



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.482

**INFORME DE FISCALIZACIÓN INTEGRAL DE LA GERENCIA DE
INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIOS 2018 Y 2019**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo 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 su sesión de 28 de julio de 2022, el Informe de Fiscalización integral de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, ejercicios 2018 y 2019, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	11
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN.....	11
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	11
I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	12
I.4. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS	13
I.4.1. Naturaleza y régimen jurídico	13
I.4.2. Funciones y estructura.....	15
I.4.3. Rendición de cuentas	16
I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES	16
I.6. NORMATIVA APLICABLE	17
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	18
II.1. CUESTIONES ORGANIZATIVAS DE CARÁCTER GENERAL.....	18
II.2. ESTADOS FINANCIEROS	21
II.2.1. Estado de liquidación del presupuesto.....	22
II.2.2. Balance de situación.....	34
II.2.3. Inmovilizado.....	37
II.2.4. Cuenta del resultado económico-patrimonial	51
II.3. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	53
II.3.1. Introducción	53
II.3.2. Procedimiento de control interno	54
II.3.3. Volumen de contratación	55
II.3.4. Contratación de servicios de carácter informático adjudicados por procedimiento abierto	58
II.3.5. Contratación de suministros y servicios de carácter informático adjudicados por procedimiento negociado.....	115
II.3.6. Contratación menor	117
II.4. PERSONAL.....	118
II.4.1. Retribuciones.....	118
II.4.2. Dotación de la plantilla.....	121
II.4.3. Personal externo.....	129
II.5. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN MATERIA DE SEGURIDAD INFORMÁTICA ...	133
II.5.1. Esquema Nacional de Seguridad.....	133
II.5.2. Protección de datos personales.....	143

II.5.3. Reglamento eIDAS	146
II.5.4. Factura Electrónica.....	147
II.5.5. Normas técnicas y metodológicas.....	148
II.6. CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES EN MATERIA DE IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, TRANSPARENCIA Y SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL .	148
II.6.1. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres	148
II.6.2. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.....	153
II.6.3. Sostenibilidad medioambiental	156
III. CONCLUSIONES	160
III.1. RELATIVA A LAS CUESTIONES ORGANIZATIVAS DE CARÁCTER GENERAL.....	160
III.2. RELATIVAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS	160
III.3. RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	164
III.4. RELATIVAS A LA DOTACIÓN DE PERSONAL	173
III.5. RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN MATERIA DE SEGURIDAD INFORMÁTICA.....	174
III.6. RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES EN MATERIA DE IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, TRANSPARENCIA Y SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL.....	175
IV.RECOMENDACIONES	176
IV.1. DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES..	176
IV.2. DIRIGIDAS A LA GERENCIA DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	176
ANEXOS	181
ALEGACIONES FORMULADAS	

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
APGCPSS	Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública, a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social
ANS	Acuerdos de nivel de servicio
ATH	Asistencia técnica por horas
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAPP	Catálogo de Aplicaciones Informáticas
CCN	Centro Criptológico Nacional
CDIGSS	Centro de Desarrollo de la Intervención General de la Seguridad Social
CDINSS	Centro de Desarrollo del Instituto Nacional de la Seguridad Social
CDISM	Centro de Desarrollo del Instituto Social de la Marina
CDSJSS	Centro de Desarrollo del Servicio Jurídico de la Seguridad Social
CDTGSS	Centro de Desarrollo de la Tesorería General de la Seguridad Social
CID	Centro de Infraestructuras y Desarrollo
CSI	Centro de Seguridad de la Información
CSSISS	Comité de Seguridad de los Sistemas de Información de la Seguridad Social
DA	Disposición adicional
DF	Disposición final
DG	Desarrollo gestionado
DGOSS	Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social
DNI	Documento Nacional de Identidad
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DPyS	Dirección de Producción y Sistemas
DT	Disposición Transitoria
EESSI	Electronic Exchange of Social Security Information
ENAC	Entidad Nacional de Acreditación

ENS	Esquema Nacional de Seguridad
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
GA	Gerencia Adjunta
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social
HB	Hora Baremada
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INES	Informe Nacional del Estado de Seguridad
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
ISM	Instituto Social de la Marina
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
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
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
N.º	Número
NRV	Normas de Reconocimiento y Valoración
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
PO	Programa Operativo
PPTP	Pliego de prescripciones técnicas particulares
RAEE	Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos

RDENS	Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se aprueba el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica
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
RGPD	Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos
RPT	Relación de puestos de trabajo
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SGAD	Secretaría General de la Administración Digital
SIP	Sistema de Información de Personal
SISS	Sistemas de información de la Seguridad Social
SJSS	Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social
TB	Técnico Básico
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
TMA	Técnico Medio A
TMB	Técnico Medio B
TMC	Técnico Medio C
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLGSS	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
TSA	Técnico Superior A
TSB	Técnico Superior B
TSC	Técnico Superior C
TSX	Técnico Superior Experto
UDG	Unidad de Desarrollo Gestionado
UPIs	Unidades Provinciales de Informática
UT	Unidad de Trabajo

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1	EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS.....	23
CUADRO N.º 2	EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR CAPÍTULOS PRESUPUESTARIOS.....	24
CUADRO N.º 3	EXPEDIENTES DE GENERACIÓN DE CRÉDITO. EJERCICIO 2018.....	26
CUADRO N.º 4	FINANCIACIÓN PROYECTO EESSI.....	27
CUADRO N.º 5	EXPEDIENTES DE GENERACIÓN DE CRÉDITO. EJERCICIO 2019.....	29
CUADRO N.º 6	INGRESOS FONDOS FEDER.....	33
CUADRO N.º 7	BALANCE DE SITUACIÓN.....	35
CUADRO N.º 8	CUENTA 413 “ACREEDORES POR OPERACIONES DEVENGADAS”.....	36
CUADRO N.º 9	INMOVILIZADO.....	37
CUADRO N.º 10	APLICACIONES INFORMÁTICAS.....	39
CUADRO N.º 11	CONSTRUCCIONES ADMINISTRATIVAS.....	43
CUADRO N.º 12	MAQUINARIA Y UTILLAJE.....	44
CUADRO N.º 13	INSTALACIONES TÉCNICAS.....	45
CUADRO N.º 14	MOBILIARIO, EQUIPOS DE OFICINA Y ELECTRODOMÉSTICOS.....	46
CUADRO N.º 15	EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN.....	47
CUADRO N.º 16	CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL.....	51
CUADRO N.º 17	CONTRATOS ADJUDICADOS.....	55
CUADRO N.º 18	CONTRATOS EJECUTADOS.....	56
CUADRO N.º 19	MUESTRA ANALIZADA.....	58
CUADRO N.º 20	MUESTRA CONTRATOS ADJUDICADOS POR PROCEDIMIENTO ABIERTO.....	65
CUADRO N.º 21	DIFERENCIA ENTRE EL NÚMERO DE HORAS ESTIMADAS EN LOS PLIEGOS Y EL NÚMERO DE HORAS FACTURADAS.....	76
CUADRO N.º 22	DIFERENCIA ENTRE EL NÚMERO DE HORAS FACTURADAS EN CONTRATOS PREVIOS Y EL NÚMERO DE HORAS ESTIMADAS EN LOS PLIEGOS DE LOS CONTRATOS ANALIZADOS.....	77
CUADRO N.º 23	DIFERENCIA ENTRE EL EQUIPO MEDIO PREVISTO EN LOS CONTRATOS Y EL PERSONAL ADSCRITO FINALMENTE.....	79

CUADRO N.º 24	DIFERENCIA ENTRE EL NÚMERO DE UT ESTIMADAS EN LOS PLIEGOS Y EL NÚMERO DE UT FACTURADAS	81
CUADRO N.º 25	DIFERENCIA ENTRE EL NÚMERO DE UT FACTURADAS EN CONTRATOS PREVIOS Y EL NÚMERO DE UT ESTIMADAS EN LOS PLIEGOS DE LOS CONTRATOS ANALIZADOS	82
CUADRO N.º 26	DIFERENCIA ENTRE EL NÚMERO DE HB ESTIMADAS EN LOS PLIEGOS Y EL NÚMERO DE HB FACTURADAS	83
CUADRO N.º 27	TARIFAS UNITARIAS MÁXIMAS PARA CADA UNA DE LAS CATEGORÍAS PROFESIONALES REQUERIDAS	85
CUADRO N.º 28	COMPARATIVA COSTES OFERTA-PCAP	86
CUADRO N.º 29	DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE CONTRATOS DE SERVICIOS INFORMÁTICOS (PARTIDA PRESUPUESTARIA 22782) POR EMPRESA ADJUDICATARIA	88
CUADRO N.º 30	SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA. IMPORTE MÍNIMO EXIGIDO A LAS EMPRESAS LICITADORAS EN LOS CONTRATOS DE SERVICIOS INFORMÁTICOS	93
CUADRO N.º 31	NÚMERO DE TRABAJADORES Y EMPRESAS SUBCONTRATADAS	109
CUADRO N.º 32	MUESTRA CONTRATOS CON NEGOCIACIÓN.....	115
CUADRO N.º 33	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA CAPÍTULOS I Y VIII	119
CUADRO N.º 34	RPT PERSONAL GISS	124
CUADRO N.º 35	AÑO DE CREACIÓN PUESTOS DE TRABAJO.....	125
CUADRO N.º 36	EVOLUCIÓN PLANTILLA GISS.....	126
CUADRO N.º 37	SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	136
CUADRO N.º 38	TRABAJADORES GISS	149

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1	ESTRUCTURA ORGÁNICA GISS	19
GRÁFICO N.º 2	MODELOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS INFORMÁTICOS PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE APLICACIONES INFORMÁTICAS.....	63
GRÁFICO N.º 3	INTERACCIÓN DE BASES DE DATOS DE CONTROL DE PERSONAL EXTERNO EN LA GISS	112
GRÁFICO N.º 4	ORGANIGRAMA GISS.....	123
GRÁFICO N.º 5	PLANTILLA DISTRIBUIDA POR TRAMOS DE EDAD	127
GRÁFICO N.º 6	EVOLUCIÓN GASTO ASISTENCIA TÉCNICA	129
GRÁFICO N.º 7	EVOLUCIÓN DEL PERSONAL EXTERNO E INTERNO	130

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones asignadas por el artículo 2.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha realizado, a iniciativa propia, la ***Fiscalización integral de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, ejercicios 2018 y 2019*** que fue inicialmente incluida en el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018*. El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 28 de noviembre de 2019 y en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, acordó el inicio de esta actuación, siendo posteriormente modificado en su sesión de 30 de abril de 2020 con el objetivo de adaptar y actualizar su denominación y sus ámbitos objetivo y temporal.

La presente fiscalización se ha realizado para dar cumplimiento a los objetivos específicos 1.2 *“Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas”*, 1.3 *“Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción”*, 1.4 *“Incrementar las fiscalizaciones operativas”* y 2.3 *“Contribuir al fortalecimiento del control interno”*, recogidos en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por su Pleno en sesión de 25 de abril de 2018.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), servicio común del sistema de Seguridad Social responsable de la dirección, gestión, administración y control de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en dicho sistema, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, dependiente del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, con rango de subdirección general.

El ámbito objetivo de la fiscalización se refiere al conjunto de la gestión y control implantados por este servicio común tendentes a garantizar el cumplimiento de las funciones encomendadas, relacionadas con la precitada dirección, gestión y control de las TIC en el sistema de Seguridad Social.

En concreto, han sido objeto de análisis los procedimientos de gestión, seguimiento y control interno relacionados con el desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones informáticas y de los elementos relacionados con dichas tecnologías y sistemas de información, así como el mantenimiento y gestión del inventario de estos activos, su reflejo contable en los estados financieros y el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de seguridad informática.

Asimismo, se ha analizado la estructura y gestión del personal funcionario y laboral con que se encuentra dotada la GISS para el desarrollo de las competencias encomendadas, así como la contratación administrativa celebrada por este servicio común (fundamentalmente aquella relacionada con la contratación de servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas) y los fondos recibidos para el cumplimiento de sus fines.

En relación con el ámbito temporal de la fiscalización, las actuaciones se han centrado, principalmente, en las actividades desarrolladas por la GISS, dirigidas al cumplimiento de las funciones asignadas a este servicio común, con repercusión económica en sus presupuestos de gastos de los ejercicios 2018 y 2019. No obstante, en la fiscalización se ha analizado cuanta

documentación, hechos y actuaciones, anteriores y posteriores a dichos ejercicios, se han considerado oportunos para la consecución de los objetivos fijados para esta fiscalización.

I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 25 de junio de 2020, se ha realizado una fiscalización integral, de conformidad con lo previsto en la Norma Técnica 7.b) de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la gestión económico-financiera de la GISS, analizar sus estados financieros emitiendo una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran los mismos en función de su adecuación a los principios, criterios y normas contables que le resultan de aplicación, y examinar los procedimientos de gestión, seguimiento y control implantados por este servicio común para el desarrollo de sus competencias y funciones, verificando su sometimiento a los principios de buena gestión.

Los objetivos específicos de la fiscalización han sido los siguientes:

1. Analizar y evaluar los procedimientos de gestión, seguimiento y control implantados por la GISS tendentes a garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas a este servicio común, con el fin de verificar su sometimiento a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.
2. Analizar el proceso de subrogación de la GISS en los derechos y obligaciones derivados de las relaciones jurídicas previamente asumidas por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) para el desempeño de las funciones atribuidas a la GISS.
3. Verificar la gestión de personal, evaluando los sistemas y procedimientos de control interno implantados al respecto, y analizar si su estructura garantiza el cumplimiento de las funciones encomendadas a dicho servicio común.
4. Analizar y evaluar si sus estados financieros han sido elaborados de conformidad con lo previsto en las normas presupuestarias y contables que les resultan de aplicación, reflejando fielmente su situación económica, financiera y patrimonial.
5. Evaluar el mantenimiento, gestión y control de los inventarios de los activos que conforman el inmovilizado intangible y material de la GISS, con especial referencia a aquellos relacionados con las aplicaciones y equipos informáticos que conforman los sistemas de información del sistema de Seguridad Social (SISS).
6. Analizar la contratación celebrada por este servicio común verificando, fundamentalmente, la contratación referida al suministro de elementos informáticos y en especial la adecuada ejecución, seguimiento y control de los contratos de servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas.
7. Examinar los convenios de colaboración suscritos y las subvenciones y fondos recibidos por la GISS para el desempeño de sus funciones.
8. Analizar las actuaciones desarrolladas por la GISS tendentes a garantizar la custodia y administración de las bases de datos corporativas del sistema de Seguridad Social, así como verificar el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de seguridad de los sistemas de información, realización y seguimiento de auditorías informáticas.

9. Verificar si la aprobación, por parte de este servicio común, de las normas de carácter técnico y metodológico garantiza la homogeneidad, compatibilidad, interrelación y transmisibilidad de todos los SISS.

Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por último, en materia de sostenibilidad medioambiental se han analizado los procedimientos de retirada y reciclaje de equipos, material y residuos informáticos, así como la eficiencia energética de los inmuebles donde se ubican los servicios centrales de la GISS.

En la presente fiscalización se han aplicado las precitadas Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, y para la consecución de los objetivos se han empleado los procedimientos y técnicas de auditoría, generalmente aceptados, que se han considerado necesarios sobre las bases de datos, aplicaciones informáticas, estados contables, inventarios de inmovilizado, expedientes de contratación y documentos formalizados por la GISS en el desarrollo de sus funciones, dirigidos a la obtención de evidencias adecuadas y suficientes.

Los procedimientos de fiscalización utilizados han incluido todas las comprobaciones sustantivas y de cumplimiento que se han estimado necesarias para alcanzar los objetivos señalados. El Tribunal de Cuentas ha realizado comprobaciones y verificaciones en la sede central de la GISS, mediante la revisión de la documentación oportuna (estados contables, expedientes de contratación, expedientes de personal, nóminas, bases de datos y aplicaciones informáticas, entre otros), así como la realización de entrevistas a los responsables de las distintas áreas relacionadas con los objetivos de la fiscalización.

Gran parte de los trabajos de fiscalización desarrollados se han basado en el análisis de datos y en el cruce de información obrante en diferentes aplicaciones informáticas utilizadas por la GISS (Sistema de Información de Personal -SIP-, Control de presencia, Catálogo de Aplicaciones Informáticas -CAPP-, GEDEON, ARTEMIS y REMEDY, entre otras) o por la TGSS (Informes de Vida Laboral) con el fin de obtener las evidencias necesarias para verificar el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido la consecución de los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables del servicio común fiscalizado.

I.4. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

I.4.1. Naturaleza y régimen jurídico

La GISS fue creada mediante Orden de 8 de enero de 1980, del entonces Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, como servicio común del sistema de Seguridad Social carente de personalidad jurídica con el fin de *“dirigir, coordinar y controlar la creación, composición y actuación de los servicios de informática y de proceso de datos de las distintas Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social”*.

El Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales recogió en su Disposición adicional (DA) segunda la adscripción de la GISS a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social con la naturaleza de servicio común sin personalidad jurídica y nivel orgánico de subdirección general,

dependiendo funcionalmente de cada una de las entidades gestoras, de la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) y de la TGSS, respecto a los programas y proyectos que afecten a su competencia respectiva.

Este servicio común permaneció carente de personalidad jurídica –bien dentro de la estructura orgánica de la TGSS, bien adscrito directamente a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social– hasta la aprobación de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, mediante cuya Disposición final (DF) trigésima primera, apartado Dos, se añadió un nuevo artículo 74.bis al Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), donde se establece que *“La Gerencia de Informática de la Seguridad Social es un servicio común para la gestión y administración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de Seguridad Social, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y adscrita a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, con rango de subdirección general”*¹.

Desde el 29 de junio de 2017 (fecha de entrada en vigor de la precitada Ley 3/2017) la GISS tiene, en consecuencia, naturaleza de servicio común de la Seguridad Social con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, con nivel orgánico de subdirección general, adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, prestando asistencia en materia de TIC y apoyo informático a las entidades gestoras² y servicios comunes de la Seguridad Social, a la DGOSS y a la IGSS.

Su régimen jurídico, en virtud de lo establecido para las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en la DA decimotercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), está constituido por las previsiones contenidas en dicha Ley relativas a los organismos autónomos, a excepción del régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable, de participación en la gestión así como la asistencia jurídica, que se regirán por su legislación específica (TRLGSS y normativa de desarrollo), por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), en las materias que sea de aplicación, y supletoriamente por lo dispuesto en la precitada Ley 40/2015.

En particular, la GISS se encuentra sometida al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero regulado en la LGP (artículos 2.1.b, 2.2.h y 3.1.a) así como a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (artículos 2.1 y 3.1.b).

¹ Tras la reestructuración de los departamentos ministeriales efectuada mediante Real Decreto 2/2020, de 12 de enero (modificado por Real Decreto 507/2021, de 10 de julio), las competencias en materia de Seguridad Social han sido asumidas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones. De acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la GISS queda adscrita a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones y depende funcionalmente de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS), de cada Entidad Gestora de la Seguridad Social, de la IGSS, del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social (SJSS) y de la TGSS, respecto de los programas y proyectos que afecten a su competencia respectiva.

² Con respecto a las entidades gestoras del sistema de Seguridad Social, la GISS solo presta esta asistencia al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y al Instituto Social de la Marina (ISM) quedando exceptuadas de la misma tanto el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) como el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA).

I.4.2. Funciones y estructura

Las funciones atribuidas a la GISS en el periodo temporal objeto de la presente fiscalización se encontraban establecidas en la DA segunda punto 3 del Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrollaba la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Este precepto disponía lo siguiente: *“Sin perjuicio del modelo de Gobernanza TIC establecido por Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social tendrá atribuidas las siguientes funciones en el ámbito de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social en tanto que se aprueba un Real Decreto de estructura y competencias:*

- a) *La elaboración y proposición a las Entidades Gestoras, Tesorería General de la Seguridad Social e Intervención General de la Seguridad Social de los planes directivos de sistemas de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, para su posterior presentación ante el Consejo general de tecnologías de la información y las comunicaciones de la Seguridad Social.*
- b) *La propuesta de creación, desarrollo y modificación de los sistemas de información.*
- c) *La evaluación, auditoría e inventario de los sistemas de información vigentes y la propuesta de modificaciones de estos, a fin de garantizar su perfecta coordinación en el esquema general de actuación.*
- d) *La aprobación de las normas de carácter técnico y metodológico que garanticen la homogeneidad, compatibilidad, interrelación y transmisibilidad de todos los sistemas de información, presentes y futuros, sin perjuicio de las competencias de la Subsecretaría al respecto.*
- e) *La creación, custodia y administración de las bases de datos corporativas del sistema, así como los sistemas de seguridad y de confidencialidad.*
- f) *El mantenimiento y actualización de los medios telemáticos utilizados para la transmisión de información, así como los correspondientes sistemas informáticos.*
- g) *El mantenimiento del inventario de recursos de la totalidad de los sistemas de información.*
- h) *La formalización de contratos administrativos y privados necesarios para el cumplimiento de sus fines, los expedientes de modificación de las relaciones de puestos de trabajo de carácter informático y los planes de formación en tecnologías de la información y las comunicaciones.*
- i) *Aquellas otras que le estén encomendadas o se le encomienden en el futuro.”*

Asimismo, de acuerdo con lo preceptuado en el punto 2 de la precitada DA segunda, corresponde a la GISS ejercer las competencias establecidas en el artículo 5 del Real Decreto 508/2000, de 14 de abril, por el que se estructura el sistema de información contable de la Seguridad Social y se desarrolla, en el ámbito de la contabilidad de la Seguridad Social, el artículo 151 del texto refundido de la LGP, a través del Centro Informático Contable de la Seguridad Social.

