



# TRIBUNAL DE CUENTAS

**Nº 961**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN CELEBRADA DURANTE LOS  
EJERCICIOS 2006 A 2009 POR EL INSTITUTO  
NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**



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, y a tenor de lo dispuesto 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 sesión de 31 de enero de 2013, el *Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.



## ÍNDICE

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES.....	7
1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR .....	9
2. NATURALEZA JURÍDICA, ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	9
3. MARCO JURÍDICO .....	10
4. ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL .....	11
SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	15
1. OBJETIVOS Y ALCANCE .....	17
2. TRÁMITE DE ALEGACIONES .....	18
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	19
3.1. CONCLUSIONES.....	19
3.2. RECOMENDACIONES.....	23
SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL .....	25
1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	27
2. CUMPLIMIENTO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DEBER DE COLABORACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS .....	31
3. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (EJERCICIOS 2006 A 2009).....	33
3.1. CONSIDERACIONES GENERALES.....	33
3.2. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATOS CELEBRADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL .....	35
3.2.1. CONTRATOS DE OBRAS.....	35
3.2.2. CONTRATOS DE SERVICIOS.....	48
3.2.3. CONTRATOS DE SUMINISTRO.....	54
3.3. CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PLAZOS DE PAGO DEL PRECIO DE LOS CONTRATOS.....	55
3.4. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES .....	55



## SIGLAS Y ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CAISS	Centro de Atención e Información de la Seguridad Social
CATT	Centro de Atención Telefónica y Telemática
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
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
OISS	Oficina Integral de la Seguridad Social
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
PPTP	Pliego de prescripciones técnicas particulares
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
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público



## **SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES**



## SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

### 1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El presente Informe de Fiscalización ha sido realizado en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2010, aprobado por su Pleno en su sesión de 28 de enero de 2010, y en el que, a iniciativa del propio Tribunal, figura incluida la realización de una “*Fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social*”.

Los artículos 9.1 y 11.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), atribuyen a este Tribunal la competencia para llevar a cabo esta Fiscalización, que se ha desarrollado de acuerdo con lo previsto en la citada Ley Orgánica 2/1982 y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu).

### 2. NATURALEZA JURÍDICA, ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), de acuerdo con los artículos 57 y 59 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, es una Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene naturaleza de Entidad de Derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados.

Su estructura orgánica y funciones están reguladas en el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de las correspondientes a la Tesorería General de la Seguridad Social (modificado por el Real Decreto 469/2003, de 25 de abril, de modificación parcial de la estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social y, posteriormente, por el Real Decreto 900/2009, de 22 de mayo, y por el Real Decreto 449/2012, de 5 marzo, que modificaron el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre).

El INSS ha estado adscrito al entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración<sup>1</sup> (antes Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales hasta la entrada en vigor del Real Decreto 438/2008, de 14 de abril) a través de la Secretaria de Estado de la Seguridad Social, y tiene encomendada la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema público de Seguridad Social y el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria.

Se estructura en los siguientes órganos:

#### 1. Órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión:

- a) El Consejo General, cuyas atribuciones son: elaborar los criterios de actuación del INSS, elaborar el anteproyecto de presupuesto de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) y aprobar la memoria anual para su elevación al Gobierno.
- b) La Comisión Ejecutiva, a la que corresponde supervisar y controlar la aplicación de los acuerdos del Consejo General, así como proponer cuantas medidas estime necesarias para el cumplimiento de los fines del Instituto.

---

<sup>1</sup> Por Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, el citado Ministerio pasó a denominarse Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

## 2. Órganos de Dirección:

- a) La Dirección General ostenta la representación legal del Instituto y tiene atribuidas las competencias de planificación, dirección, control e inspección de las actividades del mismo para el cumplimiento de sus fines.
- b) La Secretaría General desarrolla entre otras funciones: el estudio y propuesta de la planificación estratégica de la entidad y de los elementos organizativos de sus servicios en coordinación con las Subdirecciones Generales, la planificación, dirección, ejecución y evaluación de las actividades de control e inspección de los servicios, así como de la gestión de la calidad de éstos, la gestión de los servicios generales de los servicios centrales de la entidad y su funcionamiento, incluyendo el registro y archivo generales, las relaciones externas, etc.
- c) Las Subdirecciones Generales, que tienen competencias en distintas áreas de gestión, tales como la gestión de recursos humanos y materiales, la gestión de prestaciones, la gestión económica y presupuestaria, etc.

## 3. MARCO JURÍDICO

El marco normativo aplicable a la contratación celebrada por el INSS durante el período fiscalizado (ejercicios 2006-2009) ha sido el siguiente:

- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), que estuvo vigente hasta el 29 de abril del año 2008.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), modificada parcialmente por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), que entró en vigor el 30 de abril de 2008.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres (LOIEMH).
- 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 (RGLCAP).
- Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Orden EHA/1220/2008, de 30 de abril, por la que se aprueban las Instrucciones para operar en la Plataforma de Contratación del Estado.

- Resolución de 1 de abril de 2002, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, sobre delegación de competencias en materia presupuestaria y de contratación administrativa en el ámbito del Instituto.
- Resolución de 3 de agosto de 2006, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, sobre delegación de competencias en sus órganos centrales y provinciales.
- Resolución de 23 de junio de 2009, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, sobre delegación de competencias en sus órganos centrales y provinciales.

En este apartado relativo al marco jurídico resulta preciso señalar que la contratación objeto de la presente Fiscalización, por el amplio periodo temporal que abarca (cuatro ejercicios completos: 2006, 2007, 2008 y 2009), ha presentado la peculiaridad de estar sujeta a dos regímenes jurídicos distintos: el establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), y el recogido en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, vigente desde el 30 de abril de 2008, como ya se ha indicado.

Asimismo, en el análisis de la contratación celebrada por el INSS durante el período fiscalizado, este Tribunal ha tenido en cuenta la entrada en vigor<sup>2</sup>, en fecha 16 de junio del año 2009, del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Por último, cabe añadir que la LCSP ha sido modificada, principalmente, por las siguientes normas: el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo; el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales; la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de la Ley 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras; la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Por último, el 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), ha integrado en un texto único las modificaciones introducidas en la LCSP.

No obstante, estas modificaciones de la LCSP no resultaron aplicables a la contratación a la que se refiere la presente Fiscalización (ejercicios 2006 a 2009).

#### **4. ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

El INSS se encuentra expresamente sujeto en materia de contratación a las prescripciones de la LCSP, en virtud de lo dispuesto en su artículo 3.1b), y tiene la consideración de Administración Pública, a los efectos de la aplicación de la propia LCSP, tal y como dispone su artículo 3.2a).

---

<sup>2</sup> El Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, entró en vigor transcurrido un mes a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE), la cual se produjo el 15 de mayo de 2009.

El Director General del INSS es el órgano de contratación de esta Entidad. Durante el período fiscalizado (2006-2009), ha estado sucesivamente sujeto a las limitaciones establecidas, tanto en el artículo 12 (en relación con la disposición transitoria tercera) del TRLCAP respecto de los contratos de más de 901.518,16 euros, como en el artículo 292.5 (en relación con la disposición transitoria tercera) de la LCSP, respecto de los contratos de cuantía a partir de 900.000 euros, que en ambos casos requieren autorización previa del Departamento Ministerial correspondiente (entonces el Ministerio de Trabajo e Inmigración), así como respecto de los contratos de más de 12.020.242,09 euros (según el artículo 12.2 del TRLCAP), y de valor estimado igual o superior de 12.000.000 de euros (artículo 292.a) de la LCSP), que requieren autorización del Consejo de Ministros.

Sin perjuicio de lo anterior, el Director General del INSS ha delegado<sup>3</sup> durante el período fiscalizado el ejercicio de sus competencias en materia de contratación administrativa en los siguientes órganos:

a) En el Subdirector General de Gestión Económica y Presupuestaria:

- La facultad para celebrar contratos de obras, de gestión de servicios públicos, de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios, siempre que los mismos no requieran de las autorizaciones previstas en los artículos 12.1 y 12.2 del TRLCAP, con excepción de las competencias delegadas en los Directores Provinciales del Organismo, o en los restantes Órganos de la entidad según las normas de delegación en vigor.
- La facultad para celebrar contratos administrativos especiales o de carácter privado, con las mismas limitaciones y excepciones del párrafo anterior.
- La facultad de aprobar y comprometer el gasto de los contratos celebrados en virtud de la delegación contenida en los apartados anteriores.
- La facultad del órgano de contratación para el reconocimiento, liquidación de la obligación y propuesta de pago, para todo tipo de contratos. Además, en el caso de los contratos de obras, la facultad para aprobar la certificación final de la obra y la liquidación, con independencia de su cuantía.

b) En los Directores Provinciales del INSS:

- La facultad para celebrar contratos de obras, de gestión de servicios públicos, de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios, siempre que el importe de licitación de los mismos no supere los límites cuantitativos establecidos en las sucesivas Resoluciones sobre delegación de competencias<sup>4</sup> que resultaron aplicables durante el período fiscalizado.
- La facultad para celebrar contratos de administración ordinaria, ya sean administrativos especiales o de carácter privado, con las mismas limitaciones económicas previstas en los párrafos anteriores.
- La facultad de aprobar y comprometer el gasto de los contratos celebrados en virtud de la delegación contenida en los apartados anteriores.

---

<sup>3</sup> Han resultado sucesivamente aplicables durante el período fiscalizado (2006-2009) las siguientes disposiciones sobre delegación de competencias: la Resolución de 1 de abril de 2002, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, sobre delegación de competencias en materia presupuestaria y de contratación administrativa en el ámbito del Instituto, la Resolución de 3 de agosto de 2006, del INSS, sobre delegación de competencias en sus órganos centrales y provinciales, y la Resolución de 23 de junio de 2009, del INSS, sobre delegación de competencias en sus órganos centrales y provinciales.

<sup>4</sup> Ver nota número 1 anterior.

- Se exceptúa de la posibilidad de delegación del acto administrativo de aprobación de la certificación final de obra y de la liquidación de la misma, con independencia del órgano que celebró el contrato.

Con carácter general, quedaron excluidas de estas delegaciones en materia de contratación las facultades de interpretación de los contratos, de resolución de las dudas surgidas sobre su cumplimiento, su modificación por razón de interés público y su resolución.

Asimismo, con motivo de las novedades introducidas en materia de gestión presupuestaria y contratación administrativa con la entrada en vigor de la LCSP, mediante Resolución de 23 de junio de 2009, el Director General del INSS delegó:

- a) En el Subdirector General de Gestión Económica y Presupuestaria:

La facultad para celebrar contratos de obras, de gestión de servicios públicos, de suministro, de servicios y de colaboración entre el sector público y el sector privado, administrativos especiales y contratos privados, cualquiera que fuese el procedimiento de adjudicación, siempre que el precio del contrato no supere la cuantía de 900.000 euros, Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) excluido, con excepción de las competencias delegadas en los Directores Provinciales del Organismo, o en los restantes Órganos de la entidad según las normas de delegación en vigor.

- b) En los Directores Provinciales:

Con carácter general, la facultad para celebrar contratos de obras, de gestión de servicios públicos, de suministros, de servicios y de colaboración entre el sector público y el sector privado, administrativos especiales y contratos privados, cualquiera que fuese el procedimiento de adjudicación, siempre que el precio del contrato no supere los 450.000 euros, IVA excluido.

En ambos casos, según dispone la citada Resolución, por "*precio del contrato*" debe entenderse aquél que figure en el expediente como cuantía máxima del gasto, al margen de las eventuales prórrogas y demás conceptos que conforman el valor estimado de los contratos, en los términos establecidos en el artículo 76.1 de la LCSP.



**SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES**



## **SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **1. OBJETIVOS Y ALCANCE**

El objetivo genérico de la Fiscalización, de acuerdo con lo recogido en las Directrices Técnicas para su realización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 24 de marzo de 2011, ha consistido en el análisis de la contratación celebrada por el INSS durante el período fiscalizado, en cuanto Entidad Gestora de la Seguridad Social, verificando si su realización ha sido acorde con la legalidad vigente y con los principios de objetividad, transparencia, publicidad, concurrencia y no discriminación que deben presidir la contratación administrativa, así como con los principios de eficiencia y economía. Este Tribunal ha dado con ello cumplimiento a las previsiones contenidas en los artículos 39 y 40 de la LFTCu, y en los artículos 57 del TRLCAP y 29 de la LCSP.

El ámbito temporal de la Fiscalización se ha extendido a los contratos adjudicados por el INSS durante los ejercicios 2006 a 2009, así como a aquellos contratos que hubiesen sido adjudicados en años anteriores pero cuya ejecución se ha extendido a dichos ejercicios fiscalizados, en la medida en que se ha estimado necesario para completar el análisis iniciado en anteriores Informes de Fiscalización o en que ha facilitado el análisis de la evolución temporal de la contratación realizada.

Asimismo, la fiscalización de los respectivos expedientes de contratación adjudicados por el INSS durante estos ejercicios (2006-2009) se ha extendido al análisis de su ejecución hasta el momento en que han concluido los trabajos de fiscalización.

Dentro de cada una de las diferentes clases o categorías de contratos existentes (administrativos o privados, de obras, de suministro, o de servicios, etc.), y con exclusión únicamente de los contratos patrimoniales sujetos a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en la presente Fiscalización se han analizado los contratos generadores de gasto, ya que el INSS no ha certificado la formalización de otros contratos que hayan dado lugar a la obtención de ingresos para la Seguridad Social.

La Fiscalización ha abarcado todas las fases de la contratación, comprendiendo los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, así como, en su caso, su ejecución, modificación, prórroga o extinción. Todo ello mediante el análisis de la regularidad de la contratación, en relación con lo dispuesto en los mencionados TRLCAP y LCSP, o en sus disposiciones de desarrollo reglamentario, en particular en el RGLCAP, en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, así como en la restante normativa administrativa que, en cada caso, ha resultado aplicable.

En consonancia con lo anterior, los objetivos específicos de la Fiscalización se han centrado principalmente, en el análisis de los siguientes aspectos:

- Análisis general de la contratación celebrada por el INSS, desglosada por tipos de contratos y por procedimientos de adjudicación.
- Comprobación de los aspectos generales y de los requisitos de los contratos, así como de los órganos de contratación, objeto y precio de los contratos.
- Constatación de que los órganos de contratación han verificado los requisitos de capacidad y solvencia de las empresas para contratar con la Administración, con especial atención a la exigencia de clasificación en los adjudicatarios de los contratos, en aquellos casos en los que esta clasificación resulte preceptiva.
- Verificación de que las garantías de la contratación han sido constituidas adecuadamente.

- Verificación de que el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de los pliegos de prescripciones técnicas particulares (PPTP) se ajusta a lo dispuesto en la normativa legal y reglamentaria aplicable (TRLCAP, LCSP, RGLCAP, etc.) y, en su caso, en los pliegos de cláusulas administrativas generales, así como el análisis de su cumplimiento.
- Examen de los elementos formales que conforman la tramitación del expediente de contratación, con especial incidencia en los contratos de tramitación urgente o de emergencia.
- Análisis de los procedimientos y formas de adjudicación utilizados y de la suficiencia de su justificación en cada contrato, con especial atención a los supuestos de adjudicaciones mediante procedimientos restrictivos de la publicidad y de la concurrencia.
- Análisis de la actuación de las Mesas de Contratación, en particular, de la valoración de las ofertas y de las propuestas de adjudicación, para verificar que se realizaron de acuerdo con los pliegos y con los principios rectores de la contratación pública.
- Comprobación de la ejecución y del cumplimiento de los contratos, atendiendo por tanto a su recepción, liquidación, facturación y pago.
- Análisis de las modificaciones contractuales, de las prórrogas y de las suspensiones temporales de la ejecución de los contratos, así como la verificación de su adecuada y suficiente justificación.
- Análisis de las cesiones de los contratos y de las subcontrataciones.
- Análisis de los supuestos de imposición de penalidades a los contratistas por incumplimiento contractual y de los casos de resolución de los contratos.
- Por último, cualesquiera otras cuestiones cuyo análisis ha resultado necesario para alcanzar el objetivo genérico antes señalado para la Fiscalización.

En las actuaciones dirigidas al cumplimiento de estos objetivos se han abordado, asimismo, 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).

## **2. TRÁMITE DE ALEGACIONES**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue remitido al Director General del INSS, que ostenta la representación de esta Entidad Gestora, así como al ex Director General del organismo como responsable del mismo durante el período fiscalizado.

Por otra parte, se dio traslado de dicho Anteproyecto de Informe al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, órgano superior del Ministerio al que está adscrito el INSS.

