



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E., S.A. EJERCICIOS 2020 Y 2021

¿Qué valoración merece la actividad contractual de PARADORES durante los ejercicios 2020 y 2021?



N.º INFORME: 1.576
Aprobado por el Pleno el 23 de julio de 2024



¿Qué valoración merece la actividad contractual de PARADORES durante los ejercicios 2020 y 2021?



¿Qué es PARADORES?

Paradores de Turismo de España, S.M.E., S.A. (PARADORES) es una sociedad mercantil estatal cuyo objeto social es la gestión y explotación de la red de establecimientos turísticos del Estado.

¿Por qué se ha fiscalizado?

Teniendo en cuenta que su régimen de contratación se encuentra dentro del nivel de menor sujeción a la LCSP, se ha considerado de interés verificar la regularidad de su actividad contractual, sus procedimientos de control interno del gasto y la adecuación de ambos a los objetivos estratégicos de la Sociedad.

La fiscalización de PARADORES en los ejercicios 2020 y 2021



¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

La actividad contractual de PARADORES necesaria para el desarrollo de su objeto social

Ámbito subjetivo

PARADORES

Ámbito temporal

2020 y 2021



¿Con qué objetivos?

- Verificar la regularidad de las Instrucciones internas de contratación (IIC) de PARADORES.
- Analizar la regularidad de su actividad contractual y el cumplimiento de sus obligaciones de rendición al Tribunal.
- Analizar la adecuación de sus procedimientos de control y de su actividad contractual a los objetivos estratégicos.



Conclusiones

- Las IIC de PARADORES reflejan fielmente los principios y el articulado de la LCSP que le resulta de aplicación.
- Se han detectado numerosos incumplimientos de las IIC y de algunos artículos de la LCSP, como el art. 99, 100 y 145.
- En la determinación de los criterios de adjudicación se han detectado deficiencias relacionadas con la inexistencia de subcriterios, falta de exigencia de motivación en la asignación de puntuaciones, indebida exigencia de certificados adecuados para acreditar la solvencia técnica o irregularidades en la aplicación de las reglas contenidas en el art. 145 de la LCSP para determinar la mejor relación calidad-precio.
- La falta de observancia de sus normas internas de control del gasto y la obsolescencia y falta de coordinación entre sus sistemas de información, impidió cumplir el objetivo estratégico de 2021 de realizar un control exhaustivo del gasto.



Recomendaciones

- ❑ Garantizar una **mayor transparencia en los criterios de valoración** estableciendo subcriterios que reduzcan el margen de discrecionalidad en la asignación de puntuaciones.
- ❑ Establecer una **muestra más representativa en las catas** realizadas para la selección de participantes de los **acuerdos marco** y exigir unos mínimos de calidad.
- ❑ Garantizar que los **procedimientos de control del gasto** derivado de su gestión contractual sean **observados** tanto por las **unidades centrales** como por las **periféricas**.
- ❑ Dedicar **mayores recursos** a contratar **personal TIC** e incrementar sus esfuerzos en superar la obsolescencia y dispersión de sus sistemas de información.

Informe núm. 1.576, de fecha 23/07/2024

Enlace al informe...



■ Introducción

¿Qué es PARADORES? ¿Por qué es importante su control?

Paradores de Turismo de España, S.M.E., S.A. (PARADORES) es una Entidad perteneciente al Sector Público Empresarial Estatal cuyo objeto social es la gestión y explotación de la red de establecimientos y explotaciones turísticas del Estado.

Su régimen jurídico en materia de contratación es el propio de las entidades que no tienen la consideración de poder adjudicador, por lo que su actividad contractual está sometida fundamentalmente a sus instrucciones internas y a los principios y a la parte del articulado de la Ley 9/2017, de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) aplicable con carácter general a todo el Sector Público.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

Teniendo en cuenta que el régimen de contratación de PARADORES se encuentra dentro del nivel de menor sujeción a la LCSP, se ha considerado de interés verificar la regularidad de su actividad contractual, sus procedimientos de control interno del gasto y la adecuación de ambos a los objetivos estratégicos de la Sociedad. Por otra parte, dado el importante impacto que la pandemia por COVID-19 tuvo en el sector turístico, también se han analizado las consecuencias que ha tenido en sus compromisos contractuales.

¿Qué se ha fiscalizado?

Se ha fiscalizado la regularidad de las Instrucciones Internas de Contratación de PARADORES (IIC), la adecuación a las mismas de su actividad contractual durante los años 2020 y 2021 y al articulado de la LCSP que le resulta de aplicación y la incidencia que en ella ha tenido la pandemia por COVID-19.