Esta DA ha sido reproducida, casi en su literalidad, en el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones tras la reestructuración de los departamentos ministeriales efectuada mediante el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, vigente en el momento de aprobación del presente Informe.

Para la ejecución de estas funciones la GISS cuenta con la siguiente estructura organizativa:

- La Dirección de la GISS (con rango de subdirección general) a cuyo titular –Gerente de Informática de la Seguridad Social- le corresponde su representación legal. En sus servicios centrales se encuentran ubicados los Centros de Desarrollo de las distintas entidades y organismos a quienes presta servicios la GISS (DGOSS, TGSS, INSS, ISM, IGSS y SJSS) así como el resto de unidades necesarias para el desarrollo de sus funciones (Gerencia Adjunta, Dirección de Recursos Humanos y Régimen Interior, Dirección de Producción y Sistemas, Centro de Seguridad de la Información, Oficina de Unidades Provinciales y Relaciones, Centro de Infraestructuras y Desarrollo y Oficina de Asistencia Ejecutiva y Comunicación).
- Las Unidades Provinciales de Informática (UPIs) que conforman su estructura periférica.

1.4.3. Rendición de cuentas

La GISS ha cumplido con sus obligaciones de rendición de cuentas y con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas durante el ámbito temporal objeto de esta fiscalización, de conformidad con lo establecido en el artículo 137 de la LGP, así como en los artículos 7 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y 30 y 34 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

1.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue remitido, el 31 de mayo de 2022, a los actuales titulares del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones y Gerencia de Informática de la Seguridad Social, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que consideraran convenientes. Con la misma finalidad, también se ha dado traslado del Anteproyecto de Informe a los anteriores titulares de los precitados órganos, afectados por el ámbito temporal de esta fiscalización. En consecuencia, el Anteproyecto de Informe ha sido remitido a un total de ocho destinatarios.

Dentro del plazo establecido se han recibido las alegaciones formuladas por el actual Gerente de Informática de la Seguridad Social, así como escrito del ex Gerente de Informática de la Seguridad Social durante parte del periodo objeto de fiscalización manifestando su conformidad con las alegaciones efectuadas por el actual Gerente de dicho servicio común, las cuales, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.4 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, se adjuntan al presente informe.

Fuera del plazo otorgado para la formulación de alegaciones se han recibido las alegaciones formuladas por el Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe incorporando los cambios que se han considerado necesarios para razonar el motivo por el que se no se han aceptado. En otros casos, cuando se ha considerado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de dichas alegaciones, las mismas se reflejan mediante notas a pie de página.

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

tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido. Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe.

I.6. NORMATIVA APLICABLE

La normativa de referencia relativa a las funciones y competencias asignadas a la GISS durante el periodo temporal objeto de fiscalización ha estado constituida por las siguientes disposiciones:

1. Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
2. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
3. Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
4. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
5. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
6. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
7. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
8. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
9. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
10. Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
11. Real Decreto Legislativo 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, modificado parcialmente por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto.
12. 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.
13. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
14. Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público.
15. Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

16. 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.
17. Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica, modificado posteriormente mediante Real Decreto 951/2015, de 23 de octubre.
18. Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.
19. Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
20. Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
21. Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública, a las entidades gestoras que integran el sistema de la Seguridad Social.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. CUESTIONES ORGANIZATIVAS DE CARÁCTER GENERAL

El artículo 73 del TRLGSS dispone que *“Corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el establecimiento de servicios comunes, así como la reglamentación de su estructura y competencias”*.

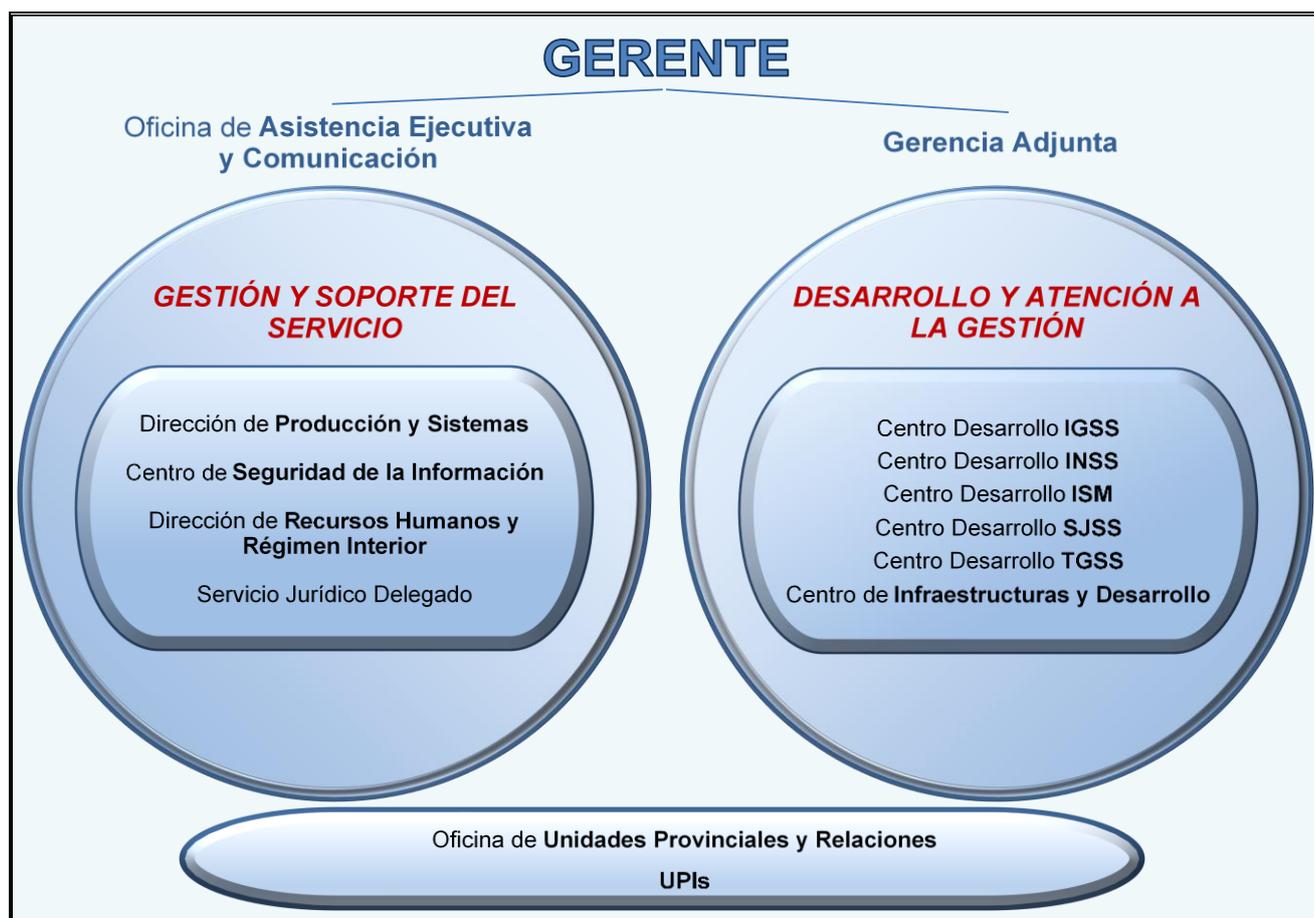
Por su parte el apartado 5 de la DA segunda del Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del entonces Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (de aplicación en el periodo temporal objeto de fiscalización) disponía que *“Conforme al artículo 73 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, aprobará un real decreto de estructura y competencias de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social en el plazo de seis meses desde la fecha de entrada en vigor de este real decreto”*, la cual se produjo, de acuerdo con su DF cuarta, el mismo día de su publicación (21 de julio de 2018) en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

Este Real Decreto 903/2018 ha sido derogado por el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, cuya entrada en vigor se produjo el 2 de mayo de 2020, en cuya DF cuarta se vuelve a manifestar que *“(…), el Gobierno, a propuesta del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, aprobará un real decreto de estructura y competencias de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social en el plazo de seis meses desde la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto”*.

En la actualidad, a pesar del tiempo transcurrido (más de tres años desde la finalización del plazo establecido originariamente en la DA segunda del Real Decreto 903/2018) continúa sin aprobarse el Real Decreto por el que ha de determinarse la estructura y competencias de la GISS, incumplándose el mandato establecido en los dos Reales Decretos precitados, y sin que este servicio común haya podido explicar las causas que han motivado esta situación.

La estructura orgánica de primer nivel en la GISS, durante el periodo objeto de fiscalización, es la recogida en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 1
ESTRUCTURA ORGÁNICA GISS



Elaboración: Tribunal de Cuentas.

Como se muestra en el gráfico anterior, el primer nivel organizativo de este servicio común, bajo la dirección del Gerente, cuyo nivel orgánico actual es el de Subdirector General, se divide en dos grandes áreas funcionales: la gestión y soporte del servicio y el desarrollo y atención a la gestión.

Las unidades encargadas de la gestión y soporte del servicio desarrollan las funciones de carácter general encomendadas a la GISS, mientras que los centros de desarrollo y atención a la gestión son los encargados de llevar a cabo el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información que las entidades gestoras y servicios comunes del sistema de Seguridad Social requieren para el cumplimiento de sus respectivos fines, prestando asistencia técnica y apoyo informático a dichas entidades y servicios.

Desde la creación de la GISS, en el año 1980, los sistemas de información han evolucionado extraordinariamente, pasando de ser una herramienta que facilitaba la gestión de la Administración, a convertirse en un elemento estratégico fundamental para la evolución del sistema de Seguridad Social, a través de los cuales se articulan todos los procedimientos de reconocimiento y gestión de

los derechos y obligaciones del Sistema y se canaliza la comunicación de la Administración de la Seguridad Social con los ciudadanos y empresas.

Como podrá constatarse a lo largo del presente informe de fiscalización, para el ejercicio de las funciones de gestión, administración, mantenimiento y control de las TIC en el sistema de Seguridad Social la GISS dispone de una compleja estructura organizativa (a nivel central y periférica) con una dotación anual en su presupuesto de gastos superior a 300 millones de euros, un volumen de personal propio superior a 1.200 personas y una elevada actividad contractual (en el año 2019 este servicio común gestionó 309 contratos con un importe de ejecución superior a 202 millones de euros) que conlleva, a su vez, el seguimiento y control de los servicios prestados por más de 1.300 personas de empresas externas que desarrollan sus actividades en la GISS.

Estas competencias, amplias en sí mismas, se verán, presumiblemente, incrementadas una vez ya presentada la Agenda *“España Digital 2025”* donde se recogen diferentes medidas agrupadas en diez ejes estratégicos, mediante los cuales, en los próximos cinco años, se pretende impulsar el proceso de transformación digital del país, de forma alineada con la estrategia digital de la Unión Europea, mediante la colaboración público-privada y la participación de todos los agentes económicos y sociales del país. En ella se prevé una inversión pública, en el periodo 2020/2022, que se situaría en torno a los 20.000 millones de euros, de los cuales 15.000 millones de euros, aproximadamente, corresponderán a los diferentes programas y nuevos instrumentos comunitarios de financiación del Plan de Recuperación *Next Generation EU*, donde se establece que la digitalización tiene que ser uno de los ejes principales para movilizar estos recursos.

España Digital 2025 centra sus objetivos en el impulso a la transformación digital del país como una de las palancas fundamentales para relanzar el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad, el aumento de la productividad y el aprovechamiento de todas las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías, con respeto a los valores constitucionales y europeos, y la protección de los derechos individuales y colectivos.

Entre los ejes estratégicos que se contemplan en esta Agenda Digital destaca, a los efectos de este Informe, el objetivo 3 destinado a *“Impulsar la digitalización de las Administraciones Públicas, particularmente en ámbitos como el empleo, la justicia o las políticas sociales mediante la actualización de las infraestructuras tecnológicas. En 2025, el 50 % de los servicios públicos estarán disponibles a través de app móvil y se simplificará y personalizará la relación de la ciudadanía y las empresas con las Administraciones”*.

Asimismo, en dicha Agenda se contempla que, entre los ámbitos con mayor potencial de transformación dentro de la AGE, existen diversas oportunidades como:

- Una Administración Pública basada en el dato seguro. Para ello se impulsará la evolución y mejora de los servicios públicos digitales a prestar por parte de las Administraciones Públicas como son la provisión de información, la orientación *“Open Data”*, el análisis de datos consolidados, o la automatización de procesos, siempre con un especial foco en la protección de datos.
- Digitalización de las políticas de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, impulsando el análisis y la evaluación de prestaciones, políticas y programas con impacto sobre los objetivos de inclusión mediante la digitalización de los trámites, la innovación y la optimización de los procesos, así como la integración y explotación avanzada de información a gran escala proveniente de fuentes y organismos externos. Estos resultados serán el punto de partida para la revisión de indicadores, la definición de objetivos y el diseño de estrategias, políticas y programas, a través de una toma de decisión basada en datos, con la finalidad de reducir la pobreza y la desigualdad, favorecer la migración legal y promover un crecimiento inclusivo.

Estas mismas políticas se recogen en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en cuya Política 4 *“Una Administración para el siglo XXI”* se recogen proyectos de modernización de las administraciones públicas, donde se incluyen líneas de actuación dirigidas a la digitalización de la Administración y el refuerzo y despliegue de la ciberseguridad en los sistemas de información.

Estos nuevos retos, de acuerdo con las competencias reconocidas actualmente (entre ellas *“la elaboración y proposición a las Entidades Gestoras, Tesorería General de la Seguridad Social e Intervención General de la Seguridad Social de los planes directivos de sistemas de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones (...)”* y *“La propuesta de creación, desarrollo y modificación de los sistemas de información”*), serán asumidos por la GISS como servicio común competente para la gestión y administración de las TIC en el sistema de Seguridad Social, provocando un incremento en su presupuesto de gastos, así como en sus funciones y, con ello, un aumento del volumen de contratación de personal externo debido a la escasa plantilla (tanto informática como de gestión) con que se encuentra dotada actualmente la GISS.

Por todo ello, atendiendo a la relevancia y trascendencia que, para el sistema de la Seguridad Social, tienen las diversas funciones encomendadas a la GISS en la antes mencionada DF cuarta del Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, este Tribunal considera que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones debería efectuar las actuaciones oportunas tendentes a agilizar la tramitación y posterior aprobación, por parte del Gobierno, del Real Decreto de estructura y competencias de la GISS, cuyo mandato se encuentra recogido en los precitados Reales Decretos, con el fin de regular, con el rango normativo adecuado, entre otras cuestiones, las competencias y funciones asignadas a este servicio común, así como su distribución entre las distintas unidades y el nivel orgánico de estas. Igualmente, en este contexto, debería evaluarse la posibilidad de elevar el rango orgánico de la GISS al de Dirección General, de acuerdo con el artículo 58.3 de la LRJSP.

II.2. ESTADOS FINANCIEROS

El artículo 125.3 de la LGP dispone que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) ejercerá las funciones directivas y gestoras de la contabilidad pública en el ámbito de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social a través de la IGSS, entre las que se encuentra, tal y como recoge su letra b), la de elaborar la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social y someterlo para su aprobación a la IGAE.

En base a las competencias anteriores, mediante Resolución de 1 de julio de 2011³, de la IGAE, se aprobó la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública (aprobado por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril), a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social (APGCPSS), constituyendo el marco normativo básico por el que se regulan las obligaciones de información y gestión contable relativas a las actividades financieras desarrolladas por la GISS.

Asimismo, en los ejercicios objeto de fiscalización, resultan de aplicación las Ordenes TMS/1182/2018, de 13 de noviembre y TMS/1114/2019, de 12 de noviembre, por las que se regulan las operaciones de cierre de los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente, para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social, así como las Resoluciones de 18 de diciembre de 2018 y de 22 de noviembre de 2019, de la IGSS, por las que se dictan instrucciones de cierre contable de los ejercicios 2018 y 2019, para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.

³ Esta Resolución ha sido modificada con posterioridad mediante diferentes Resoluciones de la IGAE de 9 de mayo de 2012, 5 de julio de 2016, 9 de febrero de 2017 y 13 de abril de 2020.

De conformidad con la APGCPSS las cuentas anuales comprenden el balance, la cuenta del resultado económico-patrimonial, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de liquidación del presupuesto, el estado de flujos de efectivo y la memoria, los cuales forman una unidad, debiendo mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico-patrimonial y de la ejecución del presupuesto de la entidad.

En esta fiscalización han sido objeto de análisis todos los estados financieros que conforman las cuentas anuales de los ejercicios fiscalizados (2018 y 2019), si bien, en los siguientes epígrafes de este Informe se hace referencia, exclusivamente, al estado de liquidación del presupuesto, al balance y a la cuenta del resultado económico-patrimonial debido a su representatividad y a las incidencias observadas en su análisis.

II.2.1. Estado de liquidación del presupuesto

II.2.1.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

El presupuesto de gastos de la GISS, hasta el ejercicio 2017, se integró en el de la TGSS, en el grupo de programas 44 "Sistema Integrado de Informática de la Seguridad Social". Como consecuencia de lo dispuesto en la precitada Ley 3/2017 -la GISS adquiere naturaleza de servicio común de la Seguridad Social con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines- y en virtud de la Orden ESS/685/2017, de 20 de julio, por la que se modifica el artículo 2.1 de la Orden ESS/150/2013, de 28 de enero, por la que se dictan las normas para la elaboración de los presupuestos de la Seguridad Social, la GISS se encuentra dotada, a partir del ejercicio 2018, de un presupuesto de gastos propio y diferenciado dentro del sistema de Seguridad Social.

Dentro de los presupuestos de la Seguridad Social, el presupuesto de la GISS presenta la siguiente clasificación por programas, a través de la cual se reflejan la finalidad y objetivos a conseguir con los créditos presupuestarios asignados a este servicio común:

- Programa 4481 "*Infraestructura informática de la Seguridad Social*" donde se encuadran, principalmente, aquellos créditos destinados al soporte y explotación centralizada de las bases de datos del sistema de Seguridad Social y al soporte, gestión y mantenimiento de las redes y sistemas de comunicación.
- Programa 4482 "*Desarrollo de aplicaciones de la Seguridad Social*" donde se recogen, entre otros, los créditos destinados al desarrollo, implantación, mantenimiento y soporte técnico de infraestructuras y aplicaciones informáticas para las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- Programa 4483 "*Centro Informático Contable*" cuyo objetivo principal es facilitar el soporte técnico informático necesario para elaborar la contabilidad de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- Programa 4484 "*Seguridad e innovación*" cuyos objetivos principales son la normalización de sistemas y arquitecturas tecnológicas y la definición y gestión de la seguridad y auditoría de los sistemas informáticos.
- Programa 4485 "*Gestión y administración de los recursos informáticos periféricos de la Seguridad Social*". En este programa se recogen los medios y actuaciones necesarias para la gestión y administración de los recursos informáticos efectuadas a través de las UPIs.

- Programa 4486 “Apoyo y gestión de recursos” donde se engloban las actividades de apoyo administrativo a la gestión encomendada a la GISS (gestión de recursos humanos y materiales; mantenimiento de instalaciones; contratación administrativa y elaboración y seguimiento del presupuesto de gastos, entre otras).

En el siguiente cuadro se recoge la ejecución del presupuesto de gastos de la GISS, en los ejercicios 2018 y 2019, a nivel de programa presupuestario:

CUADRO N.º 1
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO
POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Programa	Créditos iniciales		Modificaciones de crédito		Créditos definitivos		Obligaciones reconocidas		% Obligaciones reconocidas		% Ejecución	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
4481	144.954.800,00	144.954.800,00	300.000,00	56.915,82	145.254.800,00	145.011.715,82	119.454.347,07	121.609.619,11	47,18	47,41	82,24	83,86
4482	91.494.240,00	91.494.240,00	700.000,00	78.447.327,21	92.194.240,00	169.941.567,21	78.087.102,89	78.775.853,93	30,84	30,71	84,70	46,35
4483	978.700,00	978.700,00	0,00	0,00	978.700,00	978.700,00	791.178,83	888.120,11	0,31	0,34	80,84	90,74
4484	4.041.120,00	4.041.120,00	0,00	0,00	4.041.120,00	4.041.120,00	6.894.564,90	7.241.456,20	2,72	2,82	170,61	179,19
4485	30.053.270,00	30.053.270,00	0,00	0,00	30.053.270,00	30.053.270,00	30.590.879,52	31.774.710,65	12,08	12,39	101,79	105,73
4486	29.992.960,00	29.992.960,00	54.030,81	24.485.653,72	30.046.990,81	54.478.613,72	17.401.931,12	16.230.063,20	6,87	6,33	57,92	29,79
Total	301.515.090,00	301.515.090,00	1.054.030,81	102.989.896,75	302.569.120,81	404.504.986,75	253.220.004,33	256.519.823,20	100,00	100,00	83,69	63,42

Fuente: Liquidación presupuesto de gastos GISS. Ejercicios 2018 y 2019.

