

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### CORTES GENERALES

**2662** *Resolución de 23 de noviembre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la contratación celebrada por FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 61, ejercicio 2015.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 23 de noviembre de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la contratación celebrada por FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 61, ejercicio 2015, acuerda:

1. Remitir telemáticamente al Tribunal de Cuentas los datos que se les requiera en los expedientes de fiscalización.
2. Mejorar el contenido de la memoria justificativa de la necesidad de contratación, aclarando los términos de la necesidad y oportunidad.
3. Aplicar las medidas establecidas en la nueva Ley de Contratos del Sector Público para evitar las observaciones incluidas en este informe.
4. Establecer en los pliegos de condiciones los criterios de valoración de la oferta de forma exhaustiva.
5. Hacer efectivas las garantías en caso de incumplimiento de los términos del contrato, aplicando las penalizaciones establecidas.
6. Aplicar criterios de igualdad de género, sostenibilidad y transparencia en la contratación pública.
7. Instar al Gobierno a:
  - Cumplir la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todos sus contratos públicos, incluyendo criterios para premiar a quienes promuevan la igualdad de género.
  - Implantar las medidas tendentes a que los medios de acreditación de la solvencia económica, financiera, técnica y profesional exigidos en los pliegos permitan garantizar la aptitud y capacidad de las empresas licitadoras, evitando exigencias excesivas que puedan resultar limitativas de la concurrencia.
  - Velar por una mayor concreción en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, tanto respecto del contenido como del método de valoración o puntuación de cada uno de los criterios de adjudicación utilizados, que deben estar, en todo caso, relacionados con el objeto del contrato.
  - Valorar la posibilidad de proceder a la modificación de las instrucciones internas de contratación de modo que prevean expresamente que, en los supuestos en los que se valoran distintos criterios de adjudicación, se proceda a la apertura en sesión pública -y previa a la de las ofertas económicas presentadas-, de las proposiciones que contengan aspectos técnicos cuya valoración depende de un juicio de valor, en aras de lograr la mayor transparencia y objetividad en la contratación.
  - Establecer, en aras de la máxima transparencia de los procedimientos, los mecanismos de control necesarios que aseguren que se lleve a cabo la publicidad de la formación de los contratos.
  - Llevar a cabo un mayor seguimiento y control de la ejecución de los contratos de obras y del cumplimiento de los plazos, imponiendo, en el caso de incumplimientos, aquellas penalidades que procedan.

8. Instar al FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 61 a:
- Realizar un mayor seguimiento y control de la ejecución de los contratos de obras y del cumplimiento de los plazos establecidos, así como de la fijación de las penalidades que en su caso correspondan, en atención a las recomendaciones recogidas a lo largo del informe de fiscalización.
  - Realizar la apertura pública de aquella parte del procedimiento que depende de un juicio de valor y que debe ser previo al resto de criterios, en especial al de la oferta económica, a pesar de que en las alegaciones se hace referencia al cambio en su proceder, como consecuencia de la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resolución 702/2015).
9. Instar al Tribunal de Cuentas a:
- Como elemento que pudiera ser de seguridad y de una mayor información para los que se acerquen a los expedientes de fiscalización, incorporar, dentro de las recomendaciones, las alegaciones del fiscalizado cuando afirmen que dicha recomendación ya está incorporada al sistema interno de funcionamiento de la entidad, sin perjuicio de que se especifique que no ha sido objeto de comprobación. Entendemos que dotaríamos de un mayor valor a los informes y permitiría centrar las incidencias sobre aquello que no ha sido objeto de corrección.
  - La elaboración de un informe anual en el que se recojan las incidencias detectadas en las comprobaciones y, que teniendo efectos transversales por su repetición, se considere necesaria su comunicación. No nos referimos a la memoria del Tribunal en la que de manera resumida se indican los expedientes fiscalizados y una reseña de los mismos, sino un documento de aquellas incidencias o anomalías que, se observa, se reiteran en las distintas fiscalizaciones (falta de comunicación adecuada con los Tribunales, discrepancias de los contenidos en los contratos administrativos, cuantificación de las tasas, apertura de sobres, etc...) como concepto general, y sin entrar en los detalles de los expedientes de los que proceden. Entendemos que esa visión general, que realiza el Tribunal del conjunto de las administraciones y demás entes, podría generar un informe general anual con las cuestiones a mejorar en su globalidad en el entorno de las Administraciones.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de noviembre de 2017.–El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

---

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA  
POR FREMAP, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL  
NÚMERO 61, EJERCICIO 2015**

---

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 27 de julio de 2017, el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada por FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 61, ejercicio 2015, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

---

### I. INTRODUCCIÓN.

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.

I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN.

I.4. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES.

I.6. NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANOS DE GOBIERNO Y DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL.

I.7. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FREMAP.

I.8. PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN DE FREMAP.

I.9. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS.

### II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

II.1. INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN.

II.2. CONTRATOS DE OBRAS.

II.3. CONTRATOS DE SERVICIOS.

II.4. CONTRATOS DE SUMINISTRO.

II.5. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.

### III. CONCLUSIONES.

### IV. RECOMENDACIONES.

### ANEXOS

## RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

---

DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
IIC	Instrucciones Internas de Contratación
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
SARA	Contratos sujetos a regulación armonizada
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, modificado por la Ley 35/2014, de 26 de diciembre y derogado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la seguridad Social, que entró en vigor el 2 de enero de 2016

---

## RELACIÓN DE CUADROS

---

**CUADRO 1 RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FREMAP, EJERCICIO 2015.**

**CUADRO 2 EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS SUSCRITOS EN EL EJERCICIO 2015.**

---

## RELACIÓN DE GRÁFICOS

---

GRAFICO Nº 1.

GRAFICO Nº 2.

## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La “**Fiscalización de la contratación celebrada por FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 61, ejercicio 2015**”, se ha realizado a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), y figura en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2016, aprobado por su Pleno en sesión de 22 de diciembre de 2015. El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 27 de abril de 2016, acordó la iniciación de este procedimiento fiscalizador.

Las Directrices Técnicas de esta fiscalización fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 22 de julio de 2016.

La fiscalización de los contratos celebrados por las entidades del sector público es una de las competencias del Tribunal de Cuentas y está prevista, de forma expresa, tanto en el artículo 11 de la LOTCu, como en los artículos 39 y 40 de la LFTCu, y constituye uno de los objetivos preferentes en la actividad fiscalizadora del organismo, teniendo en cuenta que la contratación es una de las principales áreas de gestión de la actividad económico-financiera del sector público.

La presente fiscalización se incluye dentro del objetivo estratégico 2.A) de la Planificación de la Actividad Fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en el período 2015-2017, por lo que se procederá a la fiscalización de la contratación de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social más representativas, correspondiendo esta a la mutua que gestiona un mayor volumen de recursos económicos.

### I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

El ámbito subjetivo de la fiscalización lo ha constituido FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 61.

El ámbito objetivo ha comprendido los contratos formalizados en el ejercicio 2015 y ha abarcado todas sus fases (preparación, adjudicación y formalización, ejecución, modificación, prórroga o extinción).

En relación con el ámbito temporal, la fiscalización se ha extendido a los contratos formalizados por FREMAP durante el ejercicio 2015. Asimismo, se han analizado contratos suscritos en ejercicios anteriores pero cuya ejecución se ha extendido a 2015, cuando ello se ha estimado necesario para el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

Se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa, por lo que el objetivo genérico de la misma ha consistido en el análisis de los contratos celebrados por FREMAP, verificando si su contratación se ha adecuado a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante el ejercicio 2015, así como a lo contemplado en las propias Instrucciones Internas de

Contratación de la mutua (IIC), y si la gestión contractual se adecua a los principios de eficacia, eficiencia y economía, exigibles en la gestión del gasto público.

### 1.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas de la fiscalización, los objetivos de esta han sido los siguientes:

1. Analizar las actuaciones preparatorias de los contratos, en particular la justificación de la necesidad de contratar, la determinación de su objeto y el precio.
2. Analizar que el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de los de prescripciones técnicas particulares -o documentación equivalente- se ajusta a lo dispuesto en la normativa legal y reglamentaria aplicable en cada caso (TRLCSP, Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Instrucciones Internas de Contratación de FREMAP, etc.).
3. Analizar los procedimientos de adjudicación utilizados y su justificación en cada contrato, en especial en los supuestos de adjudicaciones realizadas mediante procedimientos restrictivos de la publicidad y de la concurrencia.
4. Comprobar si por el órgano de contratación se han analizado los requisitos de capacidad y solvencia de las empresas exigibles para contratar.
5. Analizar la justificación de la valoración de las ofertas presentadas y de las propuestas de adjudicación realizadas, para verificar que se ajustan a los pliegos y a los principios generales de la contratación pública.
6. Analizar las modificaciones contractuales, las prórrogas y, en su caso, las suspensiones temporales de la ejecución de los contratos, así como su justificación.
7. Analizar la ejecución y el cumplimiento de los contratos, atendiendo, en su caso, a su recepción o certificación, facturación y pago.

En la fiscalización se ha analizado, además, el cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todos los aspectos relacionados con los objetivos de la presente fiscalización. Asimismo, en las actuaciones dirigidas al cumplimiento de dichos objetivos se han abordado las previsiones contenidas, en el ámbito de la contratación, en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, y con las Directrices Técnicas de la misma.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no han existido limitaciones que hayan impedido el cumplimiento de los objetivos previstos, habiendo prestado su colaboración la entidad fiscalizada.

## I.4. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

### I.4.1. Relaciones de contratos

FREMAP remitió a este Tribunal la relación comprensiva de la contratación celebrada en el ejercicio 2015, cumpliendo lo dispuesto en la *“Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico”*, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2013.

### I.4.2. Expedientes de contratación

En cuanto al cumplimiento por FREMAP de la obligación, prevista en la mencionada Instrucción General, de remitir, *“...dentro de los tres meses siguientes a la formalización...”*, la totalidad de los extractos de los expedientes de contratación que hubiesen celebrado y que superasen los importes fijados en la propia Instrucción, cabe señalar lo siguiente:

- a) FREMAP no remitió de oficio tres de los veintiocho expedientes de contratación (los números 12, 18 y 21 del anexo I<sup>1</sup>) que figuraban en la relación certificada correspondiente al ejercicio 2015, si bien fueron enviados con posterioridad tras la petición expresa de este Tribunal e incluidos en la muestra de contratos fiscalizados.
- b) En algunos de los expedientes remitidos no se incluyó toda la documentación establecida en la citada Instrucción, que fue posteriormente enviada por la entidad a requerimiento del Tribunal.

## I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido al Presidente de la Mutua, que también ha ostentado dicho cargo durante el ejercicio fiscalizado, con objeto de que formulase las alegaciones y justificaciones que estimase oportuno.

Asimismo, dicho Anteproyecto de Informe fue remitido a la Ministra de Empleo y Seguridad Social y al Secretario de Estado de la Seguridad Social, en su condición de órganos superiores del Ministerio, que también lo fueron durante el período fiscalizado.

El Director Gerente, en representación de la mutua, formuló alegaciones dentro del plazo concedido.

A la vista de las citadas alegaciones se han efectuado, cuando ha procedido, las oportunas modificaciones en el texto del Informe. En relación con algunas alegaciones que manifiestan su

---

<sup>1</sup> Los números de los expedientes de contratación a los que se hace referencia a lo largo del presente Informe se corresponden con los que figuran en el anexo I.

disconformidad al contenido del mismo, el resultado definitivo de la fiscalización es el que figura en los siguientes apartados, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

No han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una disconformidad del alegante con el contenido del Informe.

## **I.6. NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANOS DE GOBIERNO Y DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL**

### **I.6.1. Naturaleza jurídica**

La Ley 35/2014, de 26 de diciembre<sup>2</sup>, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las anteriormente denominadas Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, define las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social como asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social e inscripción en el Registro especial dependiente de este, que tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social bajo la dirección y tutela del mismo, sin ánimo de lucro y asumiendo sus asociados responsabilidad mancomunada en los supuestos y con el alcance establecidos en dicha ley. Las mutuas, una vez constituidas, adquieren personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Las mutuas tienen por objeto el desarrollo, mediante la colaboración con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de las siguientes actividades de la Seguridad Social:

1. La gestión de las prestaciones económicas y de la asistencia sanitaria, incluida la rehabilitación, comprendidas en la protección de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como de las actividades de prevención de las mismas contingencias que dispensa la acción protectora.
2. La gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.
3. La gestión de las prestaciones por riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural.
4. La gestión de las prestaciones económicas por cese en la actividad de los trabajadores por cuenta propia, en los términos establecidos en la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

---

<sup>2</sup> Esta Ley entró en vigor en 1 de enero de 2015, excepto las reglas contenidas en el apartado 3 del artículo 14 de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, que se aplican en el ejercicio 2016.

5. La gestión de la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.
6. Las demás actividades de la Seguridad Social que les sean atribuidas legalmente.

