III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

2797 *Resolución de 27 de diciembre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre la gestión y control de los servicios sociales prestados con medios ajenos por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicio 2014.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 27 de diciembre de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización sobre la gestión y control de los servicios sociales prestados con medios ajenos por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicio 2014, acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y sus recomendaciones.
2. Instar al Gobierno a:

– Analizar, a propuesta del IMSERSO, la conveniencia de efectuar un desarrollo normativo específico del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores, así como de actualizar los procedimientos de reserva y ocupación de plazas de centros residenciales.
– Analizar, a iniciativa propia o bien en coordinación con las Comunidades Autónomas con competencias en materia sanitaria, la posibilidad de elaborar estudios tendentes a la evaluación del impacto que los programas de termalismo para mayores tienen sobre la salud y mejora en la calidad de vida de las personas participantes en los mismos.
– Analizar medidas para facilitar la participación en los programas estatales de vacaciones y de termalismo para mayores, de aquellas personas que pudieran no tener capacidad económica para abonar el importe correspondiente.
– Requerir a los hoteles participantes en el Programa Estatal de Vacaciones para Mayores de la identificación personalizada de las contrataciones efectuadas en cada una de las temporadas y que se determine, con mayor precisión, el régimen especial de penalizaciones aplicable en la contratación de los servicios de organización, gestión y ejecución del Programa.

3. Instar al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a:

– Efectuar un desarrollo normativo específico del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores, así como de actualizar los procedimientos de reserva y ocupación de plazas en centros residenciales, garantizando de esta forma, con el rango normativo adecuado, los requisitos de acceso a estos programas de atención social así como sus procedimientos de gestión, seguimiento y control.
– Elaborar estudios para la evaluación del impacto que los programas de termalismo para mayores tienen sobre la salud y mejora en la calidad de vida de las personas participantes en los mismos, analizando, asimismo, el posible ahorro en el gasto público sanitario y farmacéutico que la implantación de estos programas pueda conllevar.

4. Instar al Instituto de Mayores y Servicios Sociales a:

– Facilitar la participación de los usuarios de los Programas Estatales de Vacaciones y de Termalismo para Mayores de personas que, reuniendo los requisitos de acceso a dichos Programas pudieran renunciar a presentar la correspondiente solicitud por no poder abonar el importe correspondiente a la financiación a aportar por el usuario a causa de su menor capacidad económica, afectando así a una de las finalidades de estos Programas (mejorar la calidad de vida de las personas mayores).

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

– Requerir a los hoteles participantes en el Programa Estatal de Vacaciones para Mayores la identificación personalizada de las contrataciones efectuadas en cada una de las temporadas, con el fin de verificar la idoneidad de dichas contrataciones, así como de garantizar el cumplimiento efectivo de uno de los objetivos inspiradores de este Programa (la generación y mantenimiento del empleo en el sector turístico durante la temporada baja).

– Determinar con mayor precisión el régimen especial de penalizaciones aplicable en la contratación de los servicios de organización, gestión y ejecución del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores.

– Adecuar el calendario de pagos efectuados a la empresa adjudicataria del contrato de servicios de organización, gestión y ejecución del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores, correspondientes a las pólizas de aseguramiento colectivo y de asistencia sanitaria complementaria, a la efectiva ejecución por parte de esta última de las prestaciones contratadas.

– Incrementar las actuaciones de seguimiento y control para garantizar la correcta ejecución de los servicios contratados en materia de reserva y ocupación de plazas residenciales de personas mayores o con discapacidad.

– Recoger en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen la contratación de los servicios sociales las previsiones legales tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de diciembre de 2017.–El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA GESTIÓN Y CONTROL DE LOS SERVICIOS SOCIALES PRESTADOS CON MEDIOS AJENOS POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES, EJERCICIO 2014

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

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 29 de septiembre de 2016, el *Informe de Fiscalización sobre la gestión y control de los servicios sociales prestados con medios ajenos por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicio 2014*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN.

I.1.- INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN.

I.2.- ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.

I.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.

I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES.

I.5.- NORMATIVA APLICABLE.

II.- LOS SERVICIOS SOCIALES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

II.1.- INTRODUCCIÓN.

II.2.- EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES.

III.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

III.1.- MARCO NORMATIVO.

III.2.- PROGRAMA ESTATAL DE VACACIONES PARA MAYORES.

III.3.- PROGRAMA ESTATAL DE TERMALISMO PARA MAYORES (PETM).

III.4.- PROGRAMAS DE TELEASISTENCIA DOMICILIARIA Y AYUDA A DOMICILIO BÁSICA Y A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.

III.5.- PROGRAMAS DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES Y A PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

III.6.- PROGRAMA PRESUPUESTARIO DIRECCIÓN Y SERVICIOS GENERALES DE SERVICIOS SOCIALES.

III.7.- SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN ANTERIORES INFORMES DE FISCALIZACIÓN, RELATIVAS A LOS CONTRATOS FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES.

III.8.- CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.

IV.- CONCLUSIONES.

IV.1.- CONCLUSION RELATIVA AL MARCO NORMATIVO.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

IV.2.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROGRAMA ESTATAL DE VACACIONES PARA MAYORES.

IV.3.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROGRAMA ESTATAL DE TERMALISMO PARA MAYORES.

IV.4.- CONCLUSIÓN RELATIVA A LA TELEASISTENCIA DOMICILIARIA Y AYUDA A DOMICILIO.

IV.5.- CONCLUSIÓN RELATIVA A LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

IV.6.- CONCLUSIÓN RELATIVA AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN ANTERIORES INFORMES DE FISCALIZACIÓN.

IV.7.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LA IGUALDAD EFECTIVA ENTRE MUJERES Y HOMBRES.

V.- RECOMENDACIONES.

V.1.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD.

V.2.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES.

ANEXOS.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

DNI	Documento Nacional de Identidad
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LOIEMH	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
PPT	Pliego de prescripciones técnicas
PETM	Programa Estatal de Termalismo para Mayores
PEVM	Programa Estatal de Vacaciones para Mayores
RGLCAP	Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
SAD	Servicio de ayuda a domicilio
TAD	Teleasistencia domiciliaria
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLGSS	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social
UTE	Unión Temporal de Empresas

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro nº 1.- EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EJERCICIO 2014

Cuadro nº 2.- DESTINOS PEVM TEMPORADA 2013/2014

Cuadro nº 3.- VALORACIÓN PROPUESTA DE ADJUDICACIÓN

Cuadro nº 4.- IMPORTES DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS FORMALIZADOS

Cuadro nº 5.- FINANCIACIÓN PEVM TEMPORADA 2013/2014

Cuadro nº 6.- DIFERENCIAS ENTRE LOS USUARIOS RECOGIDOS EN LA BASE DE DATOS DE FACTURACIÓN Y LOS INFORMES ANUALES DEL IMSERSO

Cuadro nº 7.- COMISIONES ESPECIALES TEMPORADA 2013/2014

Cuadro nº 8.- VIAJES APROBADOS/REALIZADOS TEMPORADA 2013/2014

Cuadro nº 9.- CONCEPTOS DE FACTURACIÓN TEMPORADA 2013/2014

Cuadro nº 10.- PENALIZACIONES TEMPORADA 2013/2014

Cuadro nº 11.- PLAZAS VENDIDAS TEMPORADA 2013/2014

Cuadro nº 12.- PLAZAS DE AVION VENDIDAS TEMPORADA 2013/2014

Cuadro nº 13.- PRIMA ANUAL PÓLIZA ASEGURAMIENTO COLECTIVO

Cuadro nº 14.- PETM AÑOS 2012/2013 Y PRÓRROGAS AÑOS 2014/2015

Cuadro nº 15.- EXPEDIENTES PETM AÑO 2014

Cuadro nº 16.- FINANCIACIÓN DEL IMSERSO AL PETM AÑO 2014

Cuadro nº 17.- DIFERENCIAS ENTRE FACTURACIÓN Y SALDO DE OBLIGACIONES

Cuadro nº 18.- EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA SAD y TAD EJERCICIO 2014

Cuadro nº 19.- RESUMEN GASTO CONVALIDADO SAD Y TAD BÁSICOS APLICADO AL EJERCICIO 2014

Cuadro nº 20.- EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA RESERVA Y OCUPACIÓN DE PLAZAS EJERCICIO 2014

Cuadro nº 21.- EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA SERVICIOS GENERALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES EJERCICIO 2014

Cuadro nº 22.- DISTRIBUCIÓN DE PLANTILLA DICIEMBRE 2014

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

RELACIÓN DE FLUJOGRAMAS

Flujograma nº 1.- FASES DEL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DEL PEVM

Flujograma nº 2.- PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LOS BALNEARIOS A ACOGERSE AL PETM

Flujograma nº 3.- PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LOS USUARIOS PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

RELACIÓN DE GRAFICOS

Gráfico nº 1.- BASES DE DATOS DEL PEVM

Gráfico nº 2.- TRABAJADORES CONTRATADOS PEVM TEMPORADA 2013/2014

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

I.- INTRODUCCIÓN

I.1.- INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones atribuidas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y por acuerdo de su Pleno de 30 de octubre de 2014, mediante el que se aprobó el *"Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2015"*, ha realizado, a iniciativa propia, la ***"Fiscalización sobre la gestión y control de los servicios sociales prestados con medios ajenos por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicio 2014"***, cuyo acuerdo de inicio fue aprobado por el Pleno en sesión de 28 de mayo de 2015.

I.2.- ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

La fiscalización se refiere, en su ámbito subjetivo, al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), entidad gestora del Sistema de la Seguridad Social que tiene atribuidas, entre otras competencias, la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones de dicho Sistema.

El ámbito objetivo de la fiscalización está constituido por los procedimientos de gestión y control de los servicios sociales prestados con medios ajenos, para lo cual se ha verificado el cumplimiento de la normativa a través de la cual se articulan los mismos, así como los sistemas informáticos y los procedimientos internos implantados por esta entidad gestora.

En relación con el ámbito temporal de la fiscalización, las actuaciones se han centrado, principalmente, en los servicios sociales prestados durante el ejercicio 2014. No obstante, en la fiscalización se ha utilizado información de otros ejercicios, cuando se ha considerado oportuno para el cumplimiento de los objetivos fijados en aquella.

I.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de octubre de 2015, modificadas posteriormente en sesión de 28 de enero de 2016, los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:

a) Analizar los procedimientos de adjudicación utilizados en la contratación administrativa celebrada para la prestación de estos servicios sociales, con especial atención a los supuestos de adjudicación mediante procedimientos negociados, con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios de objetividad, transparencia, publicidad, concurrencia y no discriminación que deben presidir la contratación administrativa.

b) Analizar los conciertos y convenios de colaboración formalizados con entidades públicas y privadas en materia de servicios sociales con el fin de verificar su adecuación a los principios de economía y eficiencia que rigen la ejecución del gasto público.

c) Analizar los procedimientos de gestión, seguimiento y control implantados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales en orden a garantizar la debida prestación de estos servicios sociales, de conformidad con la normativa vigente y con los manuales internos implantados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

d) Verificar la facturación emitida por los adjudicatarios que prestan estos servicios sociales así como, en su caso, la cuantía económica asumida por el Instituto de Mayores y Servicios

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Sociales derivada de los conciertos y convenios suscritos para la reserva y ocupación de plazas en Centros Residenciales y para minusválidos.

e) Seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en relación con los contratos de servicios formalizados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales relacionados con la materia objeto de esta fiscalización, incluidas en el Informe de *"Fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales",* aprobado por su Pleno el 29 de noviembre de 2012 y en el Informe de *"Fiscalización relativa a la contratación del Sector Público Estatal celebrada en el ejercicio 2012",* aprobado por su Pleno el 20 de diciembre de 2014.

Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH).

Se ha realizado una fiscalización de cumplimiento de la normativa reguladora y de los procedimientos establecidos por el IMSERSO en relación con la gestión y control de los servicios sociales prestados con medios ajenos, así como operativa con el fin de valorar los sistemas y procedimientos implantados por esta entidad y su adecuación a los fines que debe cumplir.

En la presente fiscalización se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, y para la consecución de los objetivos se han empleado los procedimientos y técnicas de auditoría que se han considerado necesarios sobre los diferentes expedientes, aplicaciones informáticas y documentos formalizados por el IMSERSO.

El Tribunal de Cuentas ha realizado las comprobaciones y verificaciones en la sede de la Dirección General del IMSERSO, obteniendo los datos, información y antecedentes necesarios a través de la revisión de la documentación soporte existente al respecto (expedientes de contratación, conciertos y convenios suscritos con entidades públicas y privadas, manuales de procedimiento, ejecución presupuestaria, bases de datos, etc.) y de la realización de entrevistas con los responsables de las principales áreas de esta entidad gestora en relación con los objetivos de la fiscalización.

Asimismo, se ha solicitado información a las Direcciones Territoriales de este Instituto en Ceuta y Melilla relativa a la gestión desarrollada en esta materia de acuerdo con la delegación de competencias aprobada por su Dirección General.

Los resultados de la fiscalización, en función de los objetivos recogidos en las mencionadas Directrices Técnicas, se exponen de manera desagregada para cada uno de los servicios sociales prestados con medios ajenos por esta entidad gestora, a excepción del seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en Informes anteriores, cuyo análisis se realiza en un epígrafe específico.

I.4.- 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, el 18 de mayo de 2016, al actual titular del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a la Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad y al Director General del IMSERSO, así como a quienes fueron titulares de estos órganos durante el periodo fiscalizado, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que considerasen convenientes.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Dentro del plazo legal establecido se han recibido las alegaciones formuladas por el Director General del IMSERSO. Las restantes personas (4) no han formulado alegaciones (en el anexo 3 se detalla la relación de destinatarios del Anteproyecto y de quienes han formulado alegaciones).

A la vista de las citadas alegaciones, este Tribunal de Cuentas ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe y, en los casos en que se ha considerado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de dichas alegaciones, aquéllas se han reflejado en el texto del Informe o mediante notas a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Informe de Fiscalización.

Asimismo, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones de los destinatarios en relación con el Anteproyecto de Informe y que, por tanto, no implican oposición con el contenido del mismo.

I.5.- NORMATIVA APLICABLE

El marco legislativo básico regulador de los servicios sociales atribuidos al IMSERSO, y de forma particular el relativo a los prestados con medios ajenos por dicha entidad gestora, se recoge en las siguientes disposiciones:

1. Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

2. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

3. Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (vigente hasta el 2 de enero de 2016).

4. Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

5. Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

6. Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

7. Orden de 15 de marzo de 1989, del Ministerio de Asuntos Sociales, por la que se establece y regula el Servicio de Termalismo Social del Instituto Nacional de Servicios Sociales, modificada posteriormente mediante Órdenes de 26 de diciembre de 1990 y de 16 de enero de 1991.

8. Orden de 7 de julio de 1989, del Ministerio de Asuntos Sociales, por la que se regula la acción concertada del Instituto Nacional de Servicios Sociales en materia de reserva y ocupación de plazas en centros residenciales para la tercera edad y minusválidos.

9. Orden de 7 de junio de 1991, del Ministerio de Asuntos Sociales, por la que se regula la acción concertada del Instituto Nacional de Servicios Sociales en materia de reserva y ocupación de plazas de media pensión en centros de minusválidos.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

10. Orden de 4 de junio de 1992, del Ministerio de Asuntos Sociales, por la que se aprueba el estatuto básico de los centros residenciales de minusválidos del Instituto Nacional de Servicios Sociales.

11. Orden SAS/2287/2010, de 19 de agosto, por la que se regulan los requisitos y el procedimiento para la acreditación de los centros, servicios y entidades privadas, concertadas o no, que actúen en el ámbito de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en las ciudades de Ceuta y de Melilla.

12. Resolución de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del Instituto Nacional de Servicios Sociales por la que se regulan los ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias en centros residenciales para minusválidos.

13. Resolución de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del Instituto Nacional de Servicios Sociales, por la que se regulan los ingresos, traslados y permutas en centros residenciales para la tercera edad.

14. Resolución de 17 de junio de 2013, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, sobre delegación de competencias en sus órganos centrales, territoriales y centros de competencia estatal.

15. Resolución de 2 de octubre de 2013, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, de delegación de la competencia sobre la gestión de la ayuda a domicilio básica y teleasistencia domiciliaria básica a la Ciudad de Ceuta.

16. Resolución de 2 de octubre de 2013, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, de delegación de la competencia sobre la gestión de la ayuda a domicilio básica y teleasistencia domiciliaria básica a la Ciudad de Melilla.

17. Resolución de 11 de diciembre de 2013, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se convoca la concesión de plazas para pensionistas que deseen participar en el Programa de Termalismo Social.

II.- LOS SERVICIOS SOCIALES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

II.1.- INTRODUCCIÓN

El Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), vigente en el ámbito temporal de esta fiscalización[1] recoge, dentro de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social, las prestaciones de servicios sociales en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad, así como aquellas otras que se consideren convenientes en esta materia, atribuyendo su artículo 57.1.c) al IMSERSO la gestión de estos servicios complementarios de las prestaciones del mencionado Sistema.

[1] Con fecha 2 de enero de 2016 ha entrado en vigor 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.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Los servicios sociales prestados por el Sistema de la Seguridad Social y gestionados por el IMSERSO corresponden a aquellos de ámbito estatal, así como los realizados en el territorio de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, mientras que la gestión de los restantes ha sido transferida a las distintas Comunidades Autónomas (CCAA).

Con respecto a los servicios sociales gestionados por el IMSERSO mediante gestión directa, esta entidad gestora tiene definidas competencias en relación a personas con discapacidad, mayores y otros colectivos, pudiendo llevar a cabo sus actividades bien directamente (a través de los Centros de Atención y Centros de Recuperación a personas con discapacidad física y de los Centros de Referencia Estatal), o bien a través de la acción concertada con entidades públicas o privadas, materia esta última objeto de la presente fiscalización.

II.2.- EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

II.2.1.- Ámbito competencial

El IMSERSO tiene su origen en el Instituto Nacional de Servicios Sociales, creado este mediante el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, con la finalidad de gestionar, entre otros, los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, adoptando su actual denominación en virtud de la disposición final tercera del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, donde se configura como una entidad gestora del Sistema de la Seguridad Social, con naturaleza de entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados, adscrita actualmente al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, de acuerdo con el Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del precitado Ministerio.

En relación con las competencias atribuidas al IMSERSO, el artículo 1.2 del Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales preceptúa que corresponden a dicha entidad gestora, entre otras, las competencias relativas a la prestación de *"los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social"*, así como *"la propuesta, gestión, y seguimiento de los planes de servicios sociales de ámbito estatal en las áreas de personas mayores y de personas dependientes*".

De acuerdo con el artículo 2 del precitado Real Decreto 1226/2005, el IMSERSO se estructura en órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión (el Consejo General y la Comisión Ejecutiva); y en órganos de dirección (la Dirección General, la Secretaría General, la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación, la Subdirección General de Gestión, y la Subdirección General de Análisis Presupuestario y de Gestión Financiera).

Dentro de la estructura orgánica de la Dirección General, a la Subdirección General de Gestión le corresponden, entre otras, las competencias relativas a *"la gestión, el control y el seguimiento de los programas concertados de atención a personas mayores y a personas dependientes"*, así como *"la gestión de los programas estatales de vacaciones, termalismo para mayores y servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social"*, atribuyéndose a la Subdirección General de Análisis Presupuestario y de Gestión Financiera las competencias relativas a la gestión de la contratación administrativa y seguimiento financiero derivadas de la ejecución de estos programas.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Los servicios sociales prestados con medios ajenos por el IMSERSO, ámbito objetivo de esta fiscalización, abarcan los siguientes programas de actuación:

1. Programa Estatal de Vacaciones para Mayores.

2. Programa Estatal de Termalismo para Mayores.

3. Programas de teleasistencia domiciliaria y ayuda a domicilio básica y a personas en situación de dependencia.

4. Programas de atención a personas mayores y a personas con discapacidad.

5. Programas de dirección y servicios generales de servicios sociales.

II.2.2.- Ámbito presupuestario

Los programas presupuestarios donde se engloban los servicios sociales prestados con medios ajenos por el IMSERSO, así como los objetivos que se pretende conseguir con los mismos, son, entre otros, los siguientes:

1. Programa presupuestario 3131 “Prestaciones económicas, recuperadoras y accesibilidad universal”, orientado al desarrollo de los servicios directos destinados al colectivo de personas con discapacidad, con el objeto de cubrir sus necesidades básicas así como posibilitar su accesibilidad universal. En este programa se engloba un convenio de colaboración suscrito entre el IMSERSO y la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla para la atención integral de residentes en un centro asistencial de personas con discapacidad intelectual.

2. Programa presupuestario 3132 “Envejecimiento activo y prevención de la dependencia”. Los fines fundamentales que se persiguen con este programa son, entre otros, los siguientes:

   a) Mejorar la calidad de vida de las personas mayores ofreciéndoles la posibilidad de disfrutar de turnos de vacaciones en zonas de marcado carácter turístico de la Península, Islas Baleares e Islas Canarias.

   b) Potenciar la actividad económica en diversos sectores de la economía, contribuyendo a la creación o mantenimiento de empleo, al utilizar, en el desarrollo del Programa de Vacaciones para Mayores, la infraestructura turística española en temporada baja, para paliar la estacionalidad del sector turístico.

   c) Facilitar a las personas mayores su asistencia a balnearios, para recibir los tratamientos termales adecuados a sus dolencias, a través de su participación en el denominado Programa de Termalismo Social.

   d) Potenciar, a través de la ejecución del mencionado Programa de Termalismo Social, el desarrollo económico de las zonas que rodean a los balnearios, contribuyendo a la creación y mantenimiento del empleo, así como a la mejora y modernización de la infraestructura de instalaciones en las estaciones termales, revitalizando turísticamente dichas zonas.

   e) Mejorar la seguridad y la calidad de vida de las personas mayores, que viven solas o pasan la mayor parte del día en soledad, mediante el servicio de teleasistencia domiciliaria.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Como se deduce de los fines expuestos anteriormente, este programa presupuestario engloba los denominados Programa Estatal de Vacaciones para Mayores (PEVM) y Programa Estatal de Termalismo para Mayores (PETM), así como la prestación de los servicios de teleasistencia y ayuda domiciliaria básica para personas mayores, y la reserva y ocupación de plazas en centros asistenciales para personas mayores en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, cuya gestión se lleva a cabo mediante contratación administrativa.

3. Programa presupuestario 3134 “Autonomía personal y atención a la dependencia”. Este programa se orienta al desarrollo de las actuaciones tendentes a la ejecución y financiación de los servicios y prestaciones establecidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

   Dado que las competencias en materia de asistencia social no han sido transferidas a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, corresponde al IMSERSO, a través de sus respectivas Direcciones Territoriales, desarrollar el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en dichos ámbitos territoriales y, específicamente, los servicios de teleasistencia y de ayuda a domicilio.

4. Programa presupuestario 3591 “Dirección y servicios generales de servicios sociales”. Este programa persigue, entre sus objetivos, promover el interés de la comunidad científica, así como de las organizaciones que trabajan en el ámbito de la dependencia o del envejecimiento hacia el desarrollo de una mayor investigación para avanzar en el incremento de la mejora de las condiciones de vida de las personas mayores y de las personas en situación de dependencia. Para la consecución de estos objetivos, el IMSERSO tiene suscritos diferentes convenios de colaboración con entidades públicas y privadas.

En el siguiente cuadro se recoge la ejecución del artículo 26 “Seguridad Social con Medios Ajenos” -desglosado por programas- del presupuesto de gastos del IMSERSO en el ejercicio 2014:

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Cuadro nº 1

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EJERCICIO 2014

(En euros)

PROGRAMA	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACIONES DE CRÉDITO	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS REALIZADOS
3131	786.630	0	786.630	518.133	518.133
3132	105.603.120	1.246.884	106.850.004	102.311.277	96.574.907
3134[2]	5.908.210	(1.765.064)	4.143.146	1.685.645	1.685.645
3591	168.420	0	168.420	72.118	60.118
Totales	**112.466.380**	**(518.180)**	**111.948.200**	**104.587.173**	**98.838.803**

Fuente: Sistema de Información Contable de la Seguridad Social.

Como se ha expuesto anteriormente, el PEVM y el PETM se engloban dentro del programa presupuestario 3132 “Envejecimiento activo y prevención a la dependencia”, al que corresponde el mayor importe de los créditos definitivos (95,45%), destinados a la prestación de servicios sociales con medios ajenos, tal y como se observa en el cuadro anterior. La ejecución de estos programas se lleva a cabo a través de los siguientes instrumentos jurídicos:

1. El PEVM se articula a través de un expediente de contratación administrativa adjudicado mediante procedimiento abierto y cuyo objeto es la organización, gestión y ejecución de dicho programa así como el mantenimiento del empleo en zonas turísticas. Desde su implantación en el año 1985 ha sido adjudicado a las mismas empresas del sector turístico, agrupadas, en los últimos años, bajo la forma de Unión Temporal de Empresas (UTE).

2. El PETM es desarrollado a través de numerosos contratos administrativos adjudicados, mediante procedimiento negociado sin publicidad, a los establecimientos termales –o a grupos de estos pertenecientes a una misma empresa- en el territorio español.

3. Los programas destinados a la ayuda a domicilio y teleasistencia domiciliaria, tanto a personas declaradas dependientes de acuerdo con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, como aquellas otras dependientes no declaradas legalmente como tales, son prestados por el IMSERSO con medios ajenos a través de contratos administrativos.

4. Por último, los diferentes programas de atención a personas mayores y personas con discapacidad en los ámbitos territoriales de Ceuta y Melilla se articulan a través de contratos administrativos y mediante conciertos y convenios de colaboración formalizados con entidades públicas y privadas, atendiendo a la finalidad última de cada uno de los programas.