Como se recoge en el cuadro anterior, el principal volumen de gasto se concentra en los programas presupuestarios 4481 (*Infraestructura informática de la Seguridad Social*) y 4482 (*Desarrollo de aplicaciones de la Seguridad Social*) cuyas obligaciones reconocidas superan, en ambos ejercicios, el 78 % del total de obligaciones (principalmente imputadas a su capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios” como se refleja en el cuadro n.º 2 siguiente).

En el programa 4481 se recogen las inversiones en inmovilizado inmaterial y equipos informáticos de las entidades de las que depende funcionalmente la GISS y en el 4482 se imputan los gastos derivados del desarrollo, implantación, mantenimiento y soporte técnico de las aplicaciones informáticas utilizadas por estas entidades, todo ello de conformidad con lo establecido en el apartado 4 de la DA segunda del Real Decreto 903/2018, de 20 de julio (actualmente derogado por el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones) que establecía que “En el presupuesto de gastos de la Gerencia de Informática, (...) se imputarán todas las adquisiciones informáticas correspondientes a los órganos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de los que depende funcionalmente”.

Como también se refleja en el cuadro n.º 1 anterior el grado de ejecución presupuestaria en ambos ejercicios (83,69 % y 63,42 %, respectivamente) es por lo general bajo, como se analiza posteriormente. En sentido contrario, el grado de ejecución del programa 4484 “Seguridad e innovación” (170,61 % y 179,19 %, respectivamente) pone de manifiesto una planificación inadecuada de las necesidades presupuestarias destinadas a cumplir los objetivos fijados en este programa, entre los cuales destaca la gestión de la seguridad y auditoría de los sistemas de información.

En el siguiente cuadro se recoge la ejecución del presupuesto de gastos de la GISS, en los ejercicios objeto de fiscalización, a nivel de capítulo presupuestario:

CUADRO N.º 2
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO
POR CAPÍTULOS PRESUPUESTARIOS
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Capítulo	Créditos iniciales		Modificaciones de crédito		Créditos definitivos		Obligaciones reconocidas		% Ejecución		Pagos realizados	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
1. Personal	60.783.750,00	60.783.750,00	54.030,81	93.600,00	60.837.780,81	60.877.350,00	55.251.700,57	56.925.818,83	90,82	93,51	55.247.200,57	56.925.818,83
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	185.104.260,00	185.104.260,00	700.000,00	102.896.296,75	185.804.260,00	288.000.556,75	162.917.281,97	174.118.166,75	87,68	60,46	153.547.868,59	172.939.913,86
6. Inversiones reales	55.260.000,00	55.260.000,00	300.000,00	0,00	55.560.000,00	55.260.000,00	34.861.457,33	25.306.650,02	62,75	45,80	32.531.669,43	23.692.589,07
8. Activos financieros	367.080,00	367.080,00	0,00	0,00	367.080,00	367.080,00	189.564,46	169.187,60	51,64	46,09	189.564,46	169.187,60
Total	301.515.090,00	301.515.090,00	1.054.030,81	102.989.896,75	302.569.120,81	404.504.986,75	253.220.004,33	256.519.823,20	83,69	63,42	241.516.303,05	253.727.509,36

Fuente: Liquidación presupuesto de gastos GISS. Ejercicios 2018 y 2019.

En ambos ejercicios la GISS ha dispuesto de unos créditos iniciales por importe de 301.515.090 euros, lo que supuso un incremento del 12,01 % (32.323.380 euros) con respecto al presupuesto aprobado en el ejercicio 2017. Estos incrementos se produjeron principalmente en los capítulos 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios” (aplicación presupuestaria 22782 “Trabajos realizados por otras empresas y profesionales. Servicios de carácter informático”) y 6 “Inversiones Reales” (concepto presupuestario 629 “Inmovilizado inmaterial” y subconcepto presupuestario 6221 “Construcciones”).

En el ejercicio 2019 fueron prorrogados, de forma automática, los presupuestos del ejercicio anterior al no aprobarse la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En dicho ejercicio los créditos definitivos, finalmente, se elevaron a un total de 404.504.986,75 euros debido a las diferentes modificaciones presupuestarias que se produjeron como consecuencia de la generación de créditos derivados, principalmente, de ingresos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Fondos FEDER), como se expone en el subepígrafe siguiente.

El mayor volumen de gasto se presenta en el capítulo 2 donde las obligaciones reconocidas suponen un 64,34 % y un 67,88 % sobre el total de obligaciones reconocidas en los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente, destacando el volumen de gasto imputado en la aplicación presupuestaria 22782 “Trabajos realizados por otras empresas y profesionales. Servicios de carácter informático”, en la que, a su vez, las obligaciones reconocidas ascendieron a 90.041.375,02 euros (35,56 % del gasto total reconocido) y 95.147.579,73 euros (37,09 %), en los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente. Su análisis detallado se efectúa en el subapartado II.3 de este Informe relativo a la contratación administrativa celebrada por la GISS.

El grado de ejecución presupuestaria es bajo en todos los capítulos en ambos ejercicios, pero mucho más acentuado en el ejercicio 2019, donde se sitúa en un 63,42 %, alcanzando tan solo un 45,80 % y un 60,46 % en sus capítulos 6 “Inversiones reales” y 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios”, respectivamente. Asimismo, en ambos ejercicios las obligaciones reconocidas son inferiores a los créditos iniciales aprobados, a pesar del elevado porcentaje (55,58 %) que representan las modificaciones presupuestarias efectuadas en el capítulo 2 del presupuesto de gastos del ejercicio 2019.

Este bajo grado de ejecución muestra una deficiente planificación presupuestaria, así como un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 69 de la LGP (*“Los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-presupuestaria al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa”*) y con ello de los principios de buena gestión financiera (eficacia y eficiencia) que deben presidir la administración de los recursos públicos.

Este grado de ejecución, como se refleja en el cuadro anterior, ha sufrido un importante descenso en el ejercicio 2019 (63,42 %) con respecto al ejercicio precedente (83,69 %), si bien es necesario manifestar que en 2019 el importe de las modificaciones presupuestarias (generaciones de crédito) es muy elevado, incrementando el presupuesto inicial en un 34,16 % debido, casi en su totalidad, a la asignación de los mencionados fondos procedentes de la Unión Europea (Fondos FEDER).

Por su parte, el grado de realización de pagos es adecuado en ambos ejercicios (95,38 % y 98,91 %, respectivamente).

Por último, el periodo medio de pago de la GISS a sus acreedores (capítulos 2 y 6 del presupuesto de gastos) en ambos ejercicios, es inferior a 30 días, dando cumplimiento de esta forma al plazo establecido en el artículo 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y en el artículo 198.4 de la LCSP.

II.2.1.2. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la LGP las generaciones de crédito son modificaciones que incrementan los créditos como consecuencia de la realización de determinados ingresos no previstos, o superiores, a los contemplados en el presupuesto inicial.

Las modificaciones presupuestarias efectuadas en los ejercicios 2018 y 2019 tuvieron su origen, fundamentalmente, en la generación de créditos derivados de los ingresos procedentes de los Fondos FEDER de la Unión Europea y, en menor medida, de las subvenciones concedidas por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

En este subepígrafe se analizan la tramitación, aplicación y justificación de estos fondos y subvenciones recibidas por la GISS para el desempeño de sus funciones.

II.2.1.2.a) Ejercicio 2018

En 2018, como se refleja en el cuadro n.º 2, las modificaciones de crédito ascendieron a un importe de 1.054.030,81 euros, tramitadas mediante los dos expedientes de generación de crédito que se recogen en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 3
EXPEDIENTES DE GENERACIÓN DE CRÉDITO
EJERCICIO 2018
(En euros)

Expediente	Origen de los fondos	Aplicación presupuestaria	Importe
1/2018	Comisión Europea	4482.22782	1.000.000,00
2/2018	Subvención INAP	4486.1620	54.030,81
Total			1.054.030,81

Fuente: GISS.

Las incidencias observadas en la tramitación y justificación de estos expedientes de generación de crédito son las siguientes:

1.- El expediente 1/2018, por importe de 1.000.000 de euros, tuvo su origen en el ingreso (en concepto de anticipo de la financiación) efectuado el 1 de marzo de 2018 por la Comisión Europea, derivado de la participación de la GISS en el desarrollo del proyecto EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information –Intercambio Electrónico de Información sobre Seguridad Social-), cuyo objetivo es la implantación de un sistema de información que conectará a las administraciones competentes, en materia de Seguridad Social, de los 28 países de la Unión Europea (actualmente 27 tras la salida del Reino Unido) y de los 4 países del Espacio Económico Europeo, permitiendo la realización de los trámites entre administraciones derivados de la aplicación de los correspondientes Reglamentos relativos a la coordinación de la Seguridad Social por medios telemáticos.

Este proyecto se encuentra financiado por la Comisión Europea de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) N.º 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social.

La GISS es el organismo participante por parte del estado español, suscribiendo con la Comisión Europea, el 9 de febrero de 2018, un acuerdo de financiación para la instalación y puesta en funcionamiento del proyecto, en virtud del cual, su coste ascendería a 2.666.667 euros, abonando la Comisión Europea el 75 % del mismo (con un límite máximo de 2.000.000 de euros).

El organismo autorizado por la Comisión Europea para la suscripción de los correspondientes acuerdos y la gestión de estos fondos fue la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (Innovation and Networks Executive Agency –INEA⁴-) a través del Programa “Mecanismo Conectar Europa”, instrumento de financiación de la Unión Europea para promover el crecimiento, el empleo y la competitividad a través de inversiones en infraestructuras específicas a nivel europeo.

La GISS es el organismo español responsable de desplegar y mantener la infraestructura TIC necesaria para la implantación del proyecto EESSI en España con el fin de dar servicio y permitir los intercambios electrónicos internacionales a todas las instituciones nacionales, tanto del ámbito de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones (DGOSS, INSS, ISM y TGSS) como otras entidades externas con competencias en el ámbito de protección social.

De conformidad con el acuerdo suscrito los estados miembros disponían de dos años para implementar el proyecto EESSI a escala nacional y conectar sus organismos de Seguridad Social al sistema de intercambio electrónico transfronterizo. Inicialmente, se contempló la finalización del

⁴ INEA cesó sus actividades el 31 de marzo de 2021, siendo sustituida el 1 de abril de 2021 por la Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital.

proyecto en el mes de julio de 2019, si bien finalmente dicho plazo de ejecución se amplió hasta el 31 de diciembre de 2019, debido a la novación del acuerdo solicitada por la GISS, ampliándose su plazo de justificación hasta el ejercicio 2020.

El 29 de junio de 2019 la GISS puso en producción la infraestructura técnica del proyecto. Finalizado el mismo, dentro del plazo estipulado en la prórroga del acuerdo (31 de diciembre de 2019), la GISS solicitó (el 28 de febrero de 2020) a INEA el pago del importe pendiente de abonar, aportando la documentación justificativa de los gastos devengados, entre la cual se encontraba la memoria técnica final del proyecto y el informe financiero de los costes incurridos en el desarrollo del proyecto durante el periodo de la acción subvencionada (de 1 de julio de 2017 a 31 de diciembre de 2019).

Este informe financiero fue auditado por la IGSS con anterioridad a su remisión a la Comisión Europea. Inicialmente la GISS presentó gastos por un total de 2.153.407,95 euros, sin embargo, de acuerdo con el informe de auditoría emitido por la IGSS y tras la evaluación de las cuentas por la INEA, fueron excluidos unos costes considerados improcedentes por un importe de 88.888,19 euros, elevándose a 2.064.519,76 euros los gastos finalmente justificados y aprobados por la Comisión Europea.

La liquidación de este proyecto se efectuó el 9 de junio de 2020 resultando un pago a favor de la GISS por importe de 548.389,82 euros. En consecuencia, la GISS percibió fondos europeos por un importe de 1.548.389,82 euros para la financiación del proyecto EESSI, importe que en base al acuerdo suscrito el 9 de febrero de 2018, representa el 75 % de los gastos finales justificados en el desarrollo de este proyecto y admitidos por los organismos europeos competentes.

En el siguiente cuadro se recoge el detalle de los gastos ocasionados en este proyecto, desglosando el tipo de coste, así como la procedencia de su financiación:

CUADRO N.º 4
FINANCIACIÓN PROYECTO EESSI
(En euros)

Tipo de gasto	Gastos presentados	Gastos admitidos	Financiado por la Comisión Europea (75 %)	Financiado por la GISS
Costes de Personal	353.467,96	346.642,10	259.981,58	86.660,53
Otros costes	1.034.341,53	958.094,31	718.570,73	239.523,58
Subcontratación	668.451,80	668.451,80	501.338,85	167.112,95
Costes directos	2.056.261,29	1.973.188,21	1.479.891,16	493.297,05
Costes indirectos	97.146,66	91.331,55	68.498,66	22.832,89
Total gastos	2.153.407,95	2.064.519,76	1.548.389,82	516.129,94

Fuente: GISS.

Los costes directos son aquellos relacionados con la ejecución de la acción subvencionada como son los costes del personal propio de la GISS, la subcontratación (horas imputadas al proyecto por el personal externo contratado mediante diez expedientes de contratación de servicios) y otros costes (viajes, dietas, manutención y otros importes derivados de cuatro expedientes de contratación de suministros).

Los costes indirectos son aquellos que no representan costes específicos directamente vinculados a la ejecución de la acción, resultando su importe de aplicar un porcentaje del 7 % a la suma de los costes de personal y otros costes.

La diferencia existente entre los costes presentados por la GISS y los finalmente admitidos por la INEA se fundamenta en los costes de personal -donde se imputaron, de forma excesiva, 6.825,86 euros- y en el apartado "Otros costes" donde no fueron admitidos los gastos derivados de dos contratos (76.247,22 euros) debido a que al cierre del periodo la empresa contratada no había presentado las facturas y, en consecuencia, dichos gastos no se encontraban abonados. La minoración de estos costes afectó al cálculo de los costes indirectos los cuales se vieron disminuidos en un importe de 5.815,11 euros.

Además, la GISS ha manifestado que, en los anuncios oficiales publicados en el BOE correspondientes a los expedientes de contratación tramitados con cargo a este proyecto, no se efectuó ninguna referencia con respecto a su cofinanciación mediante fondos europeos, contraviniendo el artículo II.7 "Visibilidad de la financiación de la Unión" del mencionado acuerdo de 9 de febrero de 2018.

2.- El expediente 2/2018 tiene como objeto la generación de un crédito, por importe de 54.030,81 euros, en la aplicación presupuestaria 4486.1620 "*Formación y perfeccionamiento del personal*" derivado del ingreso efectuado por el INAP a la GISS en concepto de "Subvención Plan de Formación Continua, ejercicio 2018", en virtud, de la Resolución de 12 de junio de 2018 de este Instituto por la que se aprueba la convocatoria, para el año 2018, del procedimiento de concesión de ayudas destinadas a la financiación de planes de formación en el marco del AFEDAP (Acuerdo de Formación para el empleo de las Administraciones Públicas).

El importe de los cursos realizados por la GISS, dentro del plazo de ejecución (diciembre de 2018) ascendió a 48.702,55 euros, procediendo este servicio común, en el ejercicio 2019, a la devolución al INAP del importe de la subvención no ejecutada (5.328,26 euros).

Salvo las incidencias expuestas en el punto 1 anterior, la tramitación de estos expedientes de generación de crédito se ha efectuado de conformidad con la normativa aplicable en esta materia y, de forma específica, de acuerdo con la LGP, la Orden TAS/2214/2005, de 4 de julio, por la que se regula la tramitación de modificaciones de crédito en el presupuesto de la Seguridad Social y la Resolución de 3 de julio de 2014, de la IGSS, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.

II.2.1.2.b) Ejercicio 2019

En el ejercicio 2019 las modificaciones de crédito (Ver cuadro n.º 2) ascendieron a 102.989.896,75 euros (incrementando los créditos iniciales de este ejercicio en un 34,16 %), tramitadas mediante cinco expedientes de generación de crédito que se recogen en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 5
EXPEDIENTES DE GENERACIÓN DE CRÉDITO
EJERCICIO 2019
(En euros)

N.º Expediente	Origen de los fondos	Aplicación presupuestaria	Importe
1/2019	Fondos FEDER (1)	4482.22782	30.997.405,57
2/2019	Fondos FEDER (2)	4481.22782	47.449.921,64
3/2019	Secretaría General de la Administración Digital	4482.22782	56.915,82
4/2019	Fondos FEDER-REGIONES	4486.22782	24.392.053,72
5/2019	INAP	4486.1620	93.600,00
Total			102.989.896,75

Fuente: GISS.

Las generaciones de crédito efectuadas en este ejercicio derivan, casi en su totalidad, de los ingresos procedentes de Fondos FEDER de la Unión Europea, incrementando la dotación inicial de la aplicación presupuestaria 22782 “*Trabajos realizados por otras empresas y profesionales. Servicios de carácter informático*” en un 108 %.

El ingreso de los cuatro primeros expedientes referenciados en el cuadro n.º 5 se efectuó en el último trimestre del ejercicio 2018, destinándose al presupuesto del ejercicio 2019 de acuerdo con lo establecido en el artículo 53.5 de la LGP donde se preceptúa que, con carácter excepcional, podrán generar crédito en el presupuesto del ejercicio corriente los ingresos realizados en el último trimestre del ejercicio anterior.

La tramitación de estos expedientes de generación de crédito se ha efectuado de conformidad con la normativa aplicable en esta materia expuesta anteriormente, si bien se han observado las siguientes incidencias en su tramitación y justificación:

1.- El expediente de generación de crédito 1/2019 tuvo su origen en el ingreso de 30.997.405,57 euros, efectuado por la Comisión Europea el 11 de diciembre de 2018, en concepto de Fondos FEDER.

Los Fondos FEDER tienen como objetivo fortalecer la cohesión socioeconómica dentro de la Unión Europea corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones, desarrollándose a través de diferentes periodos de programación. El ámbito temporal de esta fiscalización abarca los Programas Operativos (PO) correspondientes a los periodos 2007/2013 y 2014/2020. El objetivo prioritario del PO 2007/2013, con respecto a la GISS, se denominó “*Economía del Conocimiento*”, mientras que el objetivo prioritario del PO 2014/2020 era “*Promover los servicios públicos digitales, la alfabetización digital, e-aprendizaje, e-inclusión y e-salud*”.

La memoria explicativa de este expediente, al igual que en el expediente 2/2019 (que se analiza de forma conjunta en este punto) fundamenta su tramitación y justificación en el Reglamento (UE) n.º 1301/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, donde se regulan los PO correspondientes al periodo 2014/2020.

Para este periodo (2014/2020) la Comisión Europea creó los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) cuyo objetivo es promover la competitividad y la convergencia de todos los

territorios, dentro de la Estrategia Europea 2020, desglosados, a su vez, en cinco tipos de fondos entre los cuales se encuentran los Fondos FEDER (entre cuyos objetivos se encuentra “*mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y el acceso a ellas*”).

Sin embargo, la financiación de este expediente (al igual que el expediente n.º 2/2019 por importe de 47.449.921,64 euros) se realizó con el ingreso efectuado por la Comisión Europea derivado del reparto de ayudas al cierre de los PO FEDER “*Economía del Conocimiento*” cuya programación correspondía al periodo 2007/2013. A este respecto, la GISS ha manifestado que la alusión efectuada al PO 2014/2020 es debida a un error material motivado por el hecho de que, en el momento de su tramitación, era este el PO que se encontraba vigente, a pesar de que los fondos recibidos correspondían a la liquidación final del PO 2007/2013.

En consecuencia, la normativa básica aplicable al PO 2007/2013 (y con ello a estos expedientes de generación de crédito) se encuentra recogida en el Reglamento (CE) N.º 1080/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) N.º 1783/1999⁵.

De acuerdo con esta normativa, entre los requisitos exigidos para acceder a los fondos derivados de este PO 2007/2013 destacan, a los efectos de esta fiscalización, los siguientes:

- Los gastos subvencionables abarcan el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015.
- Cada estado miembro debe designar, para cada PO, una autoridad de gestión, una autoridad de certificación y una autoridad de auditoría.
- La autoridad de gestión debe asegurarse de que todos los documentos justificativos relacionados con los gastos se mantienen a disposición de la Comisión y del Tribunal de Cuentas Europeo durante un periodo de tres años a partir del cierre del PO.
- La autoridad de auditoría debe presentar a la Comisión Europea un informe anual de auditoría y, antes del 1 de abril de 2017, un informe final de control.
- Los beneficiarios de estos programas deben mantener un sistema de contabilidad separado o un código contable adecuado en relación con todas las transacciones relacionadas con la operación, sin perjuicio de las normas de contabilidad nacional.

En cumplimiento de los requisitos expuestos anteriormente, la GISS (o la TGSS como servicio común donde se encontraba integrada la GISS hasta 2018) como autoridad de gestión y beneficiaria de estos fondos, debería disponer de una relación de los gastos susceptibles de financiación mediante la implantación de un sistema de contabilización separado, conservando, durante un periodo de tres años (contados desde la solicitud del pago final) sus documentos justificativos. Además, debería disponer de los informes emitidos por la autoridad de auditoría cuya finalidad es verificar el eficaz funcionamiento del sistema de gestión y control del PO.

⁵ Asimismo resulta de aplicación el Reglamento (CE) N.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) N.º 1260/1999 y la Orden EHA/524/2008, de 26 de febrero, por la que se aprueban las normas sobre los gastos subvencionables de los programas operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión.