A su vez, el artículo 69 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, modificado por la Ley 35/2014, de 26 de diciembre y derogado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la seguridad Social, que entró en vigor el 2 de enero de 2016, exige, para la constitución y desarrollo de las mutuas en su colaboración en la gestión de la Seguridad Social, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que concurren un mínimo de cincuenta empresarios, que a su vez deberán contar con un mínimo de treinta mil trabajadores y un volumen de cotización por contingencias profesionales no inferior a 20 millones de euros.
- b) Que limiten su actividad al ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 68 del TRLGSS.
- c) Que presten fianza, en la cuantía que establezcan las disposiciones de aplicación y desarrollo de la Ley General de la Seguridad Social, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.
- d) Que exista autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, previa aprobación de los estatutos de la mutua, e inscripción en el registro administrativo dependiente del mismo.

### **I.6.2. Marco normativo**

La normativa de aplicación a la contratación celebrada por FREMAP durante el ejercicio 2015 se contiene, con carácter general, en las siguientes disposiciones:

1. Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
2. Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
3. Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
4. Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
5. Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
6. Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

7. Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio<sup>3</sup>.
8. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
9. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

El Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre fue modificado durante el ejercicio fiscalizado, entre otras, por las siguientes disposiciones:

- Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, que, en lo que se refiere a las obligaciones de presentación de factura electrónica, entró en vigor el 15 de enero de 2015.
- Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.
- Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya disposición final novena, de modificación del TRLCSP, entró en vigor el 22 de octubre de 2015 (puntos 1 a 11 de dicha disposición), el 2 abril de 2016 (punto 12 de la mencionada disposición) y el 2 de octubre de 2016 (punto 13 de la citada disposición).

### I.6.3. Órganos de gobierno y de participación de las mutuas

En virtud de lo dispuesto en el artículo 71 del TRLGSS, los órganos de gobierno de las mutuas son los siguientes:

- a) **La Junta General:** es el órgano de gobierno superior de la mutua y estará integrada por todos los empresarios asociados, por una representación de los trabajadores por cuenta propia adheridos en los términos que reglamentariamente se establezcan, y por un representante de los trabajadores dependientes de la mutua. Se reunirá con carácter ordinario una vez al año para aprobar el anteproyecto de presupuestos y las cuentas anuales y, con carácter extraordinario, cuando sea convocada por la Junta Directiva cumplidos los requisitos que reglamentariamente se establezcan.

Es competencia de la Junta General, en todo caso, la designación y renovación de los miembros de la Junta Directiva, ser informada sobre las dotaciones y absorción y disolución de

---

<sup>3</sup> El Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, fue modificado por la Ley 35/2014, de 26 de diciembre y posteriormente derogado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que entró en vigor el 2 de enero de 2016.

la entidad, la designación de los liquidadores y la exigencia de responsabilidad a los miembros de la Junta Directiva.

- b) **La Junta Directiva:** a la que corresponde el gobierno directo de la mutua, estará compuesta por entre diez y veinte empresarios asociados, de los cuales el treinta por ciento corresponderá a aquellas empresas que cuenten con mayor número de trabajadores, determinadas con arreglo a los tramos que se establecerán reglamentariamente, y un trabajador por cuenta propia adherido, todos ellos designados por la Junta General. También formará parte de la Junta el representante de los trabajadores dependientes de la mutua.

Es competencia de la Junta Directiva la convocatoria de la Junta General, la ejecución de los acuerdos adoptados por la misma, la formulación de los anteproyectos de presupuestos y de las cuentas anuales, que deberán ser firmados por el Presidente de la entidad, así como la exigencia de responsabilidad al Director Gerente y demás funciones que se establezcan no reservadas a la Junta General. Reglamentariamente se regulará el régimen de funcionamiento de la Junta Directiva y de exigencia de responsabilidad.

Corresponde al Presidente de la Junta Directiva la representación de la mutua, la convocatoria de las reuniones a la misma y moderar sus deliberaciones. El Director Gerente mantendrá informado al Presidente de la gestión de la mutua y seguirá las indicaciones que el mismo, en su caso, le imparta.

- c) **El Director Gerente:** es el órgano que ejerce la dirección ejecutiva de la mutua y a quien corresponde desarrollar sus objetivos generales y la dirección ordinaria de la entidad, sin perjuicio de estar sujeto a los criterios e instrucciones que, en su caso, le impartan la Junta Directiva y el Presidente.

El Director Gerente estará vinculado mediante contrato de alta dirección regulado por el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto. Será nombrado por la Junta Directiva y estando supeditada la eficacia del nombramiento y la del contrato de trabajo a la confirmación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

- d) **La Comisión de Control y Seguimiento:** es el órgano de participación de los agentes sociales, a la que corresponde conocer e informar de la gestión que realiza la entidad en las distintas modalidades de colaboración, proponer medidas para mejorar el desarrollo de las mismas en el marco de los principios y objetivos de la Seguridad Social, informar el anteproyecto de presupuestos y las cuentas anuales y conocer los criterios que mantiene y aplica la mutua en el desarrollo de su objeto social.

## I.7. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FREMAP

El artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, señala que son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos al citado texto refundido en la forma y términos previstos en el mismo, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en su artículo 3, que incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades

Profesionales de la Seguridad Social, predecesoras de las actuales Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, que deberán ajustar su actividad contractual a las disposiciones de aplicación a los poderes adjudicadores que no revisten el carácter de Administración Pública<sup>4</sup>, contenidas en el propio TRLCSP y sus normas de desarrollo.

Los contratos celebrados por las entidades y organismos del sector público que no reúnan la condición de Administración Pública, como es el caso de las mutuas, tienen carácter privado (artículo 20.1 del TRLCSP). Por tanto, en cuanto a su preparación y adjudicación y en defecto de normas específicas se rigen por el TRLCSP y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las de derecho privado. En cuanto a sus efectos y extinción se rigen por el derecho privado, si bien le son de aplicación las normas contenidas en el TRLCSP sobre modificación contractual (artículo 20.2 del TRLCSP).

El régimen jurídico específico aplicable a la preparación y adjudicación de los contratos celebrados por las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social vendrá determinado por si estos están sujetos a regulación armonizada (SARA), si igualan o superan los umbrales cuantitativos<sup>5</sup> establecidos en el propio TRLCSP, o si no están sujetos a dicha regulación por ser su “valor estimado” inferior a dichos umbrales (artículos 13 a 16 del TRLCSP)<sup>6</sup>.

1. Preparación, adjudicación y publicidad de los contratos SARA. Son contratos SARA:

- a) Los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, en todo caso.
- b) Los contratos de obras y concesión de obras públicas cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.186.000 euros.
- c) Los contratos de suministro cuyo valor estimado sea igual o superior a 207.000 euros.
- d) Los contratos de servicios, comprendidos en las categorías 1 a 16 del anexo II del TRLCSP, cuyo valor estimado sea igual o superior a 207.000 euros.

El artículo 137.1 del TRLCSP prevé que la preparación de los contratos SARA o los de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del anexo II del mencionado TRLCSP, de cuantía igual o superior a 207.000 euros, está sujeta a las reglas establecidas en el artículo

---

<sup>4</sup> En términos similares se pronuncia el artículo 74.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social modificado por la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, y el artículo 94 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>5</sup> En la Orden HAP/2425/2013, de 23 de diciembre, vigente hasta el 31 de diciembre de 2015, se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2014. Asimismo, en la Orden HAP/2846/2015, de 29 de diciembre, se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2016.

<sup>6</sup> Debe tenerse en cuenta que para el cálculo del “valor estimado” de los contratos se estará a lo dispuesto en el artículo 88 del TRLCSP.

117 del TRLCSP para la definición y establecimiento de las prescripciones técnicas, siendo de aplicación lo dispuesto en los artículos 118 a 120 del TRLCSP, que prevén:

- La posibilidad de incluir condiciones especiales de ejecución del contrato, que podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer, entre otras (artículo 118).
- La posibilidad de que el órgano de contratación señale en el pliego el organismo u organismos de los que los licitadores o candidatos pueden obtener la información relativa a las obligaciones fiscales de protección del medio ambiente, condiciones laborales, etc., que son aplicables a los trabajos efectuados en la obra o a los servicios prestados durante la ejecución del contrato (artículo 119).
- La información que deberá facilitar el órgano de contratación a los licitadores sobre las condiciones de subrogación en los contratos de los trabajadores, cuando se imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales (artículo 120).

A su vez, en virtud de lo dispuesto en el artículo 190.1.a) del TRLCSP, la adjudicación de los contratos SARA celebrados por las mutuas está sujeta a las previsiones de los artículos 138 a 188 del mismo, con algunas adaptaciones previstas en el mencionado artículo. En concreto, no son obligatorias las siguientes normas del TRLCSP:

- Las establecidas sobre intervención del comité de expertos para la valoración de criterios subjetivos de adjudicación (artículo 150.2).
- Las referentes a criterios para apreciar el carácter anormal o desproporcionado de las ofertas (artículo 152, puntos 1 y 2).
- Las relativas a la formalización de los contratos (artículo 156, excepto el plazo previsto en el apartado 3 y la prohibición general de iniciar la ejecución del contrato sin su formalización previa que contempla su apartado 5).
- Las relativas al examen de las proposiciones y la propuesta de adjudicación (artículo 160).

Tampoco son de aplicación a las mutuas los supuestos en los que es posible acudir a un procedimiento negociado para adjudicar contratos de gestión de servicios públicos (artículo 172).

Además, en relación con la publicidad de la contratación, el artículo 190.1.b) del TRLCSP señala que no será preciso publicar las licitaciones y adjudicaciones en los diarios oficiales nacionales (a que se refieren el párrafo primero del apartado 1 del artículo 142, y el párrafo primero del apartado 2 del artículo 154), entendiéndose que se satisface el principio de publicidad mediante la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y la inserción de la correspondiente información en la Plataforma de Contratación del Sector

Público a que se refiere el artículo 334 del TRLCSP, sin perjuicio de la utilización de medios adicionales con carácter voluntario.

2. Preparación, adjudicación y publicidad de los contratos no SARA: son contratos no SARA los contratos de obras, concesión de obras públicas, suministro y servicios, de las categorías 1 a 16 del anexo II del TRLCSP, cuyo “valor estimado” sea inferior a los precitados umbrales establecidos en la Ley (5.186.000 euros en los contratos de obras y concesión de obras públicas y 207.000 euros en los contratos de suministro y de servicios).

Las reglas aplicables a la preparación de los contratos no SARA cuya cuantía sea superior a 50.000 euros se contemplan en el artículo 137.2 del TRLCSP, según el cual deberá elaborarse un pliego en el que se establezcan las características básicas del contrato, el régimen de admisión de variantes, las modalidades de recepción de las ofertas, los criterios de adjudicación y las garantías que, en su caso, deberán constituir los licitadores o el adjudicatario, siendo de aplicación, asimismo, lo dispuesto en el precitado artículo 120 del TRLCSP en relación con la información que debe facilitar el órgano de contratación a los licitadores sobre las condiciones de subrogación en los contratos de los trabajadores cuando se imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales.

En cuanto a la adjudicación de los contratos no SARA, el artículo 191.a) del TRLCSP señala que se regirá, en todo caso, por los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad y no discriminación. Además, dicho artículo establece, en su apartado b), que los órganos competentes deben aprobar unas instrucciones, de obligado cumplimiento en el ámbito interno de las entidades, en las que se regulen los procedimientos de contratación, de forma que quede garantizada la efectividad de los citados principios y que el contrato se adjudique a quien presente la oferta económicamente más ventajosa. Dichas instrucciones deben ponerse a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de los contratos regulados por ellas y publicarse en el perfil de contratante de la entidad. En el ámbito del sector público estatal, la aprobación de las citadas instrucciones requerirá el informe previo de la Abogacía del Estado.

En relación con el cumplimiento del principio de publicidad, el artículo 191.c) del TRLCSP establece que se entenderán cumplidas las exigencias derivadas de dicho principio con la inserción de la información relativa a la licitación de los contratos en el perfil de contratante de la entidad, que debe estar integrado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (artículo 334 el TRLCSP), sin perjuicio de que las instrucciones internas de contratación puedan arbitrar otras modalidades, alternativas o adicionales, de difusión.