En contestación a la remisión efectuada, fueron recibidas en este Tribunal las alegaciones realizadas por el Director General del INSS en el plazo concedido. El ex Director General se sumó a dichas alegaciones. Por su parte, el Secretario de Estado de la Seguridad Social no ha formulado alegaciones al Anteproyecto de Informe.

Por último, la Ministra de Empleo y Seguridad Social no remitió escrito de alegaciones al Anteproyecto de Informe.

A la vista de las citadas alegaciones del Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el texto del Informe y, en los casos en que se estimó conveniente, han sido reflejadas mediante notas a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones efectuadas se adjuntan al Informe de Fiscalización.

Asimismo, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una oposición al contenido del Informe.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este apartado se exponen las Conclusiones y Recomendaciones más significativas extraídas de la fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por el INSS, debidamente referenciadas a cada uno de los apartados del presente Informe donde se desarrollan con mayor detalle.

#### 3.1. CONCLUSIONES

##### A) CONCLUSIONES GENERALES RELATIVAS AL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS EJERCICIOS 2006 A 2009 (Sección III, epígrafe 3.1)

En el análisis realizado de la contratación celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha sido preciso tener en cuenta que, durante el período fiscalizado (2006 a 2009), han resultado aplicables a los contratos del sector público dos normas jurídicas distintas: el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que estuvo en vigor hasta el 29 de abril del año 2008, y la Ley de Contratos del Sector Público vigente a partir de dicho momento y hasta el 16 de diciembre de 2011, fecha de entrada en vigor del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

En concreto, del total de los 90 contratos fiscalizados celebrados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social en los ejercicios 2006 a 2009 (excluidos los contratos menores), 30 contratos estaban sujetos a la Ley de Contratos del Sector Público, lo que supuso el 40% del importe de los contratos fiscalizados, mientras que a los 60 contratos restantes, que supusieron el 60,% del importe total, les resultó aplicable el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas .

En este sentido, con carácter previo a la exposición de las conclusiones específicas obtenidas del análisis de los diferentes tipos de contratos, cabe realizar dos consideraciones generales:

1ª El Instituto Nacional de la Seguridad Social ha adolecido de falta de previsión en sus pliegos de cláusulas administrativas particulares en relación con la aplicación de los criterios establecidos en la Disposición transitoria primera de la Ley de Contratos del Sector Público.

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares aprobados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social durante el ejercicio 2008 fueron redactados de conformidad con la norma jurídica que estaba vigente en el momento de su redacción y aprobación (Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas o Ley de Contratos del Sector Público), incluyendo las cláusulas que regulaban los efectos, cumplimiento y extinción, así como la duración y el régimen de prórrogas de los contratos, por lo que no contemplaron en sus cláusulas, tal y como establece la

Disposición transitoria primera de la Ley de Contratos del Sector Público, la aplicación de la propia Ley de Contratos del Sector Público (en cuanto a los efectos y extinción), a aquellos contratos que fueran adjudicados en fecha posterior a la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público pero cuya tramitación comenzó con anterioridad a su entrada en vigor.

2ª El Instituto Nacional de la Seguridad Social ha dado adecuado cumplimiento a la obligación introducida por la Ley de Contratos del Sector Público de dar publicidad de la contratación celebrada por el propio Instituto en su Perfil de Contratante.

En efecto, el Instituto ha difundido a través de Internet diversa información relativa a su actividad contractual, tal y como establece el artículo 42 de la Ley de Contratos del Sector Público (los anuncios de licitación, las adjudicaciones provisionales, las adjudicaciones definitivas, los pliegos de cláusulas administrativas aplicables a los contratos, etc.), publicando esta información en su propia página Web.

En lo que respecta al cumplimiento del artículo 309 de la propia Ley de Contratos del Sector Público, que obliga a los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales a publicar, a través de Internet, su Perfil de Contratante en la denominada Plataforma de Contratación del Estado, este Tribunal ha comprobado que, al menos, hasta el mes de junio del año 2012, el Instituto Nacional de la Seguridad Social no había publicado su Perfil de Contratante en la citada Plataforma.

**B) CONCLUSIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DURANTE LOS EJERCICIOS 2006 A 2009 (Sección III, epígrafe 3.2, apartados 3.2.1, 3.2.2. y 3.2.3)**

Las conclusiones obtenidas del análisis realizado por este Tribunal de los distintos tipos de contratos celebrados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social durante el período fiscalizado, en sus distintas fases de preparación, licitación y adjudicación, ejecución, efectos y extinción son las siguientes:

1ª Conclusiones específicas relativas a los contratos de obras (Sección III apartados 3.2.1.1 y 3.2.1.2):

a) *El procedimiento de adjudicación utilizado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social fue, en la práctica totalidad de los casos analizados, el procedimiento abierto en el que precio fue el único criterio de adjudicación aplicado (anterior subasta), en consonancia con lo dispuesto en la Ley de Contratos del Sector Público (artículo 122) y en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (artículo 75).*

Por tanto, en la práctica totalidad de los contratos de obras analizados, la adjudicación se basó en un criterio objetivo cuantificable de forma automática, que fue el precio más bajo ofertado por las empresas licitadoras. Y ello siempre que, de conformidad con los parámetros objetivos previstos en los propios pliegos de cláusulas administrativas particulares, las bajas de las ofertas económicas presentadas por las empresas no fueran consideradas por el órgano de contratación del Instituto Nacional de la Seguridad Social desproporcionadas o temerarias, de conformidad con lo previsto en los artículos 136 de la Ley de Contratos del Sector Público y 83 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

b) *En el ejercicio 2008 y, sobre todo, en el 2009, se produjo un significativo incremento en el promedio anual de empresas que participaron en los procedimientos abiertos convocados con*

*carácter público por el Instituto Nacional de la Seguridad Social para la contratación de obras. Dicho promedio se duplicó con respecto a los tres ejercicios anteriores.*

Además, cabe señalar que en el ejercicio 2009 se produjeron mayores bajas respecto del presupuesto de licitación en las ofertas económicas presentadas por las empresas licitadoras que resultaron adjudicatarias de este tipo de contratos.

- c) *En un elevado porcentaje (92%) de los contratos de obras analizados, las desviaciones en el precio inicial se produjeron durante la fase de ejecución de las obras, como consecuencia, principalmente, de los incrementos de los costes económicos derivados de los modificados de los proyectos que el Instituto Nacional de la Seguridad Social aprobó con posterioridad a la adjudicación de los contratos.*

De hecho, la práctica totalidad de los contratos de obras analizados fueron objeto de modificados durante su ejecución y, en algún, caso de obras complementarias; todo lo cual incrementó el importe final de las obras contratadas con respecto al “precio primitivo” de los contratos.

Asimismo, se produjeron incrementos en el coste económico de las obras, derivados, tanto de los excesos de medición que se originaron durante la ejecución de las obras (admisibles legalmente hasta un máximo de incremento del 10% adicional), como de la aplicación de las cláusulas de revisión de precios establecidas.

Todo ello supuso que el coste acumulado final de las obras analizadas superase el “precio primitivo” (importe de adjudicación) de todos los contratos analizados y que, en algún caso, el incremento del coste final de la obra incluso superase en más de un 100% el presupuesto de licitación inicial estimado por el órgano de contratación, lo que no resulta acorde con el necesario cumplimiento de los principios de eficiencia y economía en la ejecución del gasto, aplicables a la contratación del sector público.

Además, cabe añadir que casi todos los incrementos económicos acumulados, respecto del precio inicial, lo fueron en niveles muy próximos al límite máximo del 20%, circunstancia que de superarse en algún caso podría haber dado lugar a la resolución del contrato, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149e) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en el artículo 220e) de la Ley de Contratos del Sector Público.

- d) *Tal y como ha señalado reiteradamente este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización, con excesiva frecuencia no quedaron suficientemente acreditadas y motivadas en los respectivos expedientes de contratación “las necesidades nuevas o las causas imprevistas”, que justificasen en todos los contratos de obras analizados la procedencia de las modificaciones, en unos casos, y de la contratación de obras complementarias, en otros, tal y como exigen los artículos 202, 217 y 155b) de la Ley de Contratos del Sector Público y los artículos 101 y 141d) del anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*

Por el contrario, en muchos casos, los modificados de los proyectos de obras estuvieron justificados en circunstancias, tales como la falta o insuficiencia del estudio geotécnico del terreno u otras deficiencias del proyecto, puestas de manifiesto en la fase de ejecución del contrato, que pudieron y debieron, al menos en parte, haber sido previstas razonablemente de forma anticipada por el órgano de contratación. Por ello, estas actuaciones, aun pudiendo resultar necesarias para el interés público, reflejaron la existencia de deficiencias en la planificación y preparación de los contratos de obras.

Además, la práctica habitual (que debiera ser excepcional) de modificar los contratos durante la fase de ejecución de las obras podría llegar a desvirtuar, en algunos casos, el procedimiento de concurrencia que dio lugar a la adjudicación de contrato, al variar sustancialmente las condiciones económicas iniciales de la licitación con posterioridad a dicha adjudicación, en perjuicio de los principios de igualdad y de transparencia. Y ello sin perjuicio, además, de que estas actuaciones no resultan acordes con los principios de eficiencia y economía en la ejecución del gasto público.

- e) *Durante el periodo fiscalizado (2006 a 2009), en todos los expedientes de obras analizados fueron incumplidos los plazos de ejecución inicial.*

Estos incrementos en el plazo de ejecución con respecto al previsto al iniciar el expediente de contratación se produjeron, en casi todos los casos, por razón de las modificaciones del proyecto aprobadas durante la ejecución de las obras, lo cual, tal y como ha quedado apuntado, incrementó considerablemente el coste económico de este tipo de contratos y produjo retrasos en el plazo inicialmente previsto para la terminación de las obras y, por tanto, en su entrega al servicio público.

2ª Conclusiones específicas relativas a los contratos de servicios (Sección III, apartado 3.2.2):

- a) *Los pliegos de cláusulas administrativas particulares relativos a los contratos de servicios excluyeron la aplicación de la revisión de precios, a pesar de tratarse de contratos con una duración superior al año, por estar ajustado el presupuesto de licitación, según se indicaba en los propios pliegos "... a las exigencias del mercado por la totalidad del período inicial...".*

Tal y como ha puesto de manifiesto reiteradamente este Tribunal, la utilización de esta motivación para justificar la improcedencia de la revisión de precios, sin otra justificación adicional, resulta contraria al espíritu de los preceptos sobre revisión de precios contenidos en los artículos 103 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y 77 de la Ley de Contratos del Sector Público, así como contraria también a lo dispuesto en el artículo 14 del anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y 75 de la Ley de Contratos del Sector Público. Este último artículo establece expresamente el momento temporal en el que el órgano de contratación debe estimar el importe del contrato, cuando dispone que debe atender "*al precio general de mercado en el momento de fijar el presupuesto de licitación*".

- b) *En los contratos de servicios adjudicados mediante procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación (anterior concurso) se han observado diversas incidencias relativas a la determinación y a la aplicación de los criterios objetivos de adjudicación, que no resultan acordes con los principios de transparencia, objetividad, economía y eficiencia, que resultan aplicables a la contratación del Sector público (artículos 1 y 123 de la Ley de Contratos del Sector Público).*

Estas incidencias fueron, principalmente, las siguientes: 1) la insuficiente determinación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, casi todos ellos redactados para la contratación de la redacción y dirección de proyectos de obras, del contenido o la forma de valoración de los criterios de adjudicación cuya cuantificación dependía de un juicio de valor; 2) la insuficiente concreción previa de las posibles mejoras propuestas por los licitadores, carentes todavía de la adecuada precisión en los pliegos; 3) la inclusión en los PCAP como criterios de adjudicación de factores determinantes de la solvencia de los licitadores (relativos a la aptitud de las empresas), tales como los medios personales y técnicos propios de la empresa o los certificados de garantía de calidad, que no debieron ser valorados como tales criterios, en virtud de lo dispuesto en los artículos 53.2, 67 y 134.1 de la Ley de Contratos del Sector Público y en los artículos 15 y 19 del

anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; y 4) la utilización en algunos contratos de fórmulas o métodos de valoración del criterio precio que no resultaron acordes con los principios de economía y eficiencia.

### C) CONCLUSIONES RELATIVAS A 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 (Sección III, epígrafe 3.3)

A continuación se detallan las Conclusiones obtenidas del análisis realizado por este Tribunal del grado de aplicación por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social de las previsiones en materia de contratación pública contempladas en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres durante el período fiscalizado (2006 a 2009):

- 1ª Los pliegos de cláusulas administrativas particulares aprobados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social recogieron expresamente en sus cláusulas la prohibición de contratar (artículo 49.2e de la Ley de Contratos del Sector Público) a las empresas que incumplieran *“las condiciones especiales de ejecución”* que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley de Contratos del Sector Público, pueden referirse, entre otras, *“...a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado...”*, y que, en su caso, fueran establecidas en el propio pliego o en el contrato.
- 2ª Asimismo, los pliegos de cláusulas administrativas particulares incluyeron de forma expresa la prohibición de contratar a aquellas empresas que hubieran sido *“sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de disciplina de mercado, en materia profesional o en materia de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad o por infracción muy grave en materia social...”*, de conformidad con lo dispuesto en este sentido en el artículo 49.1c) de la Ley de Contratos del Sector Público.
- 3ª Sin embargo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social no hizo uso de todas las posibilidades previstas en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, ya que ni en los contratos celebrados por ese Instituto se establecieron las mencionadas *“condiciones especiales de ejecución”* ni tampoco en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se contemplaron cláusulas específicas tendentes a promover la igualdad entre mujeres y hombres, en los términos establecidos en el artículo 34.2 de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, en relación con la Disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que debe entenderse referida a la Disposición adicional sexta de la vigente Ley de Contratos del Sector Público.

## 3.2. RECOMENDACIONES

A continuación se proponen las Recomendaciones dirigidas a la mejora de la gestión contractual del Instituto Nacional de la Seguridad Social, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que entró en vigor el 16 de diciembre del año 2011:

1. El Instituto Nacional de la Seguridad Social deberá extremar la diligencia en la planificación y preparación de los contratos de obras así como el rigor mostrado en la supervisión y el control de su ejecución, lo que redundará en la mejora de la economía y la eficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados a la realización de obras. A juicio de este Tribunal, en muchos de los

casos analizados, la mejora de estos aspectos concretos de la contratación de las obras podría evitar o, al menos, disminuir las desviaciones presupuestarias que se producen frecuentemente como consecuencia de los incrementos en los costes económicos respecto de los inicialmente previstos, al tiempo que evitaría, o al menos disminuiría, los frecuentes retrasos que se producen en los plazos de ejecución de las obras y la consiguiente demora en su entrega al servicio público.

En efecto, resulta frecuente que los modificados de los contratos de obras estén motivados en incidencias cuyas causas más habituales suelen ser, precisamente, las carencias y omisiones provocadas durante las fases de planificación y de preparación de los contratos de obras y no aquéllas basadas estrictamente en circunstancias que no pudieran haber sido previstas razonablemente con una adecuada preparación de los contratos.

Asimismo, en la medida que los modificados de los contratos, en la generalidad de los casos, suponen variaciones en las condiciones de la licitación inicial conocidas por los licitadores, que se producen en un momento posterior a la adjudicación, la mejora por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social de estos aspectos relativos a la preparación y supervisión de los contratos de obras redundaría también en un mayor respeto de los principios de igualdad, objetividad y de transparencia, que deben ser aplicados en todas las fases del procedimiento de contratación (preparación, adjudicación y ejecución).

2. El Instituto Nacional de la Seguridad Social deberá adoptar las medidas precisas para adecuar algunos de los aspectos regulados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares a la normativa de contratos del sector público. En particular, resultaría más adecuado y favorecedor de la transparencia y objetividad en la contratación administrativa, exigida en los artículos 1 y 139 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que existiera una mayor precisión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares respecto de los criterios de adjudicación cuya valoración dependa de un juicio de valor, que vayan a ser aplicados en los procedimientos de contratación.
3. Resultaría conveniente que el Instituto Nacional de la Seguridad Social analizase, en cada caso particular, la posibilidad de utilizar los instrumentos legales existentes para promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres a través de la contratación pública, de conformidad con lo previsto en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, sin perjuicio del carácter potestativo de dichos instrumentos.

**SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN  
CELEBRADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**



### SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

#### 1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El adecuado cumplimiento por parte del INSS de su obligación legal de remitir anualmente al Tribunal de Cuentas una Relación Certificada, tanto en soporte papel como en soporte informático, comprensiva de la totalidad de los contratos celebrados, con la única excepción de la contratación menor, ha permitido al Tribunal de Cuentas disponer de una información suficientemente aproximada de las cifras globales de la contratación del INSS durante el período fiscalizado (ejercicios 2006 a 2009), lo que constituye un instrumento adecuado para ponderar los datos de los contratos remitidos a este Tribunal y de la muestra analizada.