Sin embargo, este Tribunal ha comprobado que la GISS no dispone de un sistema de contabilidad separado o de un código contable adecuado que permita diferenciar los gastos objeto de cofinanciación a través de fondos europeos, lo que no se adecúa a su normativa reguladora⁶.

Por otro lado, la parte Tercera de la APGCPSS establece que la memoria de las cuentas anuales completa, amplía y comenta la información contenida en los otros documentos que integran las cuentas anuales, manifestando, en su punto 19 (dedicado a la información presupuestaria) la necesidad de incluir información relativa a los gastos con financiación afectada. En este sentido, este Tribunal ha verificado que las memorias correspondientes a los ejercicios 2018 y 2019, relativas a las cuentas anuales presentadas por la GISS, no aportan información a este respecto.

Así, la documentación justificativa aportada a este Tribunal, en relación con el PO 2007/2013 “*Economía del Conocimiento*” cuyos ingresos generaron los expedientes de modificación presupuestaria n.º 1, 2 y 4/2019, se limita a facilitar una relación de expedientes de contratación (tramitados en el periodo 2007/2015) cuyo objeto es la adquisición de suministros electrónicos y prestaciones de servicios (sin indicar el importe objeto de cofinanciación mediante Fondos Europeos en cada contrato formalizado); certificados de gastos, solicitud de reembolsos y certificados de ingresos emitidos por la Intervención Delegada en los servicios centrales de la TGSS, sin incluir la información requerida en los párrafos anteriores (relación de gastos financiados obtenida mediante la implantación de un sistema de contabilización separado e informes de auditoría emitidos) para la liquidación final de estos PO.

A este respecto la GISS ha manifestado que el PO 2007/2013 corresponde a un periodo donde la GISS era un servicio común sin personalidad jurídica propia, cuyo presupuesto de gastos se integraba en el de la TGSS, correspondiendo el seguimiento y control de estos fondos a la TGSS y no a la GISS, justificación que este Tribunal no considera suficiente ya que, desde el 29 de junio de 2017 (fecha en que la GISS adquiere personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines) este servicio común se subrogó en todos los derechos y obligaciones derivados de las relaciones jurídicas vigentes que la TGSS suscribió para el desempeño de las funciones atribuidas a la GISS.

2.- El expediente de generación de crédito 2/2019, analizado de forma conjunta con el expediente n.º 1/2019, tuvo su origen en el ingreso de 47.449.921,64 euros efectuado por la Comisión Europea, el 11 de diciembre de 2018, en concepto de Fondos FEDER, cuyos objetivos son los mismos a los recogidos en el punto 1 anterior.

Al igual que en el expediente anterior, en su memoria justificativa se hace referencia al PO FEDER 2014/2020. Sin embargo, su financiación se realizó con cargo al ingreso recibido en la cuenta abierta en el Banco de España a nombre de la TGSS procedente de la Comisión Europea y derivado del reparto de ayudas FEDER asignadas a la GISS al cierre de los PO FEDER “*Economía del Conocimiento*”, cuyo periodo de programación era 2007/2013. Como se ha expuesto anteriormente, la documentación facilitada por la GISS en relación con la justificación de estos fondos no se considera suficientemente adaptada a la normativa de aplicación, siendo extensibles a este caso las incidencias puestas de manifiesto en el punto anterior.

⁶ En este sentido el principio de desafectación recogido en la APGCPSS se enuncia de la siguiente manera: “*Con carácter general, los ingresos de carácter presupuestario se destinarán a financiar la totalidad de los gastos de dicha naturaleza, sin que exista relación directa entre unos y otros. En el supuesto de que determinados gastos presupuestarios se financien con ingresos presupuestarios específicos a ellos afectados, el sistema contable deberá reflejar esta circunstancia y permitir su seguimiento*”.

3.- El expediente de generación de crédito 3/2019 deriva del ingreso efectuado por la Secretaría General de la Administración Digital (SGAD) por importe de 56.915,82 euros, en concepto de mantenimiento de la infraestructura del sistema CI@ve⁷.

De acuerdo con la Resolución de 14 de diciembre de 2015, de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por la que se establecen las prescripciones técnicas necesarias para el desarrollo y aplicación del sistema CI@ve, la GISS presta servicios de identificación y firma en CI@ve (CI@vePermanente y CI@vefirma) a otras Administraciones Públicas ajenas al sistema de Seguridad Social con cargo a su presupuesto de gastos, cuyo coste es reintegrado por la SGAD.

En el ejercicio 2018, la GISS comunicó a la SGAD el coste anual (derivado del soporte, mantenimiento e infraestructura del sistema CI@ve) correspondiente al ejercicio 2016 en que incurrió este servicio común por la prestación de servicios de identificación y firma en CI@ve a otras Administraciones Públicas ajenas a la Seguridad Social.

De acuerdo con el contrato 6617/14G formalizado por la GISS para la prestación de los servicios de soporte, mantenimiento e infraestructura de este sistema, el importe abonado en 2016 se elevó a un total de 518.359 euros, de los cuales 172.786,33 euros correspondían al mantenimiento de este sistema.

El número total de autenticaciones con CI@ve Permanente fue de 4.401.151, de las cuales 1.449.893 correspondieron a aplicaciones de organismos ajenos al sistema de Seguridad Social, es decir, un 32,94 %.

Atendiendo a dicho porcentaje, y de acuerdo con el importe derivado de los costes de mantenimiento del sistema (172.786,33 euros) la SGAD abonó a la GISS, en diciembre de 2018, el importe de 56.915,82 euros en concepto de contribución económica asociada al mantenimiento del sistema CI@ve.

4.- El expediente 4/2019 tuvo su origen en diferentes ingresos efectuados por la Comisión Europea (en octubre y noviembre de 2018) por un importe global de 24.392.053,72 euros en concepto de Fondos FEDER correspondientes al PO 2007/2013, de acuerdo con lo establecido en el precitado Reglamento (CE) n.º 1080/2006, del Parlamento y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

El detalle de estos ingresos se recoge en el siguiente cuadro:

⁷ CI@ve es la plataforma común del sector público administrativo estatal para la identificación, autenticación y firma electrónica mediante el uso de claves concertadas.

CUADRO N.º 6
INGRESOS FONDOS FEDER
Expediente n.º 4/2019
(En euros)

Identificación	Fecha ingreso en TGSS	Importe
PO 2007ES161PO009	30/10/2018	639.439,47
PO 2007ES162PO007	16/11/2018	61.851,90
PO 2007ES162PO001	16/11/2018	500,00
PO 2007ES162PO006	16/11/2018	22.319.775,50
PO 2007ES162PO003	16/11/2018	1.280.512,72
PO 2007ES162PO005	16/11/2018	84.544,49
PO 2007ES162PO005	21/11/2018	5.429,64
Total		24.392.053,72
PO 2007ES162PO002	18/12/2018	5.400.396,96

Fuente: GISS.

Los siete primeros ingresos -que justificaron el expediente de generación de crédito n.º 4/2019- fueron comunicados a la GISS por la Intervención Delegada en los servicios centrales de la TGSS, acompañando el correspondiente certificado de ingreso.

Sin embargo, el ingreso producido el 18 de diciembre de 2018 no generó ninguna modificación presupuestaria en el presupuesto de gastos de la GISS. La GISS ha señalado al respecto, que en dicho servicio común *“solo consta una comunicación realizada por la Tesorería General de la Seguridad Social en la que adjuntaba la comunicación del Banco de España a la Tesorería General de la Seguridad Social del ingreso, al que se hace referencia en las cuentas de ese organismo. Sin embargo, no se ha recibido, en la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, el certificado correspondiente emitido por la Intervención Delegada en la Tesorería General de la Seguridad Social de ese ingreso que habilita a la Gerencia de Informática de la Seguridad Social a iniciar el procedimiento de generación de crédito”*.

Este Tribunal considera que la información facilitada por la GISS no justifica por si sola la falta de utilización de este ingreso y, en consecuencia, la generación de un crédito por importe de 5.400.396,96 euros, y evidencia la falta de un adecuado procedimiento de gestión y control por parte de este servicio común al no requerir a la TGSS la remisión del correspondiente certificado de ingreso, dado el conocimiento que tenía del mismo.

Este Tribunal ha podido verificar que este ingreso corresponde al certificado n.º 154/2018 emitido por la Intervención Delegada en los servicios centrales de la TGSS el 19 de diciembre de 2018.

5.- El expediente de generación de crédito 5/2019 tiene como objeto la generación de un crédito, por importe de 93.600 euros, en la aplicación presupuestaria 4486.1620 *“Formación y perfeccionamiento del personal”* derivada del ingreso efectuado por el INAP a la GISS en concepto de *“Subvención Plan de Formación Continua, ejercicio 2019”*, en virtud, de la Resolución de 13 de marzo de 2019 de este Instituto por la que se aprueba la convocatoria, para el año 2019, del procedimiento de concesión de ayudas destinadas a la financiación de planes de formación en el marco del AFEDAP (Acuerdo de Formación para el empleo de las Administraciones Públicas).

El importe de los cursos realizados por la GISS, dentro del plazo de ejecución (diciembre de 2019) ascendió a 68.415,22 euros, procediendo este servicio común, en el año 2020, a la devolución al INAP del importe de la subvención no ejecutada (25.184,78 euros).

II.2.2. Balance de situación

Como se ha indicado anteriormente, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 dotó de presupuesto propio a la GISS. En consecuencia, desde el 1 de enero de 2018, la GISS se configuró como una entidad contable (1006) del sistema de Seguridad Social, dejando de ser un centro de gestión (1005 6001) incluido dentro de la TGSS.

En el siguiente cuadro se recoge el balance de situación de la GISS a 31 de diciembre de 2018 y 2019:

CUADRO N.º 7
BALANCE DE SITUACIÓN⁸
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Número de cuenta	Activo		2018	2019	Número de cuenta	Patrimonio neto y pasivo		2018	2019
	A	Activo no corriente	136.157.880,16	243.124.245,88		A	Patrimonio neto	110.847.236,80	224.490.494,78
	I	Inmovilizado intangible	49.893.758,44	49.915.070,14	10	I	Patrimonio aportado	110.847.236,80	224.490.494,78
206, (2806), (2906)	3.	Aplicaciones informáticas	49.983.758,44	49.915.070,14		C	Pasivo corriente	25.568.310,66	18.870.411,89
	II	Inmovilizado material	86.264.121,72	193.209.175,74	58	I	Provisiones a corto plazo	675,09	
210, (2810), (2910), (2990)	1.	Terrenos		9.465.271,83		II	Deudas a corto plazo	2.329.787,90	1.614.060,95
211, (2811), (2911), (2991)	2.	Construcciones		106.578.990,58	4003, 521, 522, 523, 528, 560, 561	4.	Otras deudas	2.329.787,90	1.614.060,95
214, 215, 216, 217, 218, 219, (2814), (2815), (2816), (2817), (2818), (2819), (2914), (2915), (2916), (2917), (2918), (2919), (2999)	5.	Otro inmovilizado material	86.264.121,72	77.164.913,33		IV	Acreeedores y otras cuentas a pagar	23.237.847,67	17.256.350,94
	B	Activo corriente	257.667,30	236.660,79	4000, 401	1.	Acreeedores por operaciones de gestión	9.373.913,38	1.178.252,89
	III	Deudores y otras cuentas a cobrar	16.331,60	22.807,63	4001, 41, 550, 554, 557, 5586, 559	2.	Otras cuentas a pagar	11.674.876,39	14.565.102,61
4301, 440, 441, 449, (4909), 550, 555, 5580, 5582, 5584	2.	Otras cuentas a cobrar	15.708,13	48,88	475, 476, 477	3.	Administraciones públicas	2.189.057,90	1.512.995,44
470, 471, 472	3.	Administraciones públicas	623,47	22.758,75					
	V	Inversiones financieras a corto plazo	197.629,79	168.853,16					
4303, (4903), 541, 542, 544, 546, 547, (597), (598)	2.	Créditos y valores representativos de deuda	197.629,79	168.853,16					
	VII	Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	43.705,91	45.000,00					
556, 570, 571, 573, 575	2.	Tesorería	43.705,91	45.000,00					
Total activo			136.415.547,46	243.360.906,67	Total patrimonio neto y pasivo			136.415.547,46	243.360.906,67

Fuente: Cuentas anuales GISS.

Como se recoge en el cuadro anterior, el activo del balance de la GISS se encuentra integrado, prácticamente en su totalidad, por el valor contable de su inmovilizado (intangible y material) el cual

⁸ Los importes relativos al ejercicio 2018 se corresponden con el saldo de las cuentas de la GISS a 31 de diciembre de 2018, sin registrar los ajustes por correcciones efectuados en la apertura del ejercicio 2019.

se eleva a un importe de 136.157.880,16 euros (99,81 % respecto del total del activo) y 243.124.245,88 euros (99,90 %) en los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente.

El incremento producido en el ejercicio 2019 viene motivado por la incorporación del valor de los terrenos y construcciones de los edificios adscritos a este servicio común, por un valor contable de 117.806.122,89 euros.

Debido a la representatividad de este activo no corriente en el balance de situación de la GISS, en ambos ejercicios fiscalizados, su análisis se efectúa de forma individualizada en el epígrafe “II.2.3. Inmovilizado” de este Informe.

Con respecto al pasivo, exceptuando el saldo de la cuenta 101 “*Tesorería General. Cuenta de neto patrimonial*” donde se recoge, en los servicios centrales de la GISS, su neto patrimonial, el saldo se concentra en el grupo de cuentas “*Acreedores y otras cuentas a pagar*” cuyo saldo se eleva a 23.237.847,67 euros y 17.256.350,94 euros, en los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente.

A este respecto, la Resolución de 9 de febrero de 2017, de la IGAE, por la que se modifica la de 1 de julio de 2011, por la que se aprueba la APGCPSS introdujo cambios en la denominación y descripción de la cuenta 413 “*Acreedores por operaciones devengadas*” obligando a registrar mensualmente las operaciones devengadas derivadas de gastos realizados o inversiones, motivo por el cual el movimiento de esta cuenta es tan elevado, justificando los numerosos apuntes positivos y negativos por la misma cuantía que se aprecian en las cuentas que registran estas transacciones.

El resumen de las operaciones de esta cuenta en el periodo fiscalizado es el siguiente:

CUADRO N.º 8
CUENTA 413 “ACREEDORES POR OPERACIONES DEVENGADAS”
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Ejercicio	Saldo inicial	Debe	Haber	Saldo Final
2018	12.188.455,26	195.418.995,95	194.891.003,04	11.660.462,35
2019	11.660.462,35	201.885.501,16	204.790.141,42	14.565.102,61

Fuente: Cuentas anuales GISS.

En ambos ejercicios se han aplicado a presupuesto todas las partidas procedentes del ejercicio anterior. El saldo de esta cuenta, al cierre de cada uno de los ejercicios fiscalizados, se concentra (en 2018 el 87 % y en 2019 el 81,20 %) en tres partidas presupuestarias (216 “*Reparación, mantenimiento y conservación. Equipos para procesos de información*”, 2220 “*Servicios de comunicaciones*” y, principalmente, la partida presupuestaria 22782 “*Trabajos realizados por otras empresas y profesionales. Servicios de carácter informático*”).

En esta cuenta se reflejan las deudas por operaciones devengadas que resultan exigibles en un ejercicio posterior, aplicándose al presupuesto de gastos del ejercicio en que se dictan los actos administrativos de reconocimiento de las obligaciones. En consecuencia, son gastos devengados y no imputados a presupuesto en el ejercicio de su devengo, pero sí contabilizados financieramente en las cuentas de gastos del ejercicio de devengo, generando con ello una diferencia de conciliación entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad financiera.

Sin embargo, este Tribunal ha verificado que, al cierre de cada uno de los ejercicios fiscalizados, existían partidas que no se encontraban ni registradas en la contabilidad financiera ni aplicadas al presupuesto de gastos, figurando en los inventarios justificativos de la cuenta 413 con la denominación de “omitidos”. Al cierre del ejercicio 2018 figuraban en dicha situación partidas por un importe de 1.030.908,75 euros, donde se incluía la cuantía de 262.640,91 euros correspondiente a la periodificación de la paga extraordinaria devengada en el mes de diciembre de 2018 correspondiente a los empleados públicos cuyo abono se produjo en el mes de junio de 2019. Esta situación supone un incumplimiento del principio del devengo que ya fue puesto de manifiesto en la Declaración de la Cuenta General del Estado del ejercicio 2018.

Al cierre del ejercicio 2019 las partidas no contabilizadas ni aplicadas a presupuesto se elevaron a 825.334,52 euros, importe que se aplicó al presupuesto de gastos del ejercicio 2020.

II.2.3. Inmovilizado

II.2.3.1. INTRODUCCIÓN

Como se ha expuesto anteriormente, el valor contable del inmovilizado intangible y material se eleva en los ejercicios fiscalizados a un importe de 136.157.880,16 euros (ejercicio 2018) y 243.124.245,88 euros (ejercicio 2019), lo cual representa un 99,81 % y 99,90 % con respecto al total de la valoración del activo en dichos ejercicios, respectivamente.

El activo no corriente de la GISS se encuentra integrado por el inmovilizado intangible (conjunto de bienes inmateriales y derechos, susceptibles de valoración económica, que cumplen, además, las características de permanencia en el tiempo y utilización en la producción de bienes y servicios públicos o constituyen una fuente de recursos del sujeto contable) y el inmovilizado material (formado por los elementos patrimoniales tangibles, muebles o inmuebles, que se utilizan de manera continuada por las entidades en la producción de bienes y servicios públicos, o para sus propósitos administrativos y que no están destinados a la venta).

El valor contable de las cuentas que integran el inmovilizado material e intangible o inmaterial, en los ejercicios 2018 y 2019, se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 9
INMOVILIZADO
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Cuenta	Denominación cuenta	Valor Contable		%	
		2018	2019	2018	2019
206	Aplicaciones informáticas	49.893.758,44	49.915.070,14	36,64	20,53
210	Terrenos y bienes naturales	--	9.465.271,83	--	3,89
211	Construcciones	--	106.578.990,58	--	43,84
214	Maquinaria y utillaje	3.099.748,01	1.944.505,87	2,28	0,80
215	Instalaciones técnicas y otras instalaciones	3.955.403,85	5.000.077,43	2,91	2,06
216	Mobiliario	2.916.125,12	2.201.999,83	2,14	0,90
217	Equipos para procesos de información	76.252.268,03	67.924.362,56	56,00	27,94
218	Elementos de transporte	40.576,71	93.967,64	0,03	0,04
Total		136.157.880,16	243.124.245,88	100,00	100,00

Fuente: Cuentas anuales GISS.

En coherencia con las funciones de la GISS, las cuentas más representativas que integran el valor contable de la masa patrimonial de su inmovilizado corresponden a las cuentas 206 “*Aplicaciones informáticas*” y 217 “*Equipos para procesos de información*”, donde se contabilizan todas las inversiones efectuadas por la GISS relacionadas con las TIC, con independencia de su destino final (la propia GISS o los órganos, entidades gestoras y servicios comunes del sistema de Seguridad Social).

Estas cuentas representan el 92,65 % y el 48,47 % del valor contable del inmovilizado de la GISS, en los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente. Esta diferencia en valores relativos se explica por la incorporación a los estados financieros del ejercicio 2019 de las cuentas representativas de los terrenos y construcciones adscritos a la GISS para el desarrollo de sus actividades, por un valor contable acumulado, a 31 de diciembre de 2019, de 116.044.262,41 euros (9.465.271,83 en la cuenta 210 “*Terrenos y bienes naturales*” y 106.578.990,58 euros en la cuenta 211 “*Construcciones administrativas*”), las cuales representan el 47,73 % del valor contable del inmovilizado.

Con carácter previo al análisis efectuado sobre la composición y el saldo de las cuentas integrantes del inmovilizado de la GISS, es necesario poner de manifiesto las siguientes incidencias, de carácter general, observadas en el control y seguimiento de los inventarios de estas cuentas:

- La GISS no dispone de manuales de procedimiento ni de herramientas informáticas de gestión de inventarios (a excepción de la aplicación “REMEDY” diseñada para la gestión de los elementos que componen el saldo de la cuenta 217 “*Equipos para procesos de información*”, cuyo análisis se efectúa en su subepígrafe correspondiente) que permitan conocer el proceso de elaboración, altas, bajas, seguimiento y control de los elementos que conforman el inmovilizado intangible y material de este servicio común, garantizando la aplicación de criterios homogéneos así como un adecuado control interno de las actividades desarrolladas por las diferentes unidades de gestión intervinientes en este procedimiento.
- En numerosas ocasiones la descripción e información de los bienes recogida en los inventarios contables es insuficiente, confusa o no permite conocer la naturaleza del bien e impide verificar el cumplimiento de la Resolución de la IGAE, de 14 de diciembre de 1999, por la que se regulan determinadas operaciones contables a fin de ejercicio, ya que no permite determinar, principalmente, si corresponden a gastos activables o necesarios para su funcionamiento.
- Numerosos elementos, que conforman el saldo de distintas cuentas, no disponen de número de inventario, impidiendo su localización y control.
- Los inventarios de diferentes cuentas presentan apuntes globales, sin desagregar los elementos que los componen.

A continuación, se exponen, a nivel de cuenta, las incidencias observadas por este Tribunal en el análisis efectuado.