## **I.8. PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN DE FREMAP**

Según los datos que figuran en la relación certificada remitida a este Tribunal de Cuentas, la actividad contractual de FREMAP durante el ejercicio 2015 se resume en el cuadro siguiente:

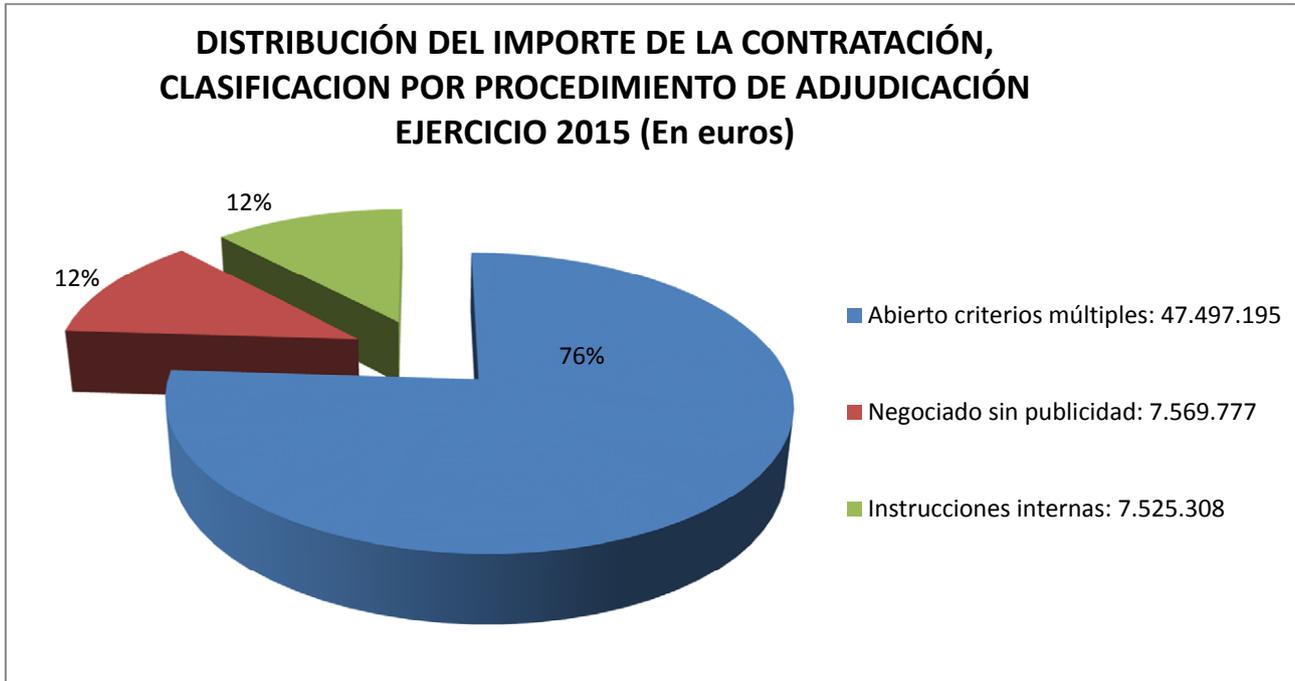
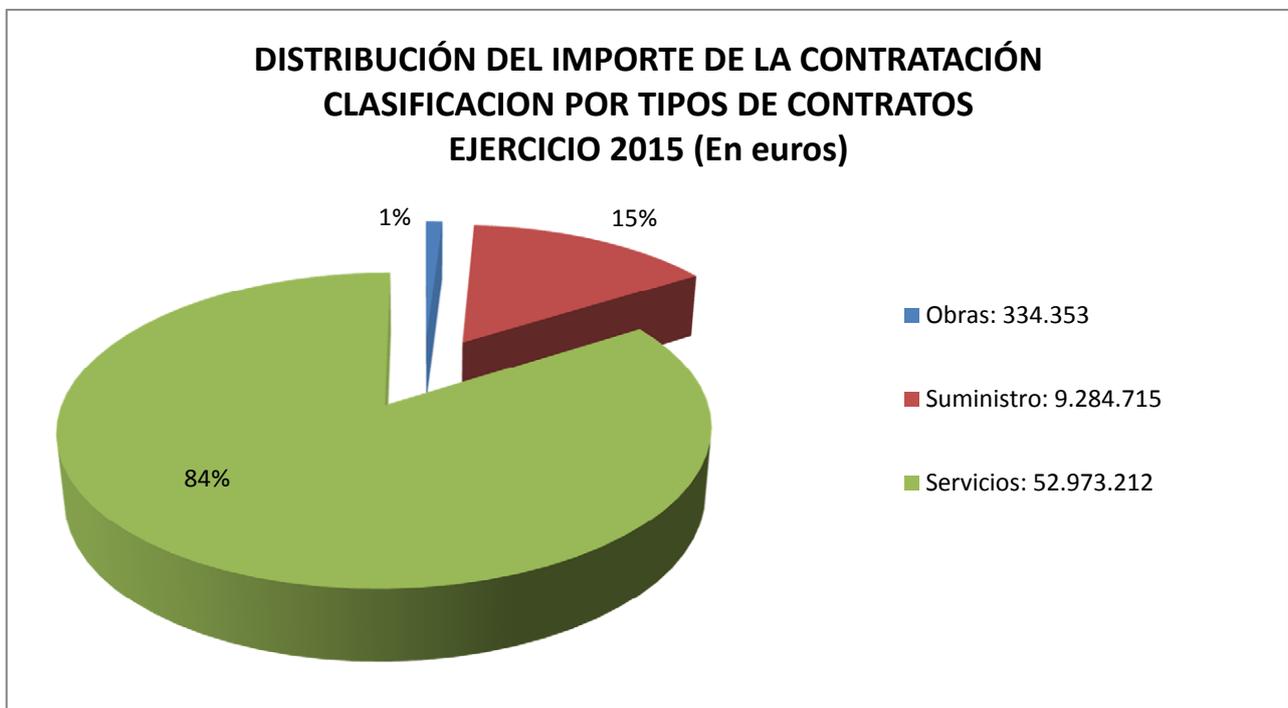
**CUADRO 1**  
**RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR FREMAP, EJERCICIO 2015**  
**CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN Y TIPOS DE**  
**CONTRATOS**

(Importes en euros, Impuesto sobre el Valor Añadido -IVA- excluido)

Procedimiento	Tipo	Nº de contratos	%	Importe	%
Abierto criterios múltiples	Obras	3	11	334.353	1
	Servicios	18	67	39.492.980	83
	Suministro	6	22	7.669.862	16
<b>Subtotal</b>		<b>27</b>	<b>11</b>	<b>47.497.195</b>	<b>76</b>
Negociado sin publicidad	Servicios	10	83	6.950.545	92
	Suministro	2	17	619.232	8
<b>Subtotal</b>		<b>12</b>	<b>5</b>	<b>7.569.777</b>	<b>12</b>
Otros procedimientos (Instrucciones Internas de Contratación)	Servicios	178	87	6.529.687	87
	Suministro	27	13	995.621	13
<b>Subtotal</b>		<b>205</b>	<b>84</b>	<b>7.525.308</b>	<b>12</b>
<b>TOTAL</b>		<b>244</b>	<b>100</b>	<b>62.592.280</b>	<b>100</b>

En el ejercicio 2015 FREMAP adjudicó, mediante procedimiento abierto aplicando criterios múltiples, 27 contratos por un importe de 47.497.195 euros, que equivalen al 76% del importe total contratado en dicho ejercicio. Asimismo, la entidad adjudicó durante el citado ejercicio, mediante procedimiento negociado sin publicidad, 12 contratos por importe de 7.569.777 euros (el 12% del total), mientras que 205 contratos, por importe de 7.525.308 euros (el restante 12%), se adjudicaron mediante otros procedimientos establecidos en las propias IIC de la mutua para los contratos no SARA. Por último, debe reseñarse que, según consta en la relación certificada remitida al Tribunal de Cuentas comprensiva de la contratación celebrada por FREMAP, esta no formalizó en el ejercicio 2015 ningún contrato de gestión de servicios públicos.

La distribución del importe de la contratación celebrada se refleja, en porcentajes, en el gráfico número 1, figurando los contratos según el procedimiento de adjudicación utilizado, en el que destaca el abierto con criterios múltiples, con un 76%; y recogiendo en el número 2 los porcentajes en función del tipo de contrato, destacando los contratos de servicios, cuyo volumen (52.973.212 euros) supone el 84% del importe total de los celebrados por la mutua en el ejercicio 2015.

**GRAFICO Nº 1****GRAFICO Nº 2**

## I.9. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS

En la selección de la muestra de los expedientes fiscalizados se han aplicado los siguientes criterios:

1. Se han fiscalizado todos los contratos cuya remisión al Tribunal de Cuentas resulta obligatoria por razón del importe y del tipo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 del TRLCSP y en la *"Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico"*, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2013.
2. Además de los contratos indicados en el párrafo anterior, se han fiscalizado otros contratos formalizados en el ejercicio 2015, teniendo en cuenta su objeto, habiendo seleccionado contratos de diversa tipología (obras, servicios y suministro) y de diferentes procedimientos de adjudicación (procedimiento abierto criterios múltiples, procedimiento negociado y otros procedimientos previstos en las IIC). Como criterio adicional, se ha considerado su importe individual o conjunto de modo que fuese un porcentaje representativo del total contratado. En particular, se han fiscalizado los siguientes, todos ellos de remisión no obligatoria:
  - a) Todos los contratos de obras y de servicios adjudicados mediante procedimiento abierto, y dos de los seis contratos de suministro adjudicados a través de dicho procedimiento, que suponen el 85% del importe total adjudicado por este procedimiento y tipo de contrato.
  - b) Los dos contratos de suministro celebrados en el ejercicio 2015 y siete de los diez de servicios, adjudicados todos ellos mediante procedimiento negociado, que suponen el 95% del importe total de dichos tipos de contratos celebrados por este procedimiento.
  - c) Una muestra de contratos de distinta tipología adjudicados mediante los procedimientos establecidos en las propias IIC de la mutua (abierto y negociado), que representa el 17% del importe total contratado por FREMAP mediante dichos procedimientos y el 8,7% del importe total de los contratos formalizados por la entidad en el ejercicio 2015.

De acuerdo con estos criterios, en la fiscalización se han analizado 53 expedientes de contratos formalizados en el ejercicio 2015 (que se relacionan en el anexo I), por un importe global de 54.841.427 euros, lo que representa el 88% del importe total de los formalizados; así como dos contratos (los números 54 y 55), suscritos en 2014 y cuya ejecución se ha extendido a 2015. Los datos de los mencionados 53 expedientes fiscalizados se sintetizan, en función del procedimiento de adjudicación, en el cuadro siguiente:

**CUADRO 2**  
**EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS SUSCRITOS EN EL EJERCICIO 2015,**  
**CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y TIPO DE CONTRATO**

Procedimiento	Tipo	Nº de contratos fiscalizados	% contratos fiscalizados sobre total	Importe de contratos fiscalizados	% importe de contratos fiscalizados sobre total
Abierto criterios múltiples	Obras	3	100	334.353	100
	Servicios	18	100	39.492.980	100
	Suministro	2	33	6.493.701	85
<b>Subtotal</b>		<b>23</b>	<b>85</b>	<b>46.321.034</b>	<b>97</b>
Negociado sin publicidad	Servicios	7	70	6.615.776	95
	Suministro	2	100	619.232	100
<b>Subtotal</b>		<b>9</b>	<b>75</b>	<b>7.235.008</b>	<b>94</b>
Otros procedimientos (Instrucciones Internas de contratación)	Servicios	15	8	1.035.478	16
	Suministro	6	21	249.907	25
<b>Subtotal</b>		<b>21</b>	<b>10</b>	<b>1.285.385</b>	<b>17</b>
<b>TOTAL</b>		<b>53</b>	<b>22</b>	<b>54.841.427</b>	<b>88</b>

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

### II.1. INSTRUCCIONES INTERNAS DE CONTRATACIÓN

Con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos del análisis de la documentación e información relativa a los contratos formalizados por FREMAP en el ejercicio 2015, conviene hacer referencia al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 191.b) del TRLCSP, que exige a los poderes adjudicadores que no tienen la consideración de Administración Pública la aprobación de unas Instrucciones Internas de Contratación (IIC), de obligado cumplimiento en su ámbito interno. En relación con lo anterior debe señalarse lo siguiente:

1. FREMAP dispone de unas IIC, aprobadas el 14 de enero de 2013 por el Director Gerente, órgano de contratación de la mutua, e informadas por la Dirección del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social el 10 de enero de 2013.
2. Las IIC de FREMAP regulan los procedimientos de adjudicación de los contratos no SARA, de conformidad con los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación y de la eficiente utilización de los fondos públicos.

3. Las IIC incluyen las reglas necesarias para concretar las adaptaciones establecidas por el artículo 190 del TRLCSP para la adjudicación de los contratos SARA que celebre la entidad. En concreto, los procedimientos de adjudicación de los contratos previstos en las citadas instrucciones son distintos en función de su cuantía, tal y como, de forma sintética, se expone a continuación:
- a) Si el importe del contrato es igual o superior a 50.000 euros, IVA excluido, se exige la *"...licitación pública, siguiendo el procedimiento pertinente previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público"*, según el cual, la adjudicación de los contratos se *"...realizará ordinariamente utilizando el procedimiento abierto o el restringido"* (artículo 138 del TRLCSP).
  - b) Si el importe del contrato es inferior a 50.000 euros, IVA excluido, deberán solicitarse ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, siempre que ello sea posible.
4. Las IIC figuran publicadas en el perfil de contratante de la entidad<sup>7</sup>, por lo que se encuentran a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de los contratos regulados por ellas, tal y como se exige en el precitado artículo 191 del TRLCSP.