Se ha analizado, asimismo, el procedimiento interno implantado por la Sociedad para el control del gasto derivado de su actividad contractual y la adecuación del procedimiento y de su actividad contractual a los objetivos estratégicos de la Entidad.

Finalmente se han analizado las medidas adoptadas por la Entidad en relación con el cumplimiento por parte de los adjudicatarios de los contratos de las obligaciones legales de carácter medioambiental, social y laboral y el cumplimiento por parte de PARADORES de las obligaciones relacionadas con el Esquema Nacional de Seguridad, en materia de protección de datos y de transparencia.

■ Principales Resultados y Conclusiones

I. ¿Las Instrucciones Internas de Contratación de PARADORES (IIC) se ajustan a los requisitos y principios recogidos en la LCSP?

En **opinión** del Tribunal de Cuentas, las IIC de PARADORES reflejan fielmente los principios consagrados en la LCSP y **se ajustan a las disposiciones de la Ley que resultan de aplicación a las entidades que carecen de la consideración de poder adjudicador.**

II. ¿La actividad contractual de PARADORES se ajusta a sus IIC y a las disposiciones de la LCSP que le son aplicables?

CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS

PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN

En ninguno de los contratos de servicios analizados figura el desglose de los **costes directos, indirectos y eventuales gastos tenidos en cuenta para la determinación del presupuesto base de licitación** exigido por el artículo 100 de la LCSP.

CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN:

Importantes deficiencias en la motivación de las valoraciones y en el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 145 de la LCSP.

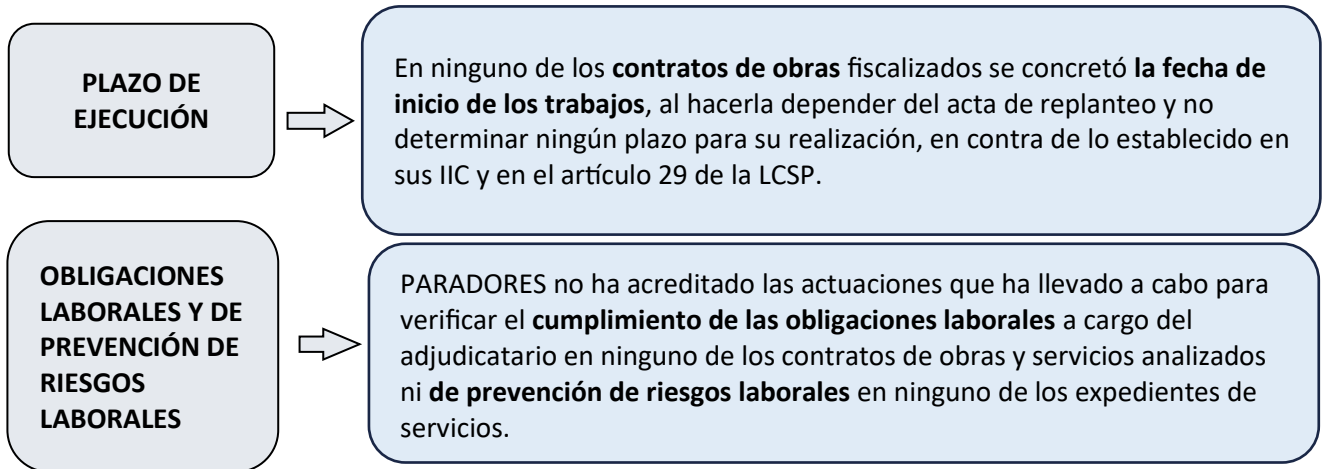
En todos los expedientes de obras y en el 36,8 % de los de servicios se detectaron incidencias en la determinación de los **criterios evaluables mediante fórmulas:**

- mejoras que no reunían los requisitos del artículo 145
- valoración de certificados propios para acreditar la solvencia técnica
- en servicios de lavandería, valoración de juegos extra sin definir tal concepto en los pliegos
- valoración de aspectos que requerían de un juicio de valor una vez conocido el precio y con ausencia de motivación en la asignación de puntuaciones.