[2] Dentro del programa presupuestario 3134 se incluyen 16.637 euros correspondientes al expediente número 526/2014, no incluido dentro del ámbito objetivo de esta fiscalización, ya que dicho gasto responde a los costes asumidos por el IMSERSO como consecuencia del traslado de una persona ingresada en un centro asistencial a otro diferente, motivado por la sanción impuesta al primero de estos.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

III.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

III.1.- MARCO NORMATIVO

Como se ha expuesto en el apartado anterior, los servicios sociales complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social se encuentran incluidos dentro de su ámbito de protección, limitándose el TRLGSS a regular su objeto manifestando que *"Como complemento de las prestaciones correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social, ésta, con sujeción a lo dispuesto por el Departamento ministerial que corresponda y en conexión con sus respectivos órganos y servicios, extenderá su acción a las prestaciones de servicios sociales previstas en la presente Ley, reglamentariamente o que en el futuro se puedan establecer de conformidad con lo previsto en el apartado 1.e) del artículo 38 de la presente Ley",* donde se regula que "*La acción protectora del sistema de la Seguridad Social comprenderá: e) Las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad, así como en aquellas otras materias que se considere conveniente".*

La regulación de los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social queda reducida a los mencionados preceptos, a diferencia de otras prestaciones integrantes de la acción protectora de dicho Sistema cuya regulación es más exhaustiva. Dicha regulación sigue manteniéndose, de forma similar, en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social vigente en la actualidad.

Por su parte, el precitado Real Decreto 1226/2005 se limita a manifestar que las competencias del IMSERSO son, entre otras, "*los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social"* y "*la propuesta, gestión y seguimiento de los planes de servicios sociales de ámbito estatal en las áreas de personas mayores y de personas dependientes",* correspondiendo a la Subdirección General de Gestión de dicha entidad "*la gestión, el control y el seguimiento de programas concertados de atención a personas mayores y a personas dependientes"* y *"la gestión de los programas estatales de vacaciones y de termalismo para mayores".* Es decir, el Real Decreto 1226/2005 se limita a recoger el contenido de los servicios sociales atribuidos a la competencia de esta entidad gestora pero sin efectuar una regulación y desarrollo adecuado de los mismos (v.gr.: objeto, finalidad, beneficiarios, requisitos para su acceso, financiación,…).

No obstante, el procedimiento de concesión, gestión y control del PETM estaba recogido, durante el ejercicio fiscalizado, en la Orden de 15 de marzo de 1989, del Ministerio de Asuntos Sociales, por la que se establece y regula el Servicio de Termalismo Social del Instituto Nacional de Servicios Sociales, si bien, dada su fecha de aprobación (anterior incluso al precitado TRLGSS de 1994), dichos procedimientos no se encontraban actualizados ni adaptados a la tramitación habitual desarrollada por el IMSERSO, como se expone en el subapartado III.3 de este Informe. Por ello, esta Orden ha sido recientemente derogada por la Orden SSI/1688/2015, de 30 de julio, por la que se regula el Programa de Termalismo del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, que ha entrado en vigor el 11 de agosto de 2015, mediante la cual se desarrollan y actualizan los aspectos esenciales del mencionado PETM como parte integrante de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social.

La antigüedad de aprobación de la precitada Orden de 15 de marzo de 1989 ha venido ocasionando incongruencias entre su articulado y la realidad procedimental existente, como se expone en el subapartado III.3 de este Informe, ya que, por ejemplo, dicha Orden manifiesta, en su artículo primero.2, que "*El Servicio de Termalismo se prestará en régimen de concierto"*, previsto para los contratos de gestión de servicios públicos, cuando dicha modalidad de

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

contratación es incompatible con los contratos de servicios a través de los cuales se articula el PETM.

Asimismo, dicho Programa se aprueba anualmente mediante una Resolución del IMSERSO, por la que se convoca la concesión de las plazas para los pensionistas que deseen participar en el PETM, recogiéndose en la misma, entre otros aspectos, las plazas y turnos convocados, el precio, los requisitos para ser beneficiario de dicho Programa, la forma de pago y la instrucción del expediente derivado de las solicitudes presentadas.

Sin embargo, el denominado PEVM, que representa el volumen más elevado (66,26%) de las obligaciones reconocidas en concepto de servicios sociales prestados con medios ajenos, no dispone de una regulación normativa específica y adecuada donde se recojan, al menos, los requisitos de acceso a este Programa así como su procedimiento de gestión, seguimiento y control, a pesar de haber sido implantado en el año 1985.

Esta falta de desarrollo normativo está generando que los requisitos de los usuarios para acceder a este Programa, así como los procedimientos derivados de su ejecución, se encuentren limitados a lo establecido en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT) que rigen el contrato administrativo, adjudicado mediante procedimiento abierto y suscrito para la organización, gestión y ejecución de este Programa, generando, de nuevo, incongruencias entre lo dispuesto en el clausulado de los precitados pliegos y la práctica habitual desarrollada en la tramitación efectuada por el IMSERSO, tal y como se expone en el subapartado III.2 de este Informe.

Por último, en relación con los servicios sociales destinados a la reserva y ocupación de plazas para personas mayores y personas discapacitadas en centros residenciales, la antigüedad de la normativa aplicable (Resoluciones de 26 de agosto de 1987, Ordenes de 7 de julio de 1989 y de 7 de junio de 1991) y su coexistencia con otra normativa aprobada posteriormente (Ley 39/2006, de 14 de diciembre y Orden SAS/2287/2010 de 19 de agosto, entre otras), genera dificultad y confusión en la interpretación de determinados aspectos relativos a la normativa aplicable, tal como se indica en el subapartado III.5 de este Informe.

III.2.- PROGRAMA ESTATAL DE VACACIONES PARA MAYORES

III.2.1.- Introducción

El MSSSI, a través del IMSERSO, dentro de su política de envejecimiento activo promueve un PEVM (también denominado Programa de Turismo Social) destinado a personas mayores con un doble objetivo:

1. Mejorar la calidad de vida de las personas mayores mediante la participación en viajes y la realización de actividades turísticas.

2. Favorecer la creación y mantenimiento del empleo en el sector turístico, con especial incidencia en el sector hotelero, durante la denominada temporada baja.

Este PEVM, enmarcado dentro de las competencias atribuidas al IMSERSO por el precitado Real Decreto 1226/2005, se implantó en el año 1985 si bien, como se ha indicado anteriormente, no dispone de una regulación normativa adecuada.

La organización, gestión y ejecución de este Programa, como se expone en el epígrafe siguiente, se articula a través de un contrato de servicios adjudicado mediante procedimiento abierto,

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

debiendo señalarse que desde su implantación, las empresas adjudicatarias han sido las mismas, bien de forma individual o a través de una UTE del sector turístico.

Cada PEVM se desarrolla en el periodo comprendido entre el mes de septiembre de un año y el de agosto del siguiente, a través de distintos turnos y destinos de viaje en el territorio nacional, si bien las salidas efectivas de los viajes se realizan entre los meses de octubre a junio del año siguiente (periodo considerado de temporada baja).

Los destinos previstos en el PEVM de la temporada 2013/2014, atendiendo a su diferente tipología y características, se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 2

DESTINOS PEVM TEMPORADA 2013/2014

<table>
<tr><th>DESTINOS TURISTICOS</th><th>CIRCUITOS CULTURALES</th><th>TURISMO DE NATURALEZA</th></tr>
<tr><td colspan="3">Andalucía</td></tr>
<tr><td rowspan="2"></td><td>Aragón</td><td rowspan="3"></td></tr>
<tr><td>Asturias</td></tr>
<tr><td colspan="2">Islas Baleares</td></tr>
<tr><td>Islas Canarias</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="3"></td><td>Cantabria</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Castilla-La Mancha</td></tr>
<tr><td colspan="2">Castilla y León</td></tr>
<tr><td colspan="3">Cataluña</td></tr>
<tr><td colspan="3">Comunidad Valenciana</td></tr>
<tr><td rowspan="6"></td><td>Extremadura</td><td rowspan="6"></td></tr>
<tr><td>Galicia</td></tr>
<tr><td>La Rioja</td></tr>
<tr><td>Madrid</td></tr>
<tr><td>Navarra</td></tr>
<tr><td>País Vasco</td></tr>
<tr><td>Región de Murcia</td><td colspan="2"></td></tr>
</table>

Con carácter previo al análisis tanto del procedimiento de adjudicación del contrato de servicios mediante el cual se articula este Programa como de los procedimientos de gestión, seguimiento y control implantados por el IMSERSO, es necesario efectuar una breve referencia a los requisitos exigidos a los usuarios para acceder a este Programa que, ante la falta de una regulación normativa, se encuentran recogidos en la cláusula 2 del PPT de 28 de febrero de 2011 que rigió esta contratación, donde se establece que pueden ser beneficiarios de este PEVM *"aquellas personas residentes en España que reúnan cualquiera de los siguientes requisitos:*

1. *Tener como mínimo 65 años.*

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

2. *Pensionistas de jubilación del Sistema Público de Pensiones.*

3. *Pensionistas de viudedad cuya edad sea igual o superior a 55 años y otros pensionistas del Sistema Público de Pensiones y prejubilados, en ambos casos con 60 años cumplidos.*

4. *Poder valerse por sí mismos y no padecer alteraciones del comportamiento que puedan alterar la normal convivencia."*

La mencionada cláusula 2 señala, asimismo, que *"También se considerarán beneficiarios, los cónyuges o parejas de hecho aunque no reúnan los requisitos de edad y pensión",* admitiéndose igualmente como beneficiarios "*a los hijos con discapacidad con un grado mínimo del 45%, siempre que el viaje lo realicen con sus padres y ocupen cama supletoria en la misma habitación del hotel".*

Con respecto a los españoles residentes fuera de España, en el PPT se señala que los requisitos para participar en el PEVM podrán modificarse por parte de las Consejerías de Trabajo e Inmigración existentes en las embajadas españolas de los respectivos países, dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, previo acuerdo con el IMSERSO.

De la redacción de la cláusula 2 del PPT parece deducirse que para ser beneficiario de este Programa es necesario cumplir, sólo y exclusivamente, uno de los requisitos anteriores. Sin embargo, la redacción de esta cláusula adolece de una falta de cierta claridad, ya que en los trabajos de fiscalización se ha verificado que se requiere el cumplimiento conjunto de, al menos, dos requisitos, como son, por un lado, la edad o percepción de pensión y el cumplimiento de las condiciones físicas y mentales requeridas. La acreditación de este último requisito se ampara en una declaración personal de los solicitantes, ya que no debe ser certificado mediante ningún documento específico, motivo por el cual el IMSERSO no efectúa una comprobación del cumplimiento del mismo.

Por otro lado, uno de los criterios de valoración para el acceso a este Programa es la situación económica de los solicitantes, cuya acreditación se realiza consignando, en el documento de solicitud de acceso a dicho Programa, la clase e importe de la pensión tanto del solicitante como la de su cónyuge o pareja de hecho, con la finalidad de que el IMSERSO pueda llevar a cabo las comprobaciones oportunas tendentes a su verificación (a través de un cruce de información con el Instituto Nacional de la Seguridad Social –INSS-).

Sin embargo, también pueden ser solicitantes de este Programa las personas mayores de 65 años que se encuentren en activo y no sean pensionistas del Sistema de Seguridad Social, en cuyo caso, la situación económica del solicitante y de su cónyuge (cuando uno o ambos se encuentran en activo), considerada en la fase de valoración, es la manifestada por los mismos, no realizando el IMSERSO comprobación alguna respecto a la veracidad de aquella a través de cruces de información con los órganos competentes o mediante la aportación de la documentación acreditativa de los datos incluidos en la solicitud.

Estas incidencias se verían reducidas si el PEVM contara con una normativa reguladora específica evitando diferentes interpretaciones del clausulado recogido en el PCAP y en el PPT, documentos que, si bien se publican en la plataforma de contratación del Estado, no son de fácil acceso por parte del colectivo solicitante de este Programa.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

III.2.2.- Procedimiento de adjudicación

III.2.2.1.- EXPEDIENTE INICIAL

El PEVM se ha desarrollado, desde su implantación, a través de un contrato de servicios con empresas del sector turístico (en determinadas ocasiones también bajo la incorrecta calificación jurídica de contrato de gestión de servicio público), adjudicado a través de procedimiento abierto y tramitación ordinaria.

El expediente administrativo correspondiente a la temporada 2013/2014 se refiere a la primera prórroga formalizada de acuerdo con lo previsto en el contrato inicial suscrito en 2011 (expediente 446/2011), cuyo objeto era la "*contratación de los servicios de organización, gestión y ejecución de un programa de vacaciones para mayores y para el mantenimiento del empleo en las zonas turísticas durante las temporadas 2011/2012 y 2012/2013"*.

Dada la fecha de la orden de inicio del expediente de contratación (21 de febrero de 2011), así como la de adjudicación del contrato (26 de julio de 2011), resulta de aplicación, tanto al contrato inicial como a las prórrogas formalizadas, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria primera del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), que entró en vigor el 16 de noviembre de 2011, al manifestar dicha disposición transitoria que:

1. *"Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.*

2. *Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior".*

Por otra parte, el artículo 292.1 de la precitada LCSP señala que *"los órganos de contratación de los departamentos ministeriales, organismos autónomos, Agencias Estatales y entidades de derecho público estatales, así como los de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, necesitarán la autorización del Consejo de Ministros para celebrar contratos en los siguientes supuestos: a) Cuando el valor estimado del contrato, (…), sea igual o superior a doce millones de euros".* En cumplimiento de este precepto, el Consejo de Ministros celebrado el 1 de abril de 2011 autorizó al IMSERSO la contratación del PEVM durante las temporadas 2011/2012 y 2012/2013, así como su posible prórroga por la misma duración e importe, ya que este superaba ampliamente los citados doce millones de euros.

Como se ha expuesto anteriormente, el objeto de este contrato de servicios es doble: por un lado, la organización, gestión y ejecución del PEVM; y, por otro, el mantenimiento del empleo en las zonas turísticas. El cumplimiento de este segundo objetivo se analiza en el subepígrafe III.2.3.3 de este Informe.

Para la organización, gestión y ejecución de este Programa se suscribieron cuatro contratos de acuerdo con los lotes recogidos en el PCAP, atendiendo al ámbito territorial objeto de aquél:

- Lote 1: Andalucía y Murcia.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

- Lote 2: Cataluña y Comunidad Valenciana.
- Lote 3: Islas Baleares e Islas Canarias.
- Lote 4: Viajes culturales, turismo de naturaleza y viajes internacionales.

En el análisis del PCAP que rigió esta contratación se ha observado que el mismo fue aprobado el 28 de febrero de 2011, mientras que el informe favorable del servicio jurídico del IMSERSO está fechado el 14 de abril de 2011, es decir, con posterioridad a la aprobación del PCAP, incumpliendo lo preceptuado en el artículo 99.6 de la LCSP que señala que *"En la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales, la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo".*

De conformidad con los criterios de valoración recogidos en el PCAP, la mesa de contratación elevó la propuesta de adjudicación al órgano de contratación, de acuerdo con la ponderación desglosada por lotes recogida en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 3

VALORACIÓN PROPUESTA DE ADJUDICACIÓN

CRITERIOS	PUNTUACIÓN MÁXIMA	UTE ADJUDICATARIA				EMPRESA NO ADJUDICATARIA	
		LOTE 1	LOTE 2	LOTE 3	LOTE 4	LOTE 1	LOTE 2
1.- Calidad de la oferta. Criterios objetivos	**65**	**61,60**	**60,83**	**55,60**	**61,60**	**19,12**	**20,37**
1.1.- Oferta hotelera	15	15	15	15	15	5,74	6,99
1.2.- Comercialización	10	6,60	6,60	6,60	6,60	1	1
1.3.- Transporte	15	15	14,23	9	15	0	0
1.4.- Animación socio-cultural en hoteles	5	5	5	5	5	1,76	1,76
1.5.- Asistencia sanitaria	10	10	10	10	10	4,44	4,44
1.6.- Aseguramiento de usuarios	10	10	10	10	10	6,18	6,18
2.- Precio	**35**	**25,25**	**20,84**	**8,73**	**35**	**35**	**35**
Totales	**100**	**86,85**	**81,67**	**64,33**	**96,60**	**54,12**	**55,37**

De acuerdo con la citada propuesta, el Director General del IMSERSO, mediante resolución de 26 de julio de 2011, adjudicó los cuatro lotes a la misma UTE formada por tres empresas del sector turístico.

El plazo de ejecución de estos contratos comprende las temporadas 2011/2012 y 2012/2013 (desde septiembre de 2011 hasta agosto de 2013, ambos inclusive), con posibilidad de ser prorrogados por la misma duración, es decir, para las temporadas 2013/2014 y 2014/2015 (desde septiembre de 2013 a agosto de 2015).

Con fecha 23 de septiembre de 2011 se formalizaron los cuatro contratos (uno por cada lote) con los importes de adjudicación que se recogen en el siguiente cuadro:

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Cuadro nº 4

IMPORTES DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS FORMALIZADOS

(En euros)

NÚMERO LOTE	DESTINO VIAJES	IMPORTE DE ADJUDICACIÓN (IVA EXCLUIDO)	IMPORTE DE ADJUDICACIÓN (IVA INCLUIDO 18%)
1	Andalucía y Murcia	35.119.937	41.441.526
2	Cataluña y Comunidad Valenciana	48.802.259	57.586.666
3	Islas Baleares e Islas Canarias	63.368.300	74.774.594
4	Viajes culturales, turismo de naturaleza y viajes internacionales	27.769.218	32.767.677
Totales		**175.059.714**	**206.570.463**

Cabe señalar que el importe de adjudicación sólo comprende la cuantía que el IMSERSO se compromete a financiar a la empresa adjudicataria para el desarrollo del Programa en las temporadas 2011/2012 y 2012/2013, con independencia de las cantidades a abonar por los usuarios del mismo, que ascienden a más de 250 millones de euros por cada una de las temporadas.

Posteriormente, con fecha 4 de abril de 2013 (es decir, antes del inicio de la primera prórroga de estos contratos) se dictó auto de declaración de concurso voluntario ordinario de acreedores sobre una de las empresas integrada en la UTE, acordándose la intervención por la administración concursal de las facultades de administración y disposición de la entidad concursada y nombrando a un administrador concursal independiente y a otro administrador concursal en condición de acreedor.

En relación con lo anterior, el artículo 207.2 de la LCSP preceptúa que "*La declaración de insolvencia en cualquier procedimiento y, en caso de concurso, la apertura de la fase de liquidación darán lugar a la resolución del contrato".* Sin embargo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en su Informe 4/2013, de 20 de diciembre, sobre "Prórroga de contrato con empresa incursa en prohibición para contratar", concluye lo siguiente:

> *"Primera.- La declaración en concurso de una empresa no es una causa automática de resolución del contrato sino que la Administración podrá, si así resulta conveniente para el interés público, continuar con la ejecución del contrato, siempre que no se haya producido la apertura de la fase de liquidación y que la empresa preste las garantías suficientes a juicio de aquélla para su ejecución.*
>
> *Segunda.- La prórroga de un contrato es una continuidad de éste, no un nuevo contrato, por lo que el contratista no ha de aportar nuevamente la documentación exigida para la licitación y adjudicación del contrato.*
>
> *Tercera.- Con carácter general, esta Comisión Permanente no considera lo más conveniente, por razones de interés público, que la Administración inste la prórroga de un contrato con una empresa que se encuentra incursa en prohibición de contratar. No obstante, podría prorrogarse por el tiempo necesario para efectuar una nueva licitación y formalización del contrato, siempre que la empresa preste las garantías suficientes a juicio de la Administración".*

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Aunque en el precitado informe de la citada Junta Consultiva se señala que *"la declaración en concurso de una empresa no es una causa automática de resolución del contrato*", también se manifiesta en el mismo que no parece lo más conveniente que la Administración inste la prórroga de un contrato con una empresa que se encuentra incursa en prohibición de contratar, pudiendo prorrogarse, no obstante, siempre que la empresa preste las garantías suficientes a juicio de la Administración; requisito que no se ha observado en la formalización de las prórrogas de estos contratos[3].

El auto de apertura de la fase de liquidación de la empresa en situación concursal se dictó el 21 de enero de 2014.

III.2.2.2.- PRÓRROGA TEMPORADA 2013/2014

En el ejercicio 2014 se imputó al presupuesto de gastos del IMSERSO la segunda fase de la temporada 2013/2014 (enero a agosto de 2014) y la primera fase de la 2014/2015 (septiembre a diciembre de 2014). Ambas temporadas se corresponden con las dos prórrogas de los contratos iniciales suscritos el 23 de diciembre de 2011.

La prórroga de los contratos para la ejecución de los servicios de organización, gestión y ejecución del programa de vacaciones para mayores y el mantenimiento del empleo en zonas turísticas en la temporada 2013/2014, destinado a 896.666 personas, fue suscrita el 30 de agosto de 2013 con una aportación del IMSERSO de 72.876.084 euros y un plazo de ejecución comprendido entre septiembre de 2013 a agosto de 2014. Sin embargo, posteriormente, y debido a la reducción del presupuesto de gastos del IMSERSO para el año 2014, con fecha 13 de septiembre de 2013 se suscribió una adenda a dicha prórroga, minorando la financiación del IMSERSO para la temporada 2013/2014 hasta un importe de 66.153.020 euros (4.453.000 euros para el año 2013 y 61.700.020 euros para el año 2014).

En el siguiente cuadro se refleja la distribución, por lotes, de las plazas asignadas en la temporada 2013/2014 para el PEVM así como los importes presupuestados para su financiación tanto por el IMSERSO como por los beneficiarios de este Programa:

[3] En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que dicho Instituto consideró que las otras dos empresas integrantes de la UTE aportaban la suficiente solvencia económica y financiera y técnica o profesional para la ejecución del contrato.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Cuadro nº 5

FINANCIACIÓN PEVM TEMPORADA 2013/2014[4]

LOTES	PLAZAS	FINANCIACIÓN (En euros)		
		IMSERSO	USUARIOS	TOTAL
1. Andalucía - Murcia	221.596	13.138.774	55.479.082	68.617.856
2. Cataluña-Comunidad Valenciana	311.701	18.283.640	77.088.938	95.372.578
3. Baleares-Canarias	270.841	25.149.424	92.867.864	118.017.288
4. Viajes culturales, turismo de naturaleza y viajes Internacionales	92.528	9.581.182	25.320.051	34.901.233
Totales	**896.666**	**66.153.020**	**250.755.935**	**316.908.955**

Como se deduce del cuadro anterior, la aportación del IMSERSO representa un 20,87% del gasto aprobado para la ejecución del Programa en la temporada 2013/2014.

Debido a que en 2014 se financiaron dos temporadas de este Programa (2013/2014 y 2014/2015), las obligaciones reconocidas en dicho ejercicio en el programa 3132 “Envejecimiento activo y prevención de la dependencia”, aplicación presupuestaria 2615 “Conciertos de servicios sociales con medios ajenos. Con entidades privadas”, ascendieron a 69.309.651 euros, de los que 61.319.976 euros corresponden a la segunda fase de la temporada 2013/2014 y 7.989.675 a la primera fase de la 2014/2015.