## II.2. CONTRATOS DE OBRAS

### II.2.1. Preparación, licitación y adjudicación

1. FREMAP adjudicó dos contratos (números 54 y 55, por 1.924.278 y 2.602.879 euros, respectivamente) a la misma empresa, el mismo día (8 de julio de 2014), para la *"...ejecución de las obras de reforma..."* del Hospital de Barcelona, con un valor estimado conjunto de 6.081.631 euros (IVA excluido), adjudicados por un importe global de 4.527.157 euros y respecto de los cuales hay que señalar lo siguiente:
- a) El objeto de los contratos es, en ambos casos, el mismo (la ejecución de obras para la reforma y adaptación del Hospital de Barcelona), justificándose la necesidad de contratar en los dos expedientes, según consta en las *"memorias"* fechadas el mismo día (11 de febrero de 2014), en la adaptación del hospital y *"gran parte de las instalaciones...a las nuevas necesidades...y...a las modificaciones normativas de obligado cumplimiento producidas en los últimos años"*<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>A través de Internet en el "portal de contratación pública" de FREMAP en la siguiente dirección Web: <https://comprascontratacion.fremap.es/InfoNormativa.aspx>.

<sup>8</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP en las que manifiesta que, a su juicio, el objeto de los contratos no es coincidente, basándose en que el *"...propio título de ambos expedientes difiere...dado que semejanza o similitud no es identidad..."*, cabe señalar que, con independencia del "título" con el que se describa el objeto de los contratos, existe coincidencia en ambos objetos, que son calificados con idéntica nomenclatura CPV8 (Vocabulario Común de Contratación Pública), "45215140-0", y cuya descripción es la de *"Trabajos de construcción de establecimientos hospitalarios"*, siendo también idéntica la necesidad a satisfacer, puesto que los dos contratos tenían una misma finalidad, esto es, la reforma y rehabilitación del hospital.

- b) Los criterios de adjudicación valorados son los mismos en ambos contratos y los requisitos de solvencia o aptitud exigidos a las empresas licitadoras también son idénticos, exigiéndose la acreditación de la facturación y de certificaciones de la correcta ejecución de contratos por importe de, al menos, 11.500.000 de euros, exigencia que, por su elevada cuantía, resulta proporcional solo si se tiene en cuenta el importe conjunto de los dos contratos (6.081.631 euros, IVA excluido)<sup>9</sup>.
- c) Las obras se inician el mismo día (6 de agosto de 2014), formalizándose el 23 de abril de 2015 sendos modificados de los contratos, cuyo objeto es el mismo y su justificación idéntica, basada, en ambos casos, en lo dispuesto en el artículo 107.a) del TRLCSP, esto es, en los errores u omisiones en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas.

Teniendo en cuenta estos hechos, el Tribunal de Cuentas considera que la tramitación separada de los precitados expedientes de obras constituye un supuesto de posible fraccionamiento del objeto del contrato (artículo 86.2 del TRLCSP e Instrucción 18ª de las IIC), puesto que la suma conjunta de su importe supera el “valor estimado” de 5.186.000 euros (IVA excluido), previsto en el artículo 14 del TRLCSP para calificar esta tipología como contratos SARA, pudiendo haberse eludido la aplicación de las normas establecidas en el TRLCSP sobre la preparación y adjudicación de los mencionados contratos SARA, y, en particular, la

---

En relación con la afirmación del Director Gerente de FREMAP señalando que, en su opinión, cada uno de los expedientes “...gozan de sustantividad propia que permite una ejecución separada de las prestaciones objeto de cada contrato por tener que ser realizadas por empresas que cuenten con una determinada habilitación...tal y como lo define el artículo 86.3 TRLCSP...”, cabe señalar que en el expediente no consta que a las empresas les fuese requerida una “determinada habilitación”, tal y como prevé el artículo 86.3 del TRLCSP, exigiéndose como requisito de solvencia técnica la acreditación de experiencia en la realización de obras relacionadas con la reforma o construcción de edificios hospitalarios, por lo que, como mínimo, es dudoso que resultase aplicable dicho artículo. De cualquier modo, aún en el supuesto de que se cumplieran las condiciones previstas en el mencionado artículo -como indica el Director Gerente de FREMAP-, la mutua no aplicó las normas procedimentales y de publicidad que resultaban procedentes, ya que cuando se contratan separadamente prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en la obra (fraccionamiento legal), dichas normas dependen del valor acumulado del conjunto o de la suma de los lotes que, en este caso, supera el umbral económico de 5.186.000 euros que determina la calificación de los contratos de obras como sujetos a regulación armonizada (SARA).

<sup>9</sup> Respecto a las alegaciones del Director Gerente de FREMAP basadas en el hecho de que hubo empresas que concurrieron a la licitación que sí cumplían los requisitos de solvencia económica exigidos, debe señalarse que, obviamente, aquellas cuya facturación era inferior a 11.500.000 euros no presentaron ofertas puesto que no serían admitidas.

Por otra parte, como fundamento de las alegaciones se cita la Resolución 206/2014, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), de la que se extractan, entre otras, las siguientes consideraciones: “No existe una fórmula matemática que permita sentar un criterio general en la delimitación de la proporcionalidad entre el objeto del contrato y las condiciones de solvencia exigibles para su ejecución. No es posible afirmar que cualquier cantidad superior al presupuesto del contrato deba calificarse como desproporcionada, ni tampoco establecer un porcentaje determinado que indique la existencia de desproporción será necesario acudir a las circunstancias del caso y tener en cuenta todos los posibles factores que concurran...”. Dicha resolución incluye un criterio que no contradice lo expuesto en el presente Informe.

publicidad obligatoria de la convocatoria de la licitación del procedimiento en el DOUE, prevista en el artículo 190. b) del TRLCSP<sup>10</sup>.

Asimismo, en los precitados contratos números 54 y 55, adjudicados mediante procedimiento abierto, no se ha procedido a la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento (artículos 1, 139, 190 y 191 del TRLCSP e Instrucciones 1ª y 33ª de las propias IIC de FREMAP).

2. En el contrato número 33, adjudicado por importe de 99.607 euros, la garantía definitiva exigida por FREMAP a la empresa adjudicataria es inferior al 5% del importe de adjudicación contemplado en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).

### II.2.2. Pliegos de cláusulas administrativas particulares y pliegos de prescripciones técnicas

1. En los mencionados expedientes números 54 y 55, los medios exigidos a las empresas para acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera (aptitud para contratar) no resultan proporcionales al importe de los contratos. En concreto, se exigió a las empresas licitadoras la acreditación de los mencionados requisitos mediante la *“declaración responsable de haber facturado en cada uno de los tres ejercicios (2011-2013) un importe no inferior a 11.500.000 € en obras de construcción o reforma de edificios...”*.

Asimismo, para la acreditación de la solvencia técnica o profesional se requirió aportar *“...certificados de correcta ejecución de las obras de construcción o reforma realizadas en cada uno de los últimos tres años (2011-2013)...La suma de los importes de las certificaciones debe ser igual al menos a 11.500.000 €,..., siendo imprescindible que al menos el 25% (2.875.000 €) de la facturación aportada esté relacionada con la reforma o construcción de edificios hospitalarios”*, justificando la entidad que la elección se debe a la necesidad de seleccionar *“...empresas con... una solvencia importante y...con implantación en el ámbito hospitalario”*.

En relación con lo anterior debe señalarse que si bien los criterios de solvencia son elegidos discrecionalmente por el órgano de contratación, estos deben resultar proporcionales (artículo 62.2 del TRLCSP). En ese sentido, este Tribunal considera que la exigencia a las empresas

---

<sup>10</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP, en las que no considera que exista un posible fraccionamiento basándose en la no coincidencia del objeto de los dos contratos, cabe señalar, como se ha indicado anteriormente, que con independencia del *“título”* con el que se describa el objeto, existe coincidencia en ambos objetos (*“Trabajos de construcción de establecimientos hospitalarios”*), siendo también coincidente la necesidad a satisfacer, según consta en las memorias justificativas, de modo que los dos contratos -adjudicados el mismo día y a la misma empresa- constituyen un proyecto global de reforma y rehabilitación del hospital, que debía llevarse a cabo necesariamente de forma simultánea, tal y como manifiesta el propio Director Gerente de FREMAP en distintos apartados de su escrito de alegaciones. Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que las circunstancias concurrentes y los hechos expuestos en el Informe, extraídos del análisis de los expedientes contractuales (contenido de la memoria justificativa de la necesidad de contratar, coincidencia en el objeto de los contratos, coincidencia de fechas, identidad del adjudicatario), constituyen suficiente evidencia documental para poner de manifiesto el riesgo del posible incumplimiento del artículo 86.2 del TRLCSP.

licitadoras de acreditar el volumen de la facturación anual, así como de los certificados de la correcta ejecución de su importe de, al menos, 11.500.000 de euros, resulta desproporcionada<sup>11</sup> teniendo en cuenta el valor estimado de los contratos (2.923.819 y 3.157.812 euros, respectivamente), lo que supone que se exige a las empresas acreditar una cantidad 3,9 veces superior al valor estimado del primer contrato y 3,6 veces superior al del segundo, lo que puede restringir el principio de concurrencia al no permitir el acceso al procedimiento de licitación a empresas del sector de menor dimensión económica.

Dicha desproporción no se hubiera producido si, tal y como se pone de manifiesto en el apartado II.2.1 del presente Informe, FREMAP hubiera suscrito un único contrato que comprendiese la obra completa, en lugar de tramitar dos expedientes separadamente, ya que por su importe conjunto (6.081.631 euros, IVA excluido), los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera exigidos para garantizar la aptitud del contratista no hubieran resultado excesivos<sup>12</sup>.

2. En los expedientes números 31, 32, 33, 54 y 55, adjudicados por 134.944, 99.800, 99.607, 1.924.278 y 2.602.879 euros, respectivamente, se valora como criterio de adjudicación la reducción en el "*plazo de entrega o ejecución*" de las obras respecto del previsto en los PCAP, justificándose la selección de dicho criterio en la necesidad de realizar las obras en "*...el menor tiempo posible*". No obstante, la utilización de dicho criterio resultó en la práctica ineficaz, ya que en todos los casos se incumplió el plazo de ejecución ofertado, generándose retrasos en la finalización de las obras y ampliaciones del plazo previsto, habiendo obtenido las empresas contratistas la máxima puntuación en la valoración de dicho criterio, por lo que hubiera podido resultar más conveniente establecer en los propios pliegos, si ello fuera posible, un plazo menor de ejecución de las obras en lugar de valorarlo como criterio de adjudicación.

En relación con lo anterior cabe añadir que en los expedientes no consta que FREMAP impusiese a las empresas las penalidades económicas<sup>13</sup> previstas en los PCAP, en su caso,

---

<sup>11</sup> En la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, con efecto a partir del 18 de abril de 2016, se prevé que, con carácter general, la exigencia del volumen anual de negocios exigido en el pliego como requisito mínimo de solvencia "*...no excederá del doble del valor estimado del contrato...*".

<sup>12</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP, basadas en que el principio de proporcionalidad en el establecimiento de los medios de solvencia exigidos a los licitadores se recoge en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, cuya transposición al ordenamiento jurídico español aún no se ha producido, cabe indicar que en el presente Informe se recoge un criterio interpretativo que resulta acorde con la citada Directiva, que, aunque surtió efectos a partir del 18 de abril de 2016, fue publicada el 28 de marzo de 2014.

<sup>13</sup> Respecto de la no imposición de penalidades a las empresas contratistas, el Director Gerente de FREMAP formula una alegación de carácter general, indicando que, una vez analizadas las circunstancias concurrentes en los expedientes, "*...se entendió procedente no aplicar...*" las penalidades previstas en los PCAP, añadiendo la alegación que, en estos casos, "*...la Dirección Facultativa de la obra... analiza la procedencia o no de la...*" necesidad de ampliar el plazo de ejecución, "*...emitiendo un informe al respecto*". No obstante, el Gerente de la Mutua no aporta documentación adicional a la que consta en los expedientes remitidos.

en los supuestos de incumplimiento del plazo de ejecución, tal y como se indica en el subepígrafe II.3.2 del presente Informe<sup>14</sup>.

Además en el precitado expediente número 33, el método de valoración de los criterios de adjudicación a aplicar de forma automática no resulta adecuado, ya que consistió en asignar una puntuación fija para cada uno de los tramos de los criterios sin establecer proporción alguna entre los distintos valores previstos, puesto que, con este tipo de fórmulas, las empresas licitadoras obtienen la misma puntuación por ofertar el valor mínimo y el máximo de un tramo determinado. A modo de ejemplo, el criterio "*plan de ejecución de obra*" es valorado por tramos con hasta un máximo de 16 puntos en función del número de unidades de obra de cada capítulo que se detallan en dicho plan. Así, si el número de unidades de obra detalladas oscila entre el 0 y el 24% del total, las empresas licitadoras obtendrían 0 puntos en la valoración de este criterio; si oscila entre el 25% y el 49%, obtendrían 8 puntos; y si el nivel de desglose se sitúa entre el 50% y el 100%, obtendrían 16 puntos; sin que fuera posible puntuar eventuales proposiciones que se encuentren en valores intermedios.