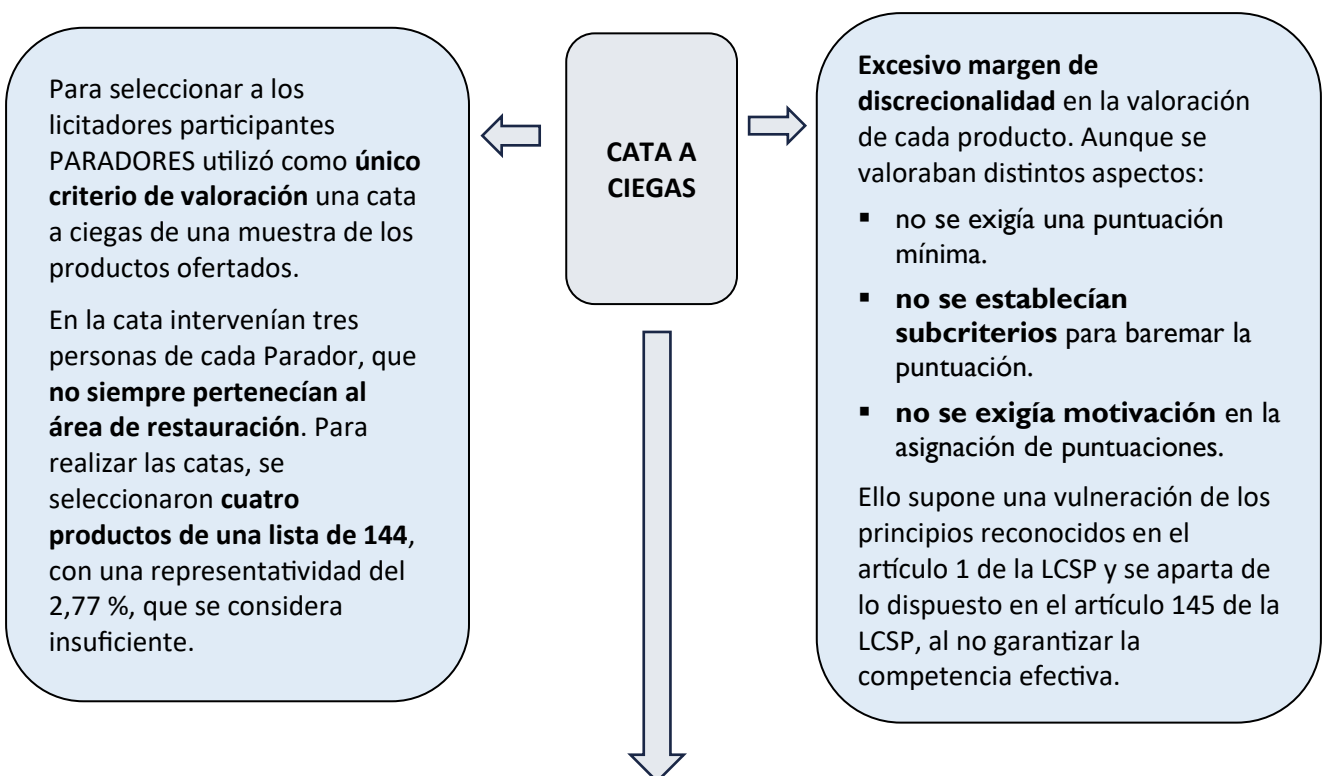
En cuatro de los nueve expedientes de servicios adjudicados por el procedimiento abierto **criterio precio**, los requisitos del objeto del contrato se configuraban como mínimos en el pliego, por lo que no se cumplirían las exigencias del artículo 145 de la LCSP para este procedimiento.

En ninguno de los pliegos se recogió la forma de distribuir las puntuaciones de los **aspectos evaluables mediante un juicio de valor** a través de subcriterios, lo que es contrario al principio de transparencia y aumenta el margen de discrecionalidad en las valoraciones.

En los **contratos de obras** la asignación de puntuaciones carecía de motivación.



ACUERDOS MARCO PARA EL SUMINISTRO DE FRUTA Y VERDURA



PARADORES apela en sus **alegaciones** a cuatro acuerdos marco licitados con posterioridad al periodo fiscalizado en los que se ha verificado la introducción en los pliegos de subcriterios, así como un umbral de satisfacción mínimo de 50 puntos sobre 100.

SUBASTA DE PRECIOS

En numerosas ocasiones los participantes en un mismo lote habían obtenido **puntuaciones muy dispares en la cata sobre la calidad** de sus productos, por lo que **no se garantizaba la mejor relación calidad-precio**, como exige el artículo 145 de la LCSP, al generar competencia efectiva tan solo entre los precios ofertados.