II.2.3.2. INMOVILIZADO INTANGIBLE

De acuerdo con la APGCPSS la cuenta 206 “*Aplicaciones informáticas*” está destinada a registrar el importe satisfecho por la propiedad o por el derecho al uso de programas informáticos, o bien, el coste de producción de los elaborados por la propia entidad, cuando esté prevista su utilización en varios ejercicios.

A continuación, se reflejan las variaciones producidas en esta cuenta en su valoración inicial, amortización acumulada y valor contable al cierre de los ejercicios fiscalizados:

CUADRO N.º 10
APLICACIONES INFORMÁTICAS
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Cuentas	Denominación	Ejercicio		Variación absoluta	Variación relativa
		2018	2019		
206	Aplicaciones informáticas	192.027.299,55	208.188.749,47	16.161.449,92	8,42
2806	Amortización acumulada	142.133.541,11	158.273.679,33	16.140.138,22	11,36
Valor contable		49.893.758,44	49.915.070,14	21.311,70	0,04

Fuente: Cuentas anuales GISS.

La principal variación producida en el saldo de esta cuenta viene motivada por las obligaciones reconocidas (14.778.116,07 euros) con cargo al presupuesto de gastos del ejercicio 2019 derivadas de 29 expedientes de contratación, donde destaca la concentración de siete empresas proveedoras, las cuales facturaron un total de 13.866.425,02 euros, incluyendo conceptos de facturación (“*actualización de licencias software para la GISS*”, “*actualización software mainframe sistemas abiertos*”, entre otros) que generan serias dudas sobre su adecuada contabilización en esta cuenta, como se expone posteriormente.

Con respecto a la cuenta 2806 “*Amortización acumulada de aplicaciones informáticas*”, su saldo representa, a 31 de diciembre de 2019, el 76,02 % del valor de adquisición de los bienes contabilizados. Este elevado porcentaje evidencia que una parte importante de los bienes contabilizados se encuentran totalmente amortizados, pudiendo haber agotado su vida útil, como se expone posteriormente.

En 2019 la GISS inició un proceso de análisis y revisión de los inventarios de elementos que integran el saldo de las cuentas de su inmovilizado, con el objetivo de corregir las deficiencias señaladas, de forma reiterada, por el Tribunal de Cuentas en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado correspondientes a los ejercicios 2010 y siguientes, relativas a la calidad de su información (insuficiente descripción de la naturaleza de los bienes, existencia de apuntes globales y carencia de número de inventario, entre otras). A pesar de esta labor de depuración, este Tribunal ha verificado las siguientes deficiencias, en relación con el saldo e inventario contable justificativo de la cuenta 206:

1.- A 31 de diciembre de 2019, el saldo de esta cuenta presenta un valor contable de 49.915.070,14 euros correspondiente, en su totalidad, al coste del derecho de uso de programas informáticos adquiridos a terceros. Sin embargo, la GISS dispone de aplicaciones informáticas para el ejercicio de su actividad propia, así como de la del resto de entidades gestoras y servicios comunes del sistema de Seguridad Social, cuyo desarrollo y puesta en explotación ha sido realizado, en su mayoría, con medios propios (bien a través de su personal o mediante la contratación de servicios externos) sin que dichos costes figuren activados en esta cuenta (al haberse imputado a gastos del ejercicio y financiado con créditos de los capítulos 1 y 2 de su presupuesto de gastos) provocando una infravaloración de este inmovilizado.

Con el fin de efectuar una estimación del coste de producción de las aplicaciones informáticas desarrolladas por la GISS con medios propios y, posteriormente proceder a su activación en el balance de este servicio común, este Tribunal solicitó, en primer lugar, el inventario de aplicaciones

informáticas utilizadas por la GISS y el resto de las entidades del sistema para el ejercicio de su actividad, registradas en la aplicación CAPP.

De acuerdo con la información certificada por los responsables de la GISS, el número de aplicaciones informáticas registradas en dicho catálogo, a fecha 31 de diciembre de 2019, se elevaba a un total de 653.

Asimismo, la GISS dispone de dos herramientas corporativas de gestión denominadas “ARTEMIS” y “GEDEON” entre cuyas finalidades se encuentran las siguientes:

- “ARTEMIS” es una herramienta de gestión de proyectos que permite obtener información sobre los trabajos desarrollados y las horas de trabajo desempeñadas por el personal de empresas externas que prestan servicios de asistencia técnica por horas (ATH) en ejecución de los contratos administrativos de servicios formalizados por la GISS.
- “GEDEON” es una herramienta de gestión de tareas a través de la cual se instrumentan los trabajos a desarrollar en el marco del servicio de desarrollo gestionado (DG) y del servicio de gestión de proyectos, en ejecución de los contratos administrativos de servicios formalizados, facilitando información sobre las unidades de trabajo (UT) y horas baremadas (HB) imputadas en la realización de los distintos trabajos de carácter informático.

Este Tribunal ha analizado la información de carácter económico (certificada por los responsables de la GISS) extraída de las bases de datos de estas dos herramientas corporativas, comprobando que los trabajos realizados en concepto de nuevos desarrollos y/o evolutivos de aplicaciones informáticas, solo y exclusivamente en el periodo 2016/2019 (debido a que la GISS no dispone de información relativa a ejercicios precedentes), se pueden estimar en un importe de, al menos, 125.980.146 euros (IVA incluido).

Este importe ha sido obtenido mediante el análisis de las distintas tareas recogidas en dichas herramientas de gestión que, atendiendo a su descripción, serían consideradas como generadoras de costes activables atendiendo a cada tipo de servicio (servicio de asistencia técnica –nuevos desarrollos y mantenimiento evolutivo-, servicio de desarrollo gestionado –mantenimiento evolutivo- y servicio de gestión de proyectos –análisis, diseño y construcción-), si bien, esta estimación tiene un carácter muy restrictivo, ya que, en primer lugar, existen numerosos conceptos de coste que debido a su descripción no permiten distinguir con claridad si corresponden a nuevos desarrollos, o a gastos de mantenimiento -correctivo o evolutivo- de las aplicaciones informáticas (“*estudios de viabilidad*”, “*trabajos de consultoría*”) y, en segundo lugar, no incluye el coste de los trabajos realizados por el personal propio de la GISS, imputado al capítulo 1 del presupuesto de gastos.

La falta de activación de estos costes ha provocado una infravaloración de la masa del inmovilizado intangible y una sobrevaloración de los gastos reconocidos en los estados financieros referidos, al menos, a los ejercicios 2018 y 2019.

Por ello este Tribunal considera que la GISS debe proceder, de manera urgente, a analizar la información obrante en las bases de datos de sus diferentes sistemas de información, relativa a los costes de producción de las aplicaciones informáticas desarrolladas con medios propios, con el fin de inventariar y activar en el balance de situación del sistema de Seguridad Social este inmovilizado intangible, mediante su registro en la masa patrimonial de la entidad del sistema que obtenga, a partir de los mismos, rendimientos económicos o un potencial de servicio, tal y como disponen los puntos 4º y 5º del Marco conceptual y la Norma de Reconocimiento y Valoración (en adelante NRV) 4ª de la APGCPSS.

2.- Todos los elementos que integran el inventario contable de esta cuenta, a 31 de diciembre de 2019, carecen de número de inventario, lo que imposibilita su control y seguimiento adecuado.

3.- Existen apuntes globales ("*suministro de bienes informáticos software*"; "*actualización y ampliación de licencias de software*", entre otros) por un valor contable acumulado de, al menos, 5.806.382,70 euros, donde se engloban numerosos elementos, dificultando, de nuevo, su localización y control.

4.- La información y descripción de los activos recogida en el inventario contable, en numerosas ocasiones, es insuficiente, impidiendo conocer la naturaleza de los elementos contabilizados, así como su adecuada valoración, debido tanto a la confusa o imprecisa descripción de los elementos como a la posible activación de gastos de mantenimiento y actualizaciones de licencias o software, incumpliendo con ello la NRV 4ª de la APGCPSS dado que, en ningún caso, podrán figurar en el activo los gastos necesarios para el funcionamiento de la aplicación informática.

Así, se ha verificado la existencia de, al menos, 59 partidas (sobre un total de 595) que atendiendo a su descripción (servicios de mantenimiento, actualización, ampliación y mantenimiento de productos, entre otros), repetición en el tiempo y reiteración de su importe en varias mensualidades, inducen a pensar que se trata de gastos necesarios para la prestación del potencial de servicios de los activos.

El importe de las partidas correspondientes a servicios de mantenimiento de aplicaciones informáticas acumula, a 31 de diciembre de 2019, un valor contable de, al menos, 4.228.203,31 euros.

Asimismo, se ha verificado la activación en esta cuenta de desembolsos correspondientes a servicios de actualizaciones de aplicaciones informáticas, así como de renovación de licencias, servicios de consultoría y facturas donde no se especifica la naturaleza de la compra del bien o servicio. Las partidas correspondientes a actualizaciones de aplicaciones informáticas acumulan, al menos, un valor contable de 25.111.425,67 euros; las relativas a renovaciones acumulan, al menos, un valor contable de 340.814,88 euros, y las derivadas de servicios de consultoría ascienden, al menos, a un valor contable de 52.227,96 euros.

Este Tribunal considera que de acuerdo con las NRV aplicables, estas partidas deben considerarse gastos del ejercicio en que se incurrió (al ser gastos necesarios para que el activo pueda continuar prestando su potencial de servicios en condiciones de normalidad), por lo que no deberían formar parte de este inventario, provocando una sobrevaloración en el saldo de los activos del balance de este servicio común y una infravaloración de los gastos reconocidos en su cuenta del resultado económico-patrimonial.

5.- A 31 de diciembre de 2019, el número de partidas que componen el inventario contable de esta cuenta se eleva a un total de 595, de las cuales, 389, con un valor de adquisición de 115.966.109,16 euros (55,70 % del total del valor de adquisición) se encuentran totalmente amortizadas. El elevado número de elementos patrimoniales y la valoración inicial asignada a activos que se encuentran totalmente amortizados, debido a su antigüedad, conlleva la necesidad de realizar un análisis pormenorizado y, posteriormente, efectuar una depuración de aquellos elementos activados que puedan ser objeto de baja en cuentas por haber alcanzado el final de su vida útil estimada y, presumiblemente, encontrarse en desuso al no hallarse en condiciones de prestar servicios a las entidades y servicios comunes que integran el sistema de Seguridad Social.

6.- El saldo de esta cuenta incluye numerosas partidas representativas de adquisiciones de derechos de uso de aplicaciones informáticas que prestan su potencial de servicios en sujetos

contables (entidades gestoras y servicios comunes del sistema de Seguridad Social) distintos a la GISS.

Este Tribunal considera que las aplicaciones informáticas que prestan su potencial de servicios en entidades distintas a la GISS, a pesar de que hayan sido financiadas con cargo a los créditos presupuestarios de este servicio común, de acuerdo con lo establecido en el Marco conceptual de la contabilidad de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social (puntos 4º y 5º de la APGCPSS) y en sus NRV, deben reflejarse contablemente en el balance de la entidad que obtenga rendimientos económicos o un potencial de servicios en el futuro, debiendo proceder la GISS al traspaso contable de los saldos correspondientes a las diferentes entidades.

En el trámite de alegaciones el Gerente de Informática de la Seguridad Social manifiesta que, conforme a las NRV de la APGCPSS, la GISS debe recoger en su balance dichos activos en la medida en que han sido producidos y elaborados por ella y no por el resto de las entidades gestoras y servicios comunes del citado sistema.

Asimismo, señala que, conforme a lo dispuesto en el artículo 74 bis del TRLGSS, corresponde a la GISS la gestión y administración única de todos los elementos informáticos del sistema de Seguridad Social, en su calidad de servicio común, con independencia de la entidad del sistema que lo pueda estar utilizando.

Finalmente manifiesta que el fraccionamiento por entidades de las aplicaciones informáticas, y la consecuente asunción por dichas entidades de los correlativos gastos de mantenimiento, podría ser contrario al Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, así como otras normas.

Este Tribunal considera, tal y como se ha indicado anteriormente, que, en base a lo dispuesto en el Marco conceptual de la APGCPSS, las aplicaciones informáticas que prestan su potencial de servicios en entidades diferentes a la GISS no cumplen con la definición de activo actualmente recogida en el apartado 4º de su primera parte. Por ello, no deben incluirse en el patrimonio de la GISS, sino en el de las entidades donde son utilizadas y se obtienen rendimientos económicos.

Esta situación ya ha sido expuesta por este Tribunal en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado relativas a los ejercicios 2018 y 2019, no siendo posible determinar la cuantía correspondiente a cada entidad (de acuerdo con la información obrante en el inventario contable de esta cuenta) si bien, dada la relevancia cualitativa y cuantitativa de los activos registrados en esta cuenta así como la falta de activación de las aplicaciones informáticas desarrolladas con medios propios, la información recogida en esta cuenta podría alterar la imagen fiel que las cuentas anuales deben proporcionar con respecto al patrimonio de este servicio común.

II.2.3.3. INMOVILIZADO MATERIAL

La APGCPSS define el inmovilizado material como el conjunto de elementos patrimoniales tangibles, muebles o inmuebles, que se utilizan de manera continuada por las entidades en la producción de bienes y servicios públicos, o para sus propósitos administrativos, que no están destinados a la venta y de los que se espera una vida útil mayor a un año.

II.2.3.3.a) Terrenos y construcciones administrativas

En el ejercicio 2018 no se produjo el traslado de las cuentas 210 “Terrenos y bienes naturales” y 211 “Construcciones administrativas” desde los estados contables de la TGSS a la GISS,

provocando que al cierre de dicho ejercicio este grupo de cuentas se encontrase infravalorado en un importe de 117.306.122,89 euros (valor contable de los terrenos -9.465.271,83 euros- y construcciones administrativas -107.840.851,06 euros-) dado que, a 31 de diciembre de 2018, figuraban en el balance de la TGSS.

En el momento de su constitución como servicio común con personalidad jurídica propia, la GISS debió solicitar la adscripción de estos bienes (finalmente solicitada el 17 de julio de 2019 y concedida por la TGSS el 22 de agosto de 2019), procediendo a su registro contable. Como consecuencia de esta situación, las cuentas 210 “Terrenos y bienes naturales” y 211 “Construcciones” de la TGSS están sobrevaloradas en 9.465.271,83 euros y 107.840.851,06 euros, y las mismas cuentas de la GISS infravaloradas en los mismos importes. Además, hasta el ejercicio 2018 este inmueble fue amortizado por la TGSS, por lo que su resultado económico-patrimonial se encuentra infravalorado en el importe de la dotación a la amortización de dicho ejercicio (1.260.555,84 euros) y el de la GISS sobrevalorado en esa misma cantidad.

A 31 de diciembre de 2019 el valor inicial de los elementos de estas dos cuentas permanece inalterable, habiéndose incrementado el importe correspondiente a la amortización acumulada de las construcciones. En consecuencia, el valor contable de la cuenta 210 permanece invariable con respecto al ejercicio anterior (contabilizado en las cuentas anuales de la TGSS) y el de la cuenta 211 se ha visto reducido a 106.578.990,58 euros, como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 11
CONSTRUCCIONES ADMINISTRATIVAS
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Cuentas	Denominación	Ejercicio		Variación absoluta	Variación relativa
		2018	2019		
211	Construcciones administrativas	0,00	115.786.787,97	115.786.787,97	N/P
2811	Amortización acumulada	0,00	9.207.797,39	9.207.797,39	N/P
Valor contable		0,00	106.578.990,58	106.578.990,58	N/P

Fuente: Cuentas anuales GISS.

A 31 de diciembre de 2019 el saldo de estas dos cuentas representa el 47,73 % del valor contable de la masa de inmovilizado de la GISS.

II.2.3.3.b) Maquinaria y utillaje

La cuenta 214 “Maquinaria y utillaje” recoge las adquisiciones de bienes de equipo utilizados para la prestación de servicios que constituyen la actividad del sujeto contable, siendo su valoración inicial, amortización acumulada y valor contable, al cierre de los ejercicios fiscalizados, la recogida en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 12
MAQUINARIA Y UTILLAJE
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Cuentas	Denominación	Ejercicio		Variación absoluta	Variación relativa
		2018	2019		
214	Maquinaria y utillaje	5.807.494,38	3.721.316,96	-2.086.177,42	-35,92
2814	Amortización acumulada	2.707.746,37	1.776.811,09	-930.935,28	-34,38
Valor contable		3.099.748,01	1.944.505,87	-1.155.242,14	-37,27

Fuente: Cuentas anuales GISS.

Como se recoge en el cuadro anterior, en el ejercicio 2019 el valor contable de esta cuenta tuvo una disminución del 37,27 % con respecto al saldo del ejercicio anterior, motivado, principalmente, por el traspaso efectuado a otras cuentas, por un importe global de su valor de adquisición de 2.139.833,41 euros.

El principal traspaso (89,37 % del importe total) se ha efectuado a la cuenta 215 “*Instalaciones técnicas*” por un valor de adquisición de 1.912.465,43 euros correspondiente al “*cableado estructurado*” de diversas entidades gestoras y servicios comunes, entre las cuales figuran dos registros correspondientes al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) por un importe de adquisición global de 246.672,21 euros, entidad gestora que no se encuentra adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y el control y gestión de sus inversiones y elementos informáticos no depende de la GISS, motivo por el cual estas inversiones no deberían figurar en el patrimonio de la GISS, siendo necesario su traspaso contable a la precitada entidad gestora.

Las principales incidencias observadas en el análisis del inventario de esta cuenta son:

1.- Numerosos elementos (el 88,89 % del total de registros), con un valor contable de 1.944.505,87 euros, no disponen de número de inventario y, en muchos otros, la descripción de los elementos es insuficiente y no permite conocer su naturaleza impidiendo verificar su adecuada contabilización, así como el seguimiento y control de los elementos inventariados.

2.- A pesar de las tareas de depuración de los elementos inventariados, iniciadas en el ejercicio 2019, continúan existiendo partidas globales con un valor contable de 462.073,33 euros que no describen la naturaleza de los elementos activados en esta cuenta.

3.- Se ha verificado la existencia de elementos inventariados, con un valor contable de 81.782,02 euros, que, atendiendo a su descripción (“*reparación de unidades de climatización*”, “*reparación de sistemas de seguridad*” y “*reparación de sistemas de incendios*”) corresponden a desembolsos vinculados a operaciones que tienen naturaleza de gastos y, en consecuencia, no cumplen los requisitos exigidos en las NRV para proceder a su activación en las cuentas del inmovilizado material.

II.2.3.3.c) *Instalaciones técnicas*

La cuenta 215 “*Instalaciones técnicas y otras instalaciones*” recoge, entre otras, las unidades complejas de uso especializado que comprenden edificaciones, maquinaria, material, piezas, o elementos, incluidos los sistemas informáticos que, aun siendo separables por naturaleza, están ligados de forma definitiva para su funcionamiento y sometidos al mismo ritmo de amortización.

En el siguiente cuadro se recoge la valoración inicial, amortización acumulada y valor contable de esta cuenta al cierre de los ejercicios fiscalizados:

CUADRO N.º 13
INSTALACIONES TÉCNICAS
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Cuentas	Denominación	Ejercicio		Variación absoluta	Variación relativa
		2018	2019		
215	Instalaciones técnicas y otras instalaciones	5.653.889,10	8.991.727,89	3.337.838,79	59,04
2815	Amortización acumulada	1.698.485,25	3.991.650,46	2.293.165,21	135,01
Valor contable		3.955.403,85	5.000.077,43	1.044.673,58	26,41

Fuente: Cuentas anuales GISS.

El valor contable de esta cuenta tuvo un incremento del 26,41 % en el ejercicio 2019 con respecto al ejercicio precedente, motivado principalmente por el volumen de traspasos efectuados desde otras cuentas, los cuales ascendieron a un importe global de 3.264.403,65 euros de su valor de adquisición, todo ello derivado del proceso de depuración de inventarios iniciado por la GISS en el año 2019, procediendo a la reclasificación de numerosos elementos entre cuentas.

Las principales incidencias observadas en el análisis de su inventario son:

1.- El saldo de esta cuenta, a 31 de diciembre de 2019, presenta numerosas partidas representativas de elementos que prestan su potencial de servicios en sujetos contables diferentes a la GISS (TGSS e INSS, principalmente). Debido a la deficiente descripción de los bienes recogida en el inventario no se puede determinar con fiabilidad el importe de esta incidencia, pero se eleva, al menos, a un total de 2.051.597,92 euros de valor contable que la GISS debe analizar con el fin de proceder a contabilizar su baja en el patrimonio y su correspondiente traspaso al patrimonio de la entidad donde los activos prestan su potencial de servicios.

Con independencia de lo anterior, se ha verificado la existencia de dos partidas con un valor contable de 101.348,42 euros, representativas de elementos que prestan su potencial de servicios en el INGESA, entidad gestora no adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y cuyo control y gestión de las inversiones y elementos informáticos no depende de la GISS.

2.- Numerosos elementos (92,59 % del total) carecen de número de inventario ascendiendo su valor contable a 4.924.556,51 euros, lo cual representa un 98,49 % del valor contable de esta cuenta a 31 de diciembre de 2019. Esta situación conlleva una falta de control adecuado y seguimiento de los elementos que componen el saldo de esta cuenta.