No obstante, la valoración de este criterio no tuvo efectos en el resultado de la adjudicación, ya que, en este caso, aquella recayó en la empresa cuya oferta fue más valorada en el criterio precio, lo que, no obstante, no desvirtúa la incidencia señalada.

### II.2.3. Ejecución, extinción y pago

En todos los contratos de obras fiscalizados se producen demoras en el plazo inicial de ejecución, motivadas por la concurrencia de circunstancias que reflejan deficiencias en la planificación<sup>15</sup> y en el control de su ejecución, con el consiguiente retraso en su entrega al uso público. Además, debe tenerse en cuenta que, tal y como se ha indicado anteriormente, la reducción del plazo de ejecución ofertado por las empresas fue valorada como criterio de adjudicación y que, en ninguno de los casos analizados, consta la imposición de penalidades económicas a los adjudicatarios por

---

<sup>14</sup> Respecto a las alegaciones del Director Gerente en las que, en relación con la utilización de la reducción del plazo como criterio de adjudicación, manifiesta que el hecho de permitir "...a cada empresa ofertar por sí misma un plazo de ejecución..." posibilita "...lograr una oferta económicamente más ventajosa en su conjunto...", debe señalarse que dicha finalidad no se logró ya que, en la práctica, los plazos no fueron cumplidos, lo que repercutió negativamente en la eficiencia en la gestión retrasando la entrega de la obra al uso público. Además, este Tribunal entiende que las empresas contratistas deben cumplir, en todo caso, las condiciones establecidas en los pliegos, entre ellas el plazo de ejecución, como también debe cumplirse la proposición ofertada en todos los términos en los que ha sido valorada, por lo que no existe el mayor o menor grado de "compromiso" en su cumplimiento indicado por el Director Gerente de FREMAP, ya que el cumplimiento del plazo constituye una obligación de carácter contractual.

Por otra parte, este Tribunal considera que podría desvirtuar el principio de igualdad y concurrencia el hecho de que las empresas que no ofertan la posibilidad de dicha reducción en el plazo previsto no obtengan puntuación alguna, mientras que los licitadores que sí ofertan reducir dicho plazo obtienen la máxima puntuación, aunque posteriormente incumplen su compromiso sin que ello genere consecuencias negativas.

<sup>15</sup> Las alegaciones del Director Gerente de FREMAP, en las que señala, genéricamente, que los retrasos en el plazo de ejecución de las obras se debieron, en la "*casi totalidad*" de los casos, a "...la demora en los tiempos de respuesta, de los Organismos pertinentes, encargados de expedir las oportunas licencias...", no contradicen lo expuesto en el Informe, que refleja una insuficiente planificación y preparación de los contratos.

el incumplimiento de dichos plazos<sup>16</sup>. A continuación se exponen las circunstancias concurrentes en cada caso:

1. En el expediente número 31, adjudicado por 134.944 euros, las obras se iniciaron el 15 de junio de 2015 con un plazo de ejecución de 6 semanas, por lo que la fecha de finalización del contrato sería el 27 de julio de 2015. Tres días antes de dicha fecha, es decir, el 24 de julio de 2015, se amplía "... el plazo de ejecución... hasta el día 10 de agosto de 2015", motivado, según consta en el expediente, en el "retraso" en la entrega de un suministro imprescindible "...para terminar todas las actuaciones que estaban previstas...", circunstancia que no resulta imputable a FREMAP. El certificado final de obra y el acta de recepción fueron emitidos el 2 y el 5 de octubre de 2015, respectivamente, es decir, 8 semanas después del plazo<sup>17</sup> ya ampliado.

Asimismo, en el expediente consta un documento denominado "*Memoria modificado*", elaborado el 6 de octubre de 2015, es decir, con posterioridad a la fecha del certificado final de obra y del acta de recepción, en el que se indica que la "...diferencia entre el importe de adjudicación y la suma de las diferentes certificaciones abonadas..." se justifica en la "*Existencia de necesidades en la ejecución de obra que no fueron detectadas en el proyecto...*", por un importe de 6.443 euros del precio primitivo del contrato.

2. En el expediente número 32, adjudicado por 99.800 euros, se produjo un retraso<sup>18</sup> de una semana respecto del plazo inicialmente previsto (un mes y medio a contar desde el 27 de octubre de 2015). Además, el acta de recepción provisional de las obras fue emitida con reservas, debido principalmente, según consta en aquella, a la necesidad de llevar a cabo la "*finalización de los trabajos*" por parte de la empresa contratista para la subsanación de las deficiencias observadas, ya que no se habían realizado algunas de las prestaciones incluidas en el objeto del contrato dentro del plazo inicialmente previsto, circunstancias que no resultan

---

<sup>16</sup> Las alegaciones del Director General de FREMAP, en las que, respecto de la imposición, o no, de penalidades, formula una consideración de carácter general, indicando que debe analizarse "...caso por caso...", no contradicen lo señalado en el presente Informe, en el que se refleja el hecho cierto de que en ninguno de los expedientes de obras fiscalizados se impusieron penalidades, a pesar de que este Tribunal de Cuentas considera que, tras el análisis de los expedientes de contratación, las circunstancias concurrentes en cada caso no fueron imputables a FREMAP ni justificadas en causa de fuerza mayor.

<sup>17</sup> Las alegaciones del Director General de FREMAP, en las que manifiesta que "...la obra estaba finalizada en plazo..." siendo la demora en su recepción debida a "...problemas con la empresa adjudicataria en la liquidación final...", no desvirtúan el retraso en el plazo indicado en el presente Informe. Asimismo, se adjuntan con las alegaciones dos certificados de las "*instalaciones térmicas en edificios*" y de la "*instalación eléctrica de baja tensión*", entregados por la empresa contratista a FREMAP como requisito previo a la recepción, lo que no contradice el hecho de que el acta de recepción provisional, en la que consta la fecha de finalización efectiva de la obra, fuera emitida 8 semanas después del plazo ya ampliado.

<sup>18</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP indicando que el retraso del plazo de ejecución previsto "...vino motivado por las gestiones realizadas con el Canal Isabel II, toda vez que las obras se realizaban sobre superficie afectada por el uso del Canal", debe señalarse que dicha circunstancia debería haber sido conocida previamente por la mutua, lo que confirma la deficiencia en la planificación de las obras.

imputables a FREMAP. Cabe añadir que en el expediente no queda acreditado que se recibieran las obras de conformidad<sup>19</sup> ni su importe total.

3. En el expediente número 33, adjudicado por importe de 99.607 euros, se incrementó el plazo de ejecución de la obra en cuatro semanas con respecto al inicialmente previsto -dos meses y medio-, debido, según consta en el expediente, a la “...*existencia de necesidades en la ejecución de obra que no fueron detectadas en las memorias descriptivas...*”, y a la “...*imposibilidad de realizar los cortes de suministro...en los tiempos exigidos por la adjudicataria...*”. En opinión de este Tribunal, las causas que justificaron la ampliación del plazo inicial evidencian deficiencias en la preparación del contrato y en la redacción del proyecto, manifestando la propia mutua la existencia de necesidades “...*que no fueron detectadas en las memorias descriptivas...*”. Tras la ampliación del plazo de finalización de las obras, este se fijó el 12 de febrero de 2016; sin embargo, en el acta de recepción se certifica la terminación de las obras el 24 de febrero de 2016, es decir, casi dos semanas después del plazo máximo establecido.
4. En los expedientes números 54 y 55, adjudicados por importes de 1.924.278 y 2.602.879 euros, respectivamente, la finalización de las obras se retrasó casi un año<sup>20</sup>, teniendo en cuenta que la fecha de finalización prevista era el 6 de octubre de 2015 y el certificado de final de obra es de 30 de septiembre de 2016. Además, ambos contratos fueron objeto de modificación debido a “...*un error en las especificaciones técnicas...*” que no hacían referencia al capítulo relativo a la seguridad y salud en la obra, por lo que las empresas licitadoras no pudieron “...*ofertar cantidad alguna...*” por este concepto, lo que evidencia la existencia de deficiencias en la preparación del expediente debido a errores u omisiones en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas, lo que justificó la necesidad de llevar a cabo los modificados (artículo 107.a) del TRLCSP). El incremento en el precio de los contratos consecuencia de dichos modificados fue de 24.774,45 euros y 32.840,55 euros, IVA excluido, respectivamente.

Por otra parte, cabe señalar que en el análisis del cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 22<sup>a</sup>, apartado 3, de las IIC, que establece la obligación de abonar el precio de los contratos en el plazo máximo de treinta días desde la fecha de presentación de la factura, no se han detectado incidencias significativas.

## II.3. CONTRATOS DE SERVICIOS

### II.3.1. Preparación, licitación y adjudicación

---

<sup>19</sup> En relación con las alegaciones en las que el Director Gerente de FREMAP manifiesta que se entendió suficiente que, una vez “...*elaborada el Acta de recepción provisional de las referidas obras...*” se comprobase posteriormente la subsanación de “... *las incidencias puestas de manifiesto, a través del seguimiento de la obra...*”, debe señalarse que no se ha remitido a este Tribunal el acta de conformidad que acredite la subsanación de dichas incidencias.

<sup>20</sup> Las alegaciones del Director Gerente de FREMAP, indicando que “...*la Dirección Facultativa...pudo confirmar reiteradamente en las visitas de obra el volumen de trabajos no finalizados...*”, debido a la “...*complejidad de los mismos así como por las diferentes composiciones de estructura y niveles de altura de los edificios donde se realizaron las actuaciones...*”, no contradicen lo señalado en el presente Informe, en el que se refleja el retraso entre la fecha de finalización prevista y la del certificado final de obra.

1. En el expediente número 21, adjudicado por importe de 476.102 euros, no se justifica suficientemente la elección del procedimiento de adjudicación (negociado sin publicidad ni concurrencia), basándose, fundamentalmente, en que el edificio está "...*enclavado en un recinto propiedad de un tercero...*", por lo que, para garantizar la "...*unidad de actuación...*", se considera oportuno contratar el servicio de control de accesos con la misma empresa que ya lo prestaba en las restantes dependencias del polígono industrial.

Dicha justificación está basada en razones de oportunidad y conveniencia en la gestión, por lo que no concurre la circunstancia requerida en el artículo 170.d) del TRLCSP, que contempla la adjudicación de los contratos con un "*único proveedor*" cuando, "...*por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato solo pueda encomendarse a un empresario determinado...*". En términos similares, la Instrucción 11ª de las IIC prevé la posibilidad de utilizar dicho procedimiento en supuestos relacionados con "*la protección de derechos de exclusiva*", en los que solo pueda suscribirse el contrato con un único empresario<sup>21</sup>.

Asimismo, en el precitado expediente número 21, en el documento de formalización del contrato no figura la firma mancomunada del Director Regional, tal y como se requiere en que el caso de que su cuantía supere 60.000 euros, como es el supuesto analizado, según consta en el "*Poder notarial*" de 22 de febrero de 2008, otorgado en virtud de acuerdo de la Junta Directiva de FREMAP de 16 de Febrero de 2008, remitido a este Tribunal de Cuentas.

2. En los expedientes números 20 y 29, adjudicados por importes de, 529.630 y 185.300 euros, respectivamente, el "*Informe en materia económico-presupuestaria*" es de fecha posterior al documento de formalización del contrato, lo que resulta contrario a la Instrucción 28ª.b) de las IIC, que exige que, en todo caso, los contratos deben ir precedidos,- como parte de la documentación preparatoria-, de "*Un informe económico, en el que se reflejará la existencia de crédito suficiente para realizar la contratación proyectada...*".
3. En los expedientes números 2, 5, 7, 8, 9, 10,13, 14, 19, 23, 24, 27 y 30, adjudicados por importes de 9.175.869, 2.543.040, 1.759.068, 1.314.536, 1.314.262, 1.065.000, 732.028, 728.836, 552.000, 379.931, 346.562, 272.955 y 153.352 euros, respectivamente, mediante procedimiento abierto con criterios múltiples, no se ha realizado la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento (artículos 1, 139, 190 y 191 del TRLCSP e Instrucciones 1ª y 33ª de las IIC de FREMAP).

---

<sup>21</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP, en las que justifica la adjudicación directa mediante procedimiento negociado de un contrato para la prestación del servicio de "control de accesos" y "servicios auxiliares" en lo dispuesto en el artículo 80 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, según el cual, cuando los "servicios de seguridad" se llevan a cabo en una dependencia ubicada en un polígono industrial propiedad de un tercero, deben prestarse -en la vías de uso común- por una única empresa, debe señalarse que, según consta en el propio expediente, el citado artículo "...*no es exactamente nuestro caso, ya que el contrato que tiene suscrito FREMAP no es de vigilancia sino de "control de accesos"*". Por ello, este Tribunal considera que se realiza una interpretación extensiva por analogía de la aplicación del citado reglamento contraria al principio de concurrencia, al señalar que se puede aplicar "...*en sentido análogo el mismo criterio: debe ser una sola empresa la que lleve a cabo el control de accesos...*".