Así, a efectos básicamente introductorios, a la vista de las Relaciones Certificadas remitidas puede resumirse que la actividad contractual del INSS durante los ejercicios 2006 a 2009 ha sido la siguiente:

a) Número e importe de los contratos adjudicados durante el período fiscalizado: 1.143 contratos con un importe global de 318.517 miles de euros, con el siguiente desglose:

**CUADRO Nº 1**  
**IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSS SEGÚN RELACIONES CERTIFICADAS**

EJERCICIO	IMPORTE ADJUDICADO	Nº DE CONTRATOS
2006	92.900	316
2007	69.311	351
2008	58.983	256
2009	97.323	220
<b>TOTAL</b>	<b>318.517</b>	<b>1.143</b>

b) Distribución de contratos por órganos de contratación:

**CUADRO Nº 2**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN (2006-2009)**

ÓRGANO DE CONTRATACIÓN	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	
		MILES DE EUROS	% / TOTAL
Subdirector General de Gestión Económica y Presupuestaria (*)	258	249.176	78,23
Directores Provinciales	885	69.341	21,77
<b>Total</b>	<b>1.143</b>	<b>318.517</b>	<b>100</b>

(\*) Se incluyen los contratos adjudicados por el Director General del INSS

Como puede observarse en el cuadro anterior, los Directores Provinciales del INSS adjudicaron durante el período fiscalizado un mayor número de contratos aunque de importe total menor, lo que se explica porque tienen facultades delegadas para celebrar contratos cuyo precio no supere un determinado límite cuantitativo (hasta 450.000 euros, IVA excluido). Por encima de este importe tienen facultad para contratar el Subdirector General de Gestión Económica y Presupuestaria (hasta 900.000 euros, IVA excluido) y el propio Director General.

c) Distribución por tipos de contratos:

En la distribución por tipos de contratos destacan los de servicios (incluyendo también los anteriormente denominados contratos de consultoría y asistencia\*), que representan el 46,34% del importe total, como se refleja en el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 3**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR TIPOS (2006-2009)**

TIPO DE CONTRATO	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	
		MILES DE EUROS	% / TOTAL
Obras	94	138.730	43,55
Suministro	456	32.194	10,11
Servicios	593	147.593	46,34
<b>Total</b>	<b>1.143</b>	<b>318.517</b>	<b>100</b>

\*En este cuadro y en los siguientes que figuran en el presente Informe se incluyen en la categoría de los contratos de servicios los contratos de consultoría y asistencia, denominación existente en el anterior TRLCAP y que desapareció con la entrada en vigor de la ya derogada LCSP.

d) Distribución por procedimientos, formas y sistemas de adjudicación:

En cuanto a los procedimientos de adjudicación utilizados cabe destacar que los procedimientos abiertos con un único criterio de adjudicación (el precio), es decir, la anterior subasta, y con varios criterios de adjudicación (el anterior concurso), procedimientos con todas las garantías de publicidad y concurrencia, alcanzan sólo el 36% del número de contratos pero el 85,84% del volumen total del gasto. Por su parte, los procedimientos negociados representan el 63,5% del número de contratos pero sólo el 14,16% del gasto total adjudicado. Todo ello se refleja en el cuadro siguiente:

**CUADRO Nº 4**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN (2006-2009)**

PROCEDIMIENTOS/FORMAS DE ADJUDICACIÓN	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	
		MILES DE EUROS	% / TOTAL
Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	350	144.983	45,52
Abierto con un único criterio de adjudicación (el precio)/ Subasta	67	128.443	40,32
Procedimiento negociado *	726	45.091	14,16
<b>Total</b>	<b>1.143</b>	<b>318.517</b>	<b>100</b>

\*Tanto en este cuadro como en los posteriores que se reflejan en el presente Informe se han incluido en el apartado relativo al procedimiento negociado los contratos adjudicados mediante contratación centralizada, derivados de un concurso previo de adopción del tipo (a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado).

e) Distribución por tipos y por procedimientos y formas de adjudicación:

En el cuadro siguiente se plasma la distribución de la contratación efectuada por el INSS entre los diferentes tipos de contratos y, dentro de cada tipo, por procedimientos y formas de adjudicación:

**CUADRO Nº 5**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR TIPOS Y POR PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN (2006-2009)**

TIPOS	PROCEDIMIENTO/FORMA DE ADJUDICACIÓN	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	
			(EN MILES DE EUROS)	% Total tipo
<b>Obras</b>	Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	1	320	0,23
	Abierto con un único criterio de adjudicación (el precio)/ Subasta	63	128.040	92,29
	Procedimiento negociado	30	10.370	7,48
	<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>138.730</b>	<b>100</b>
<b>Suministro</b>	Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	22	8.578	26,64
	Abierto con un único criterio de adjudicación (el precio)/ Subasta	1	285	0.89
	Procedimiento negociado	433	23.331	72,47
	<b>Total</b>	<b>456</b>	<b>32.194</b>	<b>100</b>
<b>Servicios</b>	Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	327	136.085	92,20
	Abierto con un único criterio de adjudicación (el precio)/ Subasta	3	118	0,08
	Procedimiento negociado	263	11.390	7,72
	<b>Total</b>	<b>593</b>	<b>147.593</b>	<b>100</b>
<b>TOTALES</b>		<b>1.143</b>	<b>318.517</b>	

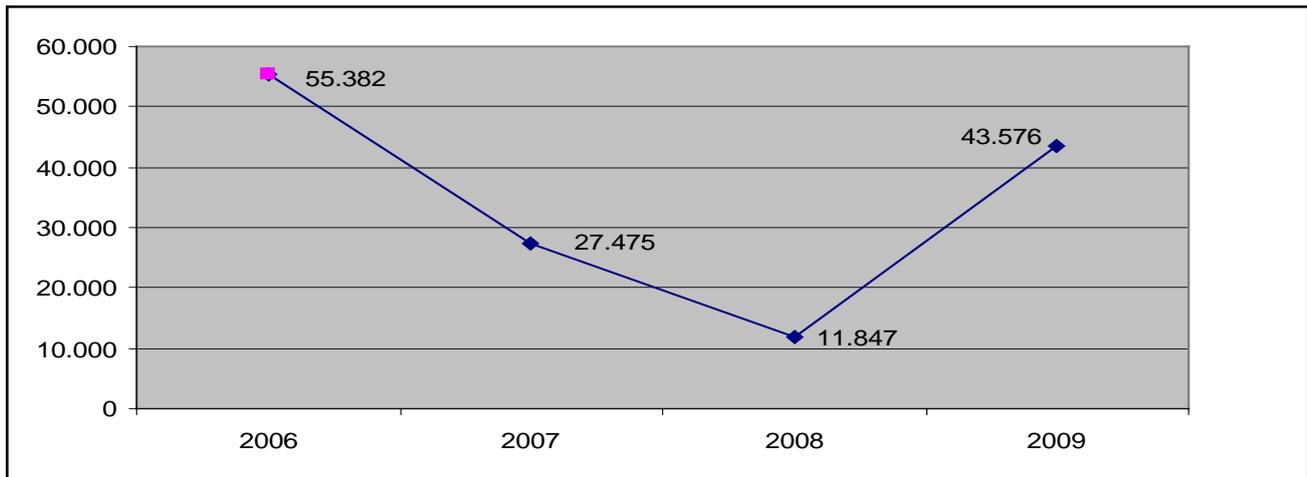
Como puede observarse en el cuadro anterior, tanto los contratos de servicios como los contratos de obras fueron adjudicados principalmente mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (anterior concurso) o bien mediante procedimiento abierto siendo el precio el único criterio de adjudicación (subasta); mientras que los contratos de suministro celebrados fueron adjudicados en su mayor parte mediante procedimiento negociado (incluyendo los supuestos de contratación centralizada a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado).

Asimismo, cabe resaltar positivamente que ninguno de los contratos remitidos por el INSS fue adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad basado en razones de "*imperiosa urgencia*", procedimiento que resulta más restrictivo de los principios de publicidad y libre concurrencia.

Por otra parte, en el análisis comparativo de la tipología de contratos celebrados por el INSS durante el período fiscalizado (excluidos los contratos menores) de conformidad con las Relaciones Certificadas remitidas a este Tribunal, cabe reseñar específicamente el dato relativo a la evolución del importe de la adjudicación de obras durante los ejercicios 2006 a 2009.

En concreto, tal y como puede observarse en el siguiente gráfico nº1, destaca la disminución en los importes adjudicados por el INSS para la realización de obras tanto en el ejercicio 2007 (con un decrecimiento de hasta el 50,4%) como en el 2008 (minoración del 78,6%), con respecto a los importes de los contratos de obras correspondientes al ejercicio 2006. Asimismo, el gráfico refleja el incremento del importe adjudicado en este tipo de contratos que se produjo en el ejercicio 2009 con respecto al 2008, el cual fue debido, principalmente, a la celebración en el citado ejercicio 2009 de 4 contratos de obras cuyos importes superaron los 5 millones de euros.

**Gráfico nº 1**  
**Evolución de los importes de las obras adjudicadas por el INSS (2006-2009)**  
 (Importes en miles de euros)



f) Estratificación de la contratación por importes de adjudicación:

En cuanto a los importes de los contratos puede destacarse el hecho de que de los 1.143 expedientes celebrados por el INSS durante el período fiscalizado, únicamente fueron tramitados 10 expedientes de contratación cuyo importe fue superior a 6 millones de euros, que acumularon el 35,72% del importe total adjudicado.

**CUADRO Nº6**  
**ESTRATIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS POR IMPORTES DE ADJUDICACIÓN (2006-2009)**

IMPORTES	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO		IMPORTE MEDIO (EN MILES DE EUROS)
		EN MILES DE EUROS	% / TOTAL	
Hasta 60.000 euros	692	20.846	6,54	30
Entre 60.000 y 300.000 euros	312	43.970	13,80	141
Entre 300.001 y 900.000 euros	85	46.188	14,50	543
Entre 900.001 y 6.000.000 euros	44	93.756	29,44	2.130
Mayor de 6.000.000 euros	7	65.613	20,60	9.373
Mayor de 10.000.000 euros	3	48.144	15,12	16.048
<b>Totales</b>	<b>1.143</b>	<b>318.517</b>	<b>100</b>	<b>279</b>

Por último, en el cuadro siguiente se recogen los datos de la contratación menor incluida en las Relaciones Certificadas remitidas por el INSS a petición de este Tribunal, correspondientes a los ejercicios fiscalizados (2006 a 2009), distinguiendo por razón de la tipología de los contratos.

**CUADRO Nº 7**  
**CONTRATOS MENORES CERTIFICADOS POR EL INSS (2006-2009)**  
**CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE CONTRATOS (importes en miles de euros)**

TIPOS	2006		2007		2008		2009		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
<b>Servicios</b>	4.558	6.274	4.537	6.660	4.191	7.045	3.618	6.191	16.904	26.170
<b>Suministro</b>	4.372	4.064	5.278	3.982	5.175	5.192	4.863	4.662	19.688	17.900
<b>Obras</b>	398	1.495	329	1.091	342	1.777	351	1.474	1.420	5.837
<b>Totales</b>	<b>9.328</b>	<b>11.833</b>	<b>10.144</b>	<b>11.733</b>	<b>9.708</b>	<b>14.014</b>	<b>8.832</b>	<b>12.327</b>	<b>38.012</b>	<b>49.907</b>

Tal y como se refleja en el cuadro nº 7, el INSS celebró 38.012 contratos menores durante los ejercicios 2006 a 2009, por un importe total de 49.907 miles de euros. Esta cuantía supuso el 13,55% del gasto total de la contratación celebrada durante todo el período fiscalizado, cuyo importe fue de 368.424 miles de euros. Cabe destacar el importe total de los contratos menores de servicios (26.170 miles de euros), que constituyó el 52,4% del total de la contratación menor del organismo durante los citados ejercicios 2006 a 2009.

## **2. CUMPLIMIENTO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL DEBER DE COLABORACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS**

La Instrucción General relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos y convenios celebrados por las Entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Resolución de 6 de abril de 2009, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, establece la obligación para todos los órganos de contratación, con independencia del régimen jurídico al que estén sometidos, de remitir al Tribunal de Cuentas una relación exhaustiva de todos los contratos celebrados en el ejercicio precedente, excluidos los contratos menores.

Por otro lado, en concordancia con lo establecido en el artículo 29 de la LCSP (artículo 57 del anterior TRLCAP), para las entidades que hayan de aplicar los procedimientos contemplados en dicho texto legal, en el mencionado precepto se relacionan los contratos, según tipo y cuantía, de los que dentro de los plazos legalmente fijados habrá de enviarse al Tribunal un extracto de su expediente.

Tal y como ya ha quedado apuntado anteriormente (Sección III, apartado 1), el INSS remitió al Tribunal de Cuentas la Relaciones Certificadas acreditativas de la contratación celebrada en los ejercicios 2006 a 2009.

Asimismo, el INSS ha dado cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 29 de la LCSP (artículo 57 del TRLCAP), de remitir al Tribunal de Cuentas la totalidad de los extractos de los expedientes de contratación de obras, gestión de servicios públicos, suministro, servicios, y administrativos especiales, que hubiese celebrado y que superasen los importes fijados en el citado artículo.

En concreto, el INSS ha remitido un total de 206 expedientes de contratación adjudicados durante los ejercicios 2006 a 2009, por un importe global de 263.926 miles de euros, conforme se detalla en el cuadro nº 8 siguiente. En relación con la contratación total certificada, el INSS ha remitido el 18% de los contratos celebrados (excluida la contratación menor), que representan el 83% del importe total certificado.

En el siguiente cuadro se refleja la contratación remitida por el INSS, distinguiendo por tipos de contratos y por procedimientos y formas de adjudicación:

**CUADRO Nº 8**  
**CONTRATOS DEL INSS REMITIDOS POR TIPOS DE CONTRATOS Y POR PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN (2006-2009)**

TIPO DE CONTRATO	Procedimiento/Forma Adjudicación	Nº	%	Importes (en miles de euros)	%
Obras	Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	---	---	---	---
	Abierto con un único criterio de adjudicación (el precio)/ Subasta	33	89	119.525	93
	Procedimiento negociado	4	11	8.480	7
<b>Total obras</b>		<b>37</b>	<b>18</b>	<b>128.005</b>	<b>48</b>
Servicios	Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	150	97	120.980	97
	Abierto con un único criterio de adjudicación (el precio)/ Subasta				
	Procedimiento negociado	5	3	3.891	3
<b>Total Servicios</b>		<b>155</b>	<b>75</b>	<b>124.871</b>	<b>47</b>
Suministro	Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	7	54	6.370	58
	Abierto con un único criterio de adjudicación (el precio)/ Subasta	---	---	---	---
	Procedimiento negociado	6	46	4.522	42
<b>Total suministro</b>		<b>13</b>	<b>6</b>	<b>10.892</b>	<b>4</b>
Otros contratos	Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	1	100	158	100
<b>Total otros</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>158</b>	<b>1</b>
<b>TOTALES:</b>		<b>206</b>	<b>100</b>	<b>263.926</b>	<b>100</b>

El análisis comparativo de la tipología de los contratos celebrados pone de manifiesto que los contratos de servicios (incluyendo los calificados en el anterior TRLCAP como contratos de consultoría y asistencia) fueron la parte más sustancial de la contratación efectuada por el INSS durante el periodo fiscalizado. Entre los contratos remitidos por el INSS no figura ninguno calificado como contrato administrativo especial y tampoco ninguno calificado como de contrato de gestión de servicios públicos.