III.2.3.- Procedimiento de gestión, seguimiento y control

III.2.3.1.- GESTIÓN DEL PEVM

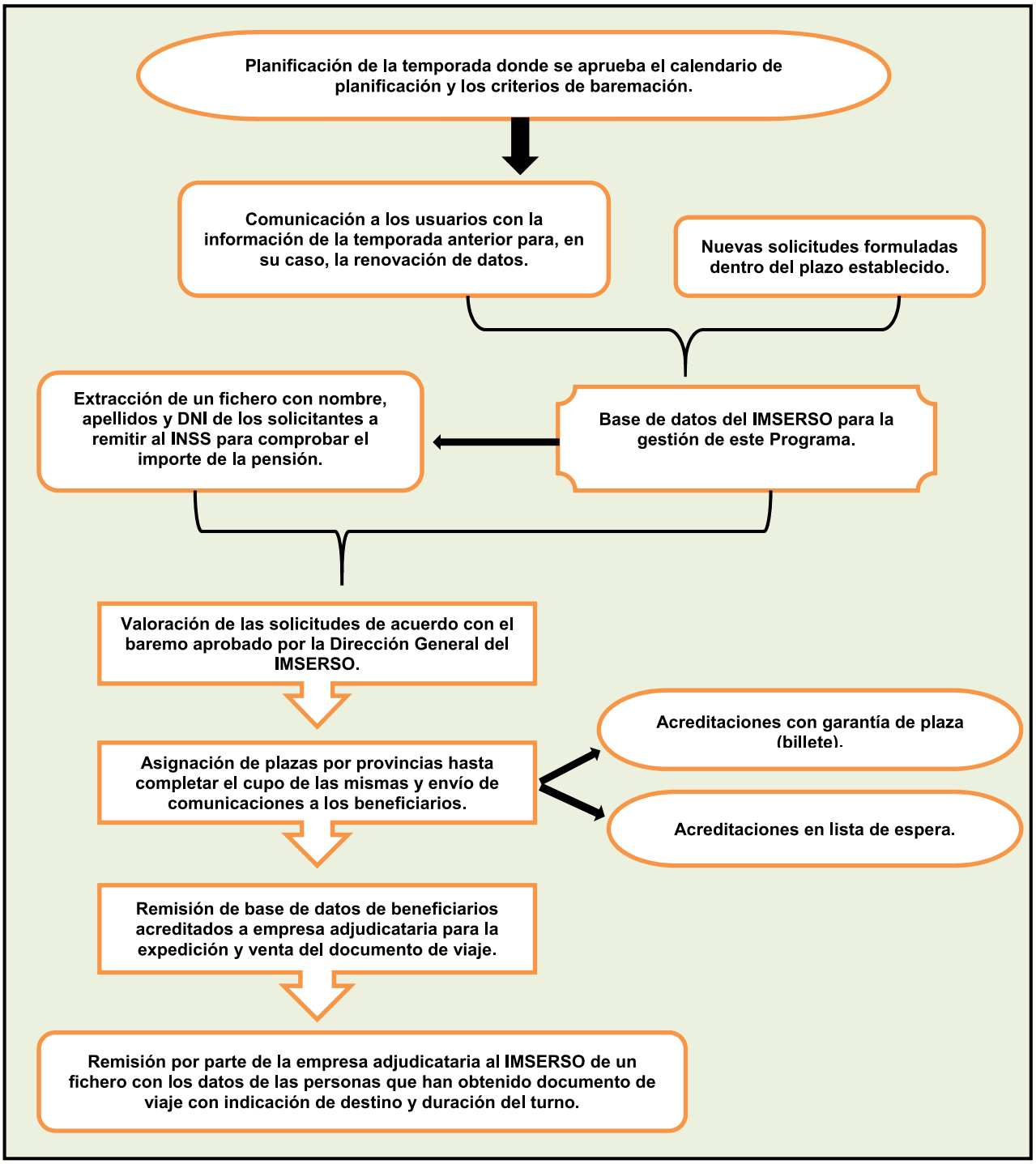
La regulación del PEVM se encuentra recogida, fundamentalmente, en el PCAP y en el PPT que rigen su contratación, en los que se describen, entre otras cuestiones, los requisitos para ser usuario del Programa, modalidad de viajes, comercialización, asistencia sanitaria complementaria, póliza de seguro, así como las funciones de inspección, seguimiento y control a desarrollar por el IMSERSO. Además, este cuenta con manuales de procedimiento en los que se distinguen las fases de ejecución del PEVM, que se indican en el siguiente flujograma:

[4] En el anexo nº 2 se detallan los viajes aprobados para la temporada 2013/2014, desglosando el importe individual de la aportación a financiar por el IMSERSO y por el beneficiario.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Flujograma nº 1

FASES DEL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DEL PEVM



En relación con el procedimiento de gestión del PEVM es necesario señalar lo siguiente:

1. Una vez recibidas en el IMSERSO las comunicaciones de los usuarios de temporadas anteriores modificando sus datos, así como las nuevas solicitudes, e incorporadas ambas a la

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

base de datos de gestión de este Programa, se extrae un fichero con el nombre, apellidos y documento nacional de identidad (DNI) de los solicitantes, para remitirlo al INSS como responsable de la gestión del Registro de Prestaciones Sociales Públicas, con la finalidad de que esta entidad gestora lo devuelva incluyendo el importe de la pensión de los que solicitan plaza en el Programa.

2. De acuerdo con el baremo previamente establecido y aprobado por la Dirección General del IMSERSO, en la valoración de las solicitudes se pondera, entre otras variables, la situación económica de los solicitantes, otorgando mayor puntuación a aquellos con menores ingresos. Sin embargo, dicha situación económica solo se tiene en consideración en esta fase, es decir, a los solos efectos de verificar su derecho a participar en el Programa; puesto que no se tiene en cuenta en la cuantificación del pago de las plazas vacacionales, que es idéntico para todos los usuarios del PEVM (dependiendo únicamente del destino y del número de estancias).

3. De acuerdo con la información facilitada por el IMSERSO, el cupo total de plazas asignadas para la temporada 2013/2014 ascendió a 1.280.150, es decir, un 43% superior a las previstas para dicha temporada (896.666). Esta situación es debida a que en años anteriores no todos los acreditados con reserva de plaza adquirieron su billete de viaje; por lo que el IMSERSO emite acreditaciones con plazas aseguradas por un número superior a las ofertadas.

III.2.3.2.- SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PEVM

Los procedimientos de seguimiento y control de la ejecución del PEVM a llevar a cabo por parte del IMSERSO se recogen, principalmente, en el PPT y en el PCAP que rigen la ejecución de estos contratos.

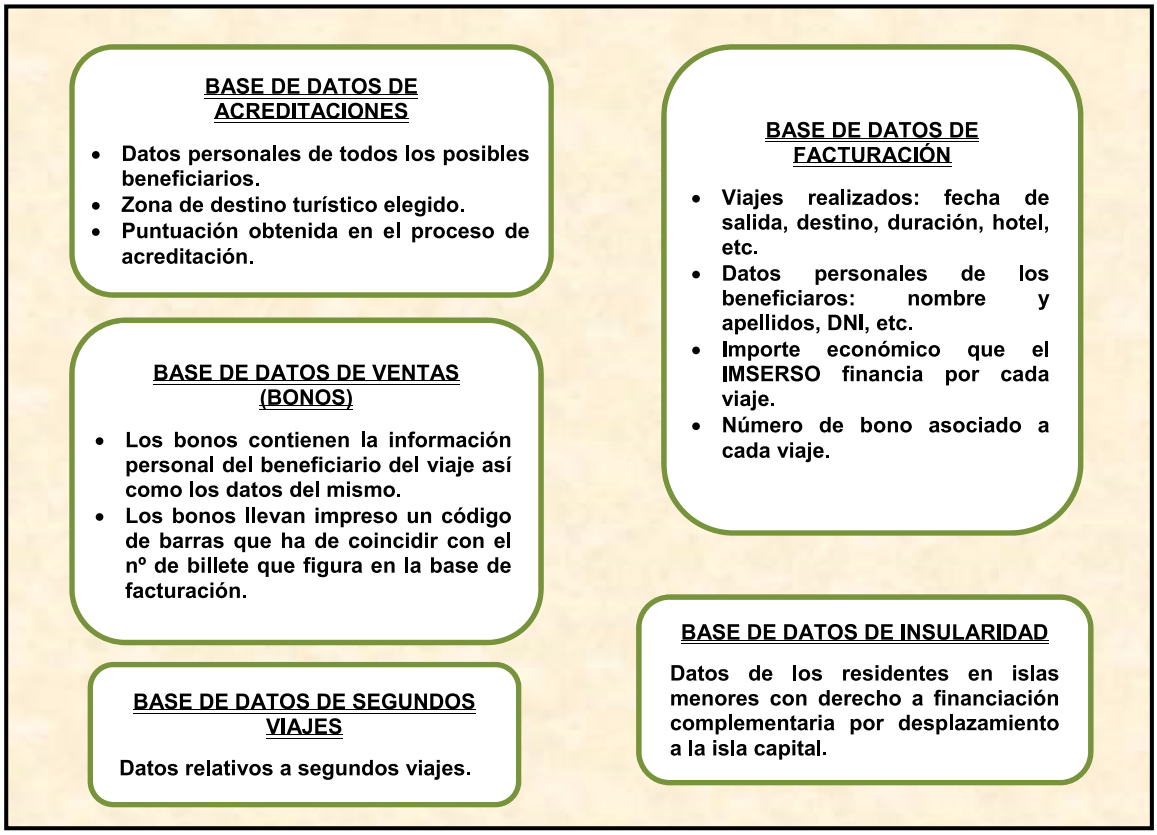
Para la gestión y organización del PEVM el IMSERSO dispone de una aplicación informática, denominada “Hermes”, que desarrolla todo el ciclo de dicho Programa (desde la renovación y entrega de nuevas solicitudes hasta los procesos de acreditación, remisión de comunicaciones a los usuarios y su facturación).

Para verificar el cumplimiento de las actuaciones de seguimiento y control encomendadas al IMSERSO, en la fiscalización se solicitaron las bases de datos, relativas a las temporadas 2013/2014 y 2014/2015, correspondientes a las acreditaciones, ventas, segundos viajes, insularidad y facturación, con el contenido que se indica en el siguiente gráfico:

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Gráfico nº 1

BASES DE DATOS DEL PEVM



En el análisis de las bases de datos facilitadas por el IMSERSO, indicadas en el gráfico anterior, se ha observado lo siguiente:

1. El IMSERSO realiza una serie de verificaciones con el fin de comprobar los datos del beneficiario contrastando la información remitida por la empresa adjudicataria, relativa a la facturación de los viajes realizados, con la base de datos de acreditaciones, si bien sólo se cruza el campo relativo al DNI, con el fin de comprobar que los usuarios incluidos en las facturas se encuentran debidamente acreditados. La información corregida se incorpora a la base de datos de facturación que utiliza el IMSERSO para la gestión del Programa.

   En la fiscalización se han detectado diferencias en 6.573 beneficiarios, que no fueron localizados en el cruce efectuado mediante el DNI con la base de datos de acreditaciones. Además, se ha observado la existencia de beneficiarios con coincidencia en el número de DNI, pero no en sus nombres y apellidos, lo cual dificulta las posibles comprobaciones a realizar[5].

[5] En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que los beneficiarios no incluidos en la base de datos de acreditaciones corresponden a españoles residentes en el extranjero que fueron seleccionados directamente por las Consejerías de Empleo y Seguridad Social de las distintas embajadas, los cuales no fueron incorporados posteriormente a la mencionada base de datos.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

2. El campo relativo al DNI no incorpora la letra asociada al mismo, lo que supone que el IMSERSO no disponga de un método de verificación inmediato cuando cruza las bases de datos a través del número de DNI.

3. El IMSERSO contrasta la base de datos de ventas (bonos) con la de facturación, si bien solo se cruza el número de bono con el de viaje que figura en la base de datos de facturación, lo que genera diferencias entre ambas bases. Así, en la fiscalización se han observado diferencias en el DNI y entre este y los nombres y apellidos, debido a que las personas que figuran en los bonos no se localizan con los mismos datos en las bases de acreditaciones ni de facturación.

Del análisis de las bases de datos facilitadas a este Tribunal no queda debidamente acreditado que el IMSERSO proceda a realizar comprobaciones y verificaciones exhaustivas sobre la información que, en soporte informático, le remite la empresa adjudicataria, validando, con carácter general, la información sobre los usuarios que figura en las facturas presentadas por aquella. Dichos datos son los que aparecen reflejados, finalmente, en los informes anuales del IMSERSO, incluyéndose, en los relativos a 2013 y 2014, un cuadro informativo de los usuarios del Programa, donde se refleja el número de estos que figuran en las mencionadas facturas.

En este sentido cabe señalar que los datos de los meses de octubre a diciembre de 2013 del informe anual se corresponden con los relativos a las dos primeras facturas presentadas por la empresa adjudicataria con fecha de expedición 20 de noviembre de 2013, por lo que no se tienen en cuenta, al menos, aquellos usuarios cuyos viajes se iniciaron desde esta fecha hasta final de año, que fueron considerados usuarios comprendidos en el periodo de enero a junio de 2014.

En el siguiente cuadro se recogen las diferencias observadas entre la información relativa a los usuarios del PEVM obrante en la base de datos de facturación y su correspondencia con la recogida en los Informes anuales del IMSERSO (coincidentes con las facturas emitidas por la empresa adjudicataria):

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Cuadro nº 6

DIFERENCIAS ENTRE LOS USUARIOS RECOGIDOS EN LA BASE DE DATOS DE FACTURACIÓN Y LOS INFORMES ANUALES DEL IMSERSO

ZONA DE DESTINO	BASE DE DATOS DE FACTURACION			INFORME ANUAL 2013	INFORME ANUAL 2014	TOTAL	DIFERENCIA ENTRE AMBAS BASES
	Nº USUARIOS VIAJES SALIDA 2013	Nº USUARIOS VIAJES SALIDA 2014	TOTAL	OCTUBRE/ DICIEMBRE 2013	ENERO/ JUNIO 2014		
Andalucía	54.757	142.717	197.474	15.422	181.439	196.861	613
Islas Baleares	24.210	133.051	157.261	10.087	147.199	157.286	(25)
Islas Canarias	37.047	64.603	101.650	7.081	94.547	101.628	22
Cataluña	16.558	81.316	97.874	8.211	89.688	97.899	(25)
Comunidad Valenciana	61.184	154.306	215.490	13.505	201.982	215.487	3
Murcia	4.274	18.433	22.707	0	23.297	23.297	(590)
Circuitos culturales	26.258	59.945	86.203	7.381	78.822	86.203	0
Turismo naturaleza	1.586	4.830	6.416	393	6.023	6.416	0
Total	**225.874**	**659.201**	**885.075**	**62.080**	**822.997**	**885.077**	**(2)**

Como se deduce del cuadro anterior, el número de beneficiarios que figura en las facturas correspondientes a la temporada 2013/2014 difiere de la información recogida en la base de datos de facturación, correspondiendo la mayor diferencia (590) a usuarios de estancias sin transporte que viajaron en temporada baja a Andalucía y no a Murcia, como figura en la factura número 2052/14/I.

Cabe indicar, asimismo, las notables diferencias en los viajes realizados en los primeros meses de la temporada (de octubre a diciembre de 2013), que, según la base de datos de facturación fueron 225.874, mientras que según las facturas 1508/13/I y 1509/13/I ascendieron a 62.080.

Los errores y deficiencias detectadas en el análisis efectuado sobre las bases de datos certificadas por el IMSERSO con fecha 27 de agosto de 2015 (temporada 2013/2014) y 26 de enero de 2016 (temporada 2014/2015), así como en las facturas, deberían dar lugar a la rectificación de las facturas presentadas por la UTE adjudicataria del concurso, por errores materiales así como por la posible anulación de algún beneficiario, habiendo abonado el IMSERSO los importes comunicados por la empresa adjudicataria sin ningún tipo de modificación.

III.2.3.3.- CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE MANTENIMIENTO DEL EMPLEO EN ZONAS TURÍSTICAS

Con independencia de la organización, gestión y ejecución del PEVM, el contrato indicado anteriormente tiene por objeto la generación o mantenimiento del empleo en la industria turística en temporada baja (octubre a junio), adquiriendo la empresa adjudicataria el compromiso de que en las zonas de destino se realice la contratación o mantenimiento de 1.000 puestos de trabajo netos por cada 7.500 plazas de ocupación diaria durante los meses de duración del Programa, o la parte proporcional que corresponda.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

El seguimiento y control de la contratación efectuada con cargo al PEVM y, en consecuencia, el cumplimiento del mencionado objetivo de creación de empleo, corresponde a la Comisión Especial, creada por el Consejo General del IMSERSO en cada una de las zonas donde se desarrolla este Programa, en virtud de lo previsto en el artículo 9.3 de la Orden del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, de 17 de enero de 1980, por la que se aprueba el Reglamento y Funcionamiento de los Consejos Generales del Instituto Nacional de la Salud y el Instituto Nacional de Servicios Sociales (actual IMSERSO). En cumplimiento de dicho precepto, el 24 de septiembre de 1992, el Consejo General del entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales publicó el Acuerdo de Creación de Comisiones Especiales para el Seguimiento del Programa de Vacaciones de la Tercera Edad, en el que se convino la creación de un total de cinco Comisiones Especiales (además de una relativa a los denominados circuitos culturales), una en cada Comunidad Autónoma en función de las zonas turísticas de mayor oferta de plazas hoteleras dentro del PEVM (excepto en el caso de la Región de Murcia que se integró en la Comunidad Autónoma de Andalucía).

Las funciones de estas Comisiones son, entre otras, las siguientes:

1. Seguimiento y control del empleo generado en los establecimientos participantes en el PEVM de acuerdo con lo dispuesto en los pliegos que rigen la contratación.

2. Examen de la contratación laboral llevada a cabo por los hoteles que participen en el Programa. Para ello, la empresa adjudicataria debe presentar una copia de los contratos formalizados.

3. Proponer a la Dirección del Instituto la supresión o eliminación del Programa de aquellos establecimientos en los que se hayan detectado incumplimientos en sus obligaciones.

4. Recabar toda la información relativa al número de usuarios, turnos y hoteles participantes.

5. Informar a la Dirección del Instituto, cuando lo considere, sobre la situación y condiciones de los hoteles incluidos en el Programa, sobre su funcionamiento así como, en su caso, sobre la presentación de expediente de regulación de empleo durante la participación en el Programa.

Asimismo, en el Acuerdo de creación de las Comisiones se estipuló que las mismas se reunirían bimestralmente con carácter ordinario. Las fechas de constitución de aquellas, así como las reuniones mantenidas durante la temporada 2013/2014 se recogen en el siguiente cuadro:

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Cuadro nº 7

COMISIONES ESPECIALES TEMPORADA 2013/2014

ZONAS	FECHA CONSTITUCIÓN	REUNIONES CELEBRADAS EN LA TEMPORADA 2013/2014		
		ORDINARIAS	EXTRAORDINARIAS	TOTAL
Andalucía-Murcia	30.11.1992	3	0	3
Islas Baleares	10.12.1992	2	0	2
Islas Canarias	21.05.1993	1	0	1
Cataluña	17.12.1992	2	0	2
Comunidad Valenciana	24.11.1992	3	0	3
Circuitos culturales	15.11.2006	0	0	0
Totales		**11**	**0**	**11**

Del cuadro anterior se deduce que ninguna Comisión se reunió con carácter bimensual durante la ejecución del PEVM en la temporada 2013/2014 (septiembre 2013 a agosto de 2014), justificando el IMSERSO este incumplimiento en la insuficiente dotación de personal.

Además, la Comisión de seguimiento de los circuitos culturales, constituida en el año 2006, no se ha reunido en la temporada 2013/2014 ni en las anteriores tras su constitución, por lo que el preceptivo Informe de evaluación y seguimiento relativo a estos destinos tuvo que ser elaborado por el IMSERSO. Por su parte, la Comisión Especial de Canarias solamente se reunió una vez (noviembre de 2013) con el fin de realizar la evaluación de la temporada 2012/2013.

Por otro lado, de acuerdo con las actas facilitadas sobre las reuniones de las diferentes Comisiones Especiales para el Seguimiento, todas se han reunido con un número menor de representantes que los descritos en el punto tercero del acuerdo de creación de aquellas (tres representantes de la Administración Pública, tres de las organizaciones sindicales, tres de las organizaciones empresariales, un representante de la empresa adjudicataria y un funcionario del IMSERSO en calidad de secretario).

Tal y como se ha indicado anteriormente, estas Comisiones deberán examinar la contratación llevada a cabo por los hoteles que participen en el PEVM, debiendo presentar la empresa adjudicataria una copia de los contratos formalizados por aquellos. Esta obligación fue posteriormente sustituida por la elaboración, por cada hotel, de un anexo (cuyo modelo figura en el Informe de evaluación), de aplicación en la temporada 2013/2014, que incluya datos sobre el número de contrataciones realizadas (por tipos) así como del número de estancias, tanto de usuarios de viajes del IMSERSO como ajenas.

Como consecuencia de esta modificación, el IMSERSO no dispone de la información relativa a los datos de las personas contratadas por los hoteles, lo que no permite al citado Instituto, ni ha posibilitado a este Tribunal, contrastar la información con la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) sobre las contrataciones efectuadas y la duración de las mismas.

El Informe de evaluación de la contratación efectuada en la temporada 2013/2014 fue realizado el 24 de octubre de 2014 y abarca desde el mes de noviembre de 2013 hasta abril de 2014 (es decir,

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

180 días)[6]. Para la elaboración de este Informe, cada hotel participante en el PEVM ha de remitir mensualmente, tanto a la empresa adjudicataria como al Presidente de la respectiva Comisión de seguimiento, la siguiente información: trabajadores fijos, número de contratos de más de seis meses, número de trabajadores fijos discontinuos, número de trabajadores temporales, número de estancias de clientes no derivados del IMSERSO y número de estancias de clientes proporcionados por esta entidad gestora.

Con la información indicada anteriormente y para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula 13 del precitado PPT, en el que se determina que la relación ocupación/empleo ha de alcanzar la cifra de un trabajador por cada 7,5 estancias, las Comisiones deben calcular tres ratios: generación de empleo, mantenimiento del empleo en relación con el PEVM y mantenimiento del empleo con carácter general.

Del Informe de evaluación, y a efectos del cálculo de los ratios exigidos en la mencionada cláusula 13 del PPT, se deducen los siguientes datos:

1. En el PEVM han participado, durante la temporada 2013/2014, 285 hoteles distribuidos entre las distintas CCAA de destino, además de 72 hoteles de circuitos culturales.

2. Las estancias financiadas por el IMSERSO ascendieron a 6.428.276, mientras que las correspondientes a clientes ajenos al PEVM se elevaron a 5.435.983. Por ello, al dividir la cifra de dichas estancias entre los 180 días que abarca la temporada, resulta una cifra de estancias diarias de 35.712 y 30.200, respectivamente.

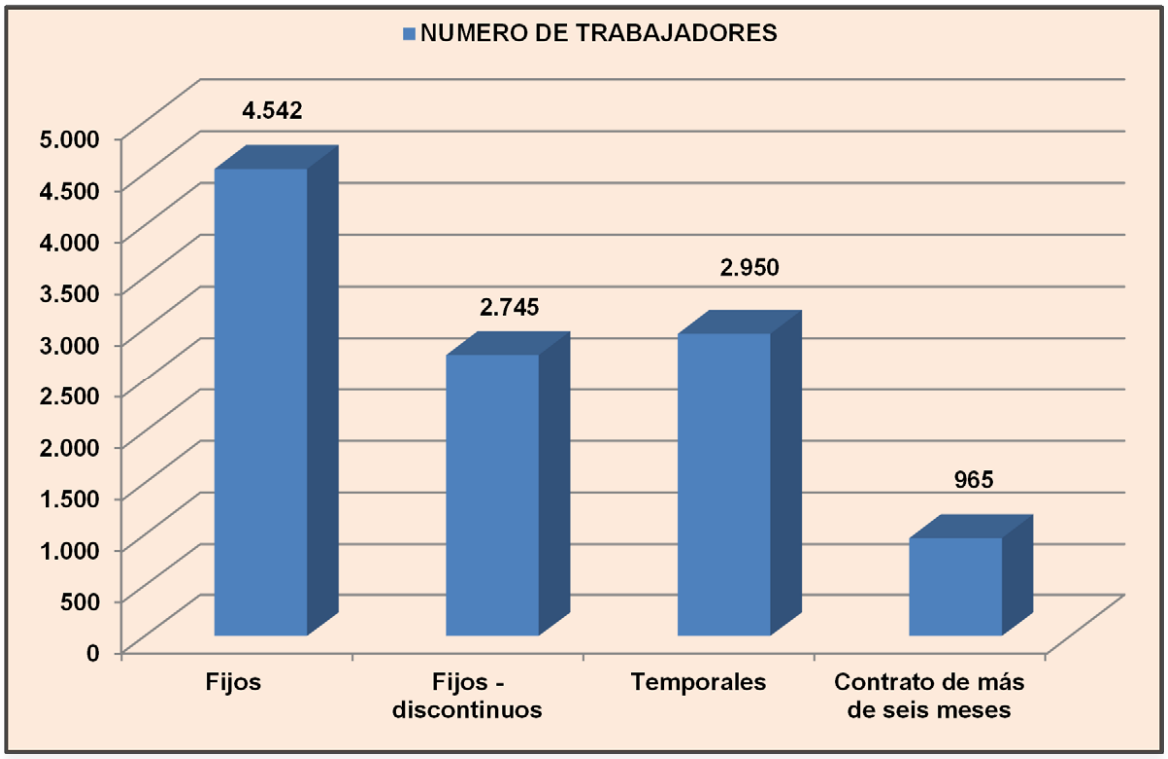
3. Por lo que respecta al personal de los hoteles, en el gráfico siguiente se recogen las cifras de contratación:

[6] En la zona de Canarias y circuitos culturales la temporada comprende desde noviembre de 2013 a junio de 2014, quedando fuera de dicha evaluación los denominados viajes de “Turismo naturaleza”.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Gráfico nº 2

TRABAJADORES CONTRATADOS PEVM TEMPORADA 2013/2014



Del gráfico anterior se puede concluir que en la temporada 2013/2014 del Programa se han generado 6.660 nuevos puestos de trabajo y se han mantenido 4.542.

Al relacionar la información recogida anteriormente se obtienen los siguientes ratios relativos a la generación y mantenimiento del empleo en la citada temporada 2013/2014:

- Ratio 1.- Generación de empleo: (35.712/6.660) = 5,36.
- Ratio 2.- Mantenimiento del empleo en relación con el PEVM: (35.712/11.202) = 3,19.
- Ratio 3.- Mantenimiento del empleo con carácter general: [(35.712+30.200)/11.202] = 5,88

De los datos anteriores se deduce que los ratios superan el nivel establecido en el PPT (un trabajador por cada 7,5 estancias), si bien, como se ha señalado anteriormente, este Tribunal no ha podido verificar la fiabilidad de esta información, al no disponer de la identificación de las personas contratadas para su posterior comprobación con la información obrante en la TGSS.

III.2.4.- Financiación del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores

En el siguiente cuadro se recoge el número de plazas inicialmente aprobadas y las finalmente adjudicadas, atendiendo a su tiempo de duración, en el PEVM para la temporada 2013/2014:

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Cuadro nº 8

VIAJES APROBADOS/REALIZADOS TEMPORADA 2013/2014

DURACION VIAJE	PLAZAS INICIALMENTE APROBADAS	PLAZAS ADJUDICADAS	% DESVIACION
5 días	4.076	6.416	57,41
6 días	71.902	86.203	19,89
8 días	341.624	423.208	23,88
10 días	243.918	247.166	1,33
15 días	204.546	96.739	(52,71)
15 días combinados	27.400	25.345	(7,51)
Personas de nacionalidad portuguesa con convenio	3.200	0	(100,00)
Total	**896.666**	**885.077**	**(1,29)**

El proceso de facturación se inicia con la remisión al IMSERSO, por la empresa adjudicataria, de la factura en soporte papel acompañada de un fichero con detalle, para cada viaje efectuado, del nombre y DNI del beneficiario, así como los datos del viaje.