4. En los expedientes números 4, 12, 15, 20 y 22, adjudicados por importes de 3.843.204, 797.266, 647.834, 529.630 y 415.102 euros, respectivamente, FREMAP no publicó la formalización del contrato en el DOUE, siendo esta obligatoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 154.2 del TRLCSP. Además, en los expedientes números 15 y 20 no se publicó la formalización del contrato en el perfil de contratante (artículo 154.1 del TRLCSP).
5. En los expedientes números 16, 17, 19 y 23, adjudicados por importes de 633.860, 623.604, 552.000 y 379.931 euros, respectivamente, no se publicó la licitación de la convocatoria ni la formalización de los contratos en el Boletín Oficial del Estado, siendo esta obligatoria en virtud de lo dispuesto en la Instrucción 34ª, apartado 2, y en la 42ª de las IIC.

Asimismo, en el precitado expediente número 21 no consta que se haya realizado la comunicación obligatoria de la adjudicación del contrato a la Comisión Europea, prevista en el artículo 154.3 del TRLCSP, que se contempla para el caso de los contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del anexo II del TRLCSP y de cuantía igual o superior a 207.000 euros, supuesto en el que está comprendido el contrato de referencia.

### II.3.2. Pliegos de cláusulas administrativas particulares y pliegos de prescripciones técnicas

1. En el expediente número 2, adjudicado por importe de 9.175.869 euros, el PCAP estableció un “*umbral de saciedad*” o límite máximo en la valoración del criterio económico del 25% en el lote 1 y del 20% en los lotes 2 y 3, por encima del cual las mayores bajas económicas que pudieran ofertar las empresas licitadoras no serían mejor puntuadas, lo que no resulta acorde con los principios de economía y eficiencia que deben regir en la contratación del sector público. En la práctica, las empresas o bien ajustaron sus ofertas económicas al importe del umbral de saciedad o se encontraban muy próximas al importe de dicho límite, conscientes de que, a partir del citado umbral, las bajas ofertadas no serían valoradas.

El establecimiento de umbrales de saciedad en la valoración del criterio precio no resulta adecuado, puesto que el órgano de contratación renuncia automáticamente y con carácter previo a la posibilidad de obtener una mayor economía, sin comprobar, en su caso, la viabilidad de las ofertas. Este Tribunal considera que, si lo que se pretende con este tipo de límites es garantizar el cumplimiento adecuado del contrato, cabe la posibilidad de regular en el PCAP la baja temeraria y, en los casos en los que las empresas realicen ofertas anormalmente bajas, proceder a verificar, tras el correspondiente trámite de audiencia, si la propuesta realizada es viable al precio ofertado.

2. En el expediente número 5, adjudicado por importe de 2.543.040 euros, el criterio de adjudicación previsto en el PCAP, consistente en la “*renovación de secadores de manos para aseos*” (2,5 puntos), no tiene relación directa con el objeto del contrato, que consiste en la prestación del servicio de limpieza del edificio (artículo 150.1 del TRLCSP e Instrucción 29ª, apartado 3, de las IIC). No obstante, en este caso concreto su valoración no tuvo incidencia en

el resultado de la adjudicación, que recayó en la empresa mejor valorada en el criterio precio, lo que, sin embargo, no desvirtúa la incidencia señalada<sup>22</sup>.

3. En el expediente número 10, adjudicado por importe de 1.065.000 euros, se exigió a las empresas licitadoras acreditar su experiencia con un mínimo de nueve referencias de contratos análogos al que se licita *“...realizados en el período 2012-2014 de volumen mayor o igual a 250.000 euros desarrollados en un ámbito geográfico que comprenda al menos 14 Comunidades Autónomas...”*, debiendo acreditarse, entre las nueve referencias, *“al menos dos instalaciones de cada una de las siguientes tecnologías: “instalaciones y mantenimiento de sistemas de cableado estructurado de los fabricantes System o Brand-rex”, “instalaciones y mantenimiento de equipamiento de red de los fabricantes Cisco Systems o HP”, “instalaciones y mantenimiento de equipamiento de red inalámbrica”*. Además, se requiere que dichas empresas estén en posesión de determinados certificados de fabricantes concretos, justificándolo en la necesidad de *“probar el conocimiento”* de las empresas en las mencionadas tecnologías.

Este Tribunal de Cuentas considera que dichas exigencias podrían ser indicativas de cierta cautividad tecnológica derivada de la solución inicial adoptada por FREMAP (en este caso de la *“infraestructura y equipamiento de red”* para las comunicaciones), que no resulta favorecedora de la concurrencia en la medida en que puede condicionar las contrataciones futuras en favor de determinadas marcas comerciales, excluyendo a los posibles licitadores que no estén certificados por los fabricantes para realizar el servicio. En este caso, únicamente se presentaron dos empresas al procedimiento de licitación, resultando adjudicataria la que ya venía prestando el servicio.

4. En los expedientes números 9 y 16, adjudicados por importes de 1.314.262 y 633.860 euros, respectivamente, el PCAP estableció como criterio de adjudicación la impartición de horas de *“formación de vigilantes”* (0,5 puntos) y de *“formación servicios auxiliares”* (0,5 puntos) y la *“Mejora del Plan de Formación Permanente para el personal adscrito al contrato”* (8 puntos),

---

<sup>22</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP respecto de la falta de vinculación directa del precitado criterio de adjudicación en las que, principalmente, se reitera la justificación que consta en la “Memoria del expediente”, basándose en el estado de los *“... equipos existentes en el hospital que precisan renovación, su relación directa con los consumibles higiénicos...”*, debe indicarse que, según consta en el PPT, el objeto del contrato es la limpieza *“...que se realiza diariamente en las distintas áreas para mantener un grado de limpieza e higiene óptimas...”*; la llevada a cabo *“...periódicamente y que incluye todos los elementos de la limpieza de rutina más aquellos otros fijos o móviles, que se puedan desmontar y/o desplazar...”*; y la realizada *“...tras la ejecución de algún proceso que, por sus características, determina la necesidad de una limpieza a fondo de un área o zona concreta...”*; prestaciones que no guardan relación directa con el citado criterio de adjudicación.

Cabe citar, al respecto, el Informe 9/09, de 31 de marzo de 2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en el que se indica un criterio acorde con lo expresado en el presente Informe, al señalarse que *“...la vinculación directa con el objeto del contrato...es decisiva a la hora de determinar qué criterios se pueden utilizar en la valoración de las ofertas”* de modo que *“...la vinculación directa exige que el criterio de valoración afecte a aspectos intrínsecos de la propia prestación, a cuestiones relativas al procedimiento de ejecución o a las consecuencias directa derivadas de la misma...”*, por lo que *“...No puede afectar a cuestiones contingentes cuya alteración en nada altere ni la forma de ejecutar la prestación ni los resultados de la misma...”*.

que hubieran tenido mejor encaje legal como requisitos de solvencia, al estar relacionados con la cualificación profesional del personal adscrito a la ejecución del contrato<sup>23</sup>.

Asimismo en el precitado expediente número 16, el PCAP estableció como criterio de adjudicación el "*Plazo de inicio de la prestación del servicio*", valorado hasta un máximo de 6 puntos, puntuando con "...0,2 puntos cada día natural que se reduzca el plazo de 45 días..." previsto para el inicio de la ejecución del contrato desde su formalización. La elección de este criterio se justificó por la importancia de "...la fecha exacta del inicio de la prestación del servicio, a fin de que se produzca una adecuada transición del mismo y no haya interrupciones en el transporte sanitario...".

En relación con ello debe señalarse que la fecha de inicio de la prestación prevista en el pliego fue el 1 de octubre de 2015, mientras que la vigencia del contrato anterior finalizaba el 31 de agosto de 2015. Por ello, si se pretendía garantizar la continuidad del servicio sin interrupciones, de modo que comenzase a prestarse al finalizar el plazo de vigencia del contrato anterior, dicha circunstancia debería haberse previsto en el pliego, en lugar de valorar como criterio de adjudicación la reducción del plazo de inicio fijado, que, además, no está vinculado con el objeto del contrato<sup>24</sup> (Instrucción 29ª, apartado 3, de las IIC).

5. En los expedientes números 23 y 24, adjudicados por importes de 379.931 y 346.562 euros, respectivamente, los PCAP exigieron a las empresas, como requisito de acreditación de su solvencia, estar en posesión de una determinada clasificación (Instrucción 23ª de las IIC), y, adicionalmente, que acreditaran la solvencia técnica con otros medios de entre los previstos en el artículo 78 del TRLCSP, lo que no resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 62.1 del TRLCSP, que contempla que en el caso de que se exija una determinada clasificación para contratar, esta sustituye la exigencia de otros medios de acreditación de la solvencia previstos en el artículo 78 del TRLCSP.

---

<sup>23</sup> Respecto a las alegaciones del Director Gerente de FREMAP en las que manifiesta que la valoración de la "formación de vigilantes" y de la "formación servicios auxiliares" como criterios de adjudicación "...cumplen todos y cada uno de los requisitos legales...", debe señalarse que, con carácter general, la suficiente formación del personal encargado de la ejecución del contrato constituye una condición previa que debe tenerse en cuenta en la fase de selección de las empresas licitadoras, en la que se determina su aptitud y capacidad para la correcta prestación del servicio. En ese sentido, el propio PPT aplicable al contrato establece, como obligaciones de la empresa adjudicataria, "... proporcionar al personal los cursos de reciclaje y actualización necesarios para la mejora de la prestación del servicio" así como que "El personal asignado deberá poseer la cualificación y formación técnica necesaria para la prestación del servicio...". Asimismo, este Tribunal considera que la formación del personal de la empresa tiene encaje legal en lo dispuesto en el artículo 78.e) del TRLCSP, que incluye como medio de acreditación de la solvencia: "Las titulaciones académicas y profesionales del empresario y del personal directivo de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato".

<sup>24</sup> En relación con las alegaciones del Director Gerente de FREMAP respecto a la utilización del "*Plazo de inicio de la prestación del servicio*" como criterio de adjudicación, en las que indica que dicho criterio "...cumple con todas las exigencias de la normativa...", y justifica su utilización en la necesidad de que exista "...un tiempo mínimo necesario para realizar la transición de la prestación contratada así como los ajustes necesarios de puesta en marcha del servicio", debe señalarse que la fecha de finalización del plazo de vigencia del contrato era conocida desde su firma, de modo que una adecuada planificación de las necesidades a satisfacer supone que se consideren todas las circunstancias posibles que puedan retrasar la tramitación del expediente, como es la indicada, a título de ejemplo, por FREMAP de que la licitación sea objeto de recurso especial.

6. En los expedientes números 12, 15, 20, 21, 28 y 29, adjudicados por importes de 797.266, 647.834, 529.630, 476.102, 197.437 y 185.300 euros, respectivamente, adjudicados mediante procedimiento negociado (único proveedor), no se elaboraron los correspondientes pliegos (artículo 137 del TRLCSP e Instrucción 29ª de las IIC).
7. En el expediente número 51, adjudicado por importe de 28.890 euros, cuyo objeto consiste en la prestación del servicio de muestreo microbiológico en distintos centros hospitalarios, consta el documento de petición de ofertas a las cuatro empresas invitadas a participar en la licitación, en el que FREMAP no concretó la importancia relativa o ponderación asignada a cada uno de los criterios que se valoraron en la adjudicación, que se precisó con posterioridad tras la recepción de las proposiciones remitidas por las empresas licitadoras. Asimismo, se incluyó como criterio de adjudicación las mejoras ofertadas por las propias empresas sin concretar al menos qué aspectos serían valorados y como serían evaluados.

Esta indeterminación previa privó a los licitadores de la información necesaria en el momento de realizar sus ofertas, lo que resulta contrario al principio de transparencia y pudo favorecer, además, a la empresa que venía prestando el servicio hasta ese momento, ya que probablemente era conocedora de las necesidades del servicio y de las preferencias del órgano de contratación.

En la práctica, la valoración de la periodicidad ofertada en el número de “visitas” y de “muestras” de control por encima de las mínimas exigidas fueron criterios determinantes en el resultado de la adjudicación, justificándose la mayor puntuación de estos criterios, según consta en el único informe de valoración que se adjunta al expediente (referido al centro hospitalario de Majadahonda), en que el número de muestras ofertadas resulta de “vital importancia”, de modo que “es importantísimo que tomen el mayor nº de muestras posibles y de distintos puntos...”.

En relación con lo anterior debe señalarse que si la prestación de dicho servicio es una necesidad de vital importancia, con unas características y particularidades propias sobradamente conocidas, no se justifica el hecho de que no se informase de ello previamente a todas las empresas participantes en la licitación.