Por último, cabe señalar que, del conjunto de la contratación recibida (206 expedientes), este Tribunal ha analizado una muestra de 90 contratos, cuyo importe total ascendió a 226.401 miles de euros, lo que representa el 44% del número de expedientes remitidos y el 86% de su importe total, según se expone en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 9****CONTRATOS DEL INSS FISCALIZADOS POR TIPOS Y POR PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN (2006-2009)**

TIPO DE CONTRATO	Procedimiento/Forma Adjudicación	Nº	%	Importes (en miles de euros)	%
Obras	Abierto con un único criterio de adjudicación (el precio)/subasta	24	73	111.254	93
	Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	---			
	Procedimiento negociado	3	75	8.251	97
<b>Total obras</b>		<b>27</b>	<b>73</b>	<b>119.505</b>	<b>93</b>
Servicios	Abierto con un único criterio de adjudicación (el precio)/ Subasta	---	---	---	---
	Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	47	31	92.381	76
	Procedimiento negociado	5	100	3.891	100
<b>Total Servicios</b>		<b>52</b>	<b>34</b>	<b>96.272</b>	<b>77</b>
Suministro	Abierto con un único criterio de adjudicación (el precio)/ Subasta	---	---	---	---
	Abierto con más de un criterio de adjudicación/ Concurso	7	100	6.370	100
	Procedimiento negociado	4	77	4.254	94
<b>Total suministro</b>		<b>11</b>	<b>85</b>	<b>10.624</b>	<b>98</b>
<b>TOTALES:</b>		<b>90</b>	<b>44</b>	<b>226.401</b>	<b>86</b>

Asimismo, se han fiscalizado 11 expedientes de prórroga cuyo importe fue de 15.050 miles de euros, y 18 expedientes de modificación de otros contratos celebrados durante los ejercicios 2006 a 2009 y en ejercicios anteriores, cuyo importe fue de 16.772 miles de euros. Debe señalarse que el INSS no utilizó el procedimiento restringido en ninguno de los expedientes de la muestra analizada.

### 3. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (EJERCICIOS 2006 A 2009)

#### 3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Este Tribunal ha analizado los contratos celebrados por el INSS durante el período fiscalizado (ejercicios 2006 a 2009), para comprobar el grado de cumplimiento de la normativa vigente que les resultaba aplicable (el TRLCAP o la LCSP), así como la observancia de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, objetividad y no discriminación, exigibles en toda la contratación administrativa, y, por último, el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía que deben presidir la ejecución del gasto público.

En el siguiente cuadro nº 10 se reflejan los datos relativos al número de contratos remitidos por el INSS durante el período 2006 a 2009 y fiscalizados por este Tribunal, diferenciando los que estaban sujetos al TRLCAP (vigente hasta el 29 de abril de 2008), de los contratos a los que resultó aplicable la LCSP.

**CUADRO Nº 10**  
**CONTRATOS REMITIDOS POR EL INSS Y FISCALIZADOS**  
**CLASIFICADOS POR RAZÓN DE LA APLICACIÓN DEL TRLCAP Y DE LA LCSP (Importe en miles de euros)**

Clasificación por razón de la normativa aplicable	Ejercicios 2006 a 2009			
	Nº	%	Importe	%
<b>TRLCAP</b>	60	67	136.087	60
<b>LCSP</b>	30	33	90.314	40
<b>TOTAL</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>226.401</b>	<b>100</b>

Como puede observarse en el cuadro anterior, el 67% de los contratos fiscalizados, que representan el 60% del importe total, estaban sujetos al TRLCAP, mientras que el 33% restante, que equivale al 40% del importe, estaban sujetos a la LCSP.

En este sentido, y teniendo en cuenta la aplicación durante el período fiscalizado de las dos normas jurídicas acabadas de citar, antes de exponer los resultados obtenidos del análisis de cada uno de los diferentes tipos de contratos (obras, servicios y suministro), resulta conveniente formular las siguientes consideraciones generales:

*a) Falta de previsión en los PCAP de la aplicación de los criterios establecidos en la Disposición transitoria primera de la LCSP.*

Este Tribunal ha comprobado que los PCAP aprobados por el INSS, que constituyen “lex contractus”, con fuerza vinculante para las partes, regularon todas sus cláusulas de conformidad con la norma jurídica que estaba vigente en el momento de su redacción y aprobación (TRLCAP o LCSP), incluyendo las cláusulas que regulaban los efectos, cumplimiento y extinción, duración y régimen de prórrogas de los contratos.

Efectivamente, los PCAP aprobados por el INSS durante el ejercicio 2008 fueron redactados sin contemplar en sus cláusulas, tal y como establece la Disposición transitoria de la LCSP, la aplicación de la LCSP (en cuanto a los efectos y extinción) a aquellos contratos que fueran adjudicados en fecha posterior a la entrada en vigor de la LCSP pero cuya tramitación comenzó con anterioridad a su entrada en vigor.

Sobre esta cuestión resulta conveniente citar el Informe 43/08, de 28 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), emitido con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP, que responde a una consulta formulada sobre la normativa aplicable a los contratos cuya tramitación comenzó con anterioridad a la entrada en vigor de la LCSP y que fueron adjudicados con posterioridad a dicha entrada en vigor.

En una primera argumentación, la JCCA admite expresamente que de la redacción de la mencionada Disposición transitoria “no se desprende la posibilidad de hacer una interpretación que no se ajuste literalmente a ella”; sin embargo, para los supuestos que de hecho se habían producido, como fue el caso del INSS, en los que los pliegos no hubieran previsto la aplicación de la LCSP a los efectos, extinción, duración y régimen de prórrogas del contrato, matiza esta primera interpretación literal. Finalmente, la JCCA concluye que: “Los efectos derivados de la mención en los pliegos de algún elemento contractual, cuando vengan establecidos en la norma vigente en el momento de aprobarse los pliegos, serán los determinados por esta norma, aunque sean distintos de los previstos en la Ley de Contratos del Sector Público, y ello aunque la adjudicación se hubiera efectuado con posterioridad a la entrada en vigor de ésta última”.

**b) El INSS ha dado adecuado cumplimiento a la obligación introducida por la LCSP de dar publicidad de la contratación celebrada en el Perfil de Contratante.**

El carácter obligatorio de contar con el Perfil de Contratante para todos los órganos de contratación del sector público viene exigido con la entrada en vigor de la LCSP (artículo 42), debiéndose ubicar en Internet como sede electrónica. A su vez, el concepto de “sede electrónica” se define en el artículo 10 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos<sup>5</sup>, como “aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias...”.

Asimismo, en relación con la Plataforma de Contratación del Estado el artículo 309 de la propia LCSP señala lo siguiente:

*“La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, a través de sus órganos de apoyo técnico, pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una plataforma electrónica que permita dar publicidad a través de internet a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos. En todo caso, los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales deberán publicar en esta plataforma su perfil de contratante”.*

Este Tribunal ha comprobado que el INSS cumplió adecuadamente con la obligación legal introducida por la LCSP relativa a la publicidad de la contratación a través del Perfil de Contratante. En efecto, el INSS ha difundido a través de Internet diversa información relativa a su actividad contractual, tal y como establece el artículo 42 de la LCSP (los anuncios de licitación, las adjudicaciones provisionales, las adjudicaciones definitivas, los pliegos de cláusulas administrativas aplicables a los contratos, etc.), publicando esta información en su propia página Web. No obstante, en relación con el cumplimiento del citado artículo 309 de la LCSP, se ha comprobado que, hasta el mes de junio del ejercicio 2012, el INSS no había publicado su Perfil de Contratante en la Plataforma de Contratación del Estado, tal y como resultaba obligatorio.

## **3.2. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATOS CELEBRADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

### **3.2.1. CONTRATOS DE OBRAS**

#### **3.2.1.1. ANÁLISIS CONJUNTO DE LOS CONTRATOS DE OBRAS**

Con carácter previo al análisis específico de las diferentes fases de preparación, adjudicación, efectos y extinción de los contratos de obras del INSS, expuesto en el siguiente epígrafe 3.2.1.2 apartado c) del presente Informe, resulta conveniente exponer los siguientes datos globales, extraídos del análisis conjunto realizado por este Tribunal de este tipo de contratos celebrados por ese Instituto durante los cuatro ejercicios fiscalizados.

---

<sup>5</sup> El Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, entró en vigor el 19 de noviembre de 2009.

a) El procedimiento de adjudicación de las obras empleado por el INSS fue el procedimiento abierto en el que el precio fue el único criterio de adjudicación (subasta).

Durante el período fiscalizado (2006 a 2009) el procedimiento abierto en el que el precio fue el único criterio de adjudicación (subasta) fue la forma de adjudicación de las obras empleada por el INSS, en consonancia con lo dispuesto en la LCSP (artículo 122) y en el TRLCAP (artículo 75).

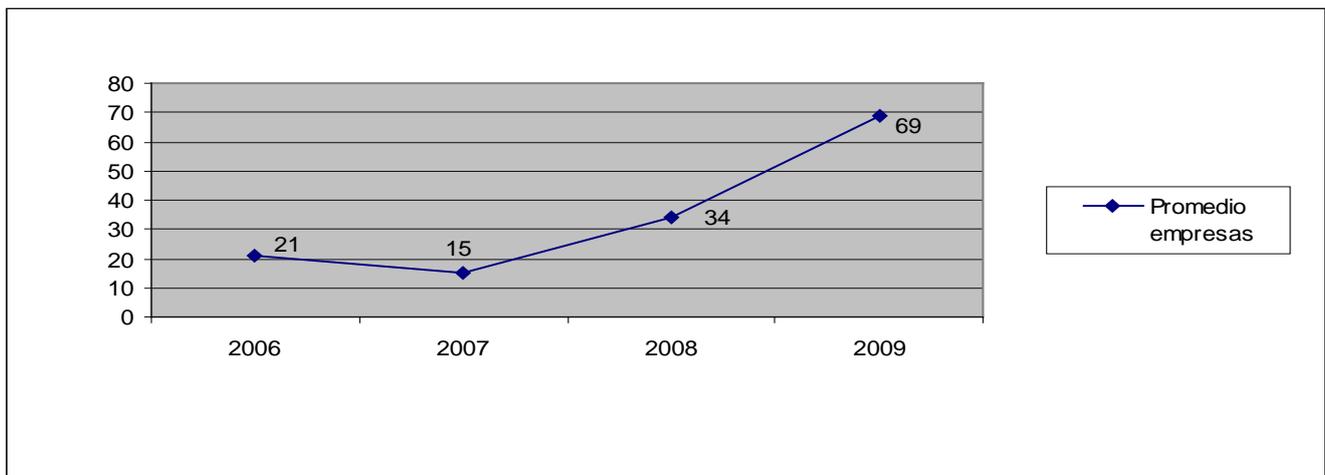
En efecto, de los 37 contratos de obras remitidos por el INSS, que sumaron un importe total de 128.005 miles de euros, la selección de los contratistas se produjo en 33 ocasiones, por un importe de 119.525 miles de euros y el 93% del total contratado, mediante procedimiento abierto siendo el único criterio de adjudicación el precio (subasta), mientras que los 4 expedientes restantes, por importe de 8.480 miles, que representó el restante 7%, fueron obras complementarias de contratos anteriores.

b) El promedio de empresas que presentaron ofertas en los procedimientos abiertos convocados por el INSS para la contratación de obras se incrementó en los dos últimos ejercicios del período fiscalizado (2008 y 2009).

En el gráfico nº 2 siguiente se refleja el promedio anual de empresas que participaron en los procedimientos abiertos en los que el precio fue el único criterio de adjudicación (subasta), para la contratación de las obras del INSS durante los ejercicios 2006 a 2009.

**Gráfico nº 2**

**Evolución del promedio anual de empresas que presentaron ofertas en procedimientos abiertos/único criterio de adjudicación el precio (subasta) para la contratación de obras (2006-2009)**



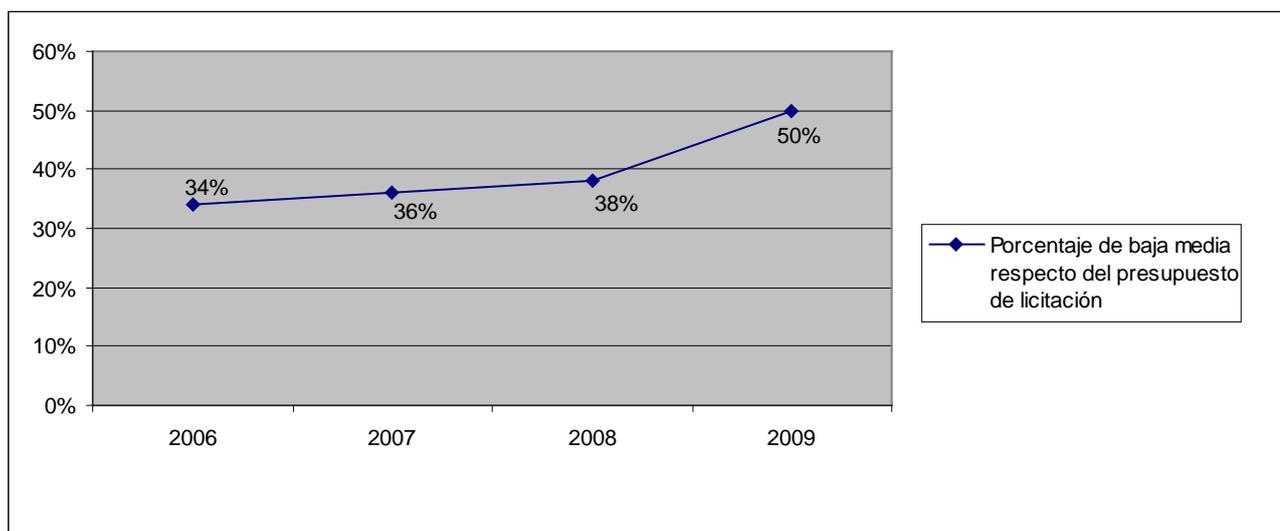
Como puede observarse en el gráfico anterior, se produjo un significativo incremento en el promedio de empresas licitadoras en el ejercicio 2008 pero, sobre todo, en 2009, año en el que la media de empresas que presentaron ofertas en los citados procedimientos abiertos fue de 69, cifra muy superior a la media de empresas que concurrieron a los procedimientos de licitación durante los ejercicios 2006, 2007 y 2008 (un promedio anual de 21, 15 y 34 empresas, respectivamente).

c) Las bajas en las ofertas económicas de los licitadores que resultaron adjudicatarios de los contratos se incrementaron en el último ejercicio fiscalizado (2009).

Efectivamente, cabe resaltar que, en el ejercicio 2009, no sólo se aprecia un aumento en el número medio de empresas que participaron en los procedimientos abiertos convocados por el INSS para la contratación de obras con respecto a los tres ejercicios anteriores, sino que también se produjeron mayores bajas respecto del presupuesto de licitación en las ofertas económicas presentadas por las empresas licitadoras que resultaron adjudicatarias de este tipo de contratos, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:

**Gráfico nº 3**

**Evolución de las bajas económicas en las ofertas de los licitadores que resultaron adjudicatarios de los contratos de obras, respecto del presupuesto de licitación (2006-2009)**



En el gráfico anterior se observa que el porcentaje de baja media anual en los importes de adjudicación respecto del presupuesto de licitación de los contratos de obras del INSS analizados se mantuvo en torno al 35% durante los ejercicios 2006, 2007 y 2008, porcentaje de baja media que se incrementó hasta el 50% en el ejercicio 2009.

*d) La práctica totalidad de los contratos de obras del INSS fueron objeto de modificados y, en algún caso, de obras complementarias, que incrementaron el coste económico final de las obras.*

En el cuadro nº 11 se reflejan los datos económicos relativos al importe de adjudicación de los contratos de obras analizados (expedientes principales o de obra nueva) celebrados por el INSS durante el período fiscalizado (2006-2009). Asimismo, figura el importe acumulado que, en su conjunto, supuso la suma del importe de los modificados, de las obras complementarias, de los excesos de mediciones y, en su caso, de las revisiones de precios, respecto del citado importe de adjudicación inicial de los contratos, con el consiguiente significativo incremento del coste económico total final de las obras.