En el siguiente cuadro se recogen los conceptos e importes de facturación correspondientes a la temporada 2013/2014, obtenidos de las facturas remitidas por la empresa adjudicataria:

Cuadro nº 9

CONCEPTOS DE FACTURACIÓN TEMPORADA 2013/2014

CONCEPTO	BENEFICIARIOS QUE HAN DISFRUTADO DE VIAJE	IMPORTE (En euros)
Primeros viajes	725.981	50.346.659
Segundos viajes	159.096	10.411.167
Insularidad (financiación complementaria que corresponde a 2.095 usuarios por 73,77 euros cada uno)		154.548
Póliza aseguramiento colectivo		3.124.825
Póliza asistencia sanitaria complementaria		1.678.028
Distribución y gestión de solicitudes		57.636
Totales	**885.077**	**65.772.863**

De la comparación de los datos incluidos en el cuadro anterior y de otra información que se detalla a lo largo del presente Informe se deduce que los viajes previstos para la temporada ascendían a 896.666, aunque únicamente se facturaron 885.077. En cuanto a su importe, si bien se han presupuestado 66.153.020 euros, el gasto final ascendió a 65.772.863 euros, de los cuales 4.452.887 euros fueron aplicados al presupuesto de 2013 y el resto (61.319.976 euros) al de 2014.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

El PCAP contempla las modalidades de facturación por la empresa adjudicataria, diferenciando las siguientes:

1. Primeras facturas de cada temporada (antes de finalizar cada año natural) comprendiendo estas los gastos de la póliza de aseguramiento colectivo; la de asistencia sanitaria complementaria, el importe correspondiente a la distribución y gestión de las solicitudes y el 15% de anticipo por operaciones preparatorias del contrato, que es posteriormente descontado en la facturación de los viajes.

2. Facturas de primeros viajes expedidas a medida que se realizan los mismos.

3. Facturas de segundos viajes.

4. Facturas de los bonos correspondientes a los beneficiarios procedentes de las islas Canarias y Baleares, en concepto de insularidad.

5. Facturas de la liquidación final de la temporada.

En relación con el proceso de facturación del PEVM, el PCAP establece un régimen especial de penalizaciones en caso de incumplimiento de determinadas obligaciones por la empresa adjudicataria (entre otros, la demora en la iniciación del plazo establecido para la ejecución del Programa, el incumplimiento del número de plazas ocupadas en la totalidad del período, la ejecución del contrato en relación con el número de plazas de avión y el número de estancias en hoteles de cuatro estrellas ofertadas en el proceso de adjudicación del contrato). El alcance de estas penalizaciones es el siguiente:

1. Las penalizaciones por incumplimiento de las plazas ocupadas en la totalidad del periodo son las siguientes:

   a) Penalización del 0,1% sobre el total del contrato de la temporada en que se produzca el incumplimiento (Impuesto sobre el Valor Añadido –IVA- excluido), si la ocupación está comprendida entre el 96 y el 99%, salvo que por la empresa adjudicataria se acredite la falta de demanda, cancelación o renuncia por parte de los usuarios.

   b) Penalización del 0,5% si la ocupación está comprendida entre el 90 y el 95%.

   c) Penalización del 1% si la ocupación es inferior al 90%.

   A este respecto, el contrato formalizado por cada lote no especifica si las penalizaciones se han de computar sobre el conjunto del programa de vacaciones o respecto a cada lote del contrato. Asimismo tampoco se especifica si la penalización se aplica sobre el importe total del lote respectivo o hay que considerar exclusivamente el destinado a viajes, excluidas las pólizas, los gastos de gestión y distribución y la financiación complementaria por insularidad. No obstante, conviene precisar que se suscribe un contrato por cada uno de los lotes recogidos en el concurso, pudiendo considerarse que las penalizaciones se apliquen sobre el importe total del lote (IVA excluido), el cual constituye la cantidad a financiar por el IMSERSO.

2. Para las penalizaciones en relación con el número de plazas de avión y el de estancias en hoteles de cuatro estrellas el PCAP dispone los siguientes porcentajes:

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Cuadro nº 10

PENALIZACIONES TEMPORADA 2013/2014

MEDIOS	PENALIZACIONES SEGÚN EL % DE LOS MEDIOS UTILIZADOS PARA LA GESTIÓN		
	80-89%	70-79%	MENOS DEL 70%
Nº plazas en avión	0,50	1,00	5,00
Nº de estancias en hoteles de cuatro estrellas	0,50	1,00	5,00

La UTE adjudicataria, en su escrito de remisión al IMSERSO del cuadro resumen correspondiente a la temporada 2013/2014, señala que se han cumplido todos los requisitos establecidos anteriormente, manifestando que se superaron los límites señalados en el PCAP.

Por lo que respecta al número de plazas vendidas, los datos figuran en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 11

PLAZAS VENDIDAS TEMPORADA 2013/2014

LOTES	PLAZAS OFERTADAS (A)	PLAZAS VENDIDAS (B)	% (B/A)	PLAZAS VENDIDAS Y CANCELADAS CON REEMBOLSO (C)	% (B+C) / (A)	PLAZAS VENDIDAS Y CANCELADAS POR RENUNCIA DEL USUARIO (D)	% (B+C+D) / (A)
1	221.596	220.181	99,36	11.579	104,59	37.552	121,53
2	311.701	308.706	99,04	15.530	104,02	48.447	119,56
3	270.841	257.235	94,98	11.974	99,40	53.166	119,03
4	92.528	98.955	106,95	4.630	111,95	13.711	126,77
Totales	**896.666**	**885.077**	**98,71**	**43.713**	**103,58**	**152.876**	**120,63**

De los datos que figuran en el cuadro anterior se deduce que en el lote nº 3 los viajes realizados supusieron el 94,98% de las plazas ofertadas, por lo que aplicando una interpretación literal de la cláusula 14.4.2) del PCAP se habría producido un incumplimiento que hubiera generado una penalización del 0,5% sobre el importe adjudicado (IVA excluido), en contra de lo manifestado por la UTE, que, tal y como se ha señalado anteriormente, considera que se supera el límite al tener en cuenta tanto las plazas “vendidas y canceladas con reembolso” como las plazas “vendidas y canceladas por renuncia del usuario”. Hay que señalar que en ambos casos las plazas pueden ponerse de nuevo a la venta y, por tanto, incluirse entre las “plazas vendidas/utilizadas”.

El lote nº 3 tuvo una asignación total de 20.784.648 euros (IVA excluido), por lo que si se hubiese aplicado dicha interpretación y, en consecuencia, aplicado la penalización del 0,5%, el IMSERSO debería haber minorado la facturación de la empresa adjudicataria en un importe de 103.923 euros.

En relación con lo anterior, el Director General del IMSERSO manifiesta, en el trámite de alegaciones, que, de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula 14.4 del PCAP que rigió esta contratación, la imposición de estas penalizaciones viene condicionada a que por la empresa adjudicataria se acredite, en su caso, la falta de demanda, cancelación o renuncia por parte de los usuarios del Programa, acreditación que el IMSERSO consideró justificada en virtud de la información facilitada por la empresa adjudicataria.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Los datos relativos a las ventas de billetes de avión figuran en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 12

PLAZAS DE AVION VENDIDAS TEMPORADA 2013/2014

LOTES	PLAZAS TEMPORADA OFERTADAS (A)	PLAZAS VENDIDAS (UTILIZADAS) (B)	% (B)/(A)
1	132.604	139.559	105,24
2	159.079	137.205	86,25
3	245.740	254.289	103,48
4	45.936	50.589	110,13
Totales	**583.359**	**581.642**	**99,71**

De acuerdo con los datos de este cuadro, en el lote número 2 se habría producido un incumplimiento cuya penalización sería del 0,5%, aunque la UTE considera que en este caso tampoco vulneró los límites establecidos puesto que en su cómputo ha tenido en cuenta las plazas vendidas y anuladas. Sin embargo, este Tribunal considera que únicamente han de tenerse en cuenta las plazas vendidas y utilizadas, ya que el PCAP hace referencia a la comparación de la "ejecución del contrato" con los medios ofertados, debiendo entenderse por ejecución las plazas realmente utilizadas, que son las que deben ser financiadas por el IMSERSO.

Teniendo en cuenta que el lote número 2 tuvo una asignación de 15.110.446 euros (IVA excluido), el importe económico de la posible penalización, aplicando el 0,5%, se elevaría a 75.552 euros. Sin embargo, la liquidación presentada por la empresa adjudicataria en agosto de 2014 fue aprobada por el IMSERSO el 17 de octubre de 2014, sin aplicar ningún tipo de penalización.

III.2.4.1.- PÓLIZA DE ASEGURAMIENTO COLECTIVO

El PEVM incluye una póliza de seguros colectiva que ha de contratar la empresa adjudicataria, con la finalidad de cubrir diferentes contingencias de los usuarios y cuyo importe forma parte del contrato que suscribe el IMSERSO con aquella, debiendo señalarse que hasta la temporada 2006/2007 la entidad gestora contrataba directamente esta póliza colectiva de seguros a través de un procedimiento abierto, mientras que en el PEVM correspondiente a las temporadas 2007 a 2009 (prorrogado hasta el año 2011) esta póliza se incluye dentro del PCAP de la licitación.

En la cláusula 11 del PCAP que rige esta contratación figura, entre los criterios de valoración de las ofertas presentadas (dentro de la "Calidad de la Oferta. Criterios objetivos"), un apartado relativo a la póliza de seguros en el que se señala que la puntuación máxima será otorgada al licitador que presente la mejor oferta, la cual deberá estar adaptada a las condiciones del PPT. A su vez, el punto 1.6 de la mencionada cláusula 11 valora el "Aseguramiento usuarios" con un máximo de 10 puntos, especificando dos aspectos: el tiempo en el pago de los reembolsos y la aportación de medios humanos, materiales y técnicos en la póliza de aseguramiento colectivo.

Para el seguimiento de la gestión de esta póliza de seguros se crea una comisión formada por dos miembros del IMSERSO (a quienes corresponde la presidencia y secretaría), uno de la compañía de seguros y otro de la empresa adjudicataria del contrato. En relación con dicha comisión hay que indicar lo siguiente:

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

- Sus principales funciones son el análisis y estudio de las reclamaciones efectuadas por los usuarios y la aprobación, en su caso, de las estadísticas mensuales que debe presentar la compañía aseguradora.

- Sus acuerdos son vinculantes.

- Deberá celebrar reuniones, en sesión ordinaria, en la primera semana de los meses correspondientes al desarrollo del Programa y, en sesión extraordinaria, cuando lo solicite cualquiera de las partes que la integran, levantándose un acta de cada reunión. Cabe señalar que durante la fiscalización solo se han facilitado a este Tribunal las actas de dos sesiones (diciembre de 2013 y junio de 2014), de lo que cabe deducir que no se han celebrado todas las sesiones mensuales previstas en la cláusula 10 del PPT sino las correspondientes al inicio y final de cada temporada, justificando el IMSERSO este incumplimiento en la falta de dotación de personal con que cuenta la unidad destinada al seguimiento del PEVM.

- Deberá elaborar, a la finalización de la ejecución del contrato, un Informe-Memoria suscrito por todos los miembros en el que se contemplen las actuaciones de la misma en relación con las competencias que tiene atribuidas, al que unirá la totalidad de las actas correspondientes a las sesiones celebradas.

El 21 de septiembre de 2011, el representante de la UTE adjudicataria del contrato y el Director General de la entidad aseguradora suscribieron el acuerdo de prórroga de la póliza de seguros colectiva vigente hasta dicha fecha, debiendo señalarse, en primer lugar, que esta prórroga fue suscrita con anterioridad a la firma, el 23 de septiembre de 2011, de los contratos para la ejecución de los servicios de organización, gestión y ejecución del PEVM, si bien dichos contratos fueron adjudicados por resolución de la Dirección General del IMSERSO con fecha 26 de julio de 2011.

En relación con lo anterior cabe señalar que para las temporadas objeto del presente PEVM (2011/2012 y 2012/2013) se debería haber suscrito una nueva póliza de seguros y no prorrogar la anterior, teniendo en cuenta que la UTE adjudicataria del concurso no se encontraba integrada por las mismas empresas que en el año 2007 suscribieron la anterior póliza, puesto que una de ellas fue declarada en concurso de acreedores en el año 2010.

Respecto a la temporada 2013/2014 del PEVM, el IMSERSO ha facilitado a este Tribunal el anexo II al acuerdo de prórroga de la póliza de seguros colectiva, suscrito el 30 de septiembre de 2013, en cuya cláusula cuarta, denominada “Remuneración y Modalidad de Pago”, figura el importe de la prima anual con el detalle siguiente:

Cuadro nº 13

PRIMA ANUAL PÓLIZA DE ASEGURAMIENTO COLECTIVO

CONCEPTO	IMPORTE
Prima neta, más comisiones	2.750.054
Consorcio	2.191
Impuestos	169.128
Total	**2.921.373**

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Para la temporada 2013/2014, la empresa adjudicataria abonó a la entidad aseguradora un importe total de 2.921.373 euros de forma fraccionada (diez mensualidades), de acuerdo con un calendario de vencimientos establecido entre el 25 de octubre de 2013 y el 25 de julio de 2014.

El IMSERSO abonó a la UTE adjudicataria, en enero de 2014 de forma anticipada y en un solo pago, un total de 3.124.825 euros, de acuerdo con lo recogido en el presupuesto de licitación y en la factura 1594/14/5, de 14 de enero de 2014 expedida por dicha empresa adjudicataria en concepto de "abono correspondiente a los importes para la gestión de la póliza de aseguramiento colectivo", disponiendo con ello la empresa, de forma anticipada, de unos fondos que pueden proporcionarle unos rendimientos económicos adicionales al propio beneficio de su gestión.

En relación con lo anterior, el Director General del IMSERSO manifiesta, en el trámite de alegaciones, que el pago de las pólizas de aseguramiento colectivo y de asistencia sanitaria complementaria se efectuó de conformidad con lo dispuesto en la cláusula 1 del PCAP que rigió dicha contratación. En relación con ello, este Tribunal considera que si bien esta forma de pago es conforme con lo dispuesto en el citado PCAP, proporciona a la empresa adjudicataria del PEVM unos rendimientos económicos adicionales.

III.2.4.2.- ASISTENCIA SANITARIA COMPLEMENTARIA

La cláusula 9 del PPT establece que las empresas adjudicatarias vendrán obligadas a prestar asistencia sanitaria, complementaria a la de la Seguridad Social, en cada establecimiento hotelero –a excepción de los hoteles incluidos en los circuitos culturales y turismo de naturaleza-, garantizando un servicio mínimo, de una hora diaria, de un médico y de un ATS/DUE por cada 200 personas o fracción. A estos efectos, las empresas licitadoras deberán presentar un plan de asistencia sanitaria complementaria acorde con lo descrito en el mencionado pliego.

Al igual que en la póliza de aseguramiento colectivo, el punto 1.5 de la cláusula 11 del PCAP contempla, entre los criterios de valoración, el relativo a la "Asistencia Sanitaria", disponiendo que se valorará con un máximo de 10 puntos al licitador que oferte en el plan de asistencia sanitaria un mayor número de horas de médico y ATS/DUE, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 9 del PPT. En el proceso de adjudicación, el IMSERSO otorgó la máxima puntación a la oferta presentada por la UTE adjudicataria.

El 21 de septiembre de 2011 la empresa adjudicataria suscribió con la entidad aseguradora un contrato de prestación de servicios cuyo objeto era proporcionar cobertura de asistencia sanitaria complementaria durante las temporadas 2011/2012 y 2012/2013, que quedaría automáticamente prorrogado para las siguientes temporadas, salvo denuncia previa por cualquiera de las partes firmantes.

En la cláusula sexta de este contrato, relativa a la remuneración y modalidad de pago, figura el importe anual del contrato para cada una de las dos temporadas, estableciendo un calendario de pagos mensuales que comenzaría el 25 de octubre del primer año de cada temporada y finalizaría el 25 de julio del año siguiente.

El 30 de septiembre de 2013 se firmó el anexo II al contrato de prestación de servicios para la temporada 2013/2014 y en el mismo se modifica la cláusula sexta del contrato inicial, para la actualización del importe anual del servicio, cuantificándose en 1.406.600 euros el importe a abonar por la UTE adjudicataria a la entidad aseguradora.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Cabe señalar que para esta temporada, en enero de 2014 el IMSERSO abonó a la UTE adjudicataria del contrato el importe total recogido en la factura número 1595/14/I, de 14 de enero de 2014, en concepto de "Abono correspondiente a los importes previstos de Asistencia Sanitaria Complementaria", que ascendió a 1.678.028 euros (de acuerdo con el importe recogido en la licitación), en un pago único, mientras que la UTE fracciona el pago en 10 mensualidades, por lo que esta dispuso de forma anticipada de unos fondos que pudieron proporcionarle unos rendimientos económicos adicionales al propio beneficio de su gestión.

III.3.- PROGRAMA ESTATAL DE TERMALISMO PARA MAYORES (PETM)

III.3.1.- Introducción

El PETM (también denominado Termalismo Social) se implantó en el año 1989 como una política de servicios sociales próxima a las demandas de los ciudadanos derivada de la necesidad de las personas de la tercera edad de seguir tratamientos recuperadores en establecimientos termales especializados, elevando, en consecuencia, su nivel de calidad de vida, definiéndolo la Orden de 15 de marzo de 1989, del Ministerio de Asuntos Sociales, como un *"servicio complementario de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social, que tiene por objeto facilitar la asistencia que en los establecimientos termales se presta, a las personas de la tercera edad que, por prescripción facultativa, la precisen".*

A su vez, en el apartado 2 del PPT de 17 de octubre de 2011, que rigió la contratación de este programa en los años 2012 y 2013, prorrogado posteriormente en los años 2014 y 2015, se manifiesta que el PETM, destinado a personas de la tercera edad, permite el cumplimiento de dos objetivos sociales "*la mejora de la calidad de vida de estas personas y la generación y mantenimiento del empleo en el sector termal".* Así, este programa presenta un doble objetivo:

1. Facilitar el acceso a tratamientos termales a los pensionistas que por prescripción médica lo precisen.

2. Potenciar el desarrollo económico de las zonas que rodean a los balnearios contribuyendo a la creación y mantenimiento del empleo, así como a la mejora y modernización de la infraestructura de las instalaciones de las estaciones termales.

Sin embargo, ni el mencionado PPT ni el PCAP aprobado el 23 de noviembre de 2011 recogen actuación alguna tendente a la valoración de la mejora efectiva de la calidad de vida de las personas participantes en este Programa. En este sentido cabe señalar que diversas CCAA desarrollan en su ámbito de actuación programas similares al PETM sin que existan informes o estudios recientes donde se evalúe el impacto que estos programas tienen sobre la salud o mejora de la calidad de vida de las personas participantes en los mismos, así como su posible repercusión en el gasto sanitario y farmacéutico asociado.

Asimismo, ni el citado PPT, ni el PCAP, ni los diferentes contratos de servicios formalizados con los establecimientos termales para la reserva y ocupación de plazas de este Programa recogen cláusula alguna que regule el seguimiento y control del cumplimiento del segundo objetivo inspirador de este Programa, imposibilitando la identificación de las personas contratadas por estos establecimientos termales e impidiendo, en consecuencia, efectuar un seguimiento adecuado y efectivo de las contrataciones realizadas en su ejecución, mediante posibles cruces de información a realizar con los datos obrantes en la TGSS.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

III.3.2.- Procedimiento de adjudicación

El PETM vigente en el ejercicio objeto de esta fiscalización (2014) se inició en los años 2012 y 2013 y fue prorrogado posteriormente en 2014 y 2015. En consecuencia, la temporada 2014 corresponde a la primera prórroga de los contratos formalizados el 25 de abril de 2012, de acuerdo con lo previsto en el PCAP que rigió esta contratación.

Al igual que en el PEVM, dada la fecha de aprobación del PPT (17 de octubre de 2011) y del PCAP (23 de noviembre de 2011) estos contratos se rigen por lo dispuesto en la LCSP, de acuerdo con lo establecido en la anteriormente citada disposición transitoria primera del TRLCSP.

En la memoria de cada una de las órdenes de inicio de los expedientes correspondientes a los contratos de servicios formalizados para la ejecución de este PETM se recoge textualmente que "*La Orden del Ministerio de Asuntos Sociales, de fecha 15 de marzo de 1989, por la que se establece y regula el Servicio de Termalismo Social del IMSERSO, especifica, en su disposición primera, que dicho servicio se prestará en régimen de concierto"*, indicando la disposición segunda que *"podrán solicitar la celebración del concierto de reserva de plazas los titulares de establecimientos dedicados a prestar tratamientos termales y de balneoterapia que reúnan los requisitos que la mencionada Orden establece".* A continuación, dicha memoria establece que en la contratación de este Programa se utilizará el procedimiento negociado sin publicidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 154.d) de la LCSP, al tratarse de un servicio respecto del cual no es posible promover concurrencia en la oferta.

Del análisis del contenido de dicha memoria hay que señalar la incongruencia existente en la regulación recogida en la mencionada Orden de 15 de marzo de 1989, al determinar que este servicio se prestará a través del régimen de concierto, previsto para los contratos de gestión de servicios públicos, cuando dicha modalidad de contratación es incompatible con los contratos de servicios a través de los cuales se articula el PETM. Esta incongruencia se ha venido manteniendo hasta el año 2015, con la aprobación de la Orden SSI/1688/2015, de 30 de julio, por la que se regula el Programa de Termalismo del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Además, de conformidad con lo señalado en el artículo 292.1 de la precitada LCSP, *"los órganos de contratación de los departamentos ministeriales, organismos autónomos, Agencias Estatales y entidades de derecho público estatales, así como los de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, necesitarán la autorización del Consejo de Ministros para celebrar contratos en los siguientes supuestos: a) Cuando el valor estimado del contrato, (…), sea igual o superior a doce millones de euros".*

En cumplimiento de este precepto, el 4 de noviembre de 2011 el Consejo de Ministros autorizó al IMSERSO la contratación de distintos expedientes derivados de la reserva y ocupación de plazas de balnearios para las personas mayores que disfrutarán del PETM durante las temporadas 2012 y 2013, ya que el importe global de contratación de este Programa superaba ampliamente los citados doce millones de euros.

En el cuadro siguiente se indica el número total de plazas recogidas en el Programa, así como el importe total estimado para su contratación en 2012 y 2013 y el de su prórroga para 2014 y 2015:

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Cuadro nº 14

PETM AÑOS 2012/2013 Y PRÓRROGAS AÑOS 2014/2015

Nº DE CONTRATOS PREVISTOS A FORMALIZAR CON LOS BALNEARIOS	Nº. TOTAL PLAZAS			IMPORTE TOTAL IVA INCLUIDO (En euros)			IMPORTE DE LA PRÓRROGA (En euros)	TOTAL ESTIMADO DEL CONTRATO (En euros)
	AÑO 2012	AÑO 2013	TOTAL	AÑO 2012	AÑO 2013	TOTAL		
81	226.316	226.316	**452.632**	37.561.922	37.561.922	**75.123.844**	**75.123.844**	**150.247.688**

Como se refleja en el cuadro anterior, para la ejecución del PETM en los años 2012 y 2013 a través de procedimiento negociado sin publicidad estaba previsto suscribir 81 contratos (en algunos de estos se incluyen diferentes balnearios pertenecientes a un mismo grupo empresarial), con una reserva y ocupación de 452.632 plazas por un importe total de contratación (IVA incluido) de 75.123.844 euros, incrementándose a 150.247.688 euros en el supuesto de que dichos contratos fueran prorrogados en los años 2014 y 2015.

Todos los contratos para la ejecución del PETM durante los años 2012 y 2013, suscritos en el mes de abril de 2012 y posteriormente prorrogados para los años 2014 y 2015, fueron adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad, *"por motivos distintos de la cuantía, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 153 y siguientes de la LCSP, en relación con lo dispuesto en el artículo 154.d)"*, tal y como se recoge en la cláusula 7ª del PCAP que rigió estas contrataciones, señalando el mencionado artículo 154.d) que *"(…), los contratos que celebren las Administraciones Públicas podrán adjudicarse mediante procedimiento negociado en los siguientes casos: d) Cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado".*

El IMSERSO justificó la utilización de este procedimiento de adjudicación debido a que los servicios objeto de estos contratos (reserva y ocupación de plazas en balnearios) no hacían posible la promoción de concurrencia en todas las localidades objeto de este Programa.

El procedimiento negociado sin publicidad, que inicialmente restringe la libre concurrencia, tiene su sentido, dentro del marco unitario del PETM dado su carácter abierto a todos los balnearios que se quieran acoger al mismo, siempre que cumplan los requisitos establecidos por el IMSERSO en la convocatoria anual del mismo.

En la fiscalización se han analizado 21 de los 103 expedientes de prórroga de contratos formalizados para el año 2014 con establecimientos termales participantes en dicho año en el PETM y cuyas obligaciones reconocidas ascendieron a 18.570.195 euros, que equivalen al 60,86% del gasto total soportado por el IMSERSO -30.515.165 euros- con cargo al programa presupuestario 3132 "Envejecimiento activo y prevención de la dependencia" aplicación presupuestaria 2615 "Conciertos de servicios sociales con medios ajenos con entidades privadas"[7].