PRÁCTICAS EN LA EJECUCIÓN NO PREVISTAS EN LOS PLIEGOS:

Contrario al principio de **seguridad jurídica y al carácter formal** de la contratación del sector público consagrado en el artículo 37 de la LCSP.

- En algunos lotes de un acuerdo marco los proveedores **no presentaron listas de precios** en varias mensualidades.
- PARADORES estableció en ocasiones un **precio máximo** para determinados productos.
- PARADORES permitió que los proveedores **no presentaran cotizaciones para cinco de los productos** solicitados, posibilidad que no se formalizó hasta el siguiente acuerdo marco.

PROVEEDORES LOCALES

En los Pliegos de Condiciones de Contratación se dispuso que, para aquellos lotes en los que resultase seleccionado un solo proveedor, el Parador solicitase ofertas de precios a uno o varios proveedores locales. La adjudicación a los proveedores locales **se basó exclusivamente en el criterio precio**, lo que no se ajusta a las reglas del artículo 145 de la LCSP. **Tampoco se les solicitaba la acreditación de su capacidad y solvencia**, en contra de lo establecido en la LCSP y en sus propias IIC.

En siete de los doce lotes analizados con un solo adjudicatario, PARADORES solicitó siempre al mismo proveedor local la oferta de precios, pese a no presentarla en ninguno de los casos, lo que **impidió la competencia de precios** prevista en los pliegos.

PROCEDIMIENTO INTERNO DE CONTROL DE CALIDAD PARA PRORROGAR EL ACUERDO MARCO:

Ampara un **amplio margen de discrecionalidad incompatible con los principios** consagrados en el artículo 1 de la LCSP y en sus IIC.

La prórroga anual como participantes del acuerdo marco estaba condicionada a que los interesados superaran un procedimiento interno de control de calidad que **no se menciona en los pliegos** y para el que **no existían normas escritas** sobre los criterios a aplicar en las valoraciones, únicamente los aspectos a valorar, **sin ningún tipo de ponderación**, tampoco se indicaba el **personal que había de llevarlas a cabo ni la exigencia de motivación** en la asignación de las puntuaciones.

ACUERDO MARCO PARA EL SUMINISTRO DE PESCADO

CRITERIOS TÉCNICOS EVALUABLES MEDIANTE UN JUICIO DE VALOR:

Amparan un **amplio margen de discrecionalidad** que **no se ajusta al artículo 1 de la LCSP** ni a sus IIC.

La mayoría de los puntos se asignaron a la valoración de **la calidad de una muestra de artículos** mediante una cata a ciegas, **sin que se concretase en el pliego la forma de baremar los puntos** mediante subcriterios **ni las personas que llevarían a cabo la valoración. No se exigía tampoco la motivación** de la asignación de puntuaciones.

Se valoró el **“envasado y etiquetado”**, sin que en el pliego se concretasen los aspectos susceptibles de valoración.

La asignación de los puntos restantes atendía a la valoración de distintos aspectos de las **instalaciones de las empresas** licitadoras, **sin que se concretase en el pliego la forma de baremar los puntos** mediante subcriterios **ni las personas que llevarían a cabo la valoración. Tampoco se exigió motivación** alguna en la asignación de puntuaciones.

CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE FÓRMULAS:

De carácter **residual y voluntario**

Se solicitaban dos certificaciones adecuadas para acreditar la solvencia técnica de los licitadores cuya valoración era impropcedente como criterio de adjudicación.

Ninguna de las ofertas de los tres licitadores contenía referencia alguna a los aspectos valorados mediante la aplicación de fórmulas.

PRÁCTICAS EN LA EJECUCIÓN NO PREVISTAS EN LOS PLIEGOS:

Contrarias al principio de seguridad jurídica y al carácter formal que resulta exigible en la contratación pública.

- Una de las empresas no presentó oferta en dos mensualidades y renunció en otra mensualidad a hacer el suministro que le había sido adjudicado con la conformidad de PARADORES.
- PARADORES estableció precios máximos en el mes de diciembre para evitar el encarecimiento excesivo del producto.

PROCEDIMIENTO INTERNO DE CONTROL DE CALIDAD PARA PRORROGAR EL ACUERDO MARCO:

Ampara un **amplio margen de discrecionalidad incompatible** con los **principios** consagrados en el **artículo 1 de la LCSP** y en sus IIC.