**CUADRO Nº 11****Datos económicos relativos al coste final total de las obras del INSS con respecto a los importes de adjudicación de los contratos (2006-2009)****(Importes en miles de euros)**

Nº Expediente	Importe de adjudicación	%baja	Nº Modificados	Proyecto Complementario	Incremento importe de adjudicación	%Incremento importe de adjudicación	Importe certificación final obra*	Coste total de la Obra
823/CP-54/05	9.383	31,77	SI (3)	NO	2.040	21,75	1.025	12.448
60/SB-1/06	1.122	29,44	SI (1)	NO	107	9,54	112	1.341
60/SB-4/06	2.526	35,35	SI (1)	NO	1.263	49,99	521	4.310
60/SB-6/06	4.264	40,04	SI (2)	SI	1.906	44,70	637	6.807
60/SB-5/06	1.250	30,03	NO	NO	---	---	162	1.412
60/SB-3/06	22.756	41,57	SI (2)	SI	10.545	46,34	3.302	36.603
60/SB-9/06	731	33,83	SI (1)	NO	581	79,43	145	1.457
60/SB-11/06	974	37,17	SI (1)	NO	171	17,58	101	1.246
60/SB-7/06	1.906	27,62	SI (1)	NO	1.239	65,00	609	3.754
60/SB-13/06	6.971	41,90	SI (1)	NO	2.786	39,96	973	10.730
60/SB-15/06	1.305	31,75	SI (1)	NO	255	19,59	323	1.883
60/SB-3/07	5.181	39,93	SI (2)	NO	1.202	23,22	757	7.140
60/SB-1/07	3.795.	30,99	SI (1)	NO	739	19,49	537	5.071
60/SB-2/07	8.924	38,69	SI (2)	NO	1.756	19,68	1.035	11.715
60/SB-2/08	1.397	33,78	SI (1)	NO	272	19,50	134	2.103
60/SB-3/08	1.980.	39,77	SI (1)	NO	395	19,96	231	2.606
60/SB-8/08	2.079	41,00	SI (1)	NO	408	19,65	136	2.623
60/SB-9/08	1.533	39,65	SI (1)	NO	298	19,48	167	1.998
60/UC-14/09	1.599	48,27	SI (1)	NO	509	31,83	No finalizado	---
60/UC-9/09	5.974	48,84	SI (1)	NO	2.505	41,93	No finalizado	---
60/UC-16/09	998	49,57	NO	NO	---	---	No finalizado	---
60/UC-1/09	3.550	49,54	SI (1)	SI	2.328	65,58	483	6.361
60/UC-2/09	9.723	53,36	SI (1)	NO	1.929	19,84	No finalizado	---
60/UC-4/09	11.319	50,00	SI (1)	NO	2.283	20,17	No finalizado	---

\*Los importes de las certificaciones finales de obra que aparecen reflejados en el cuadro incluyen los costes por excesos de medición y, en su caso, la cuantía correspondiente a las revisiones de precios aplicadas.

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, el 92% de los contratos de obras fiscalizados adjudicados por el INSS durante los ejercicios 2006-2009 fueron modificados. Asimismo, en 5 de los contratos examinados se produjo más de un modificado, siendo 2 de estos 5 contratos, además, objeto de proyectos de obras complementarias.

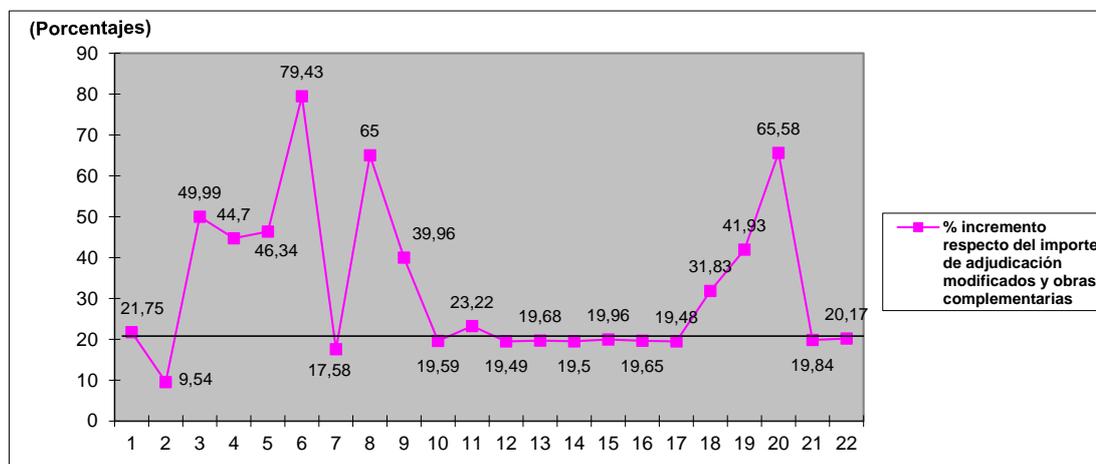
Asimismo, el cuadro refleja el incremento económico que se produjo respecto del importe de adjudicación de los contratos, como consecuencia de los costes derivados, tanto de los excesos de medición que se produjeron durante la ejecución de las obras (hasta un máximo del 10% adicional, conforme a la Disposición adicional decimocuarta del TRLCAP, al artículo 160 del RGLCAP y a la Disposición final segunda de la LCSP), como, en su caso, de la aplicación de las cláusulas de revisión de precios. Todo ello según los datos que constan en la documentación remitida por el propio INSS a petición de este Tribunal.

Del examen de los datos reflejados en el cuadro nº 11 anterior se observa que los incrementos económicos acumulados durante la ejecución de las obras alteraron, en todos los casos, el importe de adjudicación de los contratos. Asimismo, en ocasiones compensaron la cuantía de la baja económica que había sido ofertada por la empresa que resultó adjudicataria e incluso, en algún caso, los costes económicos acumulados totales al finalizar la obra superaron el importe del presupuesto de licitación inicial.

En concreto, en el siguiente gráfico nº 4 se refleja el detalle de los porcentajes en los que fue incrementado el importe de adjudicación de cada uno de los contratos de obras analizados, como consecuencia del coste económico de los modificados y, en su caso, del coste de las obras complementarias aprobadas por el INSS durante el período fiscalizado.

**Gráfico nº 4**

**Incremento económico del importe de adjudicación de los contratos por razón de los modificados y de las obras complementarias 2006-2009**



En el gráfico nº 4 se observa que la cuantía acumulada de los modificados y de las obras complementarias incrementó de forma significativa el "precio primitivo" de los contratos (importe de adjudicación). Además, el incremento económico de los modificados se produjo en porcentajes que, con excesiva frecuencia, eran muy próximos el límite máximo del 20% establecido en el artículo 149e) del TRLCAP y en el artículo 220e) de la LCSP. Por otra parte, en algunos de los contratos modificados se dio también la circunstancia de que la oferta del licitador que resultó adjudicatario había incurrido inicialmente en baja temeraria, quedando esta baja, en algunos casos, compensada de hecho con los incrementos económicos aquí analizados que se produjeron con posterioridad a la adjudicación de los contratos. Todo ello cuestiona la procedencia de la selección del propio adjudicatario, si se tiene en cuenta que el precio más bajo ofertado por la empresa contratista fue el único criterio de adjudicación utilizado.

e) En todos los contratos de obras del INSS analizados se produjeron incrementos en el plazo de ejecución con respecto al plazo inicial previsto.

En el cuadro nº 12 se reflejan los datos relativos al incremento del plazo de finalización efectiva de las obras con respecto al de ejecución inicialmente previsto. Estos datos han sido obtenidos del análisis comparativo realizado entre la fecha de inicio efectivo de las obras (que consta en el acta de comprobación del replanteo que se levanta al comienzo de la ejecución de los contratos de obras) y el plazo de ejecución previsto inicialmente en el contrato, contrastando ambos datos con la fecha de terminación efectiva de las obras que consta en la documentación remitida a este Tribunal por el INSS (bien en la certificación final de obras o, en su caso, en el acta de recepción).

**CUADRO Nº 12**  
**Incremento del plazo de ejecución de las obras respecto del plazo inicial previsto (2006-2009)**

Nº Expediente	Fecha de inicio obras	Plazo de ejecución previsto (en meses)	Ampliación de plazo	Fecha de finalización prevista	Fecha de finalización efectiva/Acta de recepción	Incremento del plazo (en meses)	Incremento del plazo (en porcentaje)
823/CP-54/05	31/05/2006	24	SI	1/06/2008	29/09/2009	15	62,5%
60/SB-1/06	21/04/2006	9	SI	21/01/2007	5/07/2007	5,5	61,1%
60/SB-4/06	28/08/2006	15	SI	28/11/2007	30/11/2009	24	160%
60/SB-6/06	05/10/2006	24	SI	05/10/2008	12/02/2009	7,5	31,2%
60/SB-5/06	25/08/2006	15	SI	25/11/2007	13/05/2008	5,5	36,6%
60/SB-3/06	28/09/2006	28	SI	28/01/2009	18/02/2010	12,5	44,6%
60/SB-9/06	19/09/2006	5	SI	19/02/2007	27/11/2007	9	180%
60/SB-11/06	25/10/2006	8	SI	26/06/2007	4/12/2007	5,5	68,7%
60/SB-7/06	02/11/2006	15	SI	2/02/2008	17/12/2009	22,5	150%
60/SB-13/06	14/12/2006	11	SI	14/11/2007	12/05/2009	18	163,6%
60/SB-15/06	29/01/2007	15	SI	29/04/2008	15/04/2009	11,5	76,6%
60/SB-3/07	21/05/2007	15	SI	22/08/2008	12/03/2010	18,5	123,3%
60/SB-1/07	18/05/2007	16	SI	19/09/2008	02/06/2010	8,5	53,1%
60/SB-2/07	21/08/2007	18	SI	21/02/2009	25/02/2010	12	66,6%
60/SB-2/08	3/04/2008	16	SI	3/08/2009	30/11/2009	4	25%
60/SB-3/08	25/03/2008	14	SI	26/05/2009	09/04/2010	10,5	75,0%
60/SB-8/08	29/08/2008	16	SI	30/12/2010	15/04/2010	4	25%
60/SB-9/08	17/09/2008	10	SI	18/07/2009	09/04/2010	8,5	85%
60/UC-14/09	28/09/2009	16	SI	28/01/2011	No finalizado	4	25%
60/UC-9/09	23/09/2009	18	SI	24/03/2011	No finalizado	7,5	41,6%
60/UC-16/09	01/03/2010	14	SI	30/04/2011	No finalizado	0,5	3,6%
60/UC-1/09	22/10/2009	15	SI	22/01/2011	22/11/2011	10	66%
60/UC-2/09	22/02/2010	22	SI	21/12/2011	No finalizado	4,5	20,5%
60/UC-4/09	19/01/2010	34	SI	18/11/2012	No finalizado	6,5	19,1%

\*En los contratos de obras no finalizados en la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización se ha incluido el dato relativo al incremento del plazo de ejecución que constaba en la documentación remitida por el INSS a este Tribunal hasta esa fecha.

Del examen del cuadro anterior se observa que en todos los contratos de obras del INSS analizados se produjeron retrasos en el plazo de ejecución inicialmente previsto, situándose en torno a 9,8 meses (un 69%) el incremento medio del citado plazo en los cuatro ejercicios fiscalizados. Este incremento de los plazos de ejecución de las obras fue debido, en la práctica totalidad de los casos, a los modificados de los proyectos aprobados durante la ejecución de los contratos.

Del análisis conjunto de los datos acabados de exponer relativos a la contratación de obras del INSS cabe extraer lo siguiente:

1. Con carácter general, los contratos de obras del INSS fueron objeto de modificados y, en algunos casos, de obras complementarias, lo que incrementó el importe de las obras contratadas con respecto al "*precio primitivo*". Asimismo, se produjeron incrementos en el coste de las obras, derivados, tanto de los excesos de medición (de hasta un máximo del 10% adicional) que se produjeron durante la ejecución, como de la aplicación de las cláusulas de revisión de precios, lo que supuso que, en su conjunto, el coste total de las obras del INSS superase el "*precio primitivo*" en todos los contratos analizados y que, en algún caso, el incremento del coste de la obra incluso superase el presupuesto de licitación.
2. La cuantía acumulada de los modificados incrementó el "*precio primitivo*" del contrato (importe de adjudicación) en porcentajes, casi todos ellos, muy próximos al límite máximo del 20%, circunstancia que podría haber dado lugar a la resolución del propio contrato, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149e) del TRLCAP y en el artículo 220e) de la LCSP.

3. Asimismo, en todos los expedientes de obras analizados se han producido incrementos en el plazo de ejecución con respecto al inicialmente previsto (con los consiguientes reajustes de anualidades), debido, en la práctica totalidad de los casos, a los modificados de los contratos.

En relación con todo lo expuesto debe recordarse que este Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto reiteradamente en anteriores Informes de Fiscalización sobre la contratación celebrada por el INSS que, en muchas ocasiones, las causas que amparan los modificados de los contratos de obras no están suficientemente motivadas en circunstancias que no pudieran o no debieran haber sido previstas en la fase de preparación del contrato y de redacción, supervisión y replanteo del proyecto de las obras a ejecutar.

En efecto, tal y como se expone con casos concretos en el apartado siguiente, con excesiva frecuencia no quedaron suficientemente acreditadas y motivadas, en los respectivos expedientes de contratación, *“las necesidades nuevas o las causas imprevistas”* que justificasen la procedencia de las modificaciones, en unos casos, y de la contratación de obras complementarias, en otros, tal y como exigen los artículos 202, 217 y 155b) de la LCSP, así como los artículos 101 y 141d) del TRLCAP, ya que, por el contrario, dichas actuaciones estuvieron basadas en circunstancias que pudieron, al menos en parte, haber sido previstas anticipadamente por el órgano gestor.

Por ello, estas actuaciones del INSS, aunque pudieran resultar necesarias para el interés público, reflejaron en muchos casos la existencia de deficiencias o de omisiones en la planificación de las obras y en la preparación de los contratos, así como un insuficiente control de su ejecución.

Estas deficiencias en la gestión contractual de las obras y la consiguiente modificación de los contratos durante su ejecución podrían llegar a desvirtuar a posteriori, en algunos casos, el procedimiento de libre concurrencia que dio lugar a la adjudicación de contrato, al variar sustancialmente las condiciones económicas iniciales de la licitación con posterioridad a dicha adjudicación. Sin perjuicio de lo anterior, estas incidencias deberían ser corregidas para lograr en el futuro una mayor eficiencia y economía en la ejecución del gasto público.

En relación con la modificación de las condiciones esenciales de los contratos cabe citar la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, de fecha 29 de abril de 2004, Asunto Comisión/CAS Succhi di Frutta SpA. C-496/99 P, que se expresa al respecto en los siguientes términos: *“Si la entidad adjudicadora estuviera autorizada para modificar a su arbitrio, durante la fase de ejecución del contrato, las propias condiciones de licitación, sin que las disposiciones pertinentes aplicables contengan una habilitación expresa en tal sentido, los términos de la adjudicación del contrato, tal como se estipularon inicialmente, resultarían desnaturalizados. Además, dicha práctica supondría inevitablemente la vulneración de los principios de transparencia y de igualdad de trato entre los licitadores, puesto que la aplicación uniforme de las condiciones de licitación y la objetividad del procedimiento dejarían de estar garantizadas”*.

### 3.2.1.2. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LOS CONTRATOS DE OBRAS

Del análisis realizado por este Tribunal de una muestra de los contratos de obras celebrados por el INSS durante el período fiscalizado cabe destacar las siguientes incidencias observadas en las diferentes fases de preparación, adjudicación, efectos y extinción:

#### a) En la licitación, adjudicación y formalización

- Con carácter general, en los contratos de obras celebrados por el INSS y adjudicados mediante procedimiento abierto en el que el precio fue el único criterio de adjudicación (antigua subasta), fue aplicada la reducción en un tercio de los porcentajes previstos para determinar cuando la baja

económica ofertada por un licitador se presumía temeraria o desproporcionada, en aplicación de lo previsto en el artículo 85.5 del RGLCAP, en el que se concede la facultad al órgano de contratación de acordar la citada reducción en casos excepcionales y debidamente justificados.

Tal y como ha señalado este Tribunal en los Informes de Fiscalización sobre la contratación celebrada en los ejercicios 2004 y 2005, el INSS no motivó suficientemente la aplicación de la citada reducción, al hacerlo de forma excesivamente genérica, en las "*especiales circunstancias que concurren en la obra*", las cuales no concretó, así como en "*las elevadas y reiteradas bajas sobre el precio de licitación que se producen en las subastas convocadas por el INSS*".

Efectivamente, se trata de una cláusula incluida con carácter general en los pliegos tipo del INSS, aprobados para su aplicación a la contratación de obras adjudicadas mediante procedimiento abierto en los que el precio es el único criterio de adjudicación (subasta), posteriormente reproducida sistemáticamente y de forma literal en todos los PCAP aplicables a cada uno de los contratos de obras analizados, sin mayor concreción al respecto.

Además, cabe señalar que esta frecuente aplicación por parte del INSS de la reducción del porcentaje para apreciar la temeridad de las ofertas incrementa el grado de discrecionalidad en la adjudicación, en la medida en que se incrementa igualmente el número de empresas incursas en presunción de baja temeraria a las que resulta aplicable el procedimiento de apreciación discrecional por parte del INSS de dicha temeridad, procedimiento contradictorio en el que, una vez cumplido el trámite de audiencia de los licitadores, el INSS valora la adjudicación o no del contrato a una empresa cuya oferta económica se encuentra incursa en dicha baja temeraria (artículo 136 de la LCSP).