Con independencia de lo expuesto anteriormente en relación con el procedimiento de adjudicación utilizado en la ejecución del PETM, en el análisis de los expedientes fiscalizados se han observado las siguientes incidencias de carácter general:

[7] La relación de los expedientes analizados se incluye en el anexo 1.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

1. La cláusula 9.3.4 del PCAP que rigió la contratación de estos servicios no exige a las empresas licitadoras encontrarse debidamente clasificadas, siendo preceptiva dicha clasificación en los contratos de servicios cuando su cuantía sea igual o superior a 120.000 euros (IVA excluido), de conformidad con lo preceptuado en el artículo 54.1 de la LCSP, que señala que "*Para contratar con las Administraciones Públicas la ejecución de contratos de obras de importe igual o superior a 350.000 euros, o de contrato de servicios por presupuesto igual o superior a 120.000 euros, será requisito indispensable que el empresario se encuentre debidamente clasificado. Sin embargo, no será necesaria clasificación para celebrar contratos de servicios comprendidos en las categorías 6, 8, 21, 26 y 27 del Anexo 2".* Esta excepción no resulta de aplicación a estos servicios, ya que se encuentran incluidos dentro de la categoría 17 "Servicios de hostelería y restaurante" y 25 "Servicios sociales y de salud", siendo su importe de adjudicación, en numerosas ocasiones, superior a los 120.000 euros.

   No obstante, de acuerdo con el Informe 51/09, de 1 de febrero de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, emitido en relación con la exigencia de clasificación en los contratos de servicios cuya prestación tenga por objeto la gestión de servicios sociales, se concluye que "*En los contratos de gestión de servicios sociales que superen el importe de 120.000 euros no es exigible clasificación a las empresas licitadoras hasta tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario en el que se establezcan los grupos y subgrupos en que las empresas que realicen esta actividad deban estar clasificadas".*

   Como consecuencia de la falta de exigencia de clasificación a los empresarios, en los expedientes analizados se ha verificado que la acreditación de la solvencia económica y financiera se efectuó por las empresas adjudicatarias mediante la presentación de un justificante de la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, en virtud de la cláusula 9.5 del PCAP, que establece que la documentación acreditativa de la solvencia económica y financiera del licitador se justificará con la presentación de la siguiente documentación: "*Declaraciones apropiadas de entidades financieras o, en su caso, justificantes de la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales".*

   En relación con la acreditación de la solvencia técnica o profesional de los licitadores, el precitado PCAP indica que esta se acreditaría mediante la presentación de la siguiente documentación: *"Relación de los principales suministros efectuados durante los tres últimos años, indicando su importe, fechas y destinatario público o privado de los mismos. Los suministros efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público o cuando el destinatario sea un comprador privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario".*

   Cabe indicar que en los expedientes facilitados no figura la información detallada anteriormente, manifestando los responsables del IMSERSO que los establecimientos termales no suscriben contratos con la Administración pública, por lo que no pueden acreditar de forma suficiente su solvencia técnica, por lo que el IMSERSO acepta una declaración del volumen de negocio así como del personal que atiende los establecimientos termales sin exigir en el PCAP un mínimo de negocio. A este respecto conviene señalar que el entonces vigente artículo 51 de la LCSP preceptuaba que *"Para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando ésta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley".* Sin embargo, los PCAP no determinaban unos requisitos mínimos para acreditar dicha solvencia económica y técnica, generando una valoración subjetiva por el órgano de contratación de la acreditación de esta solvencia.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

2. En la fiscalización se ha verificado la existencia de diversos balnearios que, en la fecha de suscripción de las prórrogas de los contratos, se encontraban incursos en un procedimiento concursal.

   De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 207.2 de la LCSP, *"la declaración de insolvencia en cualquier procedimiento y, en caso de concurso, la apertura de la fase de liquidación, darán siempre lugar a la resolución del contrato"* manifestando en su apartado 5 este mismo artículo que *"En caso de declaración de concurso y mientras no se haya producido la apertura de la fase de liquidación, la Administración potestativamente continuará el contrato si el contratista prestare las garantías suficientes a juicio de aquélla para su ejecución".*

   En este sentido la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en su Informe 4/2013, de 20 de diciembre, concluye, como se ha expuesto anteriormente, que la declaración en concurso de una empresa no es una causa automática de resolución del contrato sino que la Administración podrá, si así resulta conveniente para el interés público, continuar con la ejecución del contrato, siempre que la empresa preste las garantías suficientes a juicio de aquella para su ejecución.

   En consecuencia, de acuerdo con lo preceptuado en el citado artículo 207 de la LCSP, así como lo expuesto por la citada Junta Consultiva, no resulta contraria a derecho la formalización de la prórroga de un contrato con aquellas empresas incursas en un procedimiento concursal, si bien resulta necesario que la empresa preste las garantías suficientes que, a juicio de la Administración, permitan garantizar el cumplimiento de la prestación contratada. Cabe señalar que del análisis de los expedientes de los contratos formalizados con los mencionados balnearios no se deduce que se haya exigido a las mencionadas empresas documentación adicional a la aportada en el momento de la licitación.

3. El artículo 138.2 de la LCSP exige la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de la formalización de los contratos por importe igual o superior a 100.000 euros, publicación que no se ha llevado a cabo en algunos de los contratos formalizados para la ejecución del PETM que superaban dicho importe de adjudicación, manifestando los responsables del IMSERSO que dicha publicación se ha iniciado en el año 2015.

   Tampoco se ha procedido a la comunicación de la adjudicación a la Comisión Europea, para su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, de aquellos contratos de cuantía igual o superior a 193.000 euros, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 138.3 de la LCSP.

4. En la fiscalización se han constatado diferencias en la consignación del plazo de ejecución de estos contratos reflejado en distintos documentos de los expedientes, ya que mientras en la orden de inicio del expediente, así como en el contrato suscrito y en el PPT, se recoge que el plazo de ejecución del contrato será hasta el 23 de diciembre de 2013, en el PCAP se señala que aquel será hasta el 31 de diciembre de dicho año, incidencia que ya fue puesta de manifiesto por la Intervención Delegada en el IMSERSO en la fase de fiscalización previa del gasto, sin que se solventase la misma. Además, en la prórroga formalizada no figura la fecha de la aprobación del expediente así como del gasto correspondiente[8].

[8] En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que el plazo recogido en el PPT corresponde al periodo durante el cual los usuarios del Programa pueden acceder a los turnos establecidos para disfrutar del mismo, mientras que el establecido en el PCAP corresponde a la duración del contrato con los establecimientos termales que prestan estos servicios. Cabe señalar, respecto a lo indicado en la alegación, que esta diferenciación no aparece explícitamente recogida en los mencionados pliegos.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

5. No se ha expedido una declaración jurada en la que se señale que la estación termal cuenta con una póliza de seguro de responsabilidad civil que cubra, entre otras contingencias, las derivadas de posibles accidentes ocurridos a usuarios por causas imputables a la estación termal, prevista en la cláusula 16.4 del PPT de fecha 17 de octubre de 2011, que debería haber solicitado el IMSERSO a efectos de tener constancia de que dicha póliza continúa vigente en el periodo de ejecución de la prórroga, garantizando de esta forma la cobertura de las contingencias protegidas.

   El Director General del IMSERSO considera, en sus alegaciones, que esta declaración no debe ser solicitada en las prórrogas de los contratos, ya que la mencionada póliza forma parte de los requisitos de solvencia de la empresa adjudicataria, los cuales ya fueron acreditados.

   Este Tribunal entiende que la solicitud de esta declaración jurada permitiría garantizar, fehacientemente, la cobertura de estas contingencias ya que, con carácter general, estas pólizas de seguros suelen suscribirse con un plazo de vigencia anual prorrogable.

Además de las anteriores, en la fiscalización se han observado las siguientes incidencias específicas en la tramitación de algunos expedientes:

1. No se incluye la fecha de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago relativa a las facturas números 697/CON, correspondiente al expediente 1073/2013; 591/CON, del expediente 1112/2013; 1374/CON del expediente 1119/2013 y 1393/CON, del expediente 1114/2013.

2. No figura la fecha de fiscalización del reconocimiento de la obligación y propuesta de pago correspondiente a las facturas números 1329/CON, correspondiente al expediente 209/2014; y 725/CON, del expediente 1114/2013.

III.3.3.- Procedimientos de gestión, seguimiento y control

El PETM vigente en 2014 se inició en los ejercicios 2012 y 2013, prorrogado posteriormente para los ejercicios 2014 y 2015, por lo que le resulta de aplicación la mencionada Orden de 15 de marzo de 1989.

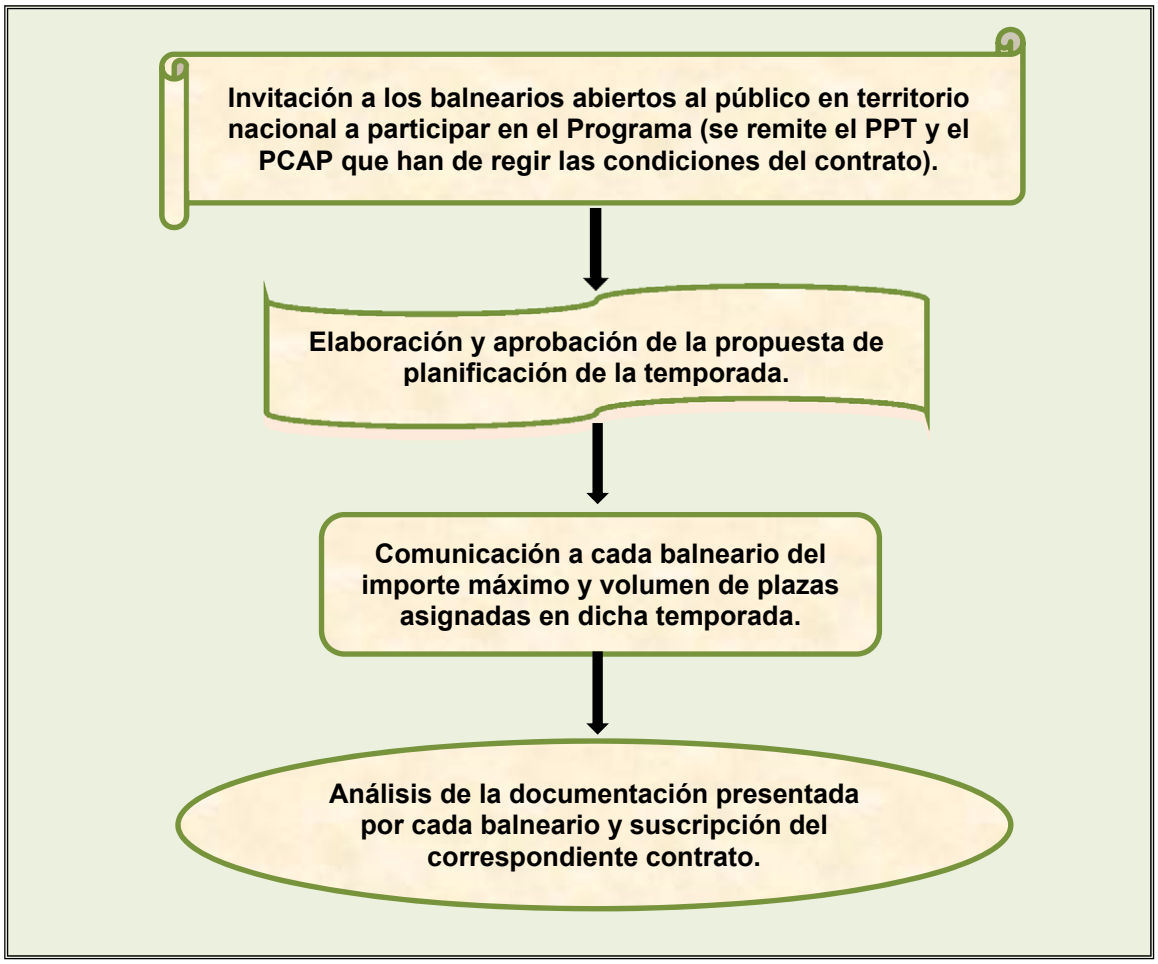
En la ejecución del PETM hay que distinguir dos procedimientos: selección de los balnearios a acogerse al programa y selección de los beneficiarios participantes en el mismo.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

El procedimiento de selección de los balnearios incluye las fases que, de forma abreviada, se muestran en el siguiente flujograma:

Flujograma nº 2

PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LOS BALNEARIOS A ACOGERSE AL PETM

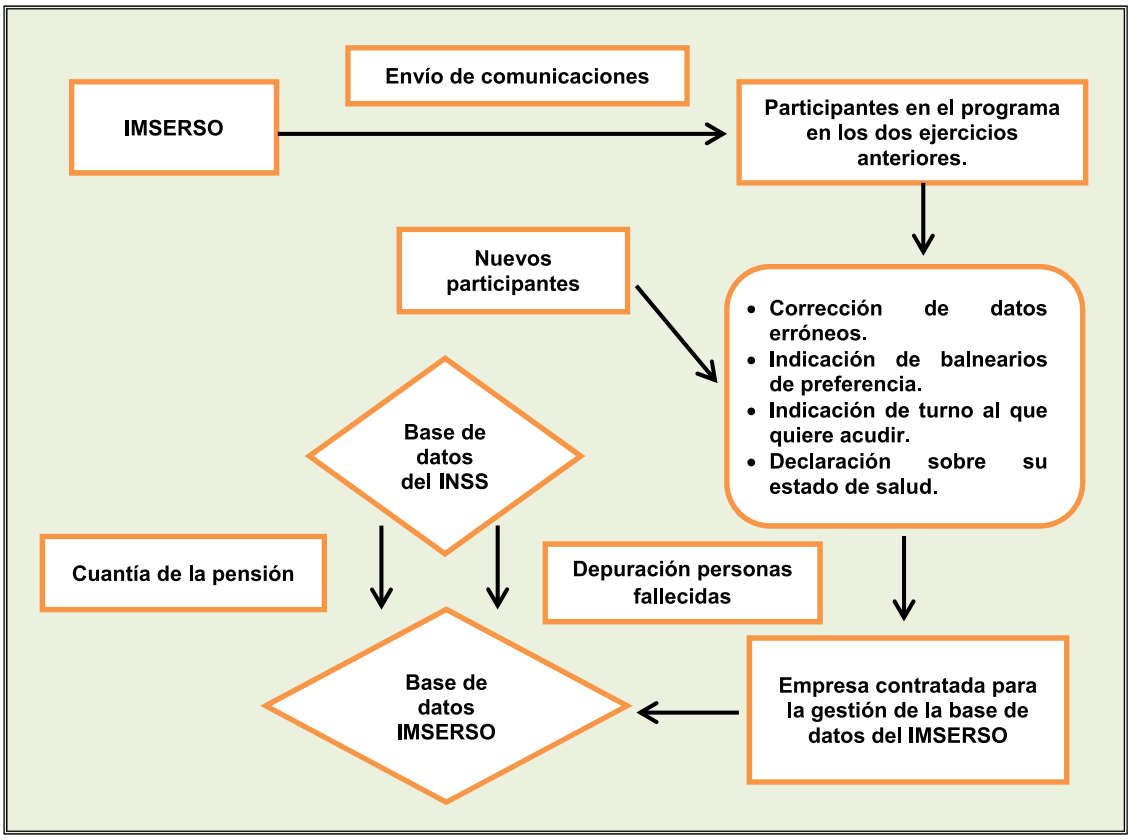


cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Por su parte, el procedimiento de selección de los beneficiarios comprende las fases que se indican en el siguiente flujograma:

Flujograma nº 3

PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LOS USUARIOS PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA



En aplicación del artículo 9 de la mencionada Orden de 15 de marzo de 1989, para el año 2014 se publicó la Resolución de 11 de diciembre de 2013, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se convoca la concesión de plazas para pensionistas que deseen participar en el Programa de Termalismo Social, en la que destacan los siguientes extremos:

1. Plazas convocadas para el año 2014 (209.222).
2. Turnos convocados y balnearios acogidos.
3. Precio de las plazas.
4. Periodo de ejecución del programa (febrero a diciembre de 2014).
5. Aportación del IMSERSO a la financiación del coste de las plazas.
6. Requisitos para ser beneficiarios de las plazas.
7. Forma de pago de las plazas.
8. Presentación de solicitudes.
9. Baremación de los expedientes.
10. Adjudicación de las plazas.
11. Instrucción de los expedientes.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

A continuación se analiza el cumplimiento de algunos de los requisitos antes reseñados.

III.3.3.1.- REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIOS DE LAS PLAZAS

La Instrucción tercera de la precitada Resolución de 11 de diciembre de 2013 indica que *"Serán beneficiarios de las plazas del Programa de Termalismo Social las personas que reúnan los siguientes requisitos:*

1. *Ser pensionistas del Sistema de la Seguridad Social, por los conceptos de jubilación e invalidez, en todo caso, y por el concepto de viudedad o de otras pensiones, únicamente cuando la persona beneficiaria haya cumplido los 60 años de edad.*

2. *No padecer alteraciones de comportamiento que impidan la convivencia en los establecimientos, ni enfermedad infecto-contagiosa.*

3. *Poder valerse por sí mismo para las actividades de la vida diaria.*

4. *Precisar los tratamientos termales solicitados y carecer de contraindicación médica para la recepción de los mismos.*

5. *Alcanzar, de conformidad con la baremación establecida, la puntuación que le permita acceder a uno de los balnearios y turnos solicitados".*

Con independencia de los anteriores, también pueden ser beneficiarios de este programa los españoles residentes en el exterior que perciban pensión pública, sean mayores de 60 años y cumplan los requisitos 2, 3, 4 y 5 anteriores, así como los cónyuges de los beneficiarios siempre que cumplan los requisitos 2, 3 y 4 exigidos en la precitada Resolución, que *"(…) se acreditarán al IMSERSO mediante declaración responsable efectuada por la persona solicitante y, en su caso, por su cónyuge".*

Esta Instrucción entra en contradicción con la disposición primera de la Orden de 15 de marzo de 1989, que señala que "*(…) la asistencia en los establecimientos termales se presta, a las personas de la tercera edad que, por prescripción facultativa, la precisen".* Así, si bien la mencionada Orden exige prescripción facultativa que acredite la necesidad de recibir tratamientos termales, el IMSERSO ha informado, durante la fiscalización, que para presentar la solicitud, el solicitante debería desembolsar unos 30 euros para obtener dicha prescripción, sin tener garantía de obtención de plaza en el balneario solicitado.

Para solventar esta deficiencia, en las Resoluciones de convocatoria de concesión de plazas para pensionistas que desean participar en el PETM se contempla que el IMSERSO exija una declaración responsable del solicitante y, en su caso, de su cónyuge. Este proceder puede ocasionar la valoración de solicitudes que no responden a las necesidades reales de los solicitantes y generar que, como se expone posteriormente, quienes obtengan plaza en los balnearios se nieguen posteriormente a recibir este tratamiento, con la subsiguiente falta de obtención de esta por personas que efectivamente los necesiten, abonando además el IMSERSO la aportación correspondiente por un servicio no prestado.

Esta situación ha sido subsanada en la Orden SSI/1688/2015, de 30 de julio, por la que se regula el Programa de Termalismo del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, que deroga la precitada Orden de 15 de marzo de 1989.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

III.3.3.2.- BAREMACIÓN DE LAS SOLICITUDES

La baremación de las solicitudes de plazas convocadas se realiza de acuerdo con las siguientes variables:

1. Grado de necesidad de recibir los tratamientos termales solicitados: un máximo de 25 puntos, fijándose dicha puntuación atendiendo a la declaración responsable incorporada a la solicitud, tal y como se ha indicado anteriormente.

2. Situación económica: máximo de 50 puntos, valorando los ingresos mensuales del solicitante y, en su caso, de su cónyuge; y si la solicitud presentada corresponde a un matrimonio, para el cálculo de la puntuación se dividirán los ingresos por 1,33. Cabe señalar que si bien la situación económica es objeto de valoración en esta fase de baremación para obtener plaza y turno, no es tomada, sin embargo, en consideración respecto del pago de estas plazas.

3. Edad: máximo de 20 puntos. En la valoración de esta variable se computará un punto por cada año en que se superen los 60 de edad.

4. No haber disfrutado de plaza en el Programa en años anteriores: máximo de 24 puntos, en función de la escala recogida en la Resolución.

5. Si el titular de la solicitud es miembro de una familia numerosa: máximo de 24 puntos.

6. Otras circunstancias excepcionales no contempladas en las variables anteriores: máximo de 10 puntos.

III.3.3.3.- ADJUDICACIÓN DE LAS PLAZAS

La adjudicación de las plazas solicitadas por los beneficiarios se realiza de una forma automática a través de la aplicación informática gestionada por el IMSERSO, de acuerdo al siguiente proceso:

- Reparto por provincias: se distribuyen todas las plazas de cada una de estas entre los solicitantes, en función de su puntuación.

- Reparto por CCAA: las plazas no adjudicadas en cada provincia se distribuyen entre los solicitantes de una misma Comunidad Autónoma.

- Reparto a nivel nacional: se procede a distribuir las plazas sobrantes en cada Comunidad Autónoma a nivel nacional.

De acuerdo con la base de datos del PETM para el año 2014 certificada por el IMSERSO el 23 julio de 2015, las solicitudes para dicho Programa ascendieron a 174.095, de las cuales 77.412 eran individuales (un solo solicitante) y 96.683 eran dobles (solicitante y cónyuge), lo que supone 270.778 plazas. No obstante, las plazas finalmente ocupadas únicamente alcanzaron a 183.568 beneficiarios, que representan el 67,79% de las solicitadas.

A pesar de este escaso porcentaje de ocupación, es necesario poner de manifiesto que diferentes balnearios no cubrieron todas las plazas ofertadas, debido a la falta de solicitudes, mientras otros establecimientos no pudieron atender todas aquellas, dada la elevada demanda de acceso a los mismos.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

III.3.3.4.- INSTRUCCIÓN DE LOS EXPEDIENTES

Los expedientes de solicitudes recogidos en la base de datos relativa al PETM del año 2014 se encontraban, a 23 de julio de 2015, en las situaciones que se recogen en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 15

EXPEDIENTES PETM AÑO 2014

SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES	Nº. DE SOLICITUDES	Nº. DE PLAZAS SOLICITADAS
Plaza adjudicada (viajes realizados)	118.222	183.568
Lista de espera	34.129	53.614
Renuncia	20.193	31.386
Sin derecho	1.282	1.780
Incompleto	261	419
Fuera de plazo	5	6
Incorrecto	3	5
Total	**174.095**	**270.778**

Analizada la base de datos facilitada por el IMSERSO se ha comprobado la existencia de participantes en el Programa que aparecen con dos números de expediente distintos y con dos situaciones o estados diferentes, destacando, en particular, 43 de ellos, que figuran como expedientes “sin derecho” y, al mismo tiempo, con “plaza adjudicada”. Los motivos por los que estos expedientes se consideraban sin derecho a acceder al Programa fueron los siguientes:

1. Situaciones médicas que impiden acudir al balneario: 3 expedientes.

2. No percibir pensión del sistema de Seguridad Social: 37 expedientes.

3. No percibir pensión de invalidez o jubilación y no ser mayor de edad: 3 expedientes.

Analizadas posteriormente estas situaciones, el IMSERSO ha comprobado que la mayoría de estos casos corresponden a errores en la cumplimentación de la solicitud o bien a la falta de cumplimentación de la información relativa a la pensión, que posteriormente se solventaron con una comunicación del solicitante al IMSERSO.

Por otro lado, en el PPT se establece que los balnearios han de introducir en la base de datos los informes post cura de los usuarios participantes en el Programa. De la revisión de dichos informes se ha verificado que un total de 606 participantes del año 2014 no efectuaron, voluntariamente, los tratamientos termales establecidos por el balneario, señalando el IMSERSO que esta situación corresponde a matrimonios que acuden al balneario donde uno de los cónyuges se niega a recibir el tratamiento, sin que esta entidad gestora haya realizado ningún tipo de actuación al respecto.

Por otro lado, la cláusula 6.1 del PPT establece que *“Con anterioridad a la adjudicación, el IMSERSO efectuará visitas de control a los alojamientos turísticos ofertados, pudiendo excluir, en todo o en parte, a los que no respondan a las exigencias del Programa. De esta exclusión se dará cuenta, una vez realizada la adjudicación, a la empresa adjudicataria, quien deberá sustituirlos por otros que igualmente habrán de merecer la autorización escrita de la Dirección General del*

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

IMSERSO, con anterioridad a su inclusión en el Programa". Sin embargo, estas visitas sólo se realizan en aquellos balnearios de nueva incorporación al Programa, pudiendo haberse producido por el transcurso del tiempo una posible falta de adecuación de los restantes balnearios a los requisitos técnicos exigidos por el PPT. No obstante, en el Informe anual del IMSERSO relativo al año 2014 señala que se efectuaron visitas a 39 centros durante los meses de mayo y octubre, en las que el técnico responsable de las mismas verificaba, entre otras cuestiones, la calidad de los servicios hoteleros y termales y el estado de conservación de los mismos. Asimismo, en materia de control se efectuaron un total de 1.356 llamadas telefónicas a usuarios del Programa, con el objeto de conocer su grado de satisfacción respecto a los servicios recibidos.

III.3.4.- Financiación del Programa Estatal de Termalismo para Mayores

La Resolución de 11 de diciembre de 2013, por la que se convoca la concesión de plazas para el PETM para el año 2014, establece que *"El IMSERSO contribuirá a la financiación del coste de las plazas con una aportación media por plaza de 166,39 euros, oscilando su importe entre 116,21 euros y 218,76 euros, en función del tipo de turno y su mes de desarrollo. Esta aportación se hará efectiva directamente por el IMSERSO al establecimiento termal".*

En el siguiente cuadro se recogen los importes de aportación del IMSERSO para el Programa del año 2014, atendiendo al periodo de días de estancia y la temporada a que corresponden:

Cuadro nº 16

FINANCIACIÓN DEL IMSERSO AL PETM AÑO 2014

(En euros)

PERIODO	TEMPORADA BAJA (IVA INCLUIDO)	TEMPORADA MEDIA (IVA INCLUIDO)	TEMPORADA ALTA (IVA INCLUIDO)
Estancias de 10 días	181/183,19	133,92/136,11	117,18/119,37
Estancias de 12 días	216,56/218,76	162,16/164,35	140,19/142,39

Como se observa en el cuadro anterior, existen dos precios distintos para cada tipo de turno y temporada, debido al pago adicional que el IMSERSO realiza a aquellos balnearios que prestan sus servicios durante todo el año, ofertando al Programa un 40% de las plazas en temporada baja (febrero, marzo, noviembre y diciembre) y el 60% durante el resto del año.