Cabe reseñar, además, la escasa ponderación asignada al criterio precio (un 5%) que tampoco se concretó previamente. En relación con ello debe tenerse en cuenta que, en los casos en los que se considere más de un criterio de adjudicación, con carácter general debe asignarse mayor puntuación al criterio precio y a los que sean valorables económicamente (Instrucción 29ª, apartado 4, de las IIC), por lo que, en este caso en particular, se trata de una información relevante que las empresas licitadoras deberían haber conocido previamente para poder presentar sus ofertas con cierta coherencia y acordes con los intereses de la mutua.

### II.3.3. Ejecución, extinción y pago

1. En los expedientes números 2, 4, 19, 34, 36, 43, 45 y 49, adjudicados por importes de 9.175.869, 3.843.204, 552.000, 49.968, 49.829, 41.808, 40.834 y 30.137 euros, respectivamente, FREMAP certificó la conformidad con los servicios prestados en el mes de diciembre los días 21, 2, 29, 18, 15, 15, 14 y 22, es decir, con anterioridad a la finalización de

la prestación de aquellos, lo que no resulta acorde con lo previsto en la Instrucción 22ª de las IIC y en los propios PCAP aplicables a los contratos, que contemplan que "...el adjudicatario emitirá facturas por los servicios efectivamente prestados..." y que "...FREMAP efectuará el pago de las facturas, mediante transferencia bancaria..., una vez declaradas conformes por la Mutua, en un plazo de 30 días desde su recepción". Además, en todos los expedientes señalados, con la única excepción del número 19, FREMAP abonó el importe de las facturas los días 23, 9, 28, 17, 18, 17 y 29, respectivamente, es decir, antes de que finalizase la prestación, incumpliendo lo previsto en los pliegos de cláusulas y en los contratos aplicables, que prevén efectuar el pago por los "servicios prestados", así como la Instrucción 22ª de las IIC que establece que FREMAP efectuará el pago por "...la obra, servicio y suministro realizado...", circunstancia que no se había producido respecto de la totalidad del mes, que aún no había finalizado.

2. En el expediente número 47, adjudicado por importe de 38.016 euros, FREMAP abonó el importe de facturas con anterioridad a que finalizase la prestación del servicio, a pesar de que en el documento de formalización del contrato se indica que el pago se realizaría por "...trimestres vencidos". En concreto, las fechas de abono de las facturas que constan en el expediente son: el 29 de mayo de 2015 respecto de los servicios prestados durante los meses de abril, mayo y junio de 2015; el 21 de septiembre de 2015 respecto de los servicios prestados durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2015; y 16 de diciembre de 2015 respecto de los servicios prestados durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2015.

En el análisis del cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 22ª, apartado 3, que establece la obligación de abonar el precio de los contratos en el plazo máximo de treinta días desde la fecha de presentación de la factura, no se han detectado incidencias significativas.

## II.4. CONTRATOS DE SUMINISTRO

### II.4.1. Preparación, licitación y adjudicación

1. En los expedientes números 3 y 18, adjudicados por importes de 5.873.401 y 620.300 euros, respectivamente, mediante procedimiento abierto con distintos criterios de adjudicación, no se realizó la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia (artículos 1, 139, 190 y 191 del TRLCSP e Instrucciones 1ª y 33ª de las IIC).

Asimismo en el expediente número 18, FREMAP incumplió el plazo máximo de 48 días previsto en el artículo 154.2 del TRLCSP para el envío del anuncio al DOUE, publicándose la formalización con posterioridad a la petición expresa de la acreditación de la realización de dicho anuncio por este Tribunal de Cuentas, esto es, un año y nueve meses después de su adjudicación.

2. En el expediente número 25, adjudicado por importe de 343.950 euros, sujeto a regulación armonizada, FREMAP no publicó la formalización del contrato en el DOUE (artículo 154.2 del TRLCSP).

#### II.4.2. Pliegos de cláusulas administrativas particulares y pliegos de prescripciones técnicas

En el expediente número 25, adjudicado por importe de 343.950 euros mediante procedimiento negociado con un único proveedor, no se elaboraron los correspondientes pliegos (artículo 137 del TRLCSP e Instrucción 29ª de las IIC), deficiencia que ha sido subsanada en los expedientes tramitados en el ejercicio 2016.

#### II.4.3. Ejecución, extinción y pago

En el análisis del cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 22ª, apartado 3, que establece la obligación de abonar el precio de los contratos en el plazo máximo de treinta días desde la fecha de presentación de la factura, no se han detectado incidencias significativas.

#### II.5. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

El artículo 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala que las disposiciones previstas en dicha Ley serán de aplicación, entre otras, a *“Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social”* (actualmente denominadas Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social).

En el análisis de la contratación celebrada por FREMAP durante el ejercicio fiscalizado se ha verificado el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1.a) de la mencionada Ley 19/2013, que, respecto a la contratación, establece la obligación de hacer pública, como mínimo, información relativa al *“... objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos...”*, si bien precisa que en el caso de los contratos menores *“...La publicación de la información... podrá realizarse trimestralmente”*.

En relación con ello, debe señalarse que el Tribunal ha comprobado que FREMAP publica, a través del perfil de contratante<sup>25</sup>, con el correspondiente enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, datos relativos a los contratos adjudicados, tales como el número de referencia del expediente, el objeto del contrato, el tipo contractual, el procedimiento de adjudicación, la fecha e importe de adjudicación, la razón social de la empresa adjudicataria, así como un hipervínculo que permite obtener información adicional sobre otros aspectos de los contratos.

Además, en la página Web de la mutua se publican los datos estadísticos<sup>26</sup> sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público, de conformidad con lo exigido en la Ley.

<sup>25</sup> Fuente: <https://comprascontratacion.fremap.es/>

<sup>26</sup> Fuente: <https://comprascontratacion.fremap.es/VisualizarTransparenciaCTTVolumen.aspx>

## II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de la presente Fiscalización, este Tribunal ha realizado un análisis específico de las previsiones contenidas, en materia de contratación pública, en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres.

En relación con ello cabe señalar que en algunos de los PCAP y documentos de formalización de los contratos figuran consideraciones de carácter general que ponen de manifiesto el compromiso de FREMAP de velar por la promoción de la igualdad efectiva entre hombre y mujeres, si bien no se ha hecho uso de las posibilidades previstas, con carácter potestativo, en la citada Ley Orgánica 3/2007, a través de las cuales pueden instrumentarse medidas de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en la contratación del sector público, tales como la inclusión de condiciones especiales de ejecución del contrato dirigidas a eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado de trabajo o la preferencia, en caso de igualdad en la valoración de los criterios de adjudicación, de las proposiciones de las empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, incluyan medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

## III. CONCLUSIONES

### III.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. En cuanto a la obligación de remisión de los extractos de los expedientes de contratación, FREMAP no envió de oficio tres de los veintiocho expedientes, a pesar de resultar obligatorio de conformidad con lo dispuesto en la *“Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico”*, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2013, si bien dichos expedientes fueron enviados con posterioridad a requerimiento expreso de este Tribunal (epígrafe I.4.2).

### III.2. CONTRATOS DE OBRAS

2. En los contratos números 54 y 55 se ha observado lo siguiente:
  - a) Existe un posible supuesto de fraccionamiento indebido del objeto del contrato (artículo 86.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, e Instrucción 18ª de las Instrucciones Internas de Contratación de la mutua), al contratarse separadamente dos expedientes de obras para llevar a cabo la reforma y rehabilitación del Hospital de Barcelona, adjudicados el mismo día y a la misma empresa, cuyo importe conjunto asciende a 6.081.631 euros (Impuesto sobre el Valor Añadido excluido). Según consta en las *“memorias”* -fechadas el mismo día-, en los dos casos coincide la justificación de la necesidad de contratar, así como los criterios de adjudicación y los requisitos de solvencia

exigidos a las empresas. Además, la ejecución de las obras comenzó el mismo día y, en ambos casos, se aprobaron modificados de los respectivos proyectos de obras con idéntica justificación, basada en la existencia de errores en su redacción.

Teniendo en cuenta las anteriores circunstancias y que el importe conjunto de dichos contratos supera el “*valor estimado*” de 5.186.000 euros (Impuesto sobre el Valor Añadido excluido), previsto en el artículo 14 del citado Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público para calificar estos contratos como sujetos a regulación armonizada, este Tribunal de Cuentas considera que con la contratación separada de dichas obras pudo haberse eludido la aplicación de las normas relativas a la preparación y adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada, y, en particular, la publicidad obligatoria de la convocatoria de la licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea (epígrafe II.2.1).

- b) No se ha realizado la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento -artículos 1, 139, 190 y 191 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público e Instrucciones 1ª y 33ª de las Instrucciones Internas de Contratación de FREMAP- (epígrafe II.2.1).
  - c) Los medios exigidos a las empresas licitadoras para acreditar la solvencia económica o financiera y técnica y profesional, como condición de aptitud mínima necesaria para contratar, pudieron resultar restrictivos de la concurrencia, en la medida en que no resultan proporcionales con el importe del contrato; desproporción que no se hubiera producido si se hubiera tramitado un único contrato que comprendiese la obra completa en lugar de tramitar dos expedientes separadamente, ya que por su importe conjunto (6.081.631 euros, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido), los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera exigidos para garantizar la aptitud del contratista no hubieran resultado excesivos (epígrafe II.2.2).
3. En los criterios de adjudicación utilizados en los contratos de obras se han detectado diversas deficiencias, entre las que cabe señalar las siguientes (epígrafe II.2.2):
- a) En todos los contratos se valora como criterio de adjudicación la reducción en el “*plazo de entrega o ejecución*” respecto del previsto en los pliegos, justificándose en la necesidad de realizar las obras en un plazo menor. No obstante, esta práctica resultó ineficaz ya que en todos los casos se incumplió el plazo de ejecución ofertado, ocasionándose retrasos en la finalización de las obras y ampliaciones del plazo previsto, habiendo obtenido las empresas contratistas la máxima puntuación en la valoración de dicho criterio.
  - b) En el contrato número 33 se aplicó una fórmula inadecuada de valoración de los criterios de adjudicación automáticos, y que consistió en asignar una puntuación fija para cada uno de los tramos previstos en cada uno de los criterios, sin establecer proporción alguna entre los valores máximos y mínimos.
4. En los contratos números 31, 32, 33, 54 y 55 se han ocasionado demoras en el plazo inicial de ejecución, motivadas en la concurrencia de circunstancias que reflejan deficiencias en la

planificación y en el control de su ejecución, sin que conste, en ninguno de los casos, la imposición de penalidades económicas a los adjudicatarios como consecuencia del incumplimiento de dichos plazos (epígrafe II.2.3).

### III.3. CONTRATOS DE SERVICIOS

5. En el contrato número 21, FREMAP no justifica la elección del procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia, basándose en razones de oportunidad y conveniencia en la gestión, circunstancias que no están previstas en el artículo 170.d) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público ni en la Instrucción 11ª de las Instrucciones Internas de Contratación, que únicamente prevén la posibilidad de utilizar dicho procedimiento en los supuestos relacionados con la protección de derechos de exclusiva (epígrafe II.3.1).
6. En los expedientes números 20 y 29, el "*Informe en materia económico-presupuestaria*" que refleja la existencia de crédito suficiente para contratar es de fecha posterior a la del documento de formalización del contrato, lo que no resulta acorde con lo dispuesto en la Instrucción 28ª.b) de las Instrucciones Internas de Contratación (epígrafe II.3.1).
7. En los contratos números 2, 5, 7, 8, 9, 10,13, 14, 19, 23, 24, 27 y 30, adjudicados mediante procedimiento abierto, no se ha realizado la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento (artículos 1, 139, 190 y 191 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, e Instrucciones 1ª y 33ª de las Instrucciones Internas de Contratación de FREMAP) (epígrafe II.3.1).
8. En los expedientes números 4, 12, 15, 20 y 22, FREMAP no ha dado cumplimiento a las exigencias previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en sus propias Instrucciones Internas de Contratación, puesto que no publicó la formalización de los contratos en el Diario Oficial de la Unión Europea. Asimismo, en otros cuatro expedientes de contratación (números 16, 17, 19 y 23), FREMAP no publicó la licitación de la convocatoria ni la formalización de los contratos en el Boletín Oficial del Estado (epígrafe II.3.1).
9. En el contrato número 10 se exigió a las empresas licitadoras, como medios para acreditar la solvencia económica o financiera y técnica y profesional, la acreditación de determinados certificados de fabricantes para la prestación de un contrato de servicios de mantenimiento, lo que podría ser indicativo de cierta cautividad tecnológica derivada de la solución técnica inicial adoptada por la mutua (epígrafe II.3.2).
10. En los criterios de adjudicación utilizados en los contratos de servicios se han detectado diversas deficiencias, entre las que cabe señalar las siguientes (epígrafe II.3.2):
  - a) En el contrato número 2 se estableció un "*umbral de saciedad*" o límite máximo en la valoración del criterio económico, por encima del cual las mayores bajas económicas que pudieran ofertar las empresas licitadoras no serían mejor puntuadas, lo que resulta contrario al principio de economía puesto que las empresas licitadoras habitualmente tienden a no sobrepasar en las bajas de sus ofertas económicas dichos umbrales

máximos, ya que con ello no obtienen mayor puntuación en el criterio precio, como de hecho sucedió en este caso.