Así, como ejemplo, cabe citar un contrato, cuyo objeto fueron las obras de reforma y adaptación de edificios para la ampliación de la sede de la Dirección Provincial del INSS de Toledo, en el cual, de conformidad con el mencionado criterio, más restrictivo en la calificación de las bajas desproporcionadas, fueron calificadas como temerarias las ofertas económicas presentadas por diecisiete empresas. De estas, una vez cumplido el trámite de audiencia a los licitadores (artículo 136 de la LCSP) y valorada por parte del INSS la justificación presentada por las respectivas empresas, únicamente fueron admitidas a la licitación tres de las diecisiete.

Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que, cuando la adjudicación recae en una oferta incursa inicialmente en presunción de temeridad, el adjudicatario queda obligado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 83.2 de la vigente LCSP (artículo 36.4 del TRLCAP), a incrementar el importe de la garantía definitiva que deberá constituir hasta el 10% del precio del contrato (el 20% en el TRLCAP), en lugar de la garantía ordinaria (del 5% en la LCSP y del 4% en el TRLCAP), lo que, lógicamente, resulta más gravoso para el contratista.

- En ocho contratos de obra de carácter plurianual, todos ellos sujetos al TRLCAP, no quedó acreditado en el expediente de contratación que el INSS hubiese efectuado la retención adicional de crédito del 10% del importe de adjudicación que resulta exigida en la Disposición adicional decimocuarta del TRLCAP.

#### **b) En la ejecución y extinción de los contratos**

Tal y como ha quedado señalado en el análisis de carácter general relativo a la contratación de obras del INSS, expuesto en el epígrafe anterior, el 92% (22 de los 24 contratos de obras analizados - expedientes principales o de obra nueva-) fueron objeto de alguna modificación durante su ejecución y, en algún caso, de obras complementarias, que supusieron un incremento del coste de las obras en cuantías, en muchos casos, superiores al 20% del "*precio primitivo*" de los contratos, con ampliaciones del plazo de ejecución y reajustes de anualidades. Todo lo cual muestra, tal y como ha quedado señalado anteriormente, deficiencias en la gestión contractual de las obras por parte del INSS.

Como ejemplo de las incidencias señaladas cabe citar los siguientes contratos:

- El contrato de obras de reforma y adaptación de una nave para el CATT y servicios complementarios de la Dirección General del INSS en Leganés (Madrid), sujeto al TRLCAP, fue objeto de un modificado, lo que incrementó el "*precio primitivo*" en un 39,98%. Este porcentaje es muy superior al límite del 20% establecido en el artículo 149 del TRLCAP como posible causa de resolución del contrato a petición del contratista. Asimismo, como consecuencia del modificado fue ampliado el plazo de ejecución inicial en cuatro meses y doce días.

En este mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado respecto del expediente aquí analizado, en su Dictamen nº 270/2008, de fecha 11 de marzo de 2008. Este Dictamen, si bien no fue desfavorable, expresó la importancia de "*...extremar el celo en la fase de preparación de los contratos administrativos de modo que el recurso a la modificación contractual quede limitado a aquellos casos en que se acredita la realidad de esas <necesidades nuevas> a que alude la legislación aplicable, siendo extravagantes a la finalidad de esta potestad administrativa aquellos casos en que, por medio de la misma, tratan de solventarse las deficiencias de previsión, cuando no errores, cometidos en el correspondiente proyecto...*".

Asimismo, cabe añadir que, según consta en la documentación incorporada al expediente de contratación, las obras concluyeron el 12 de mayo del año 2009, es decir, con un retraso total acumulado de 18 meses con respecto del plazo de 11 meses previsto inicialmente.

- El contrato de obras de construcción del nuevo edificio sede de la Dirección Provincial del INSS en La Coruña, sujeto al TRLCAP, fue modificado en el ejercicio 2008, lo que incrementó su precio el 18,35% y amplió el plazo de ejecución en 5 meses con respecto al de ejecución inicial, plazo que ya había sido, a su vez, ampliado en el ejercicio anterior (2007) en 5 meses, si bien, en este caso, sin coste alguno para el INSS.

La justificación del citado modificado se basó, principalmente, en incidencias surgidas durante la ejecución de las obras que afectaban a "*las características del terreno real existente en el solar, que resultaron ser diferentes a las reflejadas en el informe geotécnico que sirvió de base para la redacción del proyecto*", lo que exigió, según consta en el expediente, adoptar un sistema distinto de ejecución de las obras y modificar el proyecto.

Como resulta frecuente, las circunstancias señaladas reflejaron deficiencias en el estudio geotécnico inicial que, a juicio de este Tribunal, pudieron justificar la necesidad de realizar el modificado, pero no las causas imprevistas o las necesidades nuevas exigidas en el artículo 101 del TRLCAP, sino de circunstancias que reflejaron deficiencias en la preparación del contrato.

La justificación del modificado del contrato se basó, según consta en el expediente, "*en defectos en la cimentación que fueron detectados al comenzar las obras así como en modificaciones sugeridas por la Secretaría General del INSS*", circunstancias que, a juicio de este Tribunal, al menos en parte, no cumplían los requisitos establecidos en el artículo 101 del TRLCAP, ya que no se trataba de necesidades nuevas o circunstancias imprevistas por el órgano de contratación sino de circunstancias que reflejaron deficiencias en la planificación y en la preparación del contrato.

Asimismo, en el ejercicio 2009 el contrato principal fue objeto de una obra complementaria adjudicada mediante procedimiento negociado, sin publicidad y sin concurrencia, al mismo contratista que resultó adjudicatario de la obra principal, al amparo de lo dispuesto en el artículo 155b) de la LCSP. Estas obras, cuyo plazo de ejecución fue de 4 meses, incrementaron el "*precio primitivo*" del contrato principal en un 28%, importe que había sido, a su vez, incrementado previamente en un 18,35% mediante el modificado antes citado. Todo ello supuso un incremento acumulado del precio primitivo del contrato del 46,35%.

Entre las causas que justificaron las obras complementarias se citan, según consta en el expediente, las "exigencias de la Delegación de Industria de la Xunta de Galicia de la incorporación de sistemas de captación y transformación de energía solar y la adaptación de la edificación a las determinaciones del C.T.E." (Código Técnico de Edificación). Estas circunstancias de carácter técnico habrían tenido mejor encaje legal como modificaciones del contrato, por tratarse de correcciones del proyecto inicial (artículo 101 del TRLCAP y artículo 202 de la LCSP).

Cabe añadir que el mismo contrato fue objeto de un segundo modificado en el ejercicio 2009, justificado, según consta en el propio expediente, en la existencia de necesidades derivadas de un error detectado en el proyecto del primer modificado, así como de nuevas necesidades para el funcionamiento óptimo del edificio, necesidades solicitadas a la Dirección Facultativa de la obra por la propia Dirección Provincial del INSS. No obstante, este segundo modificado no tuvo coste alguno para el INSS.

Por último, el coste económico de la obra fue finalmente incrementado en un 14,51%, porcentaje correspondiente a las diferencias de medición positivas que se reflejaron en la liquidación del contrato, importe que, sumado al 46,34% resultante de todo lo anteriormente comentado, supuso un sobrecoste acumulado de las obras del 60,85% respecto del "precio primitivo" del contrato.

- El contrato de obras de construcción del nuevo edificio de la Seguridad Social en la Ciudad Autónoma de Ceuta fue objeto de tres modificados:

- El primer modificado incrementó el plazo de ejecución en 2 meses y el importe de adjudicación en un 8,17%. La justificación de este primer modificado se basó en la solicitud por parte del INSS de la "inclusión de un sótano más" en el edificio, lo que requirió necesariamente la modificación del proyecto primitivo, no siendo esta circunstancia, a juicio de este Tribunal, debida a una necesidad nueva ni a una causa imprevista, tal y como exige el artículo 101 del TRLCAP aplicable a este expediente.
- El segundo modificado del contrato se produjo como consecuencia del incremento, en el ejercicio 2007, del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación, lo que supuso un incremento del precio del contrato del 1,5%.
- El tercer modificado incrementó el "precio primitivo" del contrato en el 11,58% y amplió el plazo de ejecución de las obras en 84 días. La principal justificación de este tercer modificado, según consta en el expediente, fue la necesidad de adecuación de las obras a la topografía real "mucho más pronunciada que la contemplada inicialmente en el Plano Topográfico", así como a causa de "...dificultades de excavación y trabajo que presentaba el terreno", lo que exigió la suspensión temporal total de la ejecución de las obras durante dos meses y reflejó importantes deficiencias en la redacción y supervisión del proyecto inicial.

Finalmente, cabe añadir que, tras una primera acta de recepción negativa, de fecha 26 de marzo de 2009, consta en el expediente el acta de recepción de las obras, de fecha 29 de septiembre de ese mismo año 2009, es decir, con un retraso total de más de un año con respecto al plazo de ejecución que había sido previsto inicialmente (mayo del año 2008).

- El contrato de obras de desguace, nueva instalación de climatización, líneas generales de electricidad, gas natural, góndolas de limpieza y cubiertas del edificio de la sede Central del INSS, fue objeto de dos modificados sucesivos en el ejercicio 2007, que incrementaron el precio inicial de la obra en un 25% y que retrasaron el plazo de ejecución 7,5 meses con respecto al inicialmente previsto para la finalización de las obras.

Asimismo, en el ejercicio 2008 fue aprobada una obra complementaria, adjudicada mediante procedimiento negociado sin publicidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 141d) del TRLCAP. Esta obra complementaria incrementó el precio del contrato un 20% adicional, importe que había sido, a su vez, incrementado previamente en un 25%, lo que provocó un incremento total del 45% respecto del "*precio primitivo*" del contrato. Cabe añadir la circunstancia de que el contrato principal fue adjudicado a una empresa que había ofertado una baja económica del 40,04% respecto del presupuesto de licitación, baja que quedó prácticamente compensada con los mencionados incrementos económicos posteriores.

Además, el coste de la obra fue también aumentado en un 9,7%, porcentaje correspondiente a las diferencias de medición positivas que se reflejaron en la liquidación del contrato, importe que sumado al 45% anterior supuso un incremento acumulado del "*precio primitivo*" del contrato del 54,7%, superando de este modo y con los sucesivos incrementos del coste de la obra el importe del presupuesto de licitación.

Por último, cabe añadir que, como consecuencia de los dos modificados anteriores, se produjo un retraso de 7,5 meses en la ejecución del contrato que, acumulado al incremento del plazo de dos meses en la ejecución de las obras complementarias, produjo un retraso total en el plazo de ejecución de la obra de casi 10 meses respecto del previsto inicialmente.

- El contrato de obras de rehabilitación de edificios y acondicionamiento del garaje para el CAISS en Santa Cruz de Tenerife fue objeto de un modificado que incrementó en el 65% el "*precio primitivo*" del contrato principal y que amplió el plazo de ejecución de la obra en 9 meses y 23 días, plazo que sumado al período de suspensión total de la obra por 3 meses y 13 días, que fue autorizado durante la fase de redacción del proyecto modificado, produjo una demora total de 13 meses en el plazo de ejecución de la obra con respecto al plazo inicialmente previsto.

La justificación del modificado, según consta en el expediente, estuvo motivada por las incidencias que se produjeron durante las excavaciones, derivadas del estudio geotécnico realizado, que hacían necesario modificar todos los sistemas de cimentación de los dos edificios, tanto del nuevo como del que se estaba rehabilitando. Estas circunstancias pudieron justificar la razón de interés público de llevar a cabo la modificación del contrato, pero no constituyeron necesidades nuevas y distintas de las que se trataba de satisfacer.

En efecto, se trataba de modificaciones motivadas por circunstancias no previstas en el proyecto inicial pero que sí pudieron y debieron preverse con anterioridad a la redacción del proyecto, si se hubiese realizado de forma adecuada el estudio geotécnico del terreno, tal como exige el artículo 124.3 del TRLCAP, que resultaba aplicable a este contrato.

Finalmente, en el expediente de contratación consta el acta de recepción de las obras, de 17 de diciembre de 2009, es decir, 22 meses después de la fecha de finalización de la ejecución que estaba inicialmente prevista, sin que quedara justificada en el expediente la causa que dio lugar a este retraso.

- En el contrato de obras de reforma y adaptación de oficinas de la Dirección Provincial del INSS de Barcelona a las condiciones exigidas por el Código Técnico de Edificación, el plazo de ejecución inicial fue incrementado en dos meses, debido, entre otras causas, al "*estado de la instalación de los falsos techos existentes que, junto con la forma en que están realizadas todas las instalaciones existentes, dificulta enormemente, y de forma continuada, el cumplimiento de los plazos estimados en la planificación prevista*", así como "*a la imposibilidad de compatibilizar y solapar algunas de las actividades previstas por problemas de seguridad*", circunstancias que pudieron y debieron ser previstas en la fase de redacción del proyecto. Asimismo, el mismo contrato fue modificado posteriormente, lo que incrementó su precio respecto del inicial en un 17,58%, al tiempo que amplió el plazo de ejecución de las obras en 42 días.

Cabe añadir que el adjudicatario de este contrato incurrió en su oferta económica en una presunta baja temeraria; en concreto su oferta representaba una baja del 37,17% respecto del presupuesto de licitación. Dicha oferta presuntamente temeraria fue admitida, tras el informe técnico justificativo favorable, fundamentándose, en buena medida, en "*el estudio exhaustivo y detallado del proyecto, de la obra, del entorno urbano en que se va a realizar la misma y de los espacios libres disponibles en el edificio...*", así como también en la posibilidad, según manifestó la propia empresa, de reducir en dos meses el plazo de ejecución. Todo ello contrasta con la realidad, ya que el plazo de ejecución de la obra se incrementó en 3,5 meses respecto del de 8 meses inicialmente previsto en el proyecto.

Finalmente, las obras fueron recepcionadas por el INSS en el mes de diciembre del año 2007, por lo que el incremento del plazo de ejecución de la obra con respecto al previsto inicialmente fue de aproximadamente 5 meses.

- El contrato, sujeto al TRLCAP, cuyo objeto fueron las obras de pavimentación del sótano y la reparación de la escalera de emergencia de los Servicios Centrales del INSS, fue modificado en el ejercicio 2007, lo que incrementó en el 79,43% el "*precio primitivo*" del contrato. Asimismo, como consecuencia de la modificación, el plazo de ejecución duplicó sobradamente el plazo inicialmente previsto de cinco meses (teniendo en cuenta el período de suspensión de las obras).

Así, en fecha 22 de noviembre de 2006, poco más de dos meses después de la fecha del Acta de Comprobación del Replanteo y comienzo del inicio de las obras (de 19 de septiembre de 2006), consta en el expediente el informe técnico sobre la necesidad de redactar un proyecto modificado.

La justificación del modificado se basó, según consta en el expediente, en las graves deficiencias de la cimentación preexistente que fueron detectadas durante la ejecución de las obras. Esta circunstancia, si bien pudo explicar la necesidad de realizar el modificado, no resultó acorde con lo dispuesto en el artículo 101 del TRLCAP (que resultaba aplicable a este contrato), ya que no se trataba de necesidades nuevas o causas imprevistas, tal y como prevé el citado artículo, sino de necesidades surgidas durante la ejecución del contrato, como consecuencia de deficiencias en la elaboración, replanteo previo y supervisión del proyecto inicial, cuya subsanación posterior requirió la aprobación del modificado, con el consiguiente incremento económico del precio inicial del contrato, del 79,43%, y la ampliación del plazo de ejecución.

- El contrato de obras de demolición y de construcción de un edificio del INSS en Granollers (Barcelona) fue objeto de una ampliación de plazo sin coste económico por un periodo de 2 meses y se aprobó un reajuste de anualidades. Posteriormente, el contrato fue modificado en el ejercicio 2008, lo que incrementó el precio inicial en el 19,7% y requirió una segunda ampliación del plazo de ejecución de 3 meses y 16 días.

El modificado de este contrato estuvo justificado, según consta en el expediente, entre otras causas, en "*las especiales circunstancias en las que se están desarrollando los trabajos de ejecución de la obra, en concreto los problemas de cimentación del edificio*". Es decir, como suele resultar excesivamente frecuente, el modificado se justificó, principalmente, en incidencias surgidas en la excavación del solar derivadas de las características del terreno que eran diferentes a las reflejadas en el informe geotécnico que sirvió de base para la redacción del proyecto inicial.

Asimismo, cabe añadir que el contrato analizado fue adjudicado a un contratista cuya oferta estaba incurrida inicialmente en presunción de temeridad, oferta que fue admitida tras el informe técnico justificativo favorable. Este informe técnico favorable se basó, entre otras razones, en la reducción del plazo ofertado por la propia empresa, lo que le permitiría reducir los gastos generales, circunstancia que, obviamente, no se produjo al resultar modificado el contrato y ampliado su plazo de ejecución.