Por su parte, la instrucción segunda de la mencionada Resolución de 11 de diciembre de 2013 establece que el precio a pagar por los beneficiarios estará en función del balneario, mes y turno, de acuerdo con lo recogido en el anexo a dicha Resolución, señalando, además, que *"…es un precio cerrado para todos los servicios incluidos en el turno, no procediendo efectuar deducción alguna si por cualquier causa imputable a la persona beneficiaria no disfruta de la totalidad de dichos servicios".*

En cuanto al pago a los balnearios hay que indicar lo siguiente:

1. La aportación del IMSERSO se hace efectiva directamente por esta entidad gestora al establecimiento termal, tal y como se ha indicado anteriormente.

2. Los beneficiarios abonan su parte del precio de la siguiente forma:

   a) Con antelación a su incorporación al balneario abonan 40 euros en concepto de gastos de gestión por reserva de plaza.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

b) La diferencia entre la cantidad fijada como precio de la plaza y la cantidad abonada en concepto de gastos de gestión, indicada anteriormente, se abonará al ingresar en el establecimiento termal.

En relación con la aportación del IMSERSO, cada balneario deberá introducir, en la aplicación informática facilitada por esta entidad gestora, el número de factura, su fecha y la cuenta corriente donde se realizará el pago. El IMSERSO, con carácter previo al pago de las facturas, verifica que los turnos se encuentran correctamente cerrados, comprobando que los beneficiarios que figuran en el listado de asistentes que se adjunta a la factura tengan un turno adjudicado en las fechas recogidas en dicha factura, así como que aquellos no se encuentren dentro de los usuarios que solicitaron la devolución del pago de la reserva de plaza.

En la fiscalización se ha comprobado, en la base de datos facilitada por el IMSERSO, la facturación emitida por los diferentes balnearios acogidos a este Programa, verificándose que aquella es adecuada y coincidente con la imputación presupuestaria, salvo algunas diferencias entre las que destacan las recogidas en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 17

DIFERENCIAS ENTRE FACTURACIÓN Y SALDO DE OBLIGACIONES

IDENTIFICACIÓN BALNEARIO	IMPORTE CONTABILIZADO	IMPORTE DERIVADO DE LA BASE DE DATOS	IMPORTE DE LOS ACERCAMIENTOS(*)	DIFERENCIA
Número 4	1.156.639	1.167.929	12.555	(23.845)
Número 12	3.086.993	3.019.793	98.763	(31.563)
Número 22 (No relacionado en anexo 1)	327.877	318.773	12.136	(3.032)
Número 23 (No relacionado en anexo 1)	138.780	137.198	3.748	(2.166)
Número 17	1.127.611	1.108.830	21.134	(2.353)

(*) El importe de los acercamientos se incluye en el total contabilizado, mientras que no se refleja en el derivado de la base de datos, ya que ésta es una cuantía que financia el IMSERSO a los centros que ofrecen este servicio, consistente en el transporte público de los usuarios desde la localidad más cercana hasta el balneario.

Como se deduce del cuadro anterior, el importe incluido en la base de datos (suma de las cuantías a financiar por el IMSERSO) es superior a las facturas, debido a que, para garantizar el 100% de su ocupación, los balnearios prestan servicios a un número de beneficiarios superior a las plazas asignadas inicialmente; sin embargo, como el límite máximo a financiar por el IMSERSO es el que se recoge en el contrato formalizado, dichas plazas no se financian por esta entidad gestora, percibiendo el balneario sólo la aportación del beneficiario.

El artículo 200.4 de la LCSP preceptúa que "*La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato (…) y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días, los intereses de demora".*

En la fiscalización se ha verificado, en una muestra de expedientes, el cumplimiento, con carácter general, de dicho precepto, tomando en consideración el plazo transcurrido entre la fecha de

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

conformidad del servicio y la de validación del documento de reconocimiento de obligación y propuesta de pago. No obstante hay que destacar lo siguiente:

1. Las facturas emitidas por el Grupo que gestiona el balneario número 1 por los servicios prestados en el mes de marzo de 2014 fueron abonadas transcurridos, al menos, 34 días. Asimismo, los servicios prestados por este Grupo en los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2012 fueron abonados en un plazo de 157, 152, 76, 60 y 73 días, respectivamente.

2. Las facturas emitidas por el Grupo que gestiona el balneario número 12 y correspondientes a los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre del año 2012 fueron abonados en un plazo de 137, 103, 77, 60 y 49 días, respectivamente.

3. Las facturas nº 2 y 3, emitidas por el balneario número 16 con fecha 1 de abril de 2014, fueron abonadas fuera de plazo, ya que la fecha de conformidad con el servicio es de 15 de abril de 2014 y la de validación del documento contable "OK" es de 20 de mayo de dicho año.

Solicitada información sobre los intereses de demora abonados a los adjudicatarios de estos servicios, los responsables del IMSERSO manifestaron que no se ha producido abono de aquellos de oficio y que tampoco han sido requeridos por las empresas adjudicatarias.

En relación con el contenido de las facturas, la cláusula 13 del PPT establece que *",…. para poder tramitar su pago, deberán presentarse acompañadas de* (entre otras) *Estadística, obtenida a través de la aplicación informática de gestión del Programa, en la que conste que se han introducido los informes post cura termal de los usuarios que hayan terminado su turno con antelación al último día del mes facturado".* Sin embargo, las facturas son abonadas con antelación a la recepción de los informes post cura, si bien cuando se reciben estos se incorporan a la aplicación informática, aunque en la fiscalización se ha verificado que en dicha aplicación no figuran todos los informes de los usuarios del Programa (v.gr.: balnearios número 2, 15 y 20) ya que dicha aplicación rechaza aquellos que puedan tener algún error o incompatibilidad con el sistema[9].

Por lo tanto, el IMSERSO sólo verifica que el número total de expedientes coincide con el de personas que han realizado el turno en el balneario, no comprobando el nombre y apellidos de aquellas ni los servicios termales recibidos.

Asimismo, el PPT recoge una serie de requisitos mínimos que deben cumplir los tratamientos termales recibidos por los usuarios del Programa, entre los cuales destacan los siguientes:

- El número de tratamientos debe ser entre 20 y 28 en los turnos de 10 días y entre 24 y 35 en los turnos de 12 días.

- Debe recibirse un mínimo de técnicas dependiendo de las afecciones particulares de los usuarios (reumatológicas, respiratorias,…). Así, aquellas serán dos diarias -en caso de recibir tratamiento para una especialidad- y tres -en el caso de recibir tratamiento para más de una especialidad-.

[9] En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que en la actualidad todos los informes post cura termal de los usuarios son introducidos en la aplicación informática, bien de forma manual o a través del procesado de ficheros de datos, si bien no aporta la documentación acreditativa oportuna sobre este extremo.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

- El número de sesiones o días de tratamiento será de 8 y 10 para los turnos de 10 y 12 días, respectivamente.

De acuerdo con la información facilitada por el IMSERSO, estos objetivos son ampliamente cumplidos a nivel global, ya que, con carácter general, los tratamientos son superiores a los mínimos requeridos en el PPT. Sin embargo, en todos aquellos expedientes personales en los que no se han introducido los informes post cura en la aplicación informática, se carece de información sobre las sesiones y las técnicas aplicadas, por lo que no es posible verificar el cumplimiento de lo preceptuado en el PPT.

A pesar de la limitación indicada en el párrafo anterior, no se ha efectuado ninguna reducción en la facturación emitida en función de las penalizaciones que, de acuerdo con la cláusula 15 del mencionado PPT, puede aplicar el IMSERSO por el incumplimiento de los balnearios tanto en relación con la falta de emisión de los informes post cura como de las técnicas termales aplicadas. A modo de ejemplo, en la fiscalización se ha verificado, de acuerdo con la propia base de datos facilitada por el IMSERSO, que los balnearios números 15 y 20 no introdujeron ninguna información en el sistema informático, en tanto que el balneario número 2 sólo incorporó al sistema un 23,48% de los informes post cura de los usuarios del PETM atendidos.

III.4.- PROGRAMAS DE TELEASISTENCIA DOMICILIARIA Y AYUDA A DOMICILIO BÁSICA Y A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

III.4.1.- Introducción

El servicio de ayuda a domicilio (SAD) consiste en el conjunto de actividades llevadas a cabo en el domicilio de los beneficiarios con el fin de atender sus necesidades básicas de la vida diaria e incrementar su autonomía, posibilitando la permanencia en su domicilio el mayor tiempo posible. Por su parte, el servicio de teleasistencia domiciliaria (TAD) tiene por objeto mantener y potenciar la autonomía de la persona atendida y la de su familia o unidad de convivencia para que aquella pueda permanecer en su propio domicilio el mayor tiempo posible. Ambos servicios son prestados en dos ámbitos de actuación:

1. De acuerdo con los artículos 57.1.c) del TRLGSS y 1.2.b) del Real Decreto 1226/2005, es competencia del IMSERSO la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, entre los cuales se encuentran el SAD básico y el TAD básico, cuyo alcance y condiciones se regulan en las Circulares del IMSERSO números 6/IV/2013 y 7/IV/2013, de 24 de julio.

2. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, configura una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de la Seguridad Social, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas. De acuerdo con el artículo 14 de la citada Ley, las prestaciones a la dependencia pueden tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas, regulando su artículo 15 el catálogo de servicios, entre los que se encuentran el SAD y el TAD.

Los programas presupuestarios en los que se engloban estos servicios (clasificados en función de su ámbito de actuación), así como su ejecución en el ejercicio 2014, se reflejan en el siguiente cuadro:

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Cuadro nº 18

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA SAD y TAD EJERCICIO 2014

PROGRAMA	CONCEPTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS
3132.2623	SAD y TAD básicas - Ceuta y Melilla	1.246.884
3134.2615	SAD y TAD dependencia - Melilla	1.488.549
Total		**2.735.433**

III.4.2.- Servicio de ayuda a domicilio básica y teleasistencia domiciliaria básica en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla

III.4.2.1.- ANTECEDENTES

El SAD y TAD básicos se han venido prestando desde los años noventa hasta 2012, en el ámbito de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, por los respectivos Ayuntamientos, en virtud de convenios anuales suscritos con el IMSERSO, directamente o a través de un convenio marco suscrito con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Sin embargo en el año 2013 no se suscribió ningún convenio, debido a la intención de recoger en una norma un instrumento jurídico más adecuado para atender estos servicios. No obstante, con el fin de que no se produjera una interrupción en la prestación de los servicios, se vinieron prestando los mismos durante el citado año por ambas Ciudades Autónomas, siendo necesario resarcir a estas de los gastos correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero y el 11 de octubre de 2013, fecha en que se publicaron sendas Resoluciones de 2 de octubre de 2013, del IMSERSO, de delegación de competencias sobre la gestión de la ayuda a domicilio y teleasistencia domiciliaria básica a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Los gastos correspondientes al SAD y al TAD básicos, prestados en el periodo 1 de enero a 11 de octubre de 2013 por las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, por importe de 650.611 y 596.273 euros, respectivamente, fueron abonados sin la preceptiva fiscalización previa del reconocimiento de la obligación y tramitación del pago, lo que ha supuesto que, conforme a lo dispuesto en el artículo 156.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), el Consejo de Ministros celebrado el 19 de diciembre de 2014 ha tenido que autorizar la convalidación de estos gastos.

Al tratarse de gastos devengados en el ejercicio 2013 pero imputados en el ejercicio 2014, se ha incumplido el principio de devengo establecido en la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, aprobado mediante Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 1 de julio de 2011. Por otra parte, la omisión de la fiscalización previa de actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos o adquieran compromisos de gasto, supone un incumplimiento de lo establecido en los artículos 148 y 150 de la LGP así como de los artículos 6, 19 y concordantes del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social.

III.4.2.2.- FACTURACIÓN

Los justificantes correspondientes a los servicios prestados entre los meses de enero y octubre de 2013 fueron presentados en el IMSERSO en noviembre de 2014, ascendiendo el importe total de

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

la facturación emitida por las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en concepto de SAD y TAD básicos a 650.885 y 800.208 euros, respectivamente.

Del crédito presupuestario de que disponía el IMSERSO en el ejercicio 2013 para la financiación de estos servicios, el importe destinado a la convalidación de los gastos incurridos entre enero y octubre de dicho año ascendió a 1.246.884 euros, según el detalle que se indica en el cuadro siguiente, asumiendo ambas Ciudades Autónomas el exceso del gasto realizado:

Cuadro nº 19

RESUMEN GASTO CONVALIDADO SAD Y TAD BÁSICOS APLICADO AL EJERCICIO 2014

(En euros)

ÁMBITO TERRITORIAL	SAD BÁSICO	TAD BÁSICO	TOTAL FACTURADO
Ceuta	570.694	79.917	650.611
Melilla	582.154	14.119	596.273
Total			**1.246.884**

Del análisis de la facturación emitida hay que señalar lo siguiente:

1. En los siguientes casos, la conformidad a la prestación del servicio se realizó fuera del plazo de un mes establecido en el artículo 205.2 de la LCSP (facturas números FAM-002942, FAM-003161, 691980004213FAC, 691980000413REC, 691980000513REC, 691980000613REC, 691980005313FAC, 691980005413FAC, 691980005513FAC, 691980000713REC y 691980000813REC de Melilla).

2. En diversas facturas no figura el registro de entrada en las dependencias competentes, lo que es contrario al artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (esta situación concurre en las facturas números 010113S, 020213S, 010313S y 010413S de Ceuta, y 691980000413REC, 691980000513REC, 691980000613REC, 691980005313FAC, 691980005413FAC y 691980005513FAC de Melilla).

III.4.3.- Servicio de ayuda a domicilio y teleasistencia domiciliaria a la dependencia en la Ciudad Autónoma de Melilla

III.4.3.1.- INTRODUCCIÓN

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, garantiza a los ciudadanos y a las propias CCAA un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia, que la configura como una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de la Seguridad Social.

Los servicios del catálogo regulado en su artículo 15, entre los que se encuentran el SAD y el TAD, tienen carácter prioritario y se prestan a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas CCAA mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.

La Orden TAS/2455/2007, de 7 de agosto, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo, en el año 2007, de los Reales Decretos que desarrollan la Ley 39/2006, establece que corresponde al IMSERSO, a través de sus Direcciones Territoriales, desarrollar el Sistema para la

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Autonomía y Atención a la Dependencia en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En este contexto, en el ejercicio 2010, en la Dirección Territorial del IMSERSO en Melilla se tramitó un expediente para la contratación de los servicios de teleasistencia y de ayuda a domicilio a personas en situación de dependencia, con un presupuesto de licitación de 3.120.000 euros y una duración inicial de veinticuatro meses, estando prevista su ampliación mediante la ejecución de dos prórrogas anuales, por lo que la duración total ascendería a cuatro años, con un importe estimado total de 6.240.000 euros.

Dicho contrato (expediente 605/2010) tiene la calificación de contrato de gestión de servicios públicos, en la modalidad de concierto, adjudicándose mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 141 y siguientes de la LCSP, estando vigente hasta octubre de 2014 la segunda prórroga del mismo (expediente número 672/2013), suscribiéndose en noviembre del citado año un nuevo contrato con el mismo objeto que el anterior y cuyo período de vigencia se extiende a octubre de 2016 (expediente número 404/2014).

III.4.3.2.- EXPEDIENTE 605/2010

En el análisis del expediente correspondiente al contrato suscrito en el año 2010 se han observado los siguientes incumplimientos:

1. En el expediente no se incluye la orden de inicio acordada por el órgano de contratación, prevista en el artículo 93.1 de la LCSP, manifestando el Director General del IMSERSO, en el trámite de alegaciones, que en la fecha de tramitación de este expediente dicha orden de inicio era sustituida por la firma del órgano de contratación en la propuesta de gasto efectuada por la unidad o centro competente.

2. En el expediente no se acredita que en la oferta presentada por la empresa adjudicataria se especifique el plan de formación del personal, requerido en el PPT.

3. No se ha procedido a la notificación a los licitadores no adjudicatarios de la resolución de adjudicación provisional ni de la definitiva, tal y como establecen los artículos 135.3 y 137.1, respectivamente, de la LCSP, ni en el plazo de diez días hábiles desde la fecha de la resolución establecido en el artículo 58.2 de la Ley 30/1992, ni con posterioridad a aquel, notificaciones que no pueden ser sustituidas por la publicación de las resoluciones de adjudicación provisional y definitiva en el perfil de contratante, tal y como manifiesta el Director General del IMSERSO en el trámite de alegaciones.

4. No se ha emitido el informe del servicio jurídico previo a la formalización del contrato, exigible por el artículo 71.2 del RGLCAP a la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales.

5. El contrato suscrito el 1 de noviembre de 2010 se formalizó fuera del plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de la notificación de la adjudicación definitiva en septiembre de 2010, por lo que se ha vulnerado lo establecido en el artículo 140.1 de la LCSP.

6. En el PPT se incluye, entre las obligaciones del adjudicatario, la de disponer de una póliza de responsabilidad civil que cubra las responsabilidades que pudieran derivarse de sus actuaciones en la ejecución de los servicios contratados. No obstante, en el expediente sólo consta la contratación de un seguro de “responsabilidad civil derivada de la central receptora

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

de alarmas de teleasistencia a personas e instalación y mantenimiento de los equipos de teleasistencia en el domicilio de los usuarios", cuyas condiciones especiales son de aplicación a las empresas de teleasistencia, sin que en dicha póliza se haga alusión al SAD y sin que se haya formalizado otra independiente relativa al mismo, a pesar de que el contrato tiene por objeto tanto el SAD como el TAD.

III.4.3.3.- EXPEDIENTE 672/2013

En el análisis del expediente correspondiente a la segunda prórroga del contrato suscrito en 2010, cuyo período de vigencia se extiende hasta octubre de 2014 se ha observado lo siguiente:

1. No se recoge la fecha de la orden de inicio del expediente de prórroga dictada por el Director General del IMSERSO.

2. No se ha emitido el informe justificativo sobre la necesidad de la prórroga, el informe justificativo del precio de la misma y el informe de necesidad del gasto, a formular por la Dirección Territorial del IMSERSO en Melilla, informes sobre los que el Director General del IMSERSO ha comunicado, en el trámite de alegaciones, que no figuraban archivados en el expediente de contratación. No obstante, tampoco ha aportado los mismos durante el trámite de alegaciones.

3. En el perfil de contratante no se ha publicado el documento de 21 de agosto de 2013, de formalización de la segunda adenda al contrato de noviembre de 2010, publicación que sería aconsejable en aras del cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos, establecidos en el artículo 1 de la LCSP.

III.4.3.4.- EXPEDIENTE 404/2014

En noviembre de 2014 se suscribe un nuevo contrato (expediente 404/2014) con el mismo objeto que el formalizado en 2010, de cuyo análisis se deduce lo siguiente:

1. En el PCAP no se exige clasificación de la empresa, por considerar este contrato como de gestión de servicios sociales, en virtud del Informe 51/09, de 1 de febrero de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, según el cual, en los contratos de gestión de servicios sociales que superen el importe de 120.000 euros no es exigible clasificación a las empresas licitadoras hasta tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario en el que se establezcan los grupos y subgrupos en que deban estar clasificadas las empresas que realicen esta actividad.

2. Al ser el precio el único criterio a considerar para seleccionar a la empresa adjudicataria y no proceder la ampliación del plazo por no existir proposiciones consideradas desproporcionadas o anormales, se incumple lo establecido en el artículo 161.1 del TRLCSP, al efectuarse la adjudicación (el 23 de septiembre de 2014) excediendo el plazo máximo de quince días a contar desde el siguiente al de apertura de las proposiciones (realizada el 2 de septiembre de 2014). Asimismo, la adjudicación se ha realizado transcurrido el plazo de cinco días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la documentación relacionada en el apartado 2 del artículo 151 del TRLCSP, requerida al licitador que presentó la oferta económicamente más

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

ventajosa. Esta circunstancia supone un incumplimiento de lo establecido en el apartado 3 del precitado artículo 151[10].

III.4.3.5.- INCIDENCIA COMÚN A LOS EXPEDIENTES CONTRACTUALES 605/2010 Y 404/2014

De acuerdo con el artículo 68.1 del RGLCAP, el PPT deberá contener, al menos, las características técnicas que hayan de reunir los bienes o prestaciones del contrato, el precio de cada una de las unidades en que se descompone el presupuesto y el número estimado de las unidades a suministrar y, en su caso, los requisitos, modalidades y características técnicas de las variantes. Sin embargo, los PPT de ambos contratos contienen cláusulas que no hacen referencia a características técnicas y que, por tanto, deberían figurar en el PCAP, lo que es contrario a lo establecido en el artículo 68.3 del precitado RGLCAP. Entre dichas cláusulas se encuentran las siguientes:

1. Disponer de las acreditaciones otorgadas por la Dirección Territorial de Melilla para la prestación del servicio de ayuda a domicilio y del servicio de teleasistencia (Resolución de la Secretaría de Estado de Política Social, Familia y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, de 2 de diciembre de 2008).

2. Disponer de una póliza de responsabilidad civil que cubra las responsabilidades que pudieran derivarse de sus actuaciones en la ejecución de los servicios contratados.

3. Obligación del cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia laboral y de seguridad social, de seguridad e higiene en el trabajo y de prevención de riesgos laborales respecto del personal por él contratado, sin que este tenga ningún tipo de vinculación laboral con el IMSERSO.

4. Compromiso expreso del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y en el Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal, así como a velar por el cumplimiento inexcusable de sus trabajadores en relación al secreto profesional y a formar e informar a su personal en las obligaciones que de tales normas dimanan.

5. Obligación del adjudicatario, y del personal que tenga relación directa o indirecta con la prestación a los usuarios de los servicios previstos en este pliego, de guardar secreto profesional sobre todas las informaciones, documentos y asuntos a los que tengan acceso o conocimiento durante la vigencia del contrato, estando obligados a no hacer público o enajenar cuantos datos conozcan como consecuencia o con ocasión de su ejecución, incluso después de finalizar el plazo contractual.

6. Responsabilidad del adjudicatario de la adecuada custodia de la documentación que contenga datos de carácter personal relacionados con la ejecución del contrato, debiendo ser destruida convenientemente tras la finalización del periodo contractual.

[10] En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que, a pesar de haber transcurrido los plazos establecidos legalmente, no se ha producido ningún perjuicio económico ni se ha interpuesto reclamación alguna por parte de la empresa adjudicataria.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

III.5.- PROGRAMAS DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES Y A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

III.5.1.- Introducción

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.h) del Real Decreto 1226/2005, es competencia del IMSERSO la gestión, el control y el seguimiento de aquellos programas concertados en materia de atención a personas mayores y a personas dependientes. Además, en virtud del artículo 10 del precitado Real Decreto 1226/2005, en el ámbito territorial de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla corresponde a dicha entidad gestora, a través de sus Direcciones Territoriales, el desarrollo de las funciones relacionadas con los programas concertados de atención a personas mayores y a personas con discapacidad.

La regulación de la reserva y ocupación de plazas en centros residenciales, tanto para personas mayores como para personas discapacitadas, se incluye, fundamentalmente, en dos Resoluciones de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), una de las cuales regula los ingresos, traslados y permutas en centros residenciales del INSERSO de ancianos, y la otra los ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias en centros residenciales del INSERSO para minusválidos[11].

En desarrollo de la disposición final tercera de ambas Resoluciones se dictó la Circular número 2/I/1988, de 23 de febrero, actualmente en vigor, sobre el procedimiento administrativo para la resolución de solicitudes de ingreso, traslado, permuta y liquidación de estancias en centros residenciales del INSERSO. Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, la normativa aplicable en materia de reserva y ocupación de plazas de personas dependientes viene establecida por dicha Ley y por la Resolución de 1987, referida a personas con discapacidad, y la mencionada Circular 2/I/1988 en cuanto a la liquidación de estancias.

Teniendo en cuenta la antigüedad de la normativa referida anteriormente hay que señalar la dificultad y confusión que conlleva la interpretación de determinados conceptos y denominaciones contenidos en la misma, que están obsoletos a la luz de la normativa aprobada con posterioridad. Así, por ejemplo, la precitada Circular 2/I/1988 contiene referencias a normas que se encuentran actualmente derogadas (tales como la Ley de 21 de julio de 1960 sobre la creación de Fondos Nacionales para la aplicación social del impuesto y del ahorro, o la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos) y a conceptos actualmente suprimidos, como el del subsidio de garantía de ingresos mínimos de la precitada Ley.