II.2.3.3.d) Mobiliario, equipos de oficina y otros electrodomésticos

Esta cuenta presenta la siguiente valoración inicial, amortización acumulada y valor contable al cierre de los ejercicios fiscalizados:

CUADRO N.º 14
MOBILIARIO, EQUIPOS DE OFICINA Y ELECTRODOMÉSTICOS
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Cuentas	Denominación	Ejercicio		Variación absoluta	Variación relativa
		2018	2019		
216	Mobiliario, equipos de oficina y electrodomésticos	7.092.333,79	4.864.093,92	-2.228.239,87	-31,42
2816	Amortización acumulada	4.176.208,67	2.662.094,09	-1.514.114,58	-36,26
Valor contable		2.916.125,12	2.201.999,83	-714.125,29	-24,49

Fuente: Cuentas anuales GISS.

Las principales incidencias observadas en el análisis del inventario de esta cuenta son:

1.- A 31 de diciembre de 2019, un total de 230 elementos carecen de número de inventario, lo cual representa un 49,78 % sobre el total de elementos inventariados en esta cuenta (462) dificultando, de esta forma, su seguimiento y adecuado control. Su valor contable asciende a 2.002.687,15 euros, lo cual representa un 90,95 % de dicho valor.

2.- El inventario incluye 22 partidas que constituyen apuntes globales (“*diverso material*”, “*mobiliario G/SS*”) sin presentar una desagregación conforme a la naturaleza de sus elementos integrantes. El valor contable de estas partidas asciende a 418.905,41 euros.

3.- Un total de 126 elementos (27,27 %) se encuentran totalmente amortizados (su valor de adquisición asciende a 452.524,49 euros) y, por su antigüedad, podrían estar en desuso, siendo necesario efectuar un análisis de estos con el fin de verificar si dichos elementos se encuentran en funcionamiento y, en caso contrario, proceder a tramitar su baja en cuentas.

4.- Se ha verificado la aplicación de tasas de amortización diferentes en los elementos que componen el inventario de esta cuenta, variando las mismas entre un 4,5 % y un 23,18 %, lo cual supone un incumplimiento del principio de uniformidad aplicable de conformidad con lo establecido en la APGCPSS, provocado, en ocasiones, por la inadecuada inclusión en esta cuenta de elementos cuya naturaleza corresponde a instalaciones técnicas.

En relación con esta cuenta, la GISS ha manifestado que se encuentra actualmente inmersa en un proceso de implantación de una aplicación informática de gestión de su inventario donde se recojan los elementos que se encuentran catalogados bajo esta naturaleza, con la finalidad de efectuar su control y seguimiento.

II.2.3.3.e) Equipos para procesos de información

La GISS dispone de una aplicación informática (“*REMEDY*”) cuya finalidad es la gestión, mantenimiento, localización y control de los elementos que integran el saldo de la cuenta 217 “*Equipos para procesos de información*”.

Esta aplicación se encuentra estructurada, fundamentalmente, en dos módulos:

- “Módulo de expedientes de contratación”, donde se procede a dar de alta, de manera global, todos los activos integrantes de un expediente de contratación, una vez certificada la conformidad de su entrega. En este módulo se indica el número total de elementos, así como el precio unitario

de cada uno de ellos, si bien en dicho precio no se incluyen ni los impuestos, ni aquellos posibles descuentos concedidos por la empresa adjudicataria. El motivo de esta forma de valoración es facilitar el cálculo para la posterior elaboración de los pliegos de prescripciones técnicas de los expedientes de contratación relativos al mantenimiento de estos elementos, ya que la base para determinar el importe de licitación de estos contratos es un porcentaje sobre el precio unitario y el número de bienes afectados por este mantenimiento.

- “Módulo de activos”, donde se individualizan (desagregan) los bienes que integran los expedientes de contratación. En este módulo se identifica el activo (ubicación, número de inventario GISS, número de serie, entidad y provincia, entre otros) es decir, figuran los datos técnicos de ubicación y contractuales, sin embargo, no contiene ninguna valoración económica del elemento.

Una vez elaborada esta información se remite a la Intervención Delegada en los servicios centrales de la GISS para su traslado y elaboración del inventario contable, asignando el valor de adquisición de cada uno de los bienes en base a la información contenida en el expediente de contratación. La Intervención Delegada es la encargada de la elaboración, mantenimiento, seguimiento y control del inventario contable, cuyos datos de valoración económica han de coincidir con la información recogida en los estados financieros de la GISS.

Este Tribunal ha verificado que no existe un flujo de información directa entre la aplicación informática “REMEDY” (inventario de gestión) y el inventario contable justificativo del saldo de esta cuenta, provocando diferencias entre la información obrante en ambas bases de datos (v.gr.: en el inventario contable no figura el número de inventario de gestión imposibilitando su localización) que dificultan y, en numerosas ocasiones, impiden la identificación de elementos en ambos inventarios.

En el siguiente cuadro se muestra la valoración inicial, amortización acumulada y valor contable de los activos registrados en esta cuenta en cada uno de los ejercicios fiscalizados:

CUADRO N.º 15
EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Cuentas	Denominación	Ejercicio		Variación absoluta	Variación relativa
		2018	2019		
217	Equipos para procesos de información	294.222.633,21	300.155.185,50	5.932.552,29	2,02
2817	Amortización acumulada	217.970.365,18	232.230.822,94	14.260.457,76	6,54
Valor contable		76.252.268,03	67.924.362,56	-8.327.905,47	-10,92

Fuente: Cuentas anuales GISS.

El valor contable ha experimentado, al cierre del ejercicio 2019, una disminución del 10,92 % con respecto al ejercicio precedente, por los motivos que se exponen a continuación.

La principal variación en el saldo de esta cuenta, en 2019, viene motivado por las obligaciones reconocidas en dicho ejercicio (9.789.404,77 euros). No obstante, en dicho ejercicio no figuran registradas ni en contabilidad financiera ni presupuestaria dos facturas, por un importe global de 121.173,30 euros, emitidas a la GISS en concepto de suministros de equipos informáticos, ya que corresponden a operaciones omitidas que se registraron, presupuestaria y financieramente, en el ejercicio 2020. Los gastos presupuestarios de 2019 se materializaron a través de 22 expedientes

de contratación, destacando la concentración de la facturación de estos elementos en 10 empresas proveedoras, las cuales facturaron un total de 9.474.052,71 euros.

El resto de las altas producidas en esta cuenta en el ejercicio 2019 derivan de diferentes regularizaciones (148.850,81 euros) y traspasos procedentes de otras cuentas (296.350,71 euros)

Por su parte, las bajas producidas en el ejercicio se concentran en dos tipos de operaciones:

- Bajas contables (17 registros) por un importe global de 1.414.273,13 euros.
- Traspasos efectuados a otras cuentas de inmovilizado por un importe global de 2.844.099,87 euros, destacando los traspasos efectuados a la cuenta 206 “*Aplicaciones informáticas*” por importe de 2.797.271,32 euros.

Por su parte, el saldo de la cuenta 2817 “*Amortización acumulada de equipos para procesos de información*” representa, a 31 de diciembre de 2019, el 77,37 % del valor de adquisición de los bienes contabilizados, lo cual evidencia que un gran volumen de los bienes contabilizados se encuentra totalmente amortizado pudiendo haber agotado su vida útil y, en consecuencia, su potencial de servicio.

En 2019 la GISS inició un proceso de depuración y desagregación de los apuntes globales recogidos en el inventario de esta cuenta a 31 de diciembre de 2018, motivo por el cual se efectuaron numerosas bajas contables y operaciones de traspasos y reclasificaciones entre cuentas. Su objetivo era vincular cada apunte global recogido en el inventario contable de esta cuenta con la información recogida en la aplicación “REMEDY”, incorporando en cada elemento, de forma individualizada, su descripción técnica, número de inventario, ubicación, entidad de destino y valor contable. Producto de este trabajo de depuración el número de elementos recogidos en el inventario contable pasó de 32.375 elementos, a 31 de diciembre de 2018, a 160.945 a 31 de diciembre de 2019.

No obstante, como se expone posteriormente, a pesar de la importante labor desarrollada en este ámbito se ha verificado que siguen persistiendo numerosas deficiencias que afectan a la calidad de la información recogida en el inventario contable.

Especial relevancia adquiere en este apartado la adquisición de equipos para procesos de información mediante contratos que incluyen cláusulas de recompra. En este tipo de contratos el pago total por la GISS de los bienes a suministrar se efectúa: parte en dinero y parte mediante la entrega de otros bienes de similares características, generalmente en desuso, sin potencial de servicios y totalmente amortizados. Los activos entregados son valorados en un importe aceptado por la empresa adjudicataria del contrato de los nuevos equipos y descontado en el pago del precio del contrato.

En el año 2018, la GISS adjudicó seis contratos de suministros de equipos para procesos de información que llevaban asociados la entrega de otros bienes de similares características, cuya valoración económica se elevó a un importe de 251.000 euros, aplicado a la cuenta del resultado económico-patrimonial de este servicio común mediante un cargo negativo en la cuenta 671 “*Pérdidas procedentes del inmovilizado material*” de acuerdo con el criterio recogido en el Oficio de 28 de noviembre de 2012, de la IGSS, sobre el registro contable de los contratos de recompra o con descuento, donde se establece que la valoración económica de los bienes entregados debe quedar reflejada en la cuenta del resultado económico-patrimonial.

Sin embargo, en el inventario contable del ejercicio 2019 se ha verificado la existencia de una partida consistente en un apunte de signo negativo por valor de 114.062 euros, correspondiente al valor asignado a los elementos entregados en concepto de recompra en expedientes de contratación de suministros de equipos informáticos tramitados en dicho año. Este importe debió reconocerse como un ingreso en la cuenta del resultado económico-patrimonial del ejercicio 2019 (de acuerdo con el criterio expuesto en el citado Oficio) y no mediante un apunte de signo negativo en la cuenta 217 “Equipos para procesos de información”, debiendo regularizar dicha situación.

En estos contratos de recompra las empresas adjudicatarias, además de aceptar el pago parcial del importe total del contrato mediante la entrega de bienes de similares características, deben retirar los elementos incluidos en el expediente en los plazos establecidos por la GISS, y mientras dicha retirada no se lleve a cabo los bienes permanecen en el inventario de la GISS (en este caso, clasificados como un activo circulante). Sin embargo, este Tribunal ha verificado la existencia de numerosos elementos pendientes de retirar por parte de las empresas adjudicatarias. Por ello este servicio común debe regularizar y reclasificar los elementos que permanecen en esta situación e instar a las empresas adjudicatarias a retirar estos elementos entregados en el acuerdo de recompra, a la mayor brevedad posible, y posteriormente a darlos de baja contablemente con el objetivo de que el inventario contenga los bienes que realmente tengan potencial de servicio⁹.

Como ya se ha expuesto anteriormente, a pesar de la importante labor de depuración, desarrollada por la GISS en 2019, desglosando partidas con importes globales, practicando ajustes y regularizaciones en el inventario contable justificativo del saldo de la cuenta 217 a 31 de diciembre de 2018, este Tribunal ha verificado que dicho inventario contable continúa manteniendo deficiencias que afectan a la calidad de la información que recogen las cuentas anuales, entre las cuales destacan las siguientes:

1. En numerosos registros la descripción de los bienes es insuficiente (“RACK armarios”; “Factura 180073”; “Servicio suministro hardware” y “Renovación equipamiento Red”, entre otros) impidiendo conocer su naturaleza y adecuada contabilización y con ello verificar el cumplimiento de la Resolución de la IGAE, de 14 de diciembre de 1999, por la que se regulan determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio. Por su definición y contenido, en numerosos casos, no se puede determinar si son inversiones apropiadas para reconocerse en esta cuenta o si pudieran corresponder a gastos corrientes, si bien, el valor contable de estas partidas, estimado por este Tribunal asciende, al menos, a 9.717.207,12 euros.
2. Se ha verificado la existencia de, al menos, 160 elementos que presentan incidencias en el número de inventario, bien por carecer de él, o por presentar una extensión distinta a los doce dígitos de identificación establecidos por la GISS. Su valor contable asciende a 18.371.988,71 euros.
3. Existen diferentes apuntes que corresponden a adquisiciones globales realizadas en el ejercicio 2019 cuyo valor de adquisición se eleva a 7.148.566,06 euros (73,02 % del total de inversiones efectuadas en dicho ejercicio) pendientes de desagregación de los elementos que las componen.

⁹ En este sentido la NRV 2ª “Inmovilizado material” de la APGCPSS en su apartado 9 (*Activos dados de baja y retirados del uso*) manifiesta que “*Todo elemento componente del inmovilizado material que haya sido objeto de venta o disposición por otra vía, debe ser dado de baja del balance, al igual que cualquier elemento del inmovilizado material que se haya retirado de forma permanente de uso, siempre que no se espere obtener rendimientos económicos o potencial de servicios adicionales por su disposición. Los resultados derivados de la baja de un elemento deberán determinarse como la diferencia entre el importe neto que se obtiene por la disposición y el valor contable del activo. El saldo que hubiese, en su caso, en la cuenta específica de patrimonio neto relativa a dicho inmovilizado, se traspasará al resultado del ejercicio*”.

4. Un total de 1.403 apuntes tienen el número de inventario duplicado. Su valor contable, a 31 de diciembre de 2019, es de 14.070.629,69 euros.
5. El inventario contable a 31 de diciembre de 2019 contiene 160.945 registros, habiéndose verificado que el 54,81 % (88.209, con un valor de adquisición de 167.283.777,44 euros) corresponden a elementos adquiridos con anterioridad al año 2012, lo cual supone que al cierre del ejercicio 2019 estos elementos, de acuerdo con el régimen de amortización aplicado (8 años), se encuentran totalmente amortizados.

La antigüedad de estas partidas, así como la obsolescencia tecnológica propia de estos elementos, permite inferir de forma razonable que un elevado número de elementos se encuentren en desuso y carentes de potencial de servicio.

Esta afirmación se ve además refrendada al analizar la información obrante en el inventario contable de esta cuenta, donde en su campo "*Nombre del centro*" figuran conceptos tales como "*Almacén equipos retirados*", "*Equipos no localizados*", "*Almacén destrucción*"; "*Almacén de recompras*", "*Almacén servicio técnico*" y "*Almacén ficticio*" con un total de 30.672 elementos (19,06 % de los elementos activados en el inventario) cuyo valor de adquisición se eleva a un importe de 90.979.302,53 euros (30,31 % del valor de adquisición de la cuenta 217) y un valor contable de 3.509.666,97 euros (5,17 % del total).

Este Tribunal considera que estas partidas constituyen una evidencia objetiva que acredita la existencia en el inventario de elementos que no representan activos con potencial de servicios para el desempeño de la actividad principal de este servicio común, debiendo proceder a analizar si los mismos reúnen las condiciones necesarias para prestar dicho potencial de servicios y, en caso contrario, proceder a su baja en contabilidad, o en el supuesto de que la GISS considere que de los mismos puede obtener algún rendimiento en su posterior venta (contratos de recompra) registrarlos contablemente dentro de la masa de activo corriente o circulante debido a que su finalidad no es la de prestar servicios en la actividad principal de la GISS, sino convertirse en instrumento de pago en especie en contratos de recompra.

Su baja en contabilidad supondría el reconocimiento en la cuenta del resultado económico-patrimonial de una pérdida valorada en, al menos, 3.509.666,97 euros derivada del valor contable de estos activos en desuso.

6. A 31 de diciembre de 2019, esta cuenta presenta una valoración inicial de 300.155.185,50 euros y un valor contable de 67.924.362,56 euros, importe que corresponde a elementos utilizados por la GISS y por el resto de las entidades gestoras y servicios comunes adscritos a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones. De acuerdo con lo establecido en el Marco conceptual de la contabilidad de las entidades que integran el sistema de Seguridad Social, puntos 4º y 5º de la APGCPSS, lo adecuado es que estos activos se reflejen contablemente en el balance de la entidad que obtenga, a partir de los mismos, rendimientos económicos o un potencial de servicio en el futuro, no siendo posible determinar la cuantía correspondiente a cada entidad con la información recogida en el inventario contable. Por ello, la GISS debe efectuar las actuaciones necesarias tendentes a determinar los activos que prestan su potencial de servicios en cada sujeto contable y, posteriormente, dar de baja en sus estados financieros los elementos representativos de naturaleza informática que prestan dicho potencial en otras entidades distintas, procediendo a su traspaso contable.

Asimismo, en dicho inventario se recogen 21 registros representativos de elementos localizados en organismos que no se encuentran adscritos a la mencionada Secretaría de Estado (INGESA, IMSERSO y Servicio Público de Empleo Estatal -SEPE-) cuyo valor de adquisición es de

86.643,91 euros -con una amortización acumulada del 86,83 %- o elementos donde no figura su centro de ubicación (920 elementos con un valor contable, a 31 de diciembre de 2019, de 12.686.985,64 euros).

La GISS debe analizar la información relativa a los elementos donde no figura su centro de ubicación, verificando si corresponden a elementos no localizados o en desuso, entre otras situaciones, y en su caso, proceder a reconocer la baja en cuentas e inventario de las partidas representativas de tales activos.

Asimismo, debe dar de baja en sus estados financieros aquellos elementos adscritos a entidades u organismos en los que prestan su potencial de servicio pero que no dependen de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y a los que deben ser traspasados.

Estas deficiencias revelan que los inventarios contables no constituyen un instrumento adecuado para la gestión y control del inmovilizado, situación que se ve agravada por el hecho de que la GISS no disponga de aplicaciones informáticas que permitan obtener un inventario físico de los elementos del inmovilizado.

Las incidencias relacionadas a lo largo de este epígrafe suponen un incumplimiento de los principios contables de devengo, prudencia, uniformidad y no compensación; de los requisitos de claridad y fiabilidad exigibles a la información y definición de los elementos de las cuentas anuales establecidos en el Marco conceptual de la APGCPSS afectando a la imagen fiel del patrimonio de su activo no corriente, referida a los ejercicios 2018 y 2019.

II.2.4. Cuenta del resultado económico-patrimonial

El resumen de la cuenta del resultado económico-patrimonial de la GISS en los ejercicios 2018 y 2019 se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 16
CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL
(En euros)

Conceptos	2019	2018
Ingresos de gestión ordinaria	675,09	2.305,97
Gastos de gestión ordinaria	(267.978.923,64)	(249.582.936,72)
Resultado (Ahorro o Desahorro) de la gestión ordinaria	(267.978.248,55)	(249.580.630,75)
Bajas y enajenaciones	(607.535,30)	232.889,96
Resultado de las operaciones no financieras	(268.585.783,85)	(249.347.740,79)
Deterioro de valor, bajas y enajenaciones de activos y pasivos financieros. Otros	(1.290,00)	0,00
Resultado de las operaciones financieras	(1.290,00)	0,00
Resultado (Ahorro o Desahorro) neto del ejercicio	(268.587.073,85)	(249.347.740,79)
Ajustes de la cuenta del resultado del ejercicio anterior (Acreedores Omitidos a 31/12/2017)		(1.026.111,20)
Resultado del ejercicio anterior ajustado		(250.373.851,99)

Fuente: Cuentas anuales GISS.

De acuerdo con el artículo 74 del TRLGSS la TGSS es el servicio común del sistema de Seguridad Social, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican

todos los recursos económico-financieros del Sistema, teniendo a su cargo los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones de este sistema.

En consecuencia, el conjunto agregado de entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social se configura como un único sujeto económico, donde la TGSS se constituye, en su calidad de titular del patrimonio único de la Seguridad Social, como la central patrimonial del sistema, relacionándose con el resto de entidades, a lo largo del ejercicio, por medio de cuentas de relaciones internas que se saldan a final de ejercicio contra cuentas de neto patrimonial existentes en el resto de entidades y servicios comunes, absorbiendo la TGSS los resultados negativos de cada una de estas entidades y servicios. De este modo, la TGSS asume el saldo de las cuentas de enlace del resto de entidades y servicios comunes (entre ellos la GISS) que integran el sistema de la Seguridad Social, así como los resultados producidos en estas entidades, reflejándose en la TGSS el neto patrimonial existente en las diferentes entidades.

Así, la cuenta 101 *“Tesorería General. Cuenta de neto patrimonial”* recoge en los servicios centrales de cada entidad gestora y servicio común (excepto TGSS) el neto patrimonial existente en dichas entidades y servicios como consecuencia de sus relaciones con la TGSS.

Su correspondencia se encuentra en la cuenta 240 *“Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Cuenta de neto patrimonial”* donde se recoge, en los servicios centrales de la TGSS, el neto patrimonial existente en el resto de las entidades gestoras y servicios comunes.

En las cuentas anuales de la GISS, de conformidad con la APGCPSS, se recogen las cuentas del ejercicio anterior a efectos de su comparación. En este sentido, conviene señalar que en el ejercicio 2019 se han registrado en la cuenta 120 *“Resultados de ejercicios anteriores”* ajustes en el patrimonio neto derivados de cambios de criterios contables y correcciones de errores de ejercicios anteriores. Esto supone que el patrimonio neto inicial del ejercicio 2019 está ajustado por esos importes, siendo diferente al patrimonio neto final del ejercicio 2018. En concreto, el patrimonio neto inicial está ajustado en un importe de 1.026.111,20 euros. El motivo de estas anotaciones contables es la corrección de errores por obligaciones reconocidas y liquidadas en el ejercicio 2019, derivadas de operaciones devengadas y no registradas en el ejercicio 2018, todo ello en aplicación de la Instrucción quinta apartado 1.1.e) de la Resolución de 22 de noviembre de 2019 de la IGSS, por la que se dictan las instrucciones de cierre contable del ejercicio 2019 para las entidades que integran el sistema de Seguridad Social.