Por último, cabe añadir que en el expediente de contratación consta el acta de recepción de las obras de fecha 25 de febrero del año 2010, es decir, con un retraso total acumulado de 12 meses respecto de la fecha de ejecución inicialmente prevista.

- El contrato, sujeto a LCSP, de obras de reforma y adaptación de edificios para ampliación de la sede de la Dirección Provincial del INSS de Toledo, fue objeto de un modificado en el ejercicio 2010, lo que supuso un incremento del "*precio primitivo*" del contrato del 41,93%, al tiempo que amplió en 7,5 meses el plazo de ejecución inicialmente previsto.

La empresa que resultó adjudicataria de este contrato había presentado una oferta económica que estaba incurso en presunta baja temeraria (en concreto, presentó una baja del 48,8% respecto del presupuesto de licitación), justificando la admisión de esta oferta, según consta en el informe técnico incorporado al expediente, en que la empresa había realizado "*...Un detallado estudio de la ejecución de la obra, basado en la experiencia adquirida en la fase previa de demolición y estudio arqueológico. Aporta planos de implantación, rutas de acceso al solar, zonas de acopio, carga y descarga...*" "*...demostrando un perfecto conocimiento de la problemática local y de cómo encararla*", razones por las que se estimó que la oferta económica presuntamente temeraria que fue presentada por la empresa contratista era viable.

Las consideraciones acabadas de señalar, relativas al "*detallado estudio de la ejecución de la obra...*" por parte de la empresa adjudicataria, contrastan con algunas de las circunstancias expresadas en el expediente que constan como justificación del modificado, tales como, la existencia de una "*servidumbre sobre la parcela*" (consistente en una canalización de aguas residuales), así como la existencia de una Resolución de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre "*Intervención Arqueológica*" que exigió adoptar medidas concretas en relación con determinadas "*actuaciones encaminadas a la consolidación, estabilización, aseguramiento, reintegración y restauración de los elementos arqueológicos a conservar*", lo que reflejó deficiencias de control de la planificación del expediente.

Como consecuencia de todo lo anterior, este Tribunal considera necesario que el INSS extreme la vigilancia y el control de sus contratos de obras para evitar la reproducción y reiteración de todas estas distorsiones, que han llevado a:

- que la práctica totalidad de estos contratos fueran objeto de modificados y en algunos casos de obras complementarias que incrementan siempre su coste económico final,
- que la cuantía acumulada de esos modificados y obras complementarias respecto de los precios primitivos de los contratos alcance porcentajes próximos a los límites máximos que podrían dar lugar a la resolución de los propios contratos,
- que con frecuencia no queden acreditadas ni motivadas en los expedientes las pretendidas "*necesidades nuevas o causas imprevistas*" que justifican la procedencia de las modificaciones, y
- que en todos los contratos analizados se produzcan retrasos en el cumplimiento del plazo de ejecución.

Finalmente, estas deficiencias de gestión y las modificaciones de los contratos que se producen durante su ejecución provocan en numerosos casos que se desvirtúe claramente y a posteriori el procedimiento de libre competencia que dio lugar a su adjudicación, al variar sustancialmente las condiciones económicas iniciales de la licitación. Esto es así puesto que una práctica que debiera ser excepcional, como los modificados u obras complementarias, se ha convertido en habitual y probablemente sea tenida en cuenta por las empresas licitadoras al presentar con elevadas bajas sus ofertas económicas

iniciales, al ser conocedoras de la posibilidad cierta de corregir posteriormente al alza dichas expectativas económicas.

- En seis contratos de obras, sujetos al TRLCAP, la certificación de obras correspondiente al mes de diciembre del ejercicio 2006 incluyó, en todos los casos, importes en concepto de abonos o anticipos a cuenta por las operaciones preparatorias realizadas, sin que los PCAP<sup>6</sup> aplicables a cada uno de los contratos hubieran contemplado expresamente esta posibilidad ni las condiciones de abono de dichos anticipos, tal y como exige el artículo 145.2 del TRLCAP, ni tampoco contemplaran, como mínimo, la remisión genérica a la aplicación de las condiciones y requisitos previstos en las cláusulas 54 y 55 del pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado, que regula los abonos a cuenta. No obstante, cabe señalar que en el expediente de contratación sí consta la constitución de la garantía exigida en el citado artículo 145.2 para asegurar los referidos pagos a cuenta al contratista.

Por otra parte, en los seis contratos analizados se dio la circunstancia de que los importes abonados al contratista en concepto de anticipos a cuenta agotaron exactamente el presupuesto del ejercicio.

- Por último, cabe añadir que el INSS remitió información a este Tribunal certificando que, en el 67% de los contratos de obras en los que fue solicitada documentación e información relativa a las subcontrataciones, no había recibido comunicación de subcontrataciones realizadas por parte de las empresas adjudicatarias (artículos 115 del TRLCAP y 210 de la LCSP).

### 3.2.2. CONTRATOS DE SERVICIOS

El INSS ha remitido a este Tribunal para su fiscalización un total de 155 contratos de servicios, por un importe global de 124.871 miles de euros, lo que representa el 47% del importe total de los contratos remitidos por ese Instituto en el período fiscalizado (2006-2009).

El objeto de los contratos remitidos ha sido, principalmente, la contratación de los servicios de vigilancia y de limpieza de los centros dependientes del INSS, así como el mantenimiento general de sus instalaciones, el mantenimiento de sus equipos informáticos y la redacción de proyectos de obra.

De los 155 contratos recibidos, 150 fueron adjudicados por procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (concurso), por un importe de 120.980 miles de euros, lo que supone el 97% del importe total contratado, mientras que los 5 contratos restantes, por importe de 3.891 miles de euros, fueron adjudicados mediante procedimiento negociado.

Este Tribunal de Cuentas ha analizado una muestra de 52 contratos por un importe total de 96.272 miles de euros, que representa el 77% del importe total contratado, de los que cabe destacar las siguientes incidencias:

---

<sup>6</sup> En el trámite de alegaciones el INSS informa que ha aprobado un "*pliego tipo para la contratación de ejecución de obras por procedimiento abierto, con un solo criterio cuantificable de forma automática*", que recoge expresamente entre sus cláusulas la posibilidad del contratista de recibir abonos o anticipos a cuenta por operaciones preparatorias, así como las concretas condiciones y los requisitos en que pueden realizarse.

a) En los PCAP aplicables a los contratos adjudicados por procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación.

a.1) *Incidencias de carácter general observadas en los PCAP.*

- Los PCAP aplicables a los contratos de servicios del INSS excluyeron la aplicación de la revisión de precios, a pesar de tratarse de contratos con una duración superior al año, por estar ajustado el presupuesto de licitación "... a las exigencias del mercado por la totalidad del período inicial...".

Tal y como ya ha puesto de manifiesto reiteradamente este Tribunal de Cuentas, la utilización de esta motivación para justificar la improcedencia de la revisión de precios, sin otra justificación adicional, resulta contraria al espíritu de los preceptos sobre revisión de precios contenidos en los artículos 103 y siguientes del TRLCAP y 77 de la LCSP, así como a lo dispuesto en el artículo 14 del anterior TRLCAP y 75 de la LCSP. Este último artículo establece expresamente la obligación para el órgano de contratación de adecuar el importe del contrato "*al precio general de mercado en el momento de fijar el presupuesto de licitación*". Además, este tipo de previsión obliga al órgano de contratación a realizar estimaciones sobre la evolución futura de los precios del sector de que se trate que, posteriormente, pudieran no cumplirse.

Así, cabe citar como ejemplo el contrato de servicio de vigilancia y seguridad de los edificios dependientes de los Servicios Centrales del INSS durante los años 2007 y 2008, en el que el pliego excluyó la aplicación de la revisión de precios justificándolo en que el presupuesto de licitación se acomodaba "...a las exigencias de mercado por la totalidad del período inicial..." del contrato.

Efectivamente, el PCAP contempló presupuestos distintos para el primer y segundo ejercicio (2007 y 2008), incluyendo un incremento del 3,9% en los precios para el ejercicio 2008, con respecto al 2007, porcentaje superior al IPC real correspondiente al ejercicio 2008 (2,1%).

Cabe añadir al respecto que, en este caso concreto, la previsión de precios distintos para los años 2007 y 2008 ni siquiera podría justificarse en que, en el momento de celebrarse el contrato (año 2006), ya estuvieran fijados salarios distintos en este sector para cada uno de los ejercicios y que, por tanto, esta circunstancia se hubiera tenido en cuenta en el cálculo al alza del presupuesto de licitación del ejercicio 2008. Por el contrario, el propio Convenio Colectivo Estatal de las Empresas de Seguridad 2005-2008 (publicado en el Boletín Oficial del Estado –BOE-138/2005, de 10 de junio), que resultaba aplicable a la empresa contratista, estableció, como regla general, la aplicación de la cláusula de revisión salarial en función del "*IPC real*" de cada ejercicio.

- En dos contratos, sujetos a la LCSP, adjudicados mediante procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación, el anuncio de licitación pública en el BOE<sup>7</sup> de los contratos no reflejó los criterios de adjudicación aplicables ni su ponderación, tal y como exige el artículo 134.5 de la propia LCSP.

a.2) *Incidencias específicas observadas en relación con los criterios objetivos de adjudicación.*

Se han detectado las siguientes clases de incidencias:

---

<sup>7</sup> El INSS, en el trámite de alegaciones, informa a este Tribunal que, en uno de los dos contratos citados, la falta de la publicación obligatoria en el BOE de los criterios de adjudicación y de su ponderación se debió a la falta de adaptación de la "*plantilla oficial del BOE*" a las nuevas exigencias de la LCSP, por lo que no pudo incluirse la citada información.

*A) Los PCAP incluyeron como criterio de adjudicación factores determinantes de la solvencia de los licitadores.*

En tres casos, los PCAP aplicables a los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con más de un criterio de adjudicación (concurso) incluyeron indebidamente como criterio de adjudicación factores que eran en realidad determinantes de la solvencia de los licitadores (relativos a la aptitud de las empresas), tales como los medios personales y técnicos propios de la empresa o los certificados de garantía de calidad, que no debieron ser valorados como tales criterios, en virtud de lo dispuesto en los artículos 53.2, 67 y 134.1 de la LCSP y en los artículos 15 y 19 del TRLCAP.

*B) Los PCAP aplicables a los contratos de servicios, casi todos ellos para la redacción y dirección de proyectos de obras, no detallaron adecuadamente el contenido o la forma de valoración de los criterios de adjudicación cuya cuantificación dependía de un juicio de valor.*

Así, como ejemplo de la incidencia señalada cabe citar un contrato cuyo objeto fue la redacción del proyecto básico y de ejecución y dirección de las obras de demolición y posterior construcción de un edificio para sede de la Dirección Provincial del INSS en León, el PCAP incluyó como criterios objetivos de adjudicación, entre otros, *"el Anteproyecto, la solución técnica y economía de la obra"*.

A los citados criterios de adjudicación el PCAP les asignó un máximo de 55 puntos (sobre un total de 100 de puntuación posible). A su vez, estos 55 puntos fueron distribuidos de la siguiente manera: a la *"solución técnica"* el pliego le asignó una puntuación máxima del 40%; el *"desarrollo del programa de necesidades"* fue puntuado con el máximo de hasta el 35%; y el grado de desarrollo de la *"estimación económica"* de la obra, que fue puntuada con un máximo de hasta el 25%, sin que el PCAP estableciera ninguna otra precisión al respecto y sin concretar el método para distribuir la puntuación máxima asignada a cada uno de los citados criterios, tal y como resulta exigible en virtud de lo dispuesto en el artículo 134.2 de la LCSP y en los artículos 86 y 88.2 del anterior TRLCAP.

Por tanto, y como consecuencia de dicha imprecisión, la Mesa de Contratación concretó *"a posteriori"* los aspectos específicos de estos criterios que fueron objeto de valoración, tales como, por ejemplo, el diseño del edificio, la presentación y el grafismo o la calidad de los materiales empleados, lo que restó transparencia al procedimiento, al no estar incluidos con carácter previo estos aspectos en el PCAP para conocimiento de todos los posibles licitadores.

La insuficiente concreción en los PCAP del contenido y la forma o método de valoración de los criterios objetivos de adjudicación es y ha sido reiteradamente criticada por este Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización, por introducir un excesivo grado de discrecionalidad en la valoración por parte por la Mesa de Contratación, posterior a la apertura de las proposiciones de los licitadores, en perjuicio de los principios de transparencia y objetividad del procedimiento de contratación, que figuran recogidos en los artículos 1 y 123 de la vigente LCSP.

En este mismo sentido, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 24 de enero de 2008, en relación con la fijación *"a posteriori"* de coeficientes de ponderación y de subcriterios relativos a los criterios de adjudicación recogidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, en los siguientes términos: *"... a la luz del principio de igualdad de trato de los operadores económicos, recogido en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 92/50, y de la obligación de transparencia que se desprende de éste, exige que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos. "Por consiguiente, una entidad adjudicadora no puede aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de atribución que no haya puesto previamente en conocimiento de los licitadores..."*

*C) Los PCAP incluyeron como criterio de adjudicación mejoras indeterminadas, en su contenido o en su método de valoración.*

Como ejemplo cabe citar un contrato, sujeto al TRLCAP, cuyo objeto fueron los servicios de carácter informático para la realización de tareas de mantenimiento y desarrollo en los proyectos y aplicaciones del INSS, en el que el PCAP incluyó como criterio de adjudicación "*otras prestaciones valorables económicamente*", propuestas por los propios licitadores, siempre que "*fuera de interés para el Centro Informático del Instituto...*".

La inclusión en los PCAP como criterio de adjudicación de mejoras indeterminadas o prestaciones adicionales ofertadas por los propios licitadores ha sido objeto de crítica reiterada por este Tribunal, puesto que introduce aspectos discrecionales y subjetivos que restan transparencia y objetividad al proceso de concurrencia. Y ello resulta reprochable, aunque, como ocurrió en este caso concreto, la valoración y concreción de estas mejoras por parte de la Mesa de Contratación no tuviera incidencia en el resultado de la adjudicación (ya que solo fue admitida una oferta por cada uno de los lotes en que se dividió el concurso).

*D) La fórmula o método de valoración de los criterios objetivos de adjudicación no resultó acorde con los principios de eficiencia y economía.*

- En un contrato, sujeto al TRLCAP, cuyo objeto fue el servicio de vigilancia y seguridad de los edificios dependientes de los Servicios Centrales del INSS, el método de valoración de los criterios objetivos de adjudicación (el precio ofertado y las mejoras valorables económicamente) previstos en el PCAP adoleció de las siguientes deficiencias:

- o El PCAP estableció como criterio objetivo de adjudicación de mayor importancia relativa el criterio precio, con una ponderación del 75% (sobre un total de 100 puntos posibles). La oferta de la empresa licitadora que obtuvo la mejor puntuación en el criterio precio representó una economía de 81 miles de euros respecto de la segunda oferta mejor puntuada, obteniendo por ello una ventaja de 2,11 puntos.

Sin embargo, a la segunda empresa mejor puntuada en el citado criterio económico, y que resultó ser finalmente la adjudicataria del contrato, la Mesa de Contratación le asignó, de conformidad con lo previsto en el PCAP, 11 puntos como resultado de la valoración de las mejoras adicionales ofertadas por la propia empresa, en concreto, la mejora referida a las horas adicionales, cuya valoración económica por parte del INSS (cifrada en 26.252 euros) no resultó coherente con el orden de importancia de los criterios de adjudicación previstos en el PCAP, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 86.2 del TRLCAP, en cuya virtud "*los criterios de adjudicación se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya*". Además, resulta contrario a los principios de eficiencia y economía que deben regir en la ejecución del gasto público.

- o Por otra parte, algunas de las mejoras adicionales ofertadas por la empresa adjudicataria del concurso analizado ya habían sido objeto de valoración en otro contrato celebrado por el INSS con anterioridad.

Así, por ejemplo, fueron valoradas como mejoras, la "*Actualización de la última versión de software para el sistema de grabación de vídeo digital en el edificio sede*", mejora que había sido ya valorada en el contrato adjudicado en fecha previa, el 27 de abril de 2006, y cuyo objeto fue el mantenimiento del sistema de los equipos de seguridad y vigilancia en la Sede Central del INSS de Madrid.

- El INSS continúa con la práctica, ya criticada por este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización de la contratación del INSS, de incluir en los PCAP aplicables a los contratos de servicios (antes de consultoría y asistencia técnica), cuyo objeto fue la redacción de proyectos, una fórmula para valorar el criterio precio, que asignó la máxima puntuación prevista a la oferta más barata, prescindiendo del valor relativo que la propia baja o economía representase respecto del presupuesto de licitación del contrato, de manera que con este sistema pueden obtener una elevada puntuación tanto bajas insignificantes como otras que supongan verdaderas economías.