En el siguiente cuadro se recogen (desglosados por programas presupuestarios) los diferentes instrumentos jurídicos utilizados en el año 2014, por las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, para la prestación de aquellos servicios destinados a la atención de las personas mayores y las personas con discapacidad a través de centros residenciales, junto con su ejecución presupuestaria:

[11] La disposición adicional octava de la Ley 39/2006 establece que todas las referencias efectuadas en los textos normativos a personas minusválidas se entenderán realizadas a personas con discapacidad.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Cuadro nº 20

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA RESERVA Y OCUPACIÓN DE PLAZAS EJERCICIO 2014

(En euros)

PROGRAMA	Nº EXPEDIENTE	OBJETO DEL CONTRATO, CONCIERTO O CONVENIO SUSCRITO	CIUDAD AUTÓNOMA	OBLIGACIONES RECONOCIDAS
ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES				
3132 2615	159/2013	Contrato administrativo para la reserva y ocupación de 90 plazas (85 permanentes y 5 temporales)	Melilla	1.019.763
3132 2615	930/2013	Prórroga de un concierto para la reserva y ocupación de 24 plazas	Ceuta	219.814
ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y DEPENDIENTES				
3131 2622	1/2014	Convenio de colaboración para la reserva de 50 plazas (30 internados y 20 media pensión)	Melilla	518.133
3134 2615	1015/2013	Contrato administrativo para la reserva y ocupación de 18 plazas (12 permanentes y 6 de centro de día)	Ceuta	149.838
3134 2615	1025/2013	Contrato administrativo para la reserva y ocupación de 10 plazas de centro de día	Ceuta	30.620
Total				**1.938.168**

Como se muestra en el cuadro anterior, en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla la prestación de servicios destinada a la atención de las personas mayores, dada la escasez de centros residenciales existente en dichas Ciudades Autónomas, se ha venido prestando a través de los siguientes instrumentos jurídicos:

1. En la Ciudad Autónoma de Melilla se formalizó, el 28 de febrero de 2013, un contrato de servicios para la reserva y ocupación de 90 plazas residenciales para personas mayores (expediente 159/2013) con un plazo de vigencia de tres años, prorrogable anualmente por el mismo periodo inicial, con un importe de adjudicación de 3.089.840 euros.

2. En la Ciudad Autónoma de Ceuta, en el año 2014 continuaba vigente el concierto formalizado el 29 de diciembre de 2000 (expediente 930/2013) entre el IMSERSO y una congregación religiosa para la prestación del servicio de reserva y ocupación de 24 plazas residenciales para personas mayores.

Por su parte, la atención a las personas con discapacidad, así como a aquellas declaradas dependientes de conformidad con la mencionada Ley 39/2006, se ha venido prestando a través de los siguientes instrumentos jurídicos:

1. En Melilla este servicio se presta mediante un convenio de colaboración, suscrito el 2 de enero de 2014 y con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2016, entre el IMSERSO y la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma, para la atención integral de los residentes del centro de atención a personas con discapacidad intelectual “Francisco Gámez Morón”, perteneciente a la Ciudad Autónoma, mediante la reserva de 30 plazas en régimen de internado y 20 en régimen de media pensión (expediente 1/2014).

2. En Ceuta el IMSERSO tiene suscritos los siguientes contratos para la reserva y ocupación de plazas residenciales y de centro de día para personas en situación de dependencia, de conformidad con la precitada Ley 39/2006:

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

a) Contrato para la ejecución del servicio de reserva y ocupación de plazas residenciales para personas dependientes con discapacidad intelectual, abarcando el objeto del mismo a 12 plazas de estancia permanente y a 6 para centro de día (expediente 1015/2013). Dicho contrato fue suscrito el 31 de enero de 2014, con vigencia desde el 1 de febrero de 2014 y un plazo de ejecución de 24 meses, ascendiendo el importe de adjudicación a 492.012 euros.

b) Contrato de servicios para la ejecución de la reserva y ocupación de 10 plazas de centro de día para personas dependientes con discapacidad física en Ceuta (expediente 1025/2013), suscrito el 31 de enero de 2014 y con vigencia desde el 1 de febrero de 2014 y un plazo de ejecución de 36 meses, ascendiendo el importe de adjudicación a 260.064 euros.

III.5.2.- Análisis de los procedimientos de adjudicación

Los expedientes números 159/2013, 1015/2013 y 1025/2013 fueron adjudicados por un importe de 3.089.840, 492.012 y 260.064 euros, respectivamente, mediante procedimiento negociado sin publicidad, invocando como referencia normativa, en todos los casos, el artículo 170.d) del TRLCSP, que dispone que los contratos se podrán adjudicar por procedimiento negociado, entre otros casos, cuando por razones técnicas el contrato sólo pueda encomendarse a un único empresario.

En la fiscalización se ha comprobado que en las memorias justificativas sobre la suscripción de estos contratos se hace referencia a la necesidad de contratar plazas en centros ajenos al IMSERSO, debido a que la infraestructura residencial de esta entidad gestora se muestra insuficiente para atender la demanda existente en los ámbitos territoriales de Ceuta y Melilla, indicando en dichas memorias, además, que los centros con los que se han contratado las plazas residenciales o de día son los únicos que reúnen los requisitos establecidos en los pliegos que rigieron estas contrataciones.

III.5.3.- Análisis de los procedimientos de gestión, seguimiento y control

Los procedimientos implantados por el IMSERSO para la gestión, seguimiento y control son diferentes, atendiendo, en primer lugar, al instrumento jurídico utilizado para la prestación de estos servicios asistenciales (contrato, concierto o convenio de colaboración) y, en segundo lugar, dependiendo de los destinatarios de estos servicios, es decir, si la reserva y ocupación de plazas va destinada a personas mayores o a declaradas dependientes de acuerdo con lo dispuesto en la mencionada Ley 39/2006.

III.5.3.1.- CONVENIO DE COLABORACIÓN SUSCRITO ENTRE EL IMSERSO Y LA CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL Y SANIDAD DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDENTES EN EL CENTRO DE ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL “FRANCISCO GÁMEZ MORÓN” (EXPEDIENTE 1/2014)

De acuerdo con el clausulado recogido en este convenio, los beneficiarios de las plazas serán los designados por el IMSERSO que reúnan los requisitos establecidos en la Orden de 7 de julio de 1989, por la que se regula la acción concertada del Instituto Nacional de Servicios Sociales en materia de reserva y ocupación de plazas en centros residenciales para la tercera edad y personas con discapacidad, estableciendo el artículo 6 de dicha Orden que los usuarios de las

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

plazas concertadas deberán reunir, entre otros, el requisito de ser beneficiarios del sistema público de pensiones. Por su parte, la Resolución de 26 de agosto de 1987, a la que hace referencia el precitado artículo 6, vigente en materia de ingresos, traslados y permutas en centros residenciales del INSERSO para la tercera edad y minusválidos, establece el requisito, menos restrictivo, de ser beneficiario del Sistema de la Seguridad Social.

En relación con el requisito de ser beneficiario del sistema público de pensiones, en la valoración de las solicitudes el IMSERSO comprueba que la persona para quien se solicita la plaza es el beneficiario de la pensión, denegando el derecho de acceso cuando es únicamente el causante de aquella. Respecto a lo anterior, en la reunión celebrada en noviembre de 2015 por la Comisión Técnica de Seguimiento, constituida al amparo de lo dispuesto en este convenio, se planteó la situación respecto a algunas personas que, estando interesadas en acceder a estas plazas, no pueden solicitar el ingreso al no ser pensionistas de la Seguridad Social sino causantes de una prestación familiar por hijo a cargo (donde el beneficiario de la prestación es el padre/madre y el causante es el hijo a cargo menor o mayor incapacitado judicialmente). Según consta en el acta de dicha sesión, esta situación fue consultada al servicio jurídico de la Ciudad Autónoma de Melilla, quien indica que el destinatario final de esta prestación asistencial es la persona con discapacidad (con independencia de que sea el beneficiario o el causante de la pensión), considerando la necesidad de realizar una modificación en la normativa vigente con el fin de evitar una posible denegación de una plaza residencial a personas interesadas en ella.

Es necesario manifestar, a este respecto, que las prestaciones familiares de la Seguridad Social se regulan por Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, fecha muy posterior a la normativa vigente en materia de ingresos en centros residenciales del IMSERSO, que data del año 1987 (Resoluciones de 26 de agosto) y del año 1989 (Orden de 7 de julio). Estas circunstancias generan incertidumbre en cuanto a la interpretación de los requisitos que ha de reunir un solicitante para poder ser beneficiario de una plaza reservada por el IMSERSO en este centro asistencial, derivada de la obsolescencia de la normativa reguladora de estos servicios sociales[12].

Con respecto a las actuaciones de seguimiento y control implantadas por el IMSERSO tendentes a la supervisión de la correcta ejecución de los servicios prestados a través de este convenio de colaboración, es necesario manifestar que entre su clausulado se recogen una serie de actuaciones tendentes a la inspección y control en las que se indica lo siguiente:

1. La constitución de una comisión técnica de seguimiento, integrada por representantes de la Delegación del Gobierno, del IMSERSO y de la Ciudad Autónoma de Melilla, que se encargará de realizar el seguimiento y evaluación de las actuaciones desarrolladas en aplicación del convenio, así como de resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que pudieran plantearse. Sin embargo, dicha comisión aún no se había constituido en 2014[13], si bien el IMSERSO manifiesta que, como desarrollo del Decreto de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de Melilla, de 21 de noviembre de 2013, sobre la organización y forma de participación de los usuarios, familiares y profesionales en el centro “Francisco Gámez Morón”, se han realizado diversas actuaciones, entre ellas la constitución, en octubre de 2014, de la

[12] En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que mientras no se dicte una norma de igual o superior rango a la vigente en la actualidad no resulta posible adjudicar las plazas concertadas por el IMSERSO en este centro a aquellas personas que no acrediten ser beneficiarios del sistema público de pensiones.

[13] En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha comisión técnica de seguimiento se constituyó el 17 de noviembre de 2015 y que ha celebrado dos reuniones.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Junta de Participación, entre cuyos miembros ha de figurar un representante del IMSERSO, de acuerdo con lo indicado en el artículo 9 del citado Decreto, matizando este servicio común que la Junta se encarga de realizar las funciones de inspección y control del convenio.

Al margen de que la mencionada Junta de Participación no está concebida como el órgano indicado para realizar la función de inspección y control, este Tribunal no ha tenido constancia del resultado de las actuaciones realizadas en este sentido por la misma.

2. La posibilidad de que el personal del IMSERSO pueda visitar e inspeccionar el centro en cualquier momento para comprobar que las instalaciones, funcionamiento de los servicios, régimen de vida y cualquier otro aspecto, se ajustan a lo establecido en el convenio. Cabe indicar que, a pesar de su requerimiento durante la fiscalización, no han sido aportados documentos justificativos que acrediten la realización de estas actividades en el año 2014, manifestando el Director General del IMSERSO, en el trámite de alegaciones, que dentro del calendario de actuaciones programadas para el año 2016 se tiene previsto realizar visitas a este Centro, desplazando para ello a personal de la Dirección General a la Ciudad Autónoma de Melilla.

III.5.3.2.- CONTRATOS DE SERVICIOS PARA LA RESERVA Y OCUPACIÓN DE PLAZAS RESIDENCIALES (EXPEDIENTES 159/2013, 1015/2013 Y 1025/2013)

En la fiscalización se ha verificado si los pliegos que rigieron estos contratos recogen, entre su clausulado, actuaciones tendentes a la supervisión de la correcta ejecución de los servicios contratados, así como a su seguimiento y control, ya sea a través de la figura del “responsable del contrato” o mediante la previsión de cualquier otro medio de control de la correcta ejecución de los contratos. Entre los resultados obtenidos en dicho análisis hay que señalar los siguientes:

1. En los tres contratos se prevé la posibilidad de que el IMSERSO pueda inspeccionar los servicios prestados y la calidad de los mismos en cualquier momento, con el fin de comprobar que sus instalaciones y funcionamiento se ajustan a las indicaciones contenidas en los pliegos. En la fiscalización se ha constatado que no se elaboraron informes comprensivos de los resultados de las visitas efectuadas a los centros residenciales en los siguientes casos:

   a) Expediente 159/2013: la Directora Territorial del IMSERSO en Melilla certifica que durante el año 2014 se realizaron dos visitas de seguimiento, una cada seis meses, con el objetivo de conocer la situación general del centro, si bien no se emitió acta ni informe alguno al respecto.

   b) Expediente 1025/2013: el Director Territorial del IMSERSO en Ceuta manifiesta que no se han realizado visitas específicas de seguimiento por parte de los trabajadores sociales, pero sí visitas protocolarias en las que se ha constatado la idoneidad de las instalaciones y adecuación de los servicios, sin que se hayan elaborado informes sobre el funcionamiento del centro[14].

2. En los PCAP de los expedientes 1015/2013 y 1025/2013 se contempla la posibilidad de nombrar un responsable del contrato, si bien no se ha formalizado dicho nombramiento.

[14] En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que desde septiembre de 2015 hasta junio de 2016 se han efectuado tres visitas de seguimiento con objeto de inspeccionar los servicios prestados así como la calidad de los mismos.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

3. En el expediente 159/2013 se indica que la ejecución del contrato se realizará bajo la dirección, inspección y control del órgano de contratación, el cual podrá dictar las instrucciones oportunas o exigir la adopción de medidas concretas para conseguir o restablecer el buen orden en la ejecución de lo pactado, de conformidad con los artículos 94 y 95 del RGLCAP. Sin embargo, y a pesar de su expreso requerimiento, el IMSERSO no ha aportado documentación acreditativa de las actuaciones realizadas, en su caso, si bien estas son de carácter potestativo.

III.5.4.- Facturación

Los beneficiarios de las plazas residenciales han de contribuir a la financiación del coste de las mismas mediante el abono al centro de la cantidad que corresponda, de acuerdo con la normativa vigente en materia de liquidación de estancias para los centros dependientes del IMSERSO, sin que en ningún caso se supere la cantidad fijada contractualmente como coste de plaza/día, cuantificándose la aportación del beneficiario en un porcentaje a aplicar sobre una base para cuya determinación se tienen en cuenta los ingresos de aquel. La cuantía económica que abona el IMSERSO corresponde a la diferencia entre la establecida contractualmente en concepto de plaza ocupada y plaza reservada (periodos de ausencia del Centro con derecho a reserva de la plaza) y el importe abonado por las personas que ocupan dichas plazas.

El centro remite al IMSERSO la liquidación mensual de estancias certificando las cantidades percibidas de los beneficiarios e indicando los conceptos por los que se les ha liquidado: plaza ocupada, plaza reservada y los días que correspondan a cada uno de los conceptos.

En el análisis de una muestra de 30 expedientes relativos a usuarios de las plazas residenciales, seleccionados aplicando criterios cuantitativos (usuarios con pensiones más elevadas o por los que el IMSERSO ha abonado una cuantía económica mayor) se ha observado lo siguiente:

1. De acuerdo con la normativa vigente, los ingresos obtenidos por las personas mayores solicitantes y beneficiarias de una plaza reservada por el IMSERSO se acreditarán mediante la presentación de una declaración jurada que anualmente (o cuando se produzca alguna variación en los mismos) el beneficiario debe presentar al IMSERSO.

   En los expedientes 159/2013 y 930/2013 la documentación justificativa de los ingresos del beneficiario consiste en un certificado (fechado en el año de incorporación de este al centro) acreditativo de la titularidad del derecho de cobro de una pensión de la Seguridad Social. Cabe señalar que, si bien se ha verificado que en la cuantificación del importe a abonar por el usuario se han aplicado los importes actualizados de dichas pensiones, en los expedientes analizados no figuran las mencionadas declaraciones anuales a presentar por aquel[15].

2. La acreditación de los ingresos por las personas con discapacidad solicitantes y beneficiarias de una plaza reservada por el IMSERSO deberá realizarse mediante la presentación de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o, en caso de no estar obligado a su presentación, certificado de la Delegación Provincial de Hacienda justificativo de no encontrarse en el censo de declarantes; así como declaración jurada de los ingresos obtenidos en el año anterior. En el expediente 1/2014 o bien no figura documento formal

[15] En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que las personas residentes en este Centro, o sus representantes legales, se niegan a facilitar, de forma sistemática, la documentación acreditativa de la situación económica familiar.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

acreditativo de los ingresos del solicitante, o bien se incluye únicamente un certificado de ingresos referido al momento del acceso del usuario al centro, sin que consten certificados o declaraciones que acrediten anualmente los ingresos.

3. El artículo 36 de la Resolución de 26 de agosto de 1987 indica que la reserva de plazas de estancia, en los periodos de ausencia voluntaria no podrán exceder de 45 días naturales al año (no computándose a tales efectos las ausencias de fines de semana) debiendo disponer, en caso contrario, de la correspondiente autorización de la Subdirección General de Gestión del IMSERSO. Del análisis de las facturas mensuales remitidas por los distintos centros al IMSERSO, así como del detalle de los distintos conceptos por los que se han practicado las liquidaciones, hay que destacar lo siguiente:

   a) En relación con el expediente 1025/2013, si bien el IMSERSO manifiesta que una vez recibida la facturación mensual se comprueban aquellas personas que han utilizado la reserva por ausencia voluntaria, con el fin de verificar el cumplimiento del límite máximo de 45 días, se ha constatado la existencia de cuatro usuarios que han superado dicho límite, sin que cuenten con la preceptiva autorización por parte de la citada Subdirección General.

   b) Con respecto al expediente 1/2014, el IMSERSO manifiesta que, a la vista del certificado mensual remitido por la Ciudad Autónoma de Melilla sobre las ausencias generadas en el mes, se han puesto en contacto en varias ocasiones con la Dirección del Centro recordándoles la obligación del beneficiario de solicitar autorización para aquellas ausencias por periodos superiores al límite establecido, sin que hasta la fecha hayan recibido ninguna solicitud.

      Con independencia de lo anterior, en la fiscalización se ha comprobado que ocho usuarios de las plazas reservadas han estado en ausencia voluntaria por un período superior a 45 días, sin que se haya procedido a emitir la autorización señalada anteriormente.

III.6.- PROGRAMA PRESUPUESTARIO DIRECCIÓN Y SERVICIOS GENERALES DE SERVICIOS SOCIALES

En el programa presupuestario 3591 “Dirección y servicios generales de servicios sociales”, se encuentran incluidos como servicios sociales prestados con medios ajenos, dentro de la aplicación presupuestaria 2624, cinco convenios de colaboración suscritos en el ejercicio 2014. Tal y como se ha indicado anteriormente, dicho programa tiene, entre sus finalidades, promover el interés de la comunidad científica, así como de las organizaciones que trabajan en el ámbito de la dependencia o del envejecimiento hacia el desarrollo de mayor investigación para avanzar en el incremento de la mejora de las condiciones de vida de las personas mayores y de las personas en situación de dependencia. Los mencionados convenios de colaboración son los siguientes:

1. Convenio de colaboración entre el IMSERSO y una Universidad, para la organización de un encuentro sobre “Incidencia de la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local en la Organización y Gestión de los Servicios Sociales por las Administraciones Públicas”, por un importe de 35.236 euros (convenio número 1).

2. Convenio de colaboración entre el IMSERSO y una Federación, cuyo objeto consiste en establecer la colaboración necesaria entre ambas entidades para realizar el XI Congreso denominado “El valor de cada persona”, celebrado en Salamanca en mayo de 2014, por un importe de 20.879 euros (convenio número 2).

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

3. Convenio de colaboración entre el IMSERSO y una Fundación, para la organización de un encuentro sobre "Los servicios sociales y las tecnologías de la información y la comunicación: Sociedad de la Información y Sociedad del Bienestar", por un importe de 23.192 euros (convenio número 3).

4. Convenio de colaboración entre la Dirección General del IMSERSO y diferentes entidades privadas, para la promoción de la autonomía personal de las personas dependientes a través del desarrollo de la figura del asistente personal, suscrito por un importe de 18.000 euros (convenio número 4).

5. Convenio de colaboración entre el IMSERSO y diferentes entidades privadas y entidades locales, para la puesta en marcha del proyecto "Cambios de estilos de vida en el ámbito familiar" integrado en el denominado proyecto NUPHYCO (Evaluación del estado nutricional, físico, afectivo, cognitivo y social en personas mayores de los diferentes municipios de España) por un importe de 16.818 euros (convenio número 5).

La ejecución presupuestaria en el ejercicio 2014 correspondiente a dichos convenios de colaboración, salvo para el proyecto NUPHYCO que no tuvo actividad en dicho ejercicio, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 21

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA SERVICIOS GENERALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES EJERCICIO 2014

(En euros)

PROGRAMA	ORGANISMO O ENTIDAD CON QUIEN SE SUSCRIBE	OBLIGACIONES RECONOCIDAS
3591 2624	Convenio número 1	21.801
3591 2624	Convenio número 2	20.879
3591 2624	Convenio número 3	17.438
3591 2624	Convenio número 4	12.000
Total		**72.118**

En el análisis del contenido de estos convenios se ha verificado que su objeto se encuadra dentro de las finalidades recogidas en el programa presupuestario 3591 ya que, con carácter general, aquellos tienden a promover el conocimiento e innovación buscando soluciones para la mejora de la calidad de vida de las personas mayores y en situación de dependencia, impulsando y fomentando la interactuación entre los diferentes agentes sociales y las Administraciones Públicas.

Asimismo, se ha verificado que en todos los convenios suscritos figura una cláusula sobre la constitución de una Comisión Mixta de seguimiento, integrada por representantes de las partes suscriptoras y encargada, con carácter general, de velar por el adecuado cumplimiento de lo convenido mediante su seguimiento y control. No obstante, en la fiscalización se ha constatado que, en 2014, no han celebrado ninguna sesión las Comisiones Mixtas de los convenios suscritos con los números 1, 2 y 3.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Respecto a los convenios números 1 y 3, el IMSERSO ha indicado que la no celebración de sesiones fue debida a la relación entre las entidades suscriptoras basada en "(*…) la fluidez y agilidad que supone el trato directo entre el personal de sendas Organizaciones y en la solidez de haberse llevado a cabo este tipo de actuaciones durante más de quince años*". En el caso del convenio número 2, el IMSERSO indica que no "*(…) fue necesaria su actuación ya que no se produjo ningún conflicto de interpretación del contenido del Convenio".*

III.7.- SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN ANTERIORES INFORMES DE FISCALIZACIÓN, RELATIVAS A LOS CONTRATOS FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES

Entre los objetivos de esta fiscalización figura el *"Seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en relación con los contratos de servicios formalizados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales relacionados con la materia objeto de esta fiscalización, incluidas en el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, aprobado por su Pleno el 29 de noviembre de 2012 y en el Informe de Fiscalización relativa a la contratación del Sector Público Estatal celebrada en el ejercicio 2012, aprobado por su Pleno el 20 de diciembre de 2014".*

Entre las recomendaciones recogidas en el *"Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales"* figuraban las siguientes, relativas a la contratación de servicios objeto de la presente fiscalización:

1. *"El IMSERSO debería evitar la utilización de modelos de pliegos de cláusulas administrativas de carácter genérico y, en su lugar, aprobar modelos de pliego específicos para cada una de las categorías de contratos de naturaleza análoga, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115.4 del TRLCSP, entendiendo como tales los del mismo tipo contractual, mismo procedimiento de adjudicación y similar objeto y clausulado".*

2. *"El IMSERSO, sin recurrir al mero formulismo, debería motivar en todos los expedientes de contratación, (…), la elección del procedimiento y de los criterios de adjudicación".*

Con respecto a la primera de estas recomendaciones, se ha verificado la utilización de modelos de pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares (informados por los servicios jurídicos del IMSERSO y aprobados por la Dirección General de dicha entidad gestora), con respecto a los expedientes de contratos de servicios, objeto de la presente fiscalización.

Así, a modo de ejemplo, los PCAP que rigieron la contratación de los servicios relativos a la ejecución del PETM, cuyos expedientes fueron tramitados en el año 2011, responden al modelo de pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares para los contratos administrativos de servicios adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad con proveedor único, informados favorablemente por los servicios jurídicos del IMSERSO el 23 de noviembre de 2011 y aprobados, en esta misma fecha, por la Dirección General de esta entidad gestora.

Por su parte, los expedientes de contratación tramitados en el año 2014 para la inclusión en el Programa de nuevos balnearios también contienen modelos de pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares para los contratos administrativos adjudicados mediante procedimiento negociado, informados por los servicios jurídicos y aprobados de conformidad con la normativa aplicable.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

En relación con la segunda recomendación, referente a la motivación de la elección del procedimiento, así como de los criterios de adjudicación, a excepción del PEVM cuyo expediente fue tramitado mediante procedimiento abierto, los restantes servicios sociales analizados en este Informe han sido tramitados mediante procedimiento negociado sin publicidad, al no ser posible la concurrencia de ofertas debido a la existencia de un proveedor único, motivándose dicha circunstancia en las memorias justificativas de estos expedientes.

Con independencia de las recomendaciones expuestas anteriormente, el mencionado Informe también contiene una serie de conclusiones relacionadas con la ejecución y desarrollo del PETM, entre las cuales destaca la relativa a que "*La contratación de este Programa fue llevada a cabo por el IMSERSO, como ya ocurrió en los ejercicios precedentes, sin que conste la autorización específica del Consejo de Ministros prevista en el artículo 12 del TRLCAP y en el artículo 292 de la LCSP, y ello a pesar de que el importe total del Programa, en todos y cada uno de los ejercicios analizados, superó largamente el umbral de 12.000 miles de euros a partir del cual es exigible la citada autorización".*

Dicho incumplimiento ha sido solventado en el PETM para las temporadas 2012 y 2013, ya que el 4 de noviembre de 2011 el Consejo de Ministros autorizó al IMSERSO la contratación de los expedientes derivados de la reserva y ocupación de plazas de balnearios para las personas mayores que disfruten del mencionado Programa.