Como se ha expuesto, el importe total de estos ajustes se elevó a 1.026.111,20 euros, donde se incluye el importe correspondiente al gasto devengado en diciembre de 2018 por la paga extraordinaria de los empleados de la GISS (262.640,91 euros) abonado en junio de 2019, atendiendo de esta forma lo manifestado por este Tribunal en la Declaración de la Cuenta General del Estado del ejercicio 2018.

El resto del saldo (763.470,29 euros) corresponde a operaciones de gastos corrientes pendientes de aplicar a presupuesto del año de su devengo. En consecuencia, son operaciones que no se contabilizaron ni reconocieron en los estados contables en su año de generación. Estos gastos se imputaron al presupuesto del ejercicio 2019 y su objetivo, al trasladar estas operaciones a la cuenta 120 *“Resultado del ejercicio anterior”* desde las cuentas de gastos correspondientes, es eliminar el efecto del reconocimiento de estas acciones en la cuenta del resultado económico-patrimonial del ejercicio corriente.

A este respecto, la GISS no ha podido justificar el motivo por el que estas operaciones, que tuvieron su origen -mayoritariamente- en el último trimestre del ejercicio 2018 (aunque también incluye un importe de 14.362,17 euros que se remonta al periodo 2015/2017) no tuvieron su reflejo contable

hasta el ejercicio 2019, así como las razones por las que no figuran registradas en la cuenta 413 “Acreedores por operaciones devengadas” al cierre del ejercicio 2018, donde deben registrarse aquellas operaciones devengadas al cierre del ejercicio, derivadas de la adquisición de activos o de la ejecución de gastos, que no han sido aplicadas a presupuesto, al no haberse dictado los actos administrativos de reconocimiento de las correlativas obligaciones presupuestarias.

Finalmente, en relación con las partidas de gasto más relevantes, atendiendo a su representatividad sobre los gastos de gestión ordinaria, destacan los aprovisionamientos, que responden en su práctica totalidad a trabajos de carácter informático realizados por terceros (36,33 % en 2018 y 35,76 % en 2019) y los gastos de personal (22,14 % en 2018 y 21,50 % en 2019). Ambos, objeto de análisis en los subapartados II.3 y II.4 del presente Informe.

II.3. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

II.3.1. Introducción

La GISS, como servicio común del sistema de Seguridad Social, se encuentra sujeta a las prescripciones de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) al formar parte del sector público, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 3.1.b) del citado texto legal.

Como ya se ha expuesto anteriormente, la GISS adquirió personalidad jurídica el 29 de junio de 2017. En consecuencia, en los expedientes de contratación cuya licitación se inició con anterioridad a dicha fecha el órgano de contratación era el Director General de la TGSS, mientras que en los iniciados con posterioridad, dicha competencia pasó a corresponder al Gerente de la GISS.

En este sentido el Real Decreto 903/2018, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, estableció en su DA segunda la siguiente previsión: *“Una vez asignado presupuesto propio y diferenciado, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social se subroga en los derechos y obligaciones que deriven de todas las relaciones jurídicas vigentes que la Tesorería General de la Seguridad Social haya suscrito para el desempeño de las funciones que aquella tiene atribuidas sobre la gestión y administración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de la Seguridad Social.”*

Sin embargo, en dicha DA no se introdujo ninguna modificación con respecto a las funciones que asume la GISS en el marco de la contratación, limitándose la competencia de la Gerencia a la *“formalización de contratos administrativos y privados necesarios para el cumplimiento de sus fines.”*

No es hasta la publicación del Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, cuando se atribuye a la GISS, en su DA segunda, *“la gestión y tramitación de la contratación administrativa y privada del servicio común (...)”*.

Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 323 de la LCSP y en el artículo 317 del TRLCSP respecto de los contratos cuyo valor estimado supere los 900.000 euros¹⁰, que requieren autorización previa del titular del departamento ministerial, y de los contratos cuyo valor estimado sea igual o superior a 12.000.000 de euros, que requieren la autorización del Consejo de Ministros.

¹⁰ Importe fijado en la DT segunda de la LCSP y DT tercera del TRLCSP.

II.3.2. Procedimiento de control interno

II.3.2.1. PLANIFICACIÓN

En 2018 y 2019 el importe de la contratación celebrada por la GISS supera el 70 % del gasto anual total imputado a su presupuesto, lo que es indicativo, *a priori*, de la necesidad de una adecuada y eficiente planificación en este área de gasto que contribuya al cumplimiento de las funciones y objetivos de este servicio común.

Además, entre un 70 % y un 80 % del presupuesto destinado a contratación, se encuentra comprometido en contratos destinados a asegurar el funcionamiento de la Gerencia en su configuración actual (contratos de prestación de servicios informáticos, suministro y mantenimiento de hardware y software, entre otros), por lo que la mayor parte de los créditos presupuestarios están reservados a este fin.

A este respecto cabe señalar, la GISS no ha dispuesto de un Plan de Contratación propio hasta el año 2020 (aprobado por Resolución de 10 de enero de 2020 del Gerente de Informática de la Seguridad Social) cuyo objeto es *“presentar de forma sistemática la totalidad de los contratos cuya tramitación se va a iniciar o que serán prorrogados por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social durante 2020, dando cumplimiento a la previsión legal del artículo 28.4¹¹ de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”*.

No obstante, debe señalarse que hasta la entrada en vigor de la Ley 3/2017, que atribuyó personalidad jurídica propia a la GISS, su actividad contractual se integraba en los Planes de contratación del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social (en la actualidad Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones), donde se incorporaba la información básica de los contratos a iniciar o prorrogar por el propio Ministerio, sus organismos autónomos y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

II.3.2.2. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE TRAMITACIÓN Y GESTIÓN DE EXPEDIENTES

La GISS no dispone de un manual de procedimiento interno donde se concreten las funciones encomendadas a cada Unidad de este servicio común relacionadas con la tramitación, gestión y seguimiento de la ejecución de la actividad contractual, así como la asignación de responsabilidades, contemplando instrucciones para la normalización de la documentación que deba elaborarse en el marco de cada expediente, y las comprobaciones a realizar en el ámbito del sistema de control interno de este servicio común.

Como se expondrá posteriormente, el hecho de que los contratos de mayor relevancia económica (servicios de naturaleza informática) se ejecuten de forma descentralizada -atendiendo al Centro de Desarrollo destinatario del servicio contratado- hace aconsejable la aprobación de dicho manual con el fin de garantizar la uniformidad, coordinación y trazabilidad de las actuaciones a desarrollar en relación con la gestión de los expedientes de contratación.

Además, la GISS no ha implantado el expediente electrónico y no cuenta con un sistema de información que permita disponer de una base de datos donde se refleje y posibilite el seguimiento

¹¹ En dicho artículo se establece que *“Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada.”*

de la información relativa a la tramitación y ejecución de los expedientes de contratación, permitiendo asimismo la mejora de las estimaciones sobre las necesidades a contratar. Tampoco dispone de un archivo electrónico completo de la documentación del expediente con posibilidad de consulta.

Todo ello implica que la información relativa a los expedientes de contratación se gestione manualmente, aumentando así las posibilidades de errores u omisiones, no garantizando la integridad de la información y disminuyendo su control -tal y como se ha observado en las relaciones de contratos ejecutados en los años 2018 y 2019 facilitadas por la GISS, donde se han verificado errores tanto en el importe ejecutado, como en la codificación del expediente, imputación presupuestaria y en la existencia o no de subcontratación, entre otros aspectos, conforme se pone de manifiesto a lo largo del presente subapartado-.

II.3.3. Volumen de contratación

II.3.3.1. CONTRATOS ADJUDICADOS

En el siguiente cuadro se recoge el número de contratos adjudicados por la GISS en los años 2018 y 2019, de acuerdo con las relaciones de contratos certificadas remitidas a este Tribunal, desglosados por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación:

CUADRO N.º 17
CONTRATOS ADJUDICADOS
Años 2018/2019
(En euros)

Tipo de Contrato	Procedimiento de adjudicación	Número		%		Importe de adjudicación		%	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Servicios	Abierto (criterio precio)	6	8	6,25	5,33	9.087.721,99	3.681.508,90	7,16	2,90
	Abierto (criterios múltiples)	4	12	4,17	8,00	93.905.664,77	105.564.481,48	73,97	83,23
	Negociado sin publicidad	4	7	4,17	4,67	13.235.499,33	3.682.945,74	10,43	2,90
	Contratación centralizada	1	2	1,04	1,33	282.537,30	1.273.011,26	0,22	1,00
	Contratación menor	42	67	43,75	44,67	219.310,43	409.598,35	0,17	0,32
	Subtotal servicios	57	96	59,38	64,00	116.730.733,82	114.611.545,73	91,95	90,35
Suministros	Abierto (criterio precio)	2	0	2,08	0,00	1.318.289,96	0,00	1,04	0,00
	Abierto (criterios múltiples)	0	1	0,00	0,66	0,00	1.494.099,64	0,00	1,18
	Contratación centralizada	7	7	7,29	4,67	8.359.015,76	10.498.823,53	6,59	8,29
	Contratación menor	29	45	30,21	30,00	206.734,52	208.333,49	0,16	0,17
	Subtotal suministros	38	53	39,58	35,33	9.884.040,24	12.201.256,66	7,79	9,64
Obras	Contratación menor	0	1	0,00	0,67	0,00	17.720,76	0,00	0,01
Administrativos especiales	Abierto (criterios múltiples)	1	0	1,04	0,00	330.142,32	0,00	0,26	0,00
Totales		96	150	100,00	100,00	126.944.916,38	126.830.523,15	100,00	100,00

Fuente: Relación certificada de contratos GISS. Años 2018 y 2019.

Como se recoge en este cuadro, la GISS adjudicó en 2018 y 2019, 96 y 150 contratos, por un importe de 126.944.916,38 euros y 126.830.523,15 euros, respectivamente. Esta diferencia en el número de contratos adjudicados se debe, fundamentalmente, al incremento en la contratación menor (servicios y suministros) celebrada en 2019.

Los contratos de servicios representan el 91,95 % y el 90,35 % del importe total adjudicado en los citados años, respectivamente, así como el 59,38 % y el 64 % sobre el número total de contratos adjudicados.

Atendiendo a su procedimiento de adjudicación, en el año 2018, 5 contratos fueron adjudicados mediante el procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación (4 contratos de servicios y 1 administrativo especial) lo que, en términos de importe, supone el 74,23 % del total adjudicado (servicios, el 73,97 % y administrativos especiales, el 0,26 %).

En 2019, el número de contratos que fueron adjudicados por el procedimiento anteriormente citado asciende a 13 (12 contratos de servicios y 1 contrato de suministros), representando el 84,41 % del importe total (servicios 83,23 % y suministros 1,18 %).

II.3.3.2. CONTRATOS EJECUTADOS

El número de contratos ejecutados en los años 2018 y 2019, desglosados por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación, es el recogido en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 18
CONTRATOS EJECUTADOS (*)
Años 2018/2019
(En euros)

Tipo de Contrato	Procedimiento de adjudicación	Número		%		Importe ejecutado		%	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Servicios	Abierto	61	89	20,34	28,90	121.243.329,46	133.755.549,92	61,49	67,27
	Centralizado	7	4	2,33	1,30	3.629.105,23	3.197.952,01	1,84	1,61
	Compartido (**)	1	1	0,33	0,32	1.596.843,96	2.129.125,30	0,81	1,07
	Contrato menor	103	79	34,34	25,65	547.116,40	402.872,90	0,28	0,20
	Negociado	28	30	9,33	9,75	49.978.351,96	14.416.810,92	25,35	7,25
	Simplificado	0	1	0,00	0,32	0,00	31.844,18	0,00	0,02
	Subtotal servicios		200	204	66,67	66,24	176.994.747,01	153.934.155,23	89,77
Suministros	Abierto	9	18	3,00	5,85	2.805.568,93	3.400.068,24	1,42	1,71
	Centralizado	43	34	14,33	11,04	16.036.368,00	13.062.787,93	8,14	6,57
	Contrato menor	36	37	12,00	12,01	289.895,90	227.578,56	0,15	0,11
	Negociado	2	2	0,67	0,65	400.984,32	27.748.193,78	0,20	13,96
	Directo (suministro agua)	2	1	0,67	0,32	60.739,15	59.961,86	0,03	0,03
	Simplificado	0	1	0,00	0,32	0,00	23.829,68	0,00	0,01
Subtotal suministros		92	93	30,67	30,19	19.593.556,30	44.522.420,05	9,94	22,39
Obras	Contrato menor	1	0	0,33	0,00	48.340,46	0,00	0,02	0,00
Contratos privados (DA 9ª LCSP)	Directa	5	10	1,67	3,25	464.518,09	333.453,72	0,24	0,17
Contratos Privados Patrimoniales	Directa	2	1	0,66	0,32	64.051,54	47.208,78	0,03	0,02
Totales		300	308	100,00	100,00	197.165.213,40	198.837.237,78	100,00	100,00

(*) En este cuadro se ha incluido la ejecución de dos contratos, así como incrementado el importe ejecutado en un tercero, al detectarse su omisión en la relación de contratos certificada para el año 2018. Asimismo, se ha eliminado un contrato indebidamente incluido en la relación certificada de 2019, sin perjuicio de la existencia de otros errores de diversa tipología detectados por este Tribunal.

(**) El órgano de contratación es la Junta de Contratación del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Fuente: Relación certificada de contratos GISS. Años 2018 y 2019.

Como se muestra en el cuadro anterior, los contratos ejecutados en los años 2018 y 2019 ascienden a 300 y 308 respectivamente, lo que supone un total de 197.165.213,40 euros y 198.837.237,78 euros en términos de importe ejecutado.

En relación con la tipología de contratos, en ambos ejercicios predomina la ejecución de los contratos de servicios (200 y 204, respectivamente), representando un importe de gasto ejecutado de 176.994.747,01 euros y 153.934.155,23 euros (89,77 % y 77,42 % del total ejecutado).

Finalmente, en relación con el procedimiento de adjudicación, predomina la ejecución de los contratos menores (140 contratos en 2018 y 116 en 2019), si bien, atendiendo al importe ejecutado, destacan los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto, fundamentalmente, contratos de servicios, que representan el 61,49 % y 67,27 % del importe total ejecutado en 2018 y 2019, respectivamente.

Este Tribunal ha analizado la contratación celebrada por la GISS, a través de la revisión de una muestra de contratos con ejecución en los años 2018 y/o 2019, con el fin de comprobar su adecuación a las disposiciones legales aplicables en materia de preparación, licitación y adjudicación del contrato, y en especial, su adecuada ejecución y control. La muestra de los contratos adjudicados por procedimiento abierto contiene, exclusivamente, contratos de servicios de carácter informático (imputados a la partida presupuestaria 22782), especialmente relevantes atendiendo tanto a su objeto (desarrollo y mantenimiento de todas las bases de datos y sistemas de información de la Seguridad Social) como a la repercusión que en la gestión y funcionamiento de la GISS tiene la prestación de servicios informáticos por parte del personal técnico externo. También, en la selección de la muestra de contratos adjudicados mediante procedimiento negociado, se ha atendido al carácter informático de su objeto (mantenimiento de hardware y software, principalmente), analizándose, asimismo, contratos de suministros y contratos mixtos, imputados a distintas partidas de los capítulos 2 y 6 del presupuesto de gastos (ver anexo 3).

Igualmente se ha analizado una muestra de los expedientes de contratación menor con ejecución en dichos años cuyo objeto, en este caso, no se ha centrado en adquisiciones de bienes y servicios informáticos exclusivamente (ver anexo 7).

En el siguiente cuadro se recoge, desglosada por procedimiento de adjudicación, la representatividad de la muestra analizada atendiendo al número de contratos con ejecución en cada ejercicio y a su importe de ejecución (considerando que, en numerosas ocasiones, entre los contratos en ejecución en 2019 se encuentran incluidos contratos con ejecución en 2018):

CUADRO N.º 19
MUESTRA ANALIZADA
Años 2018/2019
(En euros)

Procedimiento de adjudicación	2018		2019	
	Importe ejecutado	N.º contratos	Importe ejecutado	N.º contratos
Procedimiento abierto				
Muestra analizada	20.615.542,19	6	75.727.737,44	14
Contratos adjudicados por procedimiento abierto	124.048.898,39	70	137.211.292,02	109
% Muestra procedimiento abierto	16,62	8,57	55,19	12,84
Procedimiento negociado				
Muestra analizada	36.726.732,52	3	32.671.590,71	3
Contratos adjudicados por procedimiento negociado	50.379.336,28	30	42.165.004,70	32
% Muestra procedimiento negociado	72,90	10,00	77,49	9,38
Contratación menor				
Muestra analizada (*)	143.871,42	14	166.828,02	16
Contratos menores	885.352,94	140	630.451,46	116
% Muestra contratación menor	16,25	10,00	26,46	13,79
Muestra analizada (A)	57.486.146,13	23	108.566.156,17	33
Total contratos (**) (B) Ver cuadro n.º 18	197.165.213,40	300	198.837.237,78	308
% Muestra (A/B)	29,16	7,67	54,60	10,71

(*) Se incluyen cuatro contratos menores adjudicados en 2019 sin ejecución en dicho ejercicio.

(**) Incluye la totalidad de contratos con ejecución en los citados años, tanto los adjudicados por procedimiento abierto, negociado y contratación menor, como el resto de la contratación celebrada por otros procedimientos (contratación centralizada, suscripción a base de datos y alquileres). Se han incluido los ajustes descritos en el cuadro n.º 18.

Fuente: GISS.

A continuación, se exponen los resultados obtenidos en el análisis de estos contratos, clasificados por su procedimiento de adjudicación.

II.3.4. Contratación de servicios de carácter informático adjudicados por procedimiento abierto

II.3.4.1. INTRODUCCIÓN

Los contratos de servicios de carácter informático constituyen, casi desde la creación de la GISS, el instrumento jurídico utilizado por este servicio común para dar cumplimiento efectivo a las funciones técnicas encomendadas relacionadas con los sistemas de información y las TIC (propuesta, creación y desarrollo de los sistemas de información de la Seguridad Social, creación, custodia y administración de las bases de datos corporativas del sistema, así como los sistemas de seguridad y confidencialidad, entre otras) ante la imposibilidad de acometerlas, exclusivamente, con su plantilla de personal técnico propio.

En consecuencia, la contratación de servicios externos de carácter informático, lejos de conformar una solución temporal para dar respuesta a una situación coyuntural de escasez de recursos propios

con cualificación informática, se ha consolidado en el tiempo como un recurso permanente, motivado, de una parte, por el desarrollo de la tecnología y las exigencias de la digitalización y los requerimientos de la administración electrónica, y de otra, en gran medida, por la falta de provisión de puestos de trabajo en este servicio común (como se expone en el subapartado II.4 de este Informe) con los importantes riesgos asociados a la contratación estructural de servicios externos puestos de manifiesto por el Tribunal, de manera reiterada, en anteriores informes¹², tales como:

- La pérdida de la dirección, conocimiento y control de los proyectos, así como la dependencia o cautividad funcional de la GISS respecto de las empresas contratistas, que resultan recurrentemente adjudicatarias; dependencia que, como ha podido comprobar este Tribunal y se indica ulteriormente, se sigue produciendo no solo con respecto a las mismas empresas, sino incluso en relación con los propios técnicos externos, quienes en un amplio porcentaje, y al amparo de sucesivos contratos, han trabajado ininterrumpidamente en la sede de la GISS durante más de diez años, con independencia de las empresas que en cada momento hayan resultado adjudicatarias de los contratos a que hayan podido estar vinculados.
- El incremento del coste que supone para la GISS el recurrir de forma reiterada a la contratación externa para la ejecución de las funciones que le son inherentes, en lugar de encontrarse dotada de una plantilla de personal técnico propio, con independencia de los posibles beneficios que esta contratación pueda conllevar.
- La existencia de una posible contratación encubierta de personal efectuada al margen de la legislación laboral y de la función pública para el cumplimiento de las funciones inherentes a este servicio común derivando en algunos casos, como se expone posteriormente, en situaciones de cesión ilegal de trabajadores, habiendo tenido que adoptar la GISS en la formalización de este tipo de contratos y en las condiciones en que se ejecutan los trabajos las buenas prácticas determinadas por la normativa dictada al respecto en el año 2012¹³.

Sin embargo, en lugar de procurarse de manera paulatina una mayor racionalización en la combinación de recursos propios y recursos externalizados para disminuir, entre otros, los riesgos anteriores, la contratación se ha visto incrementada a lo largo de los diferentes ejercicios, y de manera muy relevante en relación con las dotaciones de personal propio de la GISS, como se verá más adelante, en el subapartado II.4 de este informe.

Así, las partidas presupuestarias destinadas a la contratación de este tipo de servicios técnicos han venido incrementándose anualmente en la GISS (con excepción del ejercicio 2015) de forma que en el periodo 2010/2020 el importe ejecutado en la partida presupuestaria 22782 “*Servicios de carácter informático*” se ha visto casi triplicado, como se recoge en el gráfico n.º 6 “*Evolución Gasto Asistencia Técnica*”.

¹² Entre otros el *Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social*.