Tal y como ha reiterado este Tribunal, este método de valoración del criterio objetivo precio permite una correcta ordenación de las ofertas en función del precio; sin embargo, no es adecuado para la ponderación del criterio precio con respecto de los restantes criterios de adjudicación, en virtud de lo dispuesto en 134 de la LCSP y el artículo 86 del TRLCAP, ni resulta acorde con el principio de eficiencia aplicable en la ejecución del gasto público.

***b) En la licitación, adjudicación y formalización***

- En el contrato de servicios de carácter informático antes citado, sujeto al TRLCAP, el PPTP exigió que el personal de la empresa contratista que prestara los servicios objeto del contrato tuviera determinados conocimientos técnicos muy específicos y ampliamente detallados en dicho pliego, así como experiencia en el desarrollo de estos servicios. El incumplimiento de estos requisitos técnicos previstos en el PPTP tuvo carácter excluyente en el proceso de concurrencia, por lo que estas exigencias eran en realidad requisitos de solvencia (o admisión) de los licitadores.

En la práctica, sólo fue admitida una empresa por cada uno de los cinco lotes en que se dividió el concurso público analizado, ya que las demás empresas licitadoras, aunque habían sido admitidas en la fase previa de selección, puesto que acreditaron su solvencia mediante la clasificación correspondiente prevista en el PCAP (artículo 15 del TRLCAP), fueron excluidas del procedimiento de contratación porque no cumplían los mencionados requisitos técnicos (exigidos en el PPTP), que no definían el objeto del contrato sino características propias de las empresas, lo que, a juicio de este Tribunal, no resultó acorde con el principio de libre concurrencia.

En este sentido, cabe señalar que el contenido del PPTP debe referirse a las características y a las exigencias técnicas que hayan de cumplir las prestaciones objeto del contrato, pero no debe incluir los requisitos de solvencia técnica ni la cualificación del personal de las empresas licitadoras, cuestiones que deben ser reguladas en el PCAP y valoradas en la fase previa de selección o de aptitud de las empresas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67 y 68 del RGLCAP.

- En un contrato sujeto al TRLCAP, cuyo objeto fue la redacción del proyecto básico y de ejecución y dirección de las obras de demolición y posterior construcción de un edificio para sede de la Dirección Provincial del INSS en León, la Mesa de Contratación acordó, por unanimidad, continuar la tramitación del procedimiento de licitación a pesar de que fue abierto, por error del propio INSS, el sobre que contenía la oferta económica presentado por una de las empresas licitadoras, según consta expresamente en el acta nº 99/2007, de fecha 8 de noviembre de 2007, de la propia Mesa de Contratación.

A juicio de este Tribunal, el INSS debió haber anulado el citado procedimiento de licitación, al haber sido incumplido, aunque fuera por error o por negligencia de la propia Administración, el requisito relativo al mantenimiento del carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, exigido en los artículos 79 del TRLCAP y 83 del RGLCAP, así como en el propio PCAP que resultaba aplicable al contrato analizado.

c) En la ejecución o recepción de los contratos

- Tal y como ya puso de manifiesto este Tribunal en los Informes de Fiscalización de la contratación del sector público estatal correspondientes a los ejercicios 2004 y 2005, el INSS, en aplicación de un criterio establecido por la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) en su Instrucción 1/1998, de 5 de mayo (vigente durante la practica totalidad del período fiscalizado), no solicita la designación de representante de la citada Intervención para asistir a la recepción de los contratos de servicios cuyo objeto, a juicio del propio INSS, sea de carácter intangible o carezcan de “materialidad”, estableciendo así una excepción a la norma general, que no resulta acorde con lo dispuesto en los artículos 110 del TRLCAP y 205 de la LCSP. Esta práctica conduce al resultado de que la realización de este concreto procedimiento de control interno desempeñado por la Intervención queda, por la vía de hecho, a expensas del criterio y de la decisión al respecto del propio órgano controlado, lo que no parece razonable.

En este sentido, cabe señalar que la Resolución de 11 de noviembre de 2009<sup>8</sup>, de la IGSS, por la que se dictan instrucciones en relación con la comprobación material de la inversión, no establece excepciones a la norma, cuando dispone que *“la comprobación material tiene por finalidad verificar materialmente, con carácter previo al reconocimiento de la obligación, la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiados con fondos públicos...”*.

Así, la citada Resolución regula, en su disposición primera, la solicitud de designación de delegado de la IGSS en los siguientes términos: *“de conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, los órganos gestores deberán solicitar a la Intervención General de la Seguridad Social la designación de delegado para su asistencia a la comprobación material de la inversión...”*, siempre que el importe de la inversión sea igual o superior a 50.000 euros, IVA excluido, sin establecer tampoco ninguna excepción al respecto.

En cuatro contratos el INSS impuso penalidades a los adjudicatarios por *“retrasos en la incorporación”* del personal, por incumplimientos por *“variación del equipo”* con respecto al que había sido inicialmente pactado, así como por el *“cumplimiento defectuoso”* del objeto del contrato.

En concreto, las penalidades impuestas en los cuatro contratos citados en los que se produjeron retrasos, fueron las siguientes

- Contrato de servicios de carácter informático para la realización de tareas de mantenimiento y desarrollo en proyectos y aplicaciones informáticos, en el que constan penalidades impuestas por importe de 215.852, 16 euros
- Contrato de mantenimiento integral de los Centros de Atención e Información (CAISS) del INSS en Las Palmas, en el que constan penalidades impuestas por importe de 13.102,40 euros.
- Contrato de limpieza de los edificios y locales de la Dirección Provincial del INSS en Barcelona, en el que constan penalidades impuestas por importe de 1.157,49 euros.
- Contrato del servicio de vigilancia en diversos centros dependientes de la Dirección Provincial del INSS en Valencia (60/CP-5/2007), teniendo constancia de la imposición de penalidades por importe de 55.440,38 euros.

---

<sup>8</sup> La Resolución de 11 de noviembre de 2009, de la Intervención General de la Seguridad Social, por la que se dictan instrucciones en relación con la comprobación material de la inversión, entró en vigor el 26 de noviembre de 2009, quedando sin efectos la Circular 1/1998, de 5 de mayo, sobre comprobación material de inversiones.

Todo ello supuso un importe total de 285.552,43 de euros impuestos por penalidades, siendo, en todos los casos, descontados los importes en las facturas presentadas por los correspondientes adjudicatarios.

### 3.2.3. CONTRATOS DE SUMINISTRO

Se han recibido en este Tribunal de Cuentas para su fiscalización 13 contratos de suministro del INSS correspondientes al período fiscalizado (2006-2009), por un importe global de 10.892 miles de euros, lo que supone el 4% del importe total de los contratos remitidos por el INSS. El objeto mayoritario de estos contratos ha sido la adquisición de productos y equipos informáticos y el suministro de energía eléctrica.

La selección de los contratistas se efectuó en 7 ocasiones mediante procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación (concurso), por un importe de 6.370 miles de euros, lo que representa el 58% del importe contratado, mientras que en los 6 casos restantes el INSS utilizó el procedimiento negociado, por un importe de 4.522 miles de euros, es decir, el 42% del total contratado.

Este Tribunal ha analizado una muestra de 11 contratos, por un importe total de 10.624 miles de euros, lo que representa el 98% del importe de los contratos remitidos. Del examen de los contratos analizados cabe destacar las siguientes incidencias:

#### a) En los pliegos de cláusulas administrativas particulares

En los siete contratos analizados, adjudicados por procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación (concurso), en los anuncios de licitación en el BOE de los contratos para su publicación no constaba el importe máximo de los gastos de publicidad, a cargo del adjudicatario, que, siguiendo el modelo establecido en el anexo VII del RGLCAP, deberían figurar por el mismo importe máximo que fije el PCAP, según lo establecido en el artículo 67.2.g) del citado RGLCAP.

#### b) En la licitación, adjudicación y formalización

En el contrato de suministro de energía eléctrica para los edificios adscritos a los Servicios Centrales del INSS en Madrid, sujeto a la LCSP, la Mesa de Contratación admitió, indebidamente, la oferta económica presentada por una empresa licitadora (que resultó finalmente ser la adjudicataria) a pesar de que, según consta en el propio expediente, en su oferta la empresa no aceptaba algunas de las condiciones incluidas en el PCAP<sup>9</sup>, lo que debió dar lugar a su exclusión por parte de la Mesa de Contratación y, por tanto, a declarar desierta la licitación, al ser esta empresa la única que se presentó al procedimiento de concurrencia. Y ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 129.1 de la LCSP y 84 del RGLCAP.

#### c) En la ejecución o recepción de los contratos

En un contrato cuyo objeto fue el suministro y distribución de diverso modelaje informático impreso, el INSS impuso penalizaciones a los adjudicatarios por entregas realizadas fuera de plazo. Cabe añadir que, en este contrato específico, la reducción del plazo de ejecución en la entrega de los suministros había sido un criterio objetivo de adjudicación valorado por la Mesa de Contratación en la selección de las proposiciones presentadas por las empresas licitadoras.

---

<sup>9</sup> El INSS manifiesta en el trámite de alegaciones que la empresa adjudicataria subsanó esta deficiencia rectificando la declaración previa de no aceptación de algunas cláusulas del pliego, antes de que tuviera lugar el acto público de apertura de la oferta económica. A juicio de este Tribunal, esta rectificación por parte de la empresa licitadora no resultaba admisible en virtud de lo dispuesto en el citado artículo 129.1 de la LCSP y en el propio PCAP, si bien pudo resultar razonable desde el punto de vista de la lógica funcional del organismo a la vista de la inexistencia de otras empresas licitadoras.

### **3.3. CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PLAZOS DE PAGO DEL PRECIO DE LOS CONTRATOS**

Este Tribunal ha realizado, sobre una muestra de expedientes, un control del cumplimiento de los plazos de pago del precio en los contratos celebrados por el INSS durante los ejercicios 2006 a 2009, con objeto de verificar la efectividad de lo dispuesto en el artículo 200.4 de la LCSP y en el artículo 99.4 del TRLCAP, que establecen la obligación de abonar al contratista el mencionado precio dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato.

En la práctica totalidad de los casos analizados, el INSS ha cumplido adecuadamente con las obligaciones de pago del precio de los contratos. Efectivamente, de los 159 casos analizados en los 4 ejercicios fiscalizados únicamente se han observado retrasos en 3 de los pagos, siendo aquéllos de 25, 30, y 38 días, respectivamente.

Por otra parte, el INSS ha certificado que durante los ejercicios 2007, 2008 y 2009 no ha realizado pagos en concepto de intereses de demora, previstos en los artículos 99, 110.4 y 147.3 del TRLCAP y en los artículos 200, 205.4 y 218 de la LCSP, por retrasos en el pago de los contratos. Únicamente consta durante todo el período fiscalizado un contrato de suministro correspondiente al ejercicio 2006, en el que el INSS informa a este Tribunal que abonó 366,47 euros al contratista debido al retraso con el que se produjo el pago del precio.

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

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de la presente Fiscalización, este Tribunal ha realizado un análisis específico de las 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), surgidas durante el procedimiento fiscalizador.

En materia de contratación pública, la LOIEMH, que entró en vigor el 24 de marzo de 2007, por lo que resultó aplicable durante parte del período fiscalizado (2006-2009), establece lo siguiente:

Su artículo 33 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 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”.*

Además, el artículo 34 de la propia LOIEMH dispone:

*“1. Anualmente, el Consejo de Ministros, a la vista de la evolución e impacto de las políticas de igualdad en el mercado laboral, determinará los contratos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos que obligatoriamente deberán incluir entre sus condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, conforme a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.*

*En el Acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrán establecerse, en su caso, las características de las condiciones que deban incluirse en los pliegos atendiendo a la naturaleza de los contratos y al sector de actividad donde se generen las prestaciones.*

2. *“Los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan con las directrices del apartado anterior, siempre que estas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base a la adjudicación y respetando, en todo caso, la prelación establecida en el apartado primero de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio”.*

Asimismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo 34.1 de la LOIEMH, a propuesta conjunta de los entonces denominados Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, fue aprobado el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de octubre de 2007, por el que se fijan directrices para la inclusión en los contratos públicos de condiciones dirigidas a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

En concreto, este Acuerdo establece los criterios de aplicación de las disposiciones de la LOIEMH para la redacción de los PCAP por parte de los órganos de contratación y para la inclusión, en su caso, de condiciones especiales de ejecución de los contratos. Estas condiciones especiales de ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 de la LCSP, pueden referirse, entre otras, *“...a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro,...”*, siempre que, por razón de las características del contrato y del sector de actividad de que se trate, resulte adecuado. Asimismo, el Acuerdo prevé el seguimiento y el control posterior por parte del órgano de contratación del cumplimiento de las medidas de promoción de la igualdad, a aplicar, en su caso, durante la ejecución de los contratos.

Por último, resulta también conveniente mencionar el Real Decreto 1615/2009, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión y utilización del distintivo Igualdad en la Empresa, que entró en vigor el 4 de noviembre de 2009, por lo que, de facto, no resultó aplicable al período fiscalizado (2006-2009).

El citado Real Decreto 1615/2009 desarrolla lo dispuesto en el artículo 50 de la LOIEMH en relación con la creación del denominado distintivo empresarial en materia de igualdad, *“...para reconocer a aquellas empresas que destaquen por la aplicación de políticas de igualdad de trato y de oportunidades...”* en las condiciones de trabajo, en los modelos de organización y en otros ámbitos, como los servicios, productos y publicidad de la empresa.

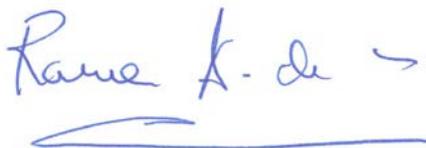
En concreto, en lo que respecta al ámbito de la contratación del sector público, en su artículo 11d) regula la consideración del distintivo de igualdad en la Empresa en la adjudicación de los contratos en los términos y condiciones establecidos en el citado artículo 34.2 de la LOIEMH, expresando lo siguiente: *“...cuando los órganos de contratación dispongan en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia para aquellas empresas que establezcan medidas tendentes a promover la igualdad entre mujeres y hombres en la empresas se entenderá que cumplen tal requisito las poseedoras del distintivo empresarial, sin perjuicio de que tal circunstancia pueda acreditarse por cualesquiera otros medios que el órgano de contratación determine. La empresa que hubiera hecho uso de esta preferencia, estará obligada a mantener los parámetros de igualdad durante el plazo fijado en la adjudicación”.*

Con este marco jurídico previo, del análisis realizado por este Tribunal de los PCAP aprobados por el INSS y aplicados a los contratos celebrados durante el período fiscalizado, específicamente en relación con las previsiones contempladas en la LOIEMH, cabe señalar lo siguiente:

- a) Los PCAP recogieron expresamente la prohibición de contratar con el INSS para las empresas que incumplieran las condiciones especiales de ejecución que, en su caso, fueran establecidas en el pliego o en el contrato, en virtud de lo dispuesto en el ya citado artículo 102 de la LCSP en relación con el artículo 49.2e) de la LCSP. En este sentido cabe señalar que en los contratos celebrados por el INSS durante los ejercicios 2006 a 2009 no se establecieron, en el marco de las prescripciones técnicas particulares de los contratos, "*condiciones especiales de ejecución*".
- b) Asimismo, los PCAP incluyeron de forma expresa la prohibición de contratar a aquéllas empresas que hubieran sido "sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de disciplina de mercado, en materia profesional o en materia de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad o por infracción muy grave en materia social...", de conformidad con lo dispuesto en este sentido en el artículo 49.1c) de la LCSP.
- c) Por último, cabe señalar que los PCAP establecieron que, en caso de empate entre varias empresas en la puntuación obtenida de la valoración de los criterios objetivos de adjudicación, resultaría aplicable el criterio preferencial de adjudicación en favor de aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, dispusiesen en su plantilla de un número de trabajadores con discapacidad superior al 2%, así como en favor de aquellas empresas específicamente dedicadas a la promoción e inserción laboral, en aplicación de lo previsto en la Disposición adicional sexta de la LCSP. No obstante, los PCAP aprobados por el INSS no contemplaron que, en esta misma circunstancia de empate entre las empresas en la puntuación obtenida en los criterios de adjudicación, se aplicasen cláusulas específicas tendentes a promover la igualdad entre mujeres y hombres, posibilidad prevista en los términos expresados en el antes citado artículo 34.2 de la LOIEMH.

Madrid, 31 de enero de 2013

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García