La prórroga anual estaba condicionada a que los interesados superaran un procedimiento interno de control de calidad, **no previsto en los pliegos** y para el que **no existían normas escritas sobre los criterios a aplicar en las valoraciones**, únicamente los aspectos a valorar, sin ningún tipo de ponderación, **de indicación del personal que había de llevarlas a cabo ni exigencia alguna de motivación** en la asignación de las puntuaciones.

CONTRATACIÓN MENOR

PUBLICACIÓN EN EL PERFIL DEL CONTRATANTE



PARADORES **no publicó** la información relativa a la contratación menor **celebrada por los distintos paradores**, lo que supone una infracción del artículo 63.4 de la LCSP y de sus propias IIC.

CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN



- **Con carácter general**, la adjudicación de los contratos menores se efectuó atendiendo al **criterio precio** de conformidad con las previsiones contempladas en el artículo 145.3, apartados f y g de la LCSP.
- En tres expedientes se aplicaron **pluralidad de criterios**, en los que se han **detectado incidencias incompatibles con las reglas contenidas en el artículo 145 de la LCSP**, como la falta de determinación de los subcriterios en base a los cuales se distribuiría la puntuación, la falta de motivación en el informe de valoración sobre los aspectos sometidos a un juicio de valor o la indebida solicitud de certificaciones adecuadas para acreditar la solvencia técnica.

SOLICITUD DE OFERTAS



De acuerdo con los informes justificativos de la necesidad de contratar, con carácter general, se solicitaron tres ofertas. No obstante, en diecisiete **expedientes no consta** la solicitud de ofertas por escrito, como se exige en las IIC, y **tampoco las ofertas** presentadas, por lo que este extremo **no se ha podido verificar**.

PLAZO DE EJECUCIÓN



En el 5 % de los expedientes no figura información sobre el plazo de ejecución



Tres expedientes en los que no se determinó total o parcialmente el plazo tuvieron una **vigencia superior a un año** en contra de lo establecido en sus IIC y en la LCSP.

PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO

BUENA PRÁCTICA CONTRACTUAL



Quince contratos que contaban con importes que permitían su consideración como contratos menores se tramitaron mediante el procedimiento abierto simplificado, contemplado en las IIC de PARADORES, un **procedimiento que fomenta la concurrencia y la competencia**.

JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE CONTRATAR



Con carácter general se realizó de manera **genérica e insuficiente**.

PLAZO DE EJECUCIÓN



En el 80 % de los expedientes el plazo de ejecución **no constaba de forma inequívoca**, o bien, en los que sí figuraba, se incurrió en demora en su ejecución.

III. ¿Qué consecuencias ha tenido la pandemia de COVID-19 en la actividad contractual de la Entidad?

El **volumen de contratación** durante el ejercicio 2020 **descendió en 32,5 millones de euros** respecto al ejercicio 2019 y estuvo centrada en el mantenimiento de los servicios e instalaciones de PARADORES.

La declaración del estado de alarma obligó a PARADORES a **cerrar todos los establecimientos durante cien días, suspendiéndose la ejecución de 145 contratos**.

Solo un adjudicatario reclamó a la Entidad la reparación de daños y perjuicios en los términos contemplados en el art. 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

IV. Adecuación de su actividad contractual y de sus procedimientos internos de control del gasto a sus objetivos estratégicos

SISTEMAS INTERNOS DE CONTROL DE GASTO

PARADORES tenía vigente en el año 2020 un **Manual para la tramitación y el control de los gastos derivados de su actividad contractual**.

Existían **diferencias relevantes** a nivel de control y gestión entre la **administración periférica y la central**, esta última más exigente.

La observancia del Manual era **esencialmente voluntaria**, sin que su incumplimiento llevara aparejada ninguna consecuencia; se han detectado **numerosos incumplimientos**, fundamentalmente en la administración periférica.

En el 55 % de los expedientes de obras y en el 36 % de los contratos menores las **autorizaciones para contratar** no se realizaron de conformidad con lo dispuesto en el manual de gestión.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN QUE INTERVENÍAN EN LA GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN.

Se utilizaban **siete sistemas de información**. Algunos no estaban bien sincronizados entre sí, lo que obligaba a realizar traspases de información y **revisiones de manera manual** con los consiguientes riesgos de control.

El **número de expediente** no se transmitía entre los diferentes sistemas y las aplicaciones permitían asignar un número de expediente a **un pedido sin necesidad de asociarlo a un contrato**, haciendo muy complejo obtener el listado de pedidos y facturas derivado de un contrato.

PARADORES tiene **escasez de personal** propio para las tareas a realizar, lo que afecta a la gestión de proyectos, gestión del conocimiento y control de la tecnología.