- b) En los contratos números 9 y 16 se establecieron como criterios de adjudicación la impartición de formación al personal adscrito a la ejecución del contrato, que hubieran tenido mejor encaje legal como requisito de solvencia, al estar relacionados con la cualificación profesional del personal.
  - c) En el contrato número 51 no se concretó previamente la importancia relativa o ponderación asignada a cada uno de los criterios de adjudicación, que fue detallada con posterioridad a la recepción de las ofertas de las empresas licitadoras. Esta indeterminación previa resultó contraria a la transparencia del procedimiento de licitación y privó a las empresas licitadoras de disponer de la información necesaria para conocer antes de presentar sus ofertas que aspectos serían más valorados por FREMAP.
11. En los contratos números 2, 4, 19, 34, 36, 43, 45, 47 y 49 se han detectado diversas deficiencias que afectan a la ejecución, en su práctica totalidad durante el mes de diciembre, consistentes en la certificación de la conformidad con anterioridad a que finalizase la prestación del servicio en dicho mes, así como el abono del importe de la factura con anterioridad a que finalizase la prestación del servicio durante el mes facturado (epígrafe II.3.3).

### III.4. CONTRATOS DE SUMINISTRO

12. En los contratos números 3 y 18, adjudicados mediante procedimiento abierto, no se ha realizado la apertura previa, en acto público, del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor, lo que no resulta favorecedor de la transparencia del procedimiento (artículos 1, 139, 190 y 191 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, e Instrucciones 1ª y 33ª de las Instrucciones Internas de Contratación de FREMAP) (epígrafe II.4.1).
13. En el contrato número 25, FREMAP no publicó la formalización del mismo en el Diario Oficial de la Unión Europea, a pesar de tratarse de un contrato sujeto a regulación armonizada, tal y como se prevé en el artículo 154.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (epígrafe II.4.1).

### III.5. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

14. Aunque en algunos pliegos de cláusulas administrativas particulares se contempla el compromiso de la entidad por velar por la promoción de la igualdad efectiva entre el hombre y la mujer en el mercado de trabajo, no se han ejercitado las posibilidades previstas potestativamente en la mencionada Ley Orgánica 3/2007, arbitrando medidas de fomento de dicha igualdad en la contratación, tales como la inclusión de condiciones especiales de ejecución del contrato dirigidas a eliminar desigualdades o la preferencia, en caso de igualdad en la valoración de los criterios de adjudicación, de las proposiciones de las empresas que, en

la acreditación de su solvencia técnica, incluyan medidas que promuevan la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (subapartado II.6).

#### IV. RECOMENDACIONES

El Tribunal de Cuentas, a la vista de las conclusiones indicadas anteriormente, propone la adopción de las siguientes medidas, dirigidas a FREMAP y tendentes a la mejora de su actividad contractual:

1. Implantar los procesos de control interno necesarios que garanticen que el envío al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación se efectúe en el plazo previsto e incluya toda la documentación señalada en la *“Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico”*, aprobada por el Pleno del Tribunal en sesión de 28 de noviembre de 2013, favoreciendo la fiscalización de dichos contratos en tiempo y forma.
2. Establecer, en aras de la máxima transparencia de los procedimientos, los mecanismos de control que aseguren que se lleve a cabo la publicidad de la convocatoria de las licitaciones, así como la publicidad de la formalización de los contratos.
3. Implantar las medidas tendentes a que los medios de acreditación de la solvencia económica, financiera, técnica y profesional exigidos en los pliegos y los criterios de selección aplicables en función de dichos medios, permitan garantizar la aptitud y capacidad de las empresas licitadoras para llevar a cabo el cumplimiento del contrato, evitando exigencias excesivas que puedan resultar limitativas de la concurrencia.
4. Velar por una mayor concreción previa en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, del contenido y el método de valoración o puntuación de cada uno de los criterios de adjudicación utilizados que deben estar, en todo caso, relacionados con el objeto del contrato. Y ello con la finalidad de que los licitadores dispongan de la información necesaria y previa sobre cómo va a ser valorada su proposición, en aras de la transparencia del procedimiento de licitación.
5. Valorar la posibilidad de proceder a la modificación de las instrucciones internas de contratación de modo que prevean expresamente que, en los supuestos en los que se valoran distintos criterios de adjudicación, se proceda a la apertura en sesión pública -y previa a la de las ofertas económicas presentadas-, de las proposiciones que contengan aspectos técnicos cuya valoración depende de un juicio de valor, en aras de lograr la mayor transparencia y objetividad en la contratación.
6. Llevar a cabo un mayor seguimiento y control de la ejecución de los contratos de obras y del cumplimiento de los plazos, imponiendo, en caso de incumplimiento, las penalidades que procedan.

7. Valorar la necesidad de aplicar las previsiones legales tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres a través de la contratación del sector público, en consonancia con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, sin perjuicio de su carácter potestativo.

Madrid, 27 de julio de 2017

EL PRESIDENTE

Ramón Álvarez de Miranda García

## ANEXOS

### RELACIÓN DE ANEXOS

---

#### ANEXO I RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS

## Anexo 1

**CONTRATACIÓN FREMAP, EJERCICIO 2015****ANEXO I****RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS****(Importes en euros, IVA excluido)**

Nº	Expediente	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
1	LICT/99/031/2014/0024	Servicio de mantenimiento de aplicaciones corporativas de FREMAP	Servicios	14.846.313
2	LICT/99/032/2014/0027	Servicios profesionales para la asistencia técnica informática a FREMAP	Servicios	9.175.870
3	LICT/99/115/2014/0016	Suministro de Botiquines, Dotaciones y Elementos Unitarios Autorizados para FREMAP	Suministro	5.873.401
4	NEG/91/03/2015/0001	Servicios de asistencia técnica, mantenimiento de programas, servicios y procesos informáticos	Servicios	3.843.205
5	LICT/99/115/2014/0028	Contratación del servicio de limpieza del Complejo Hospitalario de FREMAP en Sevilla	Servicios	2.543.040
6	LICT/99/024/2014/0039	Servicio de mantenimiento integral y eficiencia energética de las instalaciones en Sevilla	Servicios	2.124.831
7	LICT/99/114/2014/0046	Servicio de Restauración Colectiva para el Hospital de FREMAP en Sevilla y en Barcelona	Servicios	1.759.068
8	LICT/99/029/2014/0010	Servicio de Gestión de los Fondos Documentales de FREMAP	Servicios	1.314.537
9	LICT/99/115/2014/0015	Contratación del Servicio de Vigilancia y Servicios Auxiliares para el Complejo de FREMAP en Majadahonda (Madrid)	Servicios	1.314.262
10	LICT/99/032/2014/0044	Contratación del servicio de Evolución y Mantenimiento Integral de la Red de Datos de los centros de FREMAP	Servicios	1.065.000

Nº	Expediente	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
11	LICT/99/029/2014/0034	Servicio de transporte sanitario individual y colectivo de los Centros Asistenciales Ambulatorios de FREMAP en la provincia de León	Servicios	926.928
12	28-99/US/30/12/2015	Servicios de mantenimiento y reparación de equipos para procesos de la información	Servicios	797.266
13	LICT/99/017/2014/0045	Servicio de Comedor de la Sede Social de FREMAP	Servicios	732.029
14	LICT/99/115/2014/0032	Servicio de Reprografía para la Sede Social de FREMAP	Servicios	728.836
15	28-99/SQ/01/01/2015	Servicios de mantenimiento y reparación de equipos médicos para Hospitales	Servicios	647.835
16	LICT/99/029/2015/0010	Servicio de transporte sanitario para el Centro Asistencial de FREMAP en la calle A S/N, 8040 Barcelona	Servicios	633.861
17	LICT/99/029/2014/0029	Servicio de transporte sanitario individual y colectivo de determinados Centros de FREMAP en la provincia de Valencia	Servicios	623.604
18	LICT/99/115/2014/0018	Suministro de vestuario para personal sanitario y lencería de Centros Asistenciales y Hospitalarios de FREMAP	Suministro	620.300
19	LICT/99/115/2015/0011	Servicio de Vigilancia del Hospital de FREMAP en Barcelona	Servicios	552.000
20	28-99/SX/1/4/2015	Servicios de mantenimiento y reparación de equipos médicos	Servicios	529.630
21	50-3/SS/27/2/2015	Servicios de control de accesos y auxiliares de seguridad	Servicios	476.102
22	LICT/99/129/2015/0035	Servicio de mantenimiento de la solución informática COFRE: Contratación FREMAP.	Servicios	415.102
23	LICT/99/115/2014/0038	Contratación del servicio de lavandería y limpieza en seco para el Hospital de FREMAP en Majadahonda y los Centros Asistenciales de la provincia de Madrid.	Servicios	379.932

Nº	Expediente	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
24	LICT/99/115/2015/0019	Servicio de lavandería y limpieza en seco para Hospital de FREMAP en Barcelona, y para Centros en dicha provincia	Servicios	346.562
25	28-99/UQ/30/12/2015	Suministros de fungibles para equipos médicos hospitalarios	Suministro	343.950
26	28-99/1/9/2015-E30/2012/L3/CD1	Suministros de arrendamientos equipos para procesos de información	Suministro	275.282
27	LICT/99/024/2014/0042	Servicio de mantenimiento integral de las instalaciones de FREMAP en Barcelona	Servicios	272.955
28	28-99/SQ/15/12/2015	Servicios de mantenimiento y reparación de equipos médicos	Servicios	197.438
29	28-99/SQ/30/12/2015	Servicios de mantenimiento y reparación de equipos médicos	Servicios	185.300
30	LICT/99/115/2014/0020	Servicio de valija entre los Centros de FREMAP	Servicios	153.353
31	LICT/99/024/2014/0026	Obra para la instalación de una Resonancia Magnética Nuclear en Hospital de FREMAP en Avd. Jerez s/n (Sevilla)	Obras	134.945
32	LICT/99/024/2015/0001	Obra de construcción de un parking en la sede social de FREMAP en Majadahonda	Obras	99.801
33	LICT/99/024/2014/0031	Obra para la sustitución de las tuberías de distribución de vapor, ACS y AFS en el Hospital y Sede Social de FREMAP en Majadahonda	Obras	99.607
34	CTRO/28/09/2015/0013	Servicios de limpieza	Servicios	49.968
35	DREG/28/80/2015/0006	Suministros de material de laboratorio	Suministro	49.901
36	CTRO/36/00/2015/0014	Servicios de limpieza	Servicios	49.829
37	CTRO/47/00/2015/0093	Servicios de limpieza	Servicios	49.400
38	CTRO/29/08/2015/0007	Servicios de limpieza	Servicios	48.720
39	CTRL/28/99/2015/0255	Suministros de instrumental y pequeño utillaje sanitario para centros y hospitales	Suministros	48.191

Nº	Expediente	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
40	CTRO/36/00/2015/0021	Suministros de material de ortopedia	Suministro	45.916
41	CTRO/33/01/2015/0002	Servicios de limpieza	Servicios	45.600
42	CTRL/28/99/2014/0508	Servicios de vigilantes de seguridad y servicios auxiliares	Servicios	45.582
43	CTRO/28/08/2015/0009	Servicios de limpieza	Servicios	41.808
44	DREG/28/80/2015/0002	Suministros de material sanitario de parafarmacia Hospitalaria	Suministro	40.958
45	CTRO/31/00/2015/0017	Servicios de limpieza	Servicios	40.835
46	CTRO/36/81/2015/0041	Suministros de material de ortopedia	Suministros	39.411
47	CCAA/29/04/2014/0003	Servicios de alarmas	Servicios	38.016
48	CTRO/08/12/2015/0019	Servicios de vigilantes de seguridad	Servicios	33.232
49	CTRO/28/02/2015/0019	Servicios de limpieza	Servicios	30.138
50	CTRO/33/00/2015/0021	Servicios de limpieza	Servicios	29.357
51	DREG/28/80/2015/0011	Servicios de muestreo microbiológico (Evaluación Medioambiental)	Servicios	28.890
52	CTRL/28/99/2015/0165	Servicios de mantenimiento y reparación de equipos para procesos de la información	Servicios	28.000
53	DREG/28/80/2015/0007	Suministros de material de laboratorio	Suministro	25.530
SUMA				<b>54.841.427</b>
CONTRATOS FISCALIZADOS, SUSCRITOS EN EL EJERCICIO 2014 Y CUYA EJECUCIÓN SE HA EXTENDIDO AL EJERCICIO 2015				
54	LICT/99/024/2014/0011	Obra de reforma del Hospital de FREMAP en Barcelona	Obras	1.924.278
55	LICT/99/024/2014/0012	Obras de reforma de las instalaciones del Hospital de FREMAP de Barcelona	Obras	2.602.879
SUMA				<b>4.527.157</b>
TOTAL				<b>59.368.584</b>