Por su parte, en el *"Informe de Fiscalización relativo a la contratación del sector público estatal celebrada durante el ejercicio 2012"*, al tratarse de una fiscalización horizontal en la que se ha analizado la contratación celebrada en el mencionado ejercicio por todo el sector público estatal, no se recogen recomendaciones individualizadas con respecto a ningún organismo o entidad, no figurando en consecuencia, recomendaciones dirigidas de forma específica al IMSERSO. No obstante, como las recomendaciones recogidas en los Informes de fiscalización responden a los resultados o conclusiones obtenidas en el desarrollo de la misma, en dicho Informe figura una conclusión específica relativa al PETM, con el siguiente tenor literal:

"Cuarta.- Por su especial relevancia en el ámbito propio del subsector de la Seguridad Social, cabe señalar que, en el análisis realizado de los contratos de servicios incluidos en el Programa de Termalismo Social del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, este Tribunal ha comprobado lo siguiente:

a) La falta de exigencia en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de la preceptiva clasificación del contratista, que resulta obligatoria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

b) La falta de la preceptiva comunicación a la Comisión Europea de la adjudicación de los citados contratos, prevista en el artículo 145.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al tratarse de contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II del mencionado Texto Refundido y ser la cuantía de dichos contratos igual o superior a 200 miles de euros (impuesto sobre el Valor Añadido excluido).

c) La omisión de la publicación obligatoria en el Boletín Oficial del Estado de su formalización, exigida en el artículo 145.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público".

En relación con la falta de exigencia en el PCAP de la preceptiva clasificación del contratista, se ha verificado que dicha incidencia persiste en la actualidad, si bien, tal y como se recoge en el epígrafe III.3.2 del presente Informe, tras la publicación del Real Decreto 773/2015, de 28 de

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

agosto, por el que se modifican determinados preceptos del RGLCAP, en los contratos de servicios no resulta exigible la acreditación de la clasificación del contratista, pudiendo este acreditar su solvencia, indistintamente, mediante su clasificación en el grupo o subgrupo correspondiente al contrato objeto de licitación o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento, recogidos en los pliegos del contrato.

Con respecto a la falta de la preceptiva comunicación a la Comisión Europea de la adjudicación de los contratos de servicios formalizados para la ejecución del PETM cuando su cuantía exceda del importe legalmente establecido, así como la omisión de la publicación en el BOE de su formalización cuando su cuantía sea igual o superior a 100.000 euros, se ha verificado que estas incidencias subsisten en los expedientes de contratación analizados.

Mediante Resolución de 29 de junio de 2015, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el "*Informe de fiscalización relativo a la contratación del sector público estatal celebrada durante el ejercicio 2012",* acordó, entre otras consideraciones, instar a las entidades fiscalizadas a *"Determinar en las memorias justificativas de la necesidad de la contratación, con detalle y precisión, cuáles son las necesidades reales a satisfacer con la prestación objeto del contrato, con el fin de evitar en su conjunto la inclusión de meras referencias genéricas, y fundamentar debidamente la insuficiencia de los medios personales y materiales de que disponían para cubrir las necesidades objeto de contratación",* situación que ya ha sido analizada con anterioridad.

III.8.- CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

El artículo 14 de la Constitución española proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva. A estos efectos, la LOIEMH establece principios de actuación de los poderes públicos, regula derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, y prevé medidas destinadas a eliminar y corregir en los sectores público y privado, toda forma de discriminación por razón de sexo, de acuerdo con lo indicado en su artículo 1.

Para la aplicación del principio de igualdad en el ámbito del empleo público, la LOIEMH regula, en su Título V, los criterios generales de actuación a favor de la igualdad para el conjunto de las Administraciones públicas, así como la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos de órganos directivos de la Administración General del Estado, que se aplica también a los órganos de selección y valoración del personal y en las designaciones de miembros de órganos colegiados, comités y consejos de administración de empresas en cuyo capital participe dicha Administración.

En este sentido, con respecto al equilibrio de mujeres y hombres en el personal del IMSERSO, a 31 de diciembre de 2014, el número de trabajadores en alta era de 2.402, de los cuales 1.856 eran mujeres (77,27%) y 546 hombres (22,73%), de acuerdo con la siguiente distribución por niveles, siendo, por tanto, la representación de las mujeres muy superior a la de los hombres:

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

Cuadro nº 22

DISTRIBUCIÓN DE PLANTILLA DICIEMBRE 2014

PERSONAL	NÚMERO	
	HOMBRES	MUJERES
Altos Cargos	**1**	
Funcionarios		
Grupo A1	25	24
Grupo A2	37	42
Grupo C1	45	60
Grupo C2	28	100
Grupo E	5	
Total	**140**	**226**
Contratados Laborales		
Fijos	371	1.306
Eventuales	34	324
Total	**405**	**1.630**
Total General	**546**	**1.856**

Fuente: Dirección General del IMSERSO.

Asimismo, en la LOIEMH se regulan las medidas de igualdad en el empleo en el ámbito de la Administración General del Estado, con la previsión específica del mandato de aprobación de un protocolo de actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo, según lo preceptuado en el artículo 62.

Respecto al citado protocolo, por Resolución de 28 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, se aprueba y publica el Acuerdo de 27 de julio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre el Protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo en el ámbito de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos vinculados a ella. Dicho Protocolo constituye el modelo a utilizar por los distintos Departamentos y Organismos Públicos de la Administración General del Estado, debiendo realizarse sobre el mismo la adaptación que se requiera, en el plazo de tres meses desde la publicación de la citada Resolución en el BOE, mediante procedimientos de trabajo, instrucciones o cualquier otra herramienta que en cada caso resulte adecuada para acomodarlo a sus necesidades específicas, de acuerdo con lo indicado en la propia Resolución.

En la fiscalización se ha verificado que el IMSERSO no ha procedido a efectuar adaptación alguna al respecto, por no estimarlo necesario, manifestando, asimismo, que no se han producido situaciones susceptibles de activar el mencionado Protocolo.

Por otra parte, en materia de contratación, el artículo 33 de la LOIEMH dispone que "*Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y, en relación con la ejecución de los contratos que celebren, podrán establecer*

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público".

En la contratación analizada en materia de servicios sociales prestados con medios ajenos no se ha observado, con carácter general, la existencia de previsiones específicamente relacionadas con la aplicación de la LOIEMH, situación que ya se puso de manifiesto en el mencionado "*Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales"*, así como en las recomendaciones recogidas en el *"Informe de Fiscalización relativo a la contratación del sector público estatal celebrada durante el ejercicio 2012".* Así, en los PCAP analizados no se ha observado la exigencia de requisitos de solvencia técnica vinculados a la igualdad, ni condiciones especiales de ejecución tendentes a eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado de trabajo, ni se ha incluido el objetivo de igualdad en la definición del objeto del contrato ni criterios de adjudicación vinculados con el objetivo de igualdad.

No obstante lo anterior, ello no constituye una vulneración de la legalidad ya que se trata de una posibilidad prevista con carácter potestativo por la propia LOIEMH como forma de promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres a través de la contratación pública, tal como se indica en el precitado artículo 33 de la LOIEMH.

IV.- CONCLUSIONES

IV.1.- CONCLUSION RELATIVA AL MARCO NORMATIVO

1. Los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social gestionados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (a excepción del Programa Estatal de Termalismo para Mayores) carecen de un desarrollo normativo completo, donde se concreten de forma específica, entre otras cuestiones, sus requisitos de acceso y su forma de acreditación, limitándose las disposiciones vigentes a recoger el objeto de estos servicios sociales así como la entidad gestora competente para su ejecución (subapartado III.1 y epígrafe III.2.1).

IV.2.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROGRAMA ESTATAL DE VACACIONES PARA MAYORES

2. Con anterioridad a la formalización de la prórroga para la ejecución del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores durante la temporada 2013/2014, se dictó auto de declaración de concurso voluntario de acreedores sobre una de las empresas integradas en la unión temporal de empresas adjudicataria de los contratos de servicios para el desarrollo de este Programa. Si bien dicha declaración no es una causa automática de resolución de los contratos, tal y como manifiesta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid en su Informe 4/2013, de 20 de diciembre, dicho órgano señala que, en el supuesto de prorrogarse el contrato por el tiempo necesario para efectuar una nueva licitación y formalización del contrato, la empresa deberá prestar las garantías suficientes que, a juicio del órgano contratante, permitan continuar la ejecución del contrato, circunstancias que no se han observado en la formalización de la prórroga de estos contratos (epígrafe III.2.2).

3. La capacidad económica de los beneficiarios del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores constituye una de las variables recogidas en el baremo establecido por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales para tener acceso al mismo; sin embargo, dicha capacidad económica no es considerada a efectos de calcular la financiación a aportar por aquellos al

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

mencionado Programa, ya que todos ellos abonan la misma cantidad económica con independencia de su poder adquisitivo (epígrafe III.2.3).

4. En el análisis de las bases de datos certificadas por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales con fecha 27 de agosto de 2015, correspondientes a la ejecución de la temporada 2013/2014 del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores, se ha constatado la existencia de diferencias en la información obrante en sus distintas bases respecto al número de participantes en este Programa, si bien compensadas a nivel global, así como falta de actualización de la información recogida en dichas bases. La existencia de estas diferencias permite concluir que esta entidad gestora no efectúa un control y seguimiento exhaustivo de la información suministrada por la empresa adjudicataria de los contratos de este Programa, validando, con carácter general, la información remitida por esta en las facturas comprensivas de los usuarios participantes en el mencionado Programa (epígrafe III.2.3).

5. Uno de los dos objetivos perseguidos con la implantación del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores consiste en la generación y mantenimiento del empleo en el sector turístico durante la temporada baja, cuyo seguimiento y control corresponde a las Comisiones Especiales creadas por el Consejo General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Cabe indicar que dichas Comisiones no se reunieron con la periodicidad ni con la composición requerida legalmente, limitando, en consecuencia, el seguimiento y control de este objetivo en la temporada 2013/2014. Además, la información remitida por los hoteles participantes en dicho Programa a estas Comisiones no recoge la identificación de las personas contratadas, limitándose a la remisión de un modelo donde se comunica el total de trabajadores contratados, por lo que el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, así como este Tribunal, no han podido comprobar la veracidad de la información relativa a estas contrataciones efectuadas a través de su contraste con la información obrante en la Tesorería General de la Seguridad Social, dificultando con ello la verificación del cumplimiento de dicha generación y mantenimiento en el empleo (epígrafe III.2.3).

6. El pliego de cláusulas administrativas particulares que rigió la contratación de los servicios de organización, gestión y ejecución del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores recoge entre su clausulado un régimen especial de penalizaciones por los posibles incumplimientos de las obligaciones encomendadas a la empresa adjudicataria, debiendo destacarse que dicho pliego no presenta el detalle suficiente que permita la inequívoca aplicación de las penalizaciones recogidas en el clausulado (epígrafe III.2.4).

IV.3.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROGRAMA ESTATAL DE TERMALISMO PARA MAYORES

7. A pesar de que entre los objetivos inspiradores de este Programa figura el relativo a la potenciación del desarrollo económico de las zonas limítrofes a los establecimientos termales, contribuyendo a la generación y mantenimiento del empleo, así como a la modernización y mejora de la infraestructura de estas instalaciones, ni el pliego de prescripciones técnicas ni el de cláusulas administrativas particulares que rigieron su contratación, ni los contratos de servicios formalizados con los establecimientos termales para su ejecución, recogieron ninguna cláusula donde se regulase el seguimiento y control del cumplimiento de este objetivo, lo que no permite la identificación de las personas contratadas ni, por tanto, efectuar un seguimiento adecuado y efectivo de las contrataciones realizadas en el desarrollo y ejecución del Programa (epígrafe III.3.1).

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

8. En el análisis de los expedientes tramitados para la contratación de los servicios incluidos en el Programa se han observado las siguientes incidencias (epígrafe III.3.2):

   a) El pliego de cláusulas administrativas particulares que rigió la contratación de estos servicios no exigió a las empresas licitadoras encontrarse debidamente clasificadas y, además, no estipuló unos requisitos mínimos que acreditasen la solvencia económica y financiera así como técnica o profesional de las empresas licitadoras, por lo que la acreditación de esta solvencia por el órgano de contratación ha sido realizada de un modo subjetivo.

   b) Diferentes balnearios se encontraban, en la fecha de formalización de las prórrogas a los contratos iniciales suscritos, incursos en procedimientos concursales, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 207 de la precitada Ley 30/2007, de 30 de octubre. No obstante, de conformidad con lo manifestado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en el mencionado Informe 4/2013, de 20 de diciembre, no resulta contraria a derecho la formalización de la prórroga de un contrato con empresas incursas en un procedimiento concursal, si bien resulta necesario que estas presten las garantías suficientes que, a juicio de la Administración, aseguren el cumplimiento de la prestación contratada, sin que aquellas hayan sido exigidas a las empresas en el presente supuesto.

   c) No se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado la formalización de los contratos por importe igual o superior a 100.000 euros, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 138.2 de la precitada Ley 30/2007, de 30 de octubre. Asimismo, las prórrogas de estos contratos no han sido publicadas ni en el Boletín Oficial del Estado ni en el perfil de contratante, lo que, si bien no contraviene la legalidad, resulta aconsejable en aras de garantizar el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos de contratación promulgados en el artículo 1 de la mencionada Ley 30/2007.

   d) No se ha procedido a la comunicación a la Comisión Europea, para su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Europea, de la adjudicación de aquellos contratos de cuantía igual o superior a 193.000 euros, contrariamente a lo establecido en el artículo 138.3 de la precitada Ley 30/2007.

9. Al igual que en el Programa Estatal de Vacaciones para Mayores, la capacidad económica de los beneficiarios del Programa Estatal de Termalismo para Mayores constituye una de las variables recogidas en el baremo establecido para tener acceso a este Programa. Sin embargo, dicha capacidad económica no se toma en consideración para calcular la financiación a aportar por aquellos, ya que todos abonan la misma cantidad económica con independencia de su poder adquisitivo (epígrafe III.3.3).

10. De acuerdo con la información obrante en la base de datos certificada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales relativa a la ejecución del Programa Estatal de Termalismo para Mayores en el año 2014, al menos 606 de sus participantes no recibieron los tratamientos termales establecidos, debido al rechazo voluntario de los mismos, sin que el Instituto de Mayores y Servicios Sociales haya efectuado ningún tipo de actuación al respecto[16] (epígrafe III.3.3).

[16] En el trámite de alegaciones el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales manifiesta que esta falta de recepción de los tratamientos por parte de los usuarios del Programa no conlleva una sobrefinanciación de los balnearios, ya que estos superan el número mínimo de tratamientos establecidos en los pliegos. Además, considera que este Programa promueve la calidad de vida de sus usuarios no solo mediante la recepción de tratamientos termales sino potenciando la actividad física y vínculos sociales de los mismos, beneficios que también pueden obtenerse participando en el Programa Estatal de Vacaciones para Mayores, en el que la financiación del Instituto de Mayores y Servicios Sociales es menor.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

IV.4.- CONCLUSIÓN RELATIVA A LA TELEASISTENCIA DOMICILIARIA Y AYUDA A DOMICILIO

11. El gasto imputado en el ejercicio 2014 correspondiente al servicio de teleasistencia domiciliaria y ayuda a domicilio básica prestado en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, por importe de 1.246.884 euros, fue devengado en el ejercicio anterior, por lo que no se cumple el principio contable del devengo, establecido en la Resolución de 1 de julio de 2011 de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social (epígrafe III.4.2).

IV.5.- CONCLUSIÓN RELATIVA A LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

12. Los contratos de servicios, así como los conciertos y convenios de colaboración formalizados para la reserva y ocupación de plazas residenciales de personas mayores y de personas con discapacidad, recogen cláusulas reguladoras de la supervisión de la correcta ejecución de los servicios contratados así como su seguimiento y control que, sin embargo, no han sido objeto de un cumplimiento adecuado por parte del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (epígrafe III.5.3).

IV.6.- CONCLUSIÓN RELATIVA AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN ANTERIORES INFORMES DE FISCALIZACIÓN

13. Las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas al Instituto de Mayores y Servicios Sociales en anteriores Informes, relativas a la tramitación de los expedientes de contratación de servicios relacionados con el objeto de esta fiscalización, así como algunas de las conclusiones contenidas en los mismos, referidas, con carácter específico, al Programa Estatal de Termalismo para Mayores, han sido, con carácter general, puestas en práctica por dicha entidad gestora. No obstante, subsisten determinados incumplimientos, tales como la omisión de publicación de la formalización de los contratos en el Boletín Oficial del Estado, así como la falta de comunicación a la Comisión Europea de la adjudicación de aquellos contratos que, de conformidad con la normativa reguladora de los contratos del sector público, resulta preceptiva (subapartado III.7).

IV.7.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LA IGUALDAD EFECTIVA ENTRE MUJERES Y HOMBRES

14. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigieron la contratación en materia de servicios sociales no prevén la preferencia en la adjudicación de los contratos a favor de las proposiciones presentadas por empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, incluyan medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres siempre que estas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, sin que ello suponga una vulneración de la legalidad, ya que se configura como una potestad del órgano de contratación (subapartado III.8).

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

15. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales no ha adaptado el Protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo en el ámbito de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados, adoptado por Acuerdo de 27 de julio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado y aprobado por Resolución de 28 de julio de 2011 de la Secretaría de Estado para la Función Pública (subapartado III.8).

V.- RECOMENDACIONES

V.1.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD

1. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a propuesta del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, debería analizar la conveniencia de efectuar un desarrollo normativo específico del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores, así como de actualizar los procedimientos de reserva y ocupación de plazas en centros residenciales, garantizando de esta forma, con el rango normativo adecuado, los requisitos de acceso a estos programas de atención social así como sus procedimientos de gestión, seguimiento y control.

2. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a iniciativa propia o bien en coordinación con las Comunidades Autónomas con competencias en materia sanitaria, debería analizar la posibilidad de elaborar estudios tendentes a la evaluación del impacto que los programas de termalismo para mayores tienen sobre la salud y mejora en la calidad de vida de las personas participantes en los mismos, analizando, asimismo, el posible ahorro en el gasto público sanitario y farmacéutico que la implantación de estos programas pueda conllevar.

V.2.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

1. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería analizar la posibilidad de implantar medidas conducentes para facilitar la participación de los usuarios de los Programas Estatales de Vacaciones y de Termalismo para Mayores de personas que, reuniendo los requisitos de acceso a dichos Programas pudieran renunciar a presentar la correspondiente solicitud por no poder abonar el importe correspondiente a la financiación a aportar por el usuario a causa de su menor capacidad económica, afectando así a una de las finalidades de estos Programas (mejorar la calidad de vida de las personas mayores).

2. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería analizar la posibilidad de requerir a los hoteles participantes en el Programa Estatal de Vacaciones para Mayores la identificación personalizada de las contrataciones efectuadas en cada una de las temporadas, con el fin de verificar la idoneidad de dichas contrataciones así como de garantizar el cumplimiento efectivo de uno de los objetivos inspiradores de este Programa (la generación y mantenimiento del empleo en el sector turístico durante la temporada baja).

3. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería determinar con mayor precisión el régimen especial de penalizaciones aplicable en la contratación de los servicios de organización, gestión y ejecución del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores, de acuerdo con los criterios expuestos en este Informe.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

4. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería analizar la conveniencia de adecuar el calendario de pagos efectuados a la empresa adjudicataria del contrato de servicios de organización, gestión y ejecución del Programa Estatal de Vacaciones para Mayores, correspondientes a las pólizas de aseguramiento colectivo y de asistencia sanitaria complementaria, a la efectiva ejecución por parte de esta última de las prestaciones contratadas.

5. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería analizar la posibilidad de articular un acuerdo marco para la organización, desarrollo y ejecución del Programa Estatal de Termalismo para Mayores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 196 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, si bien cabe señalar que los procedimientos negociados sin publicidad actualmente articulados garantizan la libre concurrencia y publicidad, ya que todos los establecimientos termales interesados en participar en este Programa, siempre que cumplan los requisitos exigidos por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, pueden acceder al mismo.

6. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería incrementar las actuaciones de seguimiento y control tendentes a garantizar la correcta ejecución de los servicios contratados en materia de reserva y ocupación de plazas residenciales de personas mayores o con discapacidad[17].

7. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería analizar la posibilidad de recoger en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen la contratación de los servicios sociales las previsiones legales tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, de conformidad con lo preceptuado en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres[18].

Madrid, 29 de septiembre de 2016

EL PRESIDENTE

Ramón Álvarez de Miranda García

[17] En el trámite de alegaciones el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales manifiesta que se han realizado distintas visitas a los centros asistenciales, sin que se hayan levantado las correspondientes actas, señalando, además, que se han cursado instrucciones para el cumplimiento de las actuaciones de inspección, supervisión, seguimiento y control de la ejecución de los servicios contratados, de conformidad con lo establecido en los correspondientes pliegos que rigen dichas contrataciones.

[18] En el trámite de alegaciones el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales manifiesta que estas previsiones se encuentran ya recogidas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen los Programas de las últimas temporadas, si bien no ha aportado la correspondiente documentación acreditativa.

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

Anexo 1.- EXPEDIENTES DEL PROGRAMA ESTATAL DE TERMALISMO PARA MAYORES OBJETO DE MUESTRA

Anexo 2.- FINANCIACIÓN IMSERSO/USUARIOS TEMPORADA 2013/2014

Anexo 3.- DESTINATARIOS DEL ANTEPROYECTO DE INFORME PARA EL TRAMITE DE ALEGACIONES

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

FISCALIZACIÓN SOBRE LA GESTIÓN Y CONTROL DE LOS SERVICIOS SOCIALES PRESTADOS CON MEDIOS AJENOS POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES, EJERCICIO 2014	**ANEXO 1**

EXPEDIENTES DEL PROGRAMA ESTATAL DE TERMALISMO PARA MAYORES OBJETO DE MUESTRA

BALNEARIO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS
Número 1	2.039.626
Número 2	699.266
Número 3	1.017.371
Número 4	1.156.639
Número 5	1.173.134
Número 6	1.830.223
Número 7	409.757
Número 8	533.945
Número 9	433
Número 10	464.024
Número 11	335.397
Número 12	3.086.993
Número 13	649.982
Número 14	1.175.513
Número 15	153.044
Número 16	899.732
Número 17	1.127.611
Número 18	415.130
Número 19	479.381
Número 20	740.998
Número 21	181.996
Total muestra	**18.570.195**

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

FISCALIZACIÓN SOBRE LA GESTIÓN Y CONTROL DE LOS SERVICIOS SOCIALES PRESTADOS CON MEDIOS AJENOS POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES, EJERCICIO 2014	**ANEXO 2**

FINANCIACIÓN IMSERSO/USUARIOS TEMPORADA 2013/2014

(En euros)

DESTINOS Y TURNOS	TOTAL PLAZAS (896.666)	FINANCIACION IMSERSO		FINANCIACION USUARIO		TOTAL	
		T. BAJA	T.ALTA	T. BAJA	T.ALTA	T. BAJA	T.ALTA
Plazas costa peninsular (Andalucía, Murcia, Cataluña y Comunidad Valenciana)	**533.297**						
Estancias 15 días con transporte		59,86	57,89	307,46	364,47	367,32	422,36
Estancias 10 días con transporte		59,86	57,89	212,18	255,44	272,04	313,33
Estancias 8 días con transporte		59,86	57,89	165,61	202,50	225,47	260,39
Estancias 15 días sin transporte		45,96	29,48	250,43	311,36	296,39	340,84
Estancias 10 días sin transporte		45,96	29,48	174,21	223,51	220,17	252,99
Estancias 8 días sin transporte		45,96	29,48	141,41	185,40	187,37	214,88
Baleares y Canarias	**270.841**						
Baleares							
Estancias 15 días con transporte		87,64	75,26	322,02	395,79	409,66	471,05
Estancias 10 días con transporte		87,64	75,26	233,09	293,12	320,73	368,38
Estancias 8 días con transporte		87,64	75,26	182,29	235,95	269,93	311,21
Estancias 10 días sin transporte		45,96	29,48	174,21	223,51	220,17	252,99
Estancias 8 días sin transporte		45,96	29,48	141,41	185,40	187,37	214,88
Canarias							
Estancias 15 días con transporte			119,52		550,54		670,06
Estancias 10 días con transporte			119,52		386,45		505,97
Estancias 8 días con transporte			119,52		313,43		432,95
Estancias 10 días sin transporte			29,48		223,51		252,99
Estancias 8 días sin transporte			29,48		185,40		214,88
Viajes combinados 15 días			119,52		584,41		703,93
Viajes Culturales, Turismo Naturaleza y Viajes Internacionales	**92.528**						
Europeos, Cataluña 15 días	8.500		119,74		427		546,74
Europeos, Canarias 8 días	1.000		158,79		394,30		553,09
Europeos, Canarias 15 días combinados	1.000		158,79		616,59		775,38
Europeos, viajes culturales	250		115,39		285,27		400,66
Viajes culturales	71.652		89,81		257,92		347,73
Turismo de naturaleza	4.076		88,07		253,32		341,39
Cupo especial Cataluña 15 días	50		389,02		0		389,02
Iberoamericanos Cataluña 15 días	2.800		245,21		150,16		395,37
Portugal con convenio	3.200		97,66		210,90		308,56

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es

FISCALIZACIÓN SOBRE LA GESTIÓN Y CONTROL DE LOS SERVICIOS SOCIALES PRESTADOS CON MEDIOS AJENOS POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES, EJERCICIO 2014	**ANEXO 3**

DESTINATARIOS DEL ANTEPROYECTO DE INFORME PARA EL TRAMITE DE ALEGACIONES

CARGO		RECIBIDAS
ALTOS CARGOS DEL MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD 2011/2015	MINISTRO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	NO
	SECRETARÍA DE ESTADO DE SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	NO
	DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES	SI
	EX-MINISTRA DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	NO
	EX-SECRETARIO DE ESTADO DE SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	NO

cve: BOE-A-2018-2797
Verificable en http://www.boe.es