INCUMPLIMIENTOS NORMATIVOS

Incumplimiento del RD 3/2010, que regula el **Esquema Nacional de Seguridad** durante el periodo fiscalizado.

Incumplimiento **parcial** de la Ley 19/2013 de **transparencia**, acceso a la información pública y buen gobierno, al no figurar las retribuciones del Presidente actual.

Incumplimientos **parciales** de la Ley Orgánica 3/2018 de **Protección de Datos** y del Reglamento (UE) 2016/679 General de Protección de Datos.

ADECUACIÓN A SUS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

En el ejercicio 2020 los objetivos estratégicos **no llegaron a cumplirse** debido a la pandemia de COVID-19, que obligó a la Entidad a cerrar todos los establecimientos durante cien días.



En el ejercicio 2021 los objetivos estratégicos estuvieron orientados hacia la supervivencia de PARADORES, dada la fuerte caída de los ingresos. Entre ellos, se incluyó un **control exhaustivo del gasto**, lo que se considera **inalcanzable** mientras persista la obsolescencia de sus sistemas de información y la falta de observancia de sus procedimientos internos de control del gasto.

V. Cumplimiento de las obligaciones de rendición al Tribunal de Cuentas.

PARADORES **ha remitido en plazo** las relaciones anuales de contratación que contienen todos los contratos celebrados durante los ejercicios 2020 y 2021.

Sin perjuicio de ello, **se han identificado ciertos errores** tanto en las relaciones anuales como en la rendición de los expedientes a lo largo del ejercicio.

■ Valoración global

Del análisis de la contratación celebrada por PARADORES en los ejercicios 2020 y 2021 se desprende que PARADORES debe realizar un esfuerzo significativo para **garantizar la observancia interna de sus IIC y de sus procedimientos internos de control del gasto derivado de su actividad contractual**, fundamentalmente en su **administración periférica**.

Debe **mejorar** en la aplicación de las reglas contenidas en el artículo 145 de la LCSP en la determinación de los **criterios de adjudicación**, reduciendo el margen de discrecionalidad en la asignación de puntuaciones mediante el establecimiento de **subcriterios**, suprimiendo como criterio de adjudicación la exigencia de certificados generales sobre la organización o competencia técnica de las empresas licitadoras, aumentando la preponderancia de los criterios cuya valoración depende de la **aplicación de fórmulas** sobre aquellos que dependen de un juicio de valor y exigiendo, en todo caso, la **motivación** de la asignación de puntuaciones.

Por aplicación del principio formal que rige en el ámbito de la contratación pública, debe reflejar en los **pliegos de los acuerdos marco todas las condiciones y procedimientos** que se aplicarán durante su ejecución

Asimismo, debe **eleva el control del gasto** derivado de su actividad contractual, para lo que sería necesario que invirtiera en la **actualización y coordinación de sus sistemas de información y reforzara su plantilla** tanto técnica como administrativa.

Como **aspecto positivo** destaca la **calidad técnica de sus IIC** que reflejan fielmente los principios reconocidos en la LCSP y el esfuerzo realizado por impulsar la **conurrencia en la contratación menor**.

■ Recomendaciones

A PARADORES:

1. Que adopte medidas para garantizar una mayor transparencia en los criterios de valoración incluidos en los pliegos mediante el establecimiento de subcriterios que reduzcan el margen de discrecionalidad en la asignación de puntuaciones.
2. En la selección de los participantes de los acuerdos marco mediante una cata de productos, que determine una muestra más representativa de productos y establezca unos mínimos de calidad para poder participar en el acuerdo marco que garanticen cierta homogeneidad en materia de calidad de los proveedores seleccionados, de forma que, de la posterior competencia de precios entre ellos resulte la mejor oferta, tanto en relación con su calidad como con su precio.
3. Que adopte medidas para garantizar la presentación de ofertas por parte de los proveedores locales, en el ámbito de los acuerdos marco, para obtener una mayor eficiencia en la compra de productos.
4. Que adopte medidas para garantizar que la solicitud de ofertas en la contratación menor quede acreditada en el expediente.
5. Que adopte medidas para garantizar que los procedimientos de control del gasto derivado de su gestión contractual sean observados por todas las Unidades de la Entidad, tanto las centrales como las periféricas.
6. Que incremente sus esfuerzos y dedique mayores recursos a contratar personal TIC especializado y a superar la obsolescencia tecnológica y la dispersión de sus sistemas de información.