¹³ En este sentido, el Tribunal de Cuentas elevó a las Cortes Generales una Moción sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se convirtieran mediante sentencia judicial en personal laboral de la Administración contratante, lo que motivó la aprobación de la Resolución de 27 de octubre de 2010 (BOE de 18 de enero de 2011), por la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

En cumplimiento de dicha Resolución, donde se instaba a las Administraciones Públicas a instrumentar los mecanismos necesarios para atajar aquellas prácticas que venían llevándose a cabo durante los últimos años en las contrataciones de servicios, las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Administraciones Públicas, con fecha 28 de diciembre de 2012, dictaron las “*Instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar situaciones en las que se pueda incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores*”.

La relevancia de los servicios informáticos prestados por personal externo en la GISS es tal que, en los ejercicios 2018, 2019 y 2020, solo las obligaciones reconocidas en dicha partida presupuestaria (90.041.345,02, 95.147.579,73 y 111.796.939,66 euros) representaron porcentajes del 35,56 %, 37,09 % y 36,25 %, respectivamente, respecto del total de obligaciones reconocidas en este servicio común en dichos ejercicios.

Los anteriores importes correspondieron a un total de 25 contratos de servicios de carácter informático (de un total de 300 y 308 contratos ejecutados en los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente), cuyo detalle figura en el anexo 2, importes a los que hay que añadir en el ejercicio 2019, un importe de 689.212,33 euros, correspondiente a una factura derivada del contrato 7202/16G lote 3 imputada de forma incorrecta al concepto presupuestario 216 *“Reparación, mantenimiento y conservación de equipos para procesos de la información”*.

Respecto de los importes ejecutados por contrato, cabe señalar, además, la falta de coherencia advertida por este Tribunal entre las distintas fuentes de información solicitadas a la GISS correspondientes a los años 2018 y 2019 (mayores de conceptos presupuestarios, extracción de obligaciones reconocidas en la partida presupuestaria 22782, relación de facturas y relación de contratos) ocasionada fundamentalmente por la asociación de los apuntes contables a números de expedientes erróneos, habiendo tenido que recurrir, en numerosas ocasiones, a las propias facturas para poder determinar el origen y cuantificación del gasto.

II.3.4.2. MODELOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS INFORMÁTICOS

En este contexto, los contratos de servicios informáticos necesarios para el ejercicio de las funciones encomendadas a este servicio común se vienen sucediendo, sin solución de continuidad, desde hace más de veinte años.

En las propias memorias justificativas de estos contratos se hace referencia a la necesidad de contratar empresas de servicios informáticos ya desde 1995 aunque, como ha podido corroborar este Tribunal y se expone posteriormente, existe personal técnico externo cuyos primeros trabajos realizados para la GISS datan del año 1992.

Su visión conjunta configura un esquema complejo y heterogéneo, donde el único rasgo en común es la separación (actualmente por lotes) de los servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas atendiendo a su centro gestor (Centros de Desarrollo), si bien, en el caso del Centro de Desarrollo del INSS existe una pluralidad de contratos para la prestación de estos servicios, en función de las aplicaciones específicas de esta entidad gestora.

En el anexo 1 se muestra el esquema global de los contratos de servicios informáticos ejecutados en los años 2018 y 2019 en la GISS, donde se recogen sus importes de adjudicación, empresas adjudicatarias y su periodo de vigencia (incluyendo las prórrogas aprobadas), así como los contratos posteriores (hasta el año 2021) o, en su defecto, los inmediatamente precedentes formalizados para la prestación de servicios similares.

Como se deriva de la información recogida en este anexo, el objeto principal de estos contratos lo constituye el desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas. A lo largo de estos años, las modalidades de la prestación de los servicios informáticos por personal externo a la GISS han ido evolucionando, convirtiéndose en una estructura más compleja, consistiendo inicialmente en un modelo de asistencia técnica por categorías profesionales y horas para complementarse, posteriormente, con los modelos de desarrollo y servicio gestionado para atender a los distintos

servicios en que se traduce el objeto de estos contratos. El actual modelo de prestación de servicios informáticos es el siguiente:

- El servicio de apoyo al análisis, pruebas y soporte al desarrollo y a la promoción entre entornos se presta de forma presencial mediante un modelo de asistencia técnica por horas (ATH) y categorías profesionales.

Para las tareas de consultoría y análisis, así como las asociadas a la implantación, evaluación y mejora de procesos de desarrollo y de adaptación a las nuevas tecnologías, estos contratos prevén también la posibilidad de efectuar los denominados “*proyectos llave en mano*”, consistentes en aislar una parte del objeto del contrato caracterizada por unos objetivos determinados y valorar su coste a partir de unos requisitos definidos, determinando un plazo de ejecución.

- El servicio de diseño, construcción y documentación de aplicaciones se realiza a través del modelo de desarrollo gestionado en las factorías de software de que disponen las empresas adjudicatarias, si bien algunas tareas (apoyo a la instalación en el entorno de integración) pueden desarrollarse en la GISS previa autorización de este servicio común.

Se trata de un modelo de provisión de servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones implantado a finales de 2013 (el contrato 7201/13G es el primero donde se contempla este modelo) donde la gestión y la realización de actividades y productos es responsabilidad de la empresa adjudicataria y la prestación del servicio está basada en los compromisos adquiridos por esta a través de los acuerdos de nivel de servicio (ANS) detallados en los pliegos de prescripciones técnicas particulares (PPTP) y cuyo incumplimiento deriva en la aplicación de las penalidades previstas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rigen estos contratos.

Además del desarrollo de nuevas aplicaciones, se incluye el mantenimiento correctivo, evolutivo, adaptativo, perfectivo y preventivo de las aplicaciones existentes, así como el mantenimiento de la documentación técnica y su soporte.

- El servicio de gestión de proyectos, implantado en abril de 2019 (contrato 7206/18) se realiza mediante un modelo de servicio gestionado, que comprende la provisión de todos o parte de los servicios de consultoría, análisis, diseño, construcción, pruebas y soporte a la promoción entre entornos, donde la gestión y realización de actividades y productos es responsabilidad de la empresa adjudicataria del contrato. La prestación del servicio está basada en los compromisos adquiridos por la empresa adjudicataria, cuyo eventual incumplimiento deriva en la aplicación de las penalidades previstas en los PCAP.

Las tareas que se llevan a cabo por el personal técnico externo parten de las peticiones efectuadas por los Centros de Desarrollo de la GISS (encargados de los sistemas de información de las distintas entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social) o del resto de Centros de este servicio común (Gerencia Adjunta, Centro de Infraestructuras y Desarrollo, Centro de Seguridad de la Información y Dirección de Producción y Sistemas) formuladas a través de la aplicación informática de gestión de la demanda (“GEDEON”) la cual sirve, entre otras funcionalidades, de conducto obligatorio de comunicación entre dichos Centros y las empresas adjudicatarias, permitiendo efectuar el seguimiento y control del estado de los trabajos encargados.

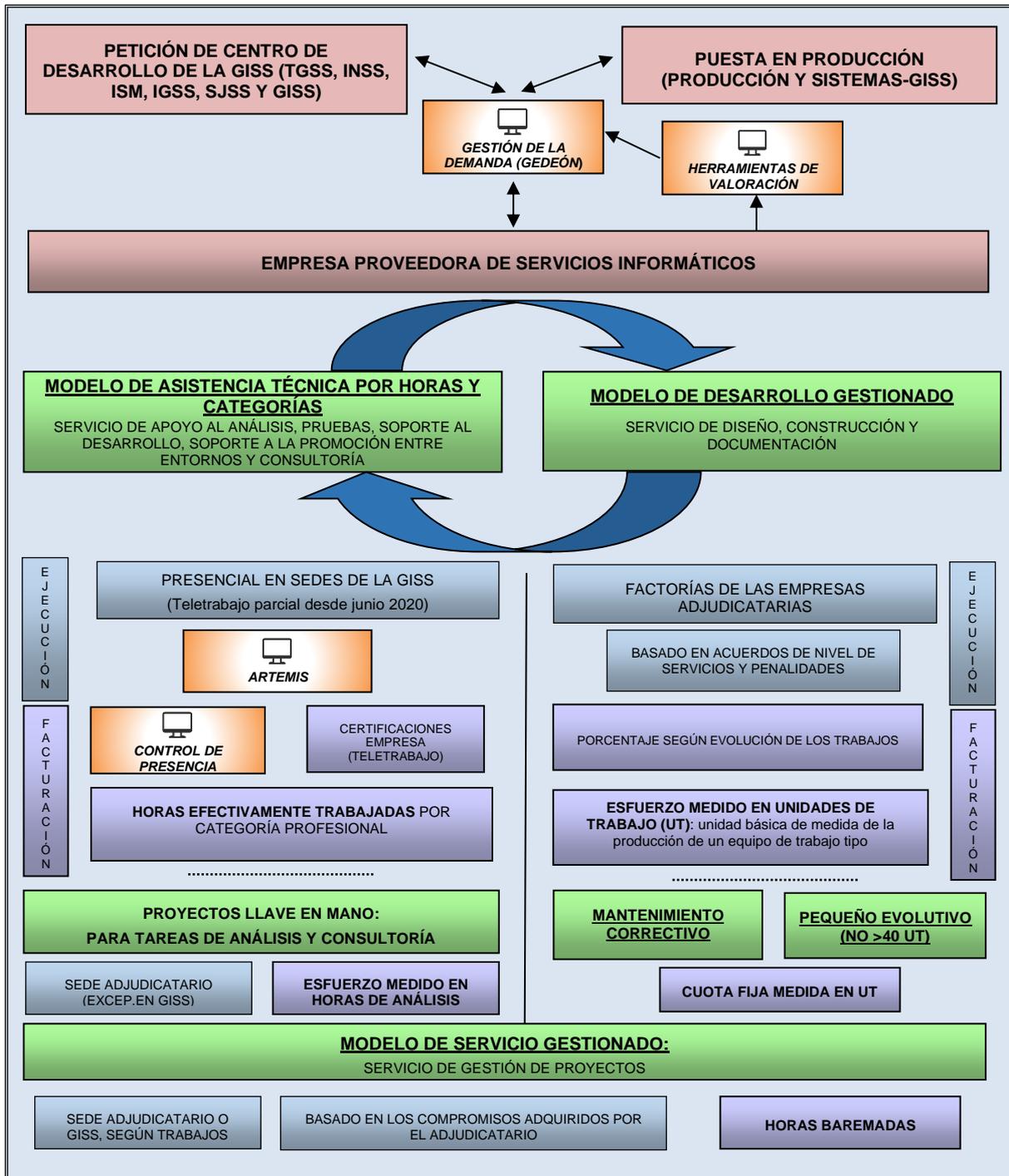
Asimismo, para la medición del esfuerzo requerido en el desarrollo de los trabajos, la GISS pone a disposición de las empresas adjudicatarias herramientas informáticas de valoración (estimaciones

individualizadas por cada petición) que, junto con la previsión del tiempo de ejecución, deben ser aprobadas por la GISS como requisito previo a su realización.

Aunque cada contrato puede llevar asociada la realización de servicios coyunturales adicionales, el esquema general de las distintas modalidades de prestación de los servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas¹⁴, así como su modo de facturación, es el recogido en el siguiente gráfico:

¹⁴ Los servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas son objeto de los siguientes contratos en ejecución durante los años 2018 y 2019: 7201/13G; 7201/14G -Lotes 1 a 3-; 7201/16G -Lotes 1 y 2-; 7201/17G -Lotes 1 y 2-; 7206/18 -Lotes 1 a 4- y 7207/18 -Lote 1-.

GRÁFICO N.º 2
MODELOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS INFORMÁTICOS PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE APLICACIONES INFORMÁTICAS



Elaboración: Tribunal de Cuentas.

Como se desprende del gráfico anterior, el acceso y salida de los técnicos asignados a los trabajos realizados mediante el modelo de ATH y categorías profesionales se registra mediante fichaje en los terminales de la aplicación de control de presencia existentes en la entrada de la sede de la GISS, aplicación también utilizada por el personal propio de dicho servicio común. Esta aplicación

es el instrumento para la configuración de la facturación mensual de las horas efectivamente trabajadas por cada técnico externo¹⁵. Por su parte, las tareas concretas que desarrollan estos técnicos se reflejan y controlan a través de la aplicación “ARTEMIS”.

En el modelo de desarrollo gestionado, dado que la gestión de los trabajos y del personal en este modelo corresponde, exclusivamente, a las empresas adjudicatarias, no existe ninguna herramienta informática en la GISS donde se refleje el trabajo individualizado de cada técnico.

Cada petición se efectúa a través de la aplicación general de gestión de la demanda (“GEDEON”) y la empresa adjudicataria, a través de las herramientas de valoración de la GISS, determina el esfuerzo que requiere su ejecución medida en unidades de trabajo (UT). La UT se define como la unidad básica de medida de la producción de un equipo de trabajo tipo para realizar una serie de actividades, teniendo en cuenta el tipo de actividades a realizar y el grado de complejidad de estas, estimada por la GISS para cada contrato.

En este modelo, el mantenimiento correctivo y pequeño evolutivo se facturan mediante una cuota fija¹⁶ y el resto de los trabajos mediante una cuota variable, medida en UT, determinada mensualmente en función del grado de ejecución de los trabajos¹⁷.

Por su parte, en el modelo de servicios de gestión de proyectos se utiliza la hora baremada (HB) para medir el esfuerzo, definida como la unidad básica de medida de la producción de un equipo de trabajo tipo para la realización de proyectos llave en mano, estimado como la suma de cada una de las actividades a realizar y el esfuerzo estimado de las mismas, teniendo en cuenta el tipo y el grado de complejidad de estas.

En el gráfico anterior se puede contemplar, asimismo, la interacción existente entre los dos principales modelos (ATH y desarrollo gestionado) de prestación de servicios informáticos en el desarrollo habitual de una aplicación, cuyo ciclo se configura en tres fases:

1. Análisis funcional y definición de directrices técnicas del desarrollo gestionado, efectuado por el personal externo en la sede de la GISS bajo la modalidad de ATH.
2. Interpretación del análisis funcional, elaboración del diseño técnico, construcción del software, realización de pruebas técnicas y funcionales y apoyo a la instalación en el entorno de integración de la GISS, efectuada bajo la modalidad de desarrollo gestionado.

¹⁵ En junio de 2020, debido a la situación de emergencia derivada del Covid-19 y a la necesidad de distanciamiento social en el ámbito laboral para la prevención de contagios, comenzaron a aprobarse modificaciones de los contratos de servicios informáticos, estableciendo la posibilidad de que, mientras durara dicha situación, el desempeño de la actividad derivada de los contratos que habitualmente se realizaba de manera presencial se llevara a cabo, por parte del personal que individualmente determinara el responsable del contrato, en dependencias ajenas a las de la GISS.

¹⁶ El valor inicial de la cuota fija de mantenimiento correctivo se establece inicialmente en un 7 % del coste invertido en desarrollo (fase de diseño y construcción) en el año anterior, que puede verse minorada en función de los descuentos presentados en su oferta por la empresa adjudicataria. Se entiende por mantenimiento evolutivo pequeño aquel cuyo coste no supere 40 UT.

¹⁷ Los servicios que se facturan por cuota variable incluyen para cada mes los siguientes conceptos:

- Importe de las UT correspondientes a trabajos finalizados. Se abona el 40 % a la entrega validada, el 30 % a la entrega instalada y validada en integración y el 30 % restante a la entrega finalizada.
- Para aquellos trabajos cuya ejecución planificada tenga una duración superior a tres meses, se puede abonar el 30 % de las UT realizadas certificadas por la empresa. El 10 % restante se abona a la aceptación por parte de la GISS de la entrega validada.
- Importes de las UT correspondientes a peticiones de soporte finalizadas en el mes.

3. Una última fase, llevada a cabo de nuevo por el personal externo de ATH, consistente en la realización de pruebas de aceptación de los trabajos efectuados mediante desarrollo gestionado, pruebas de calidad, soporte al desarrollo y a la promoción entre entornos.

Además del mantenimiento y desarrollo de aplicaciones, existen otros servicios demandados por la GISS que también son objeto de los contratos de carácter informático, fundamentalmente:

- Servicios de apoyo y soporte técnico, prestados mediante un modelo de ATH y categorías profesionales.
- Servicios diversos prestados a través de un modelo de servicio gestionado basado en ANS con un importe fijo mensual o con un importe basado en una estimación en UT.

El detalle de estos servicios y su forma de facturación para los expedientes en vigor en los años 2018 y 2019 figura en el anexo 3.

II.3.4.3. RESULTADOS DEL ANÁLISIS

Este Tribunal ha analizado la tramitación y ejecución de los expedientes de contratación detallados en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 20
MUESTRA CONTRATOS ADJUDICADOS POR PROCEDIMIENTO ABIERTO
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Expediente	N.º total de contratos	Importe adjudicación (IVA incluido)	Importe ejecutado 2018	Importe ejecutado 2019
7201/16G	3	15.341.372,88	8.097.345,53	8.031.324,99
7201/17G	2	34.736.951,52	11.398.014,21	17.344.282,88
7202/18	1	46.280.541,22	1.120.182,45	19.074.807,11
7206/18	6	97.938.455,64	0,00	29.020.163,62
7207/18	2	7.320.073,50	0,00	2.257.158,84
Total	14	201.617.394,76	20.615.542,19	75.727.737,44

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

Como se refleja en el cuadro anterior, se han analizado 5 expedientes, con un importe conjunto de adjudicación que se eleva a 201.617.394,76 euros (siendo su importe de licitación de 206.797.052,94 euros), que engloban un total de 14 contratos. Seis de estos contratos tuvieron ejecución en ambos ejercicios (2018 y 2019), mientras el resto (8 contratos) solo tuvieron ejecución en 2019 al haberse adjudicado en dicho año.

El importe ejecutado de la muestra analizada representó en 2019 el 79,59 % del total de las obligaciones reconocidas en la partida presupuestaria 22782 en dicho ejercicio (22,90 % de dicho total en el ejercicio 2018¹⁸); si bien, para analizar la evolución de la prestación de estos servicios,

¹⁸ Porcentaje inferior al del ejercicio siguiente ya que la fecha de inicio del contrato 7202/18 fue el 01/11/2018 y los contratos 7206/18 y 7207/18 comenzaron en el ejercicio 2019 (el 02/04/2019 y el 01/03/2019, respectivamente).

se han verificado, cuando se ha considerado relevante para la fiscalización, determinados aspectos de los contratos anteriores y posteriores a los de la muestra, que figuran en el anexo 1.

La muestra analizada, por su objeto, incluye todos los contratos de prestación de servicios de mantenimiento y desarrollo de las aplicaciones de las entidades gestoras de la Seguridad Social, así como de las aplicaciones propias de la GISS y también los servicios de operación, gestión y soporte técnico de los sistemas de información de la Gerencia vigentes en el período 2018/2019. Asimismo, esta muestra incluye todos los tipos de prestación de servicios desarrollados en la GISS (asistencia técnica, desarrollo gestionado, gestión de proyectos y servicio gestionado). Como se ha indicado, estos contratos se suceden unos a otros ininterrumpidamente desde hace más de veinte años, habiéndose consolidado en el tiempo la descompensación entre los servicios que presta el personal propio y los que presta el personal ajeno de las empresas de servicios informáticos a la que ya se ha hecho referencia.

En el anexo 4 se recoge un esquema de los distintos servicios objeto de los expedientes de la muestra, clasificados en función del sistema de determinación de su precio, al que se irá haciendo referencia a lo largo de la exposición de los resultados.

Con carácter previo, es necesario manifestar que la normativa aplicable a los expedientes 7206/18 y 7207/18 es la LCSP, mientras que los expedientes 7201/16G, 7201/17G y 7202/18 se encuentran sujetos a las previsiones del anterior TRLCSP.

Aunque, con carácter general, la diferente normativa aplicable no distorsiona el análisis efectuado, existen aspectos como la prórroga de los contratos, la necesidad o no de incluir en los pliegos los criterios para la determinación del precio base de licitación y la regulación de la subcontratación, donde la LCSP presenta modificaciones importantes que han sido objeto de consideración individualizada, como se expone a lo largo de este subepígrafe.

Además, para verificar distintos aspectos relacionados con la preparación y ejecución de los contratos, se han solicitado y analizado tres bases de datos:

- Base de datos de control de presencia, donde se recoge toda la información derivada de los fichajes del personal (interno y externo) de la GISS. Mediante esta aplicación se controla el acceso de los trabajadores externos de la GISS, que necesariamente deben estar dados de alta en la misma para que se les facilite una tarjeta de fichaje. Además, constituye el instrumento de control del personal adscrito a cada contrato, respecto del que se indica su situación de alta o baja, horario asignado, tipo de servicio y forma de retribución según el tipo de contrato (ATH y HB, entre otras).

Asimismo, en relación con el personal que presta sus servicios bajo la modalidad de ATH, se utiliza para extraer los listados de horas efectivamente realizadas y controlar la facturación asociada a cada trabajador.

Con el fin de poder conocer la evolución del personal externo en este servicio común, la base de datos solicitada por el Tribunal contiene todas las situaciones de dicho personal desde el 1 de enero de 2011 (primera fecha disponible en esta aplicación) hasta su fecha de extracción (25 de mayo de 2021). Sin embargo, la información relativa a la facturación emitida no ha podido ser obtenida debido a que esta aplicación calcula el importe a facturar en el momento de su extracción, sin conservar un histórico de dicha información.

- Base de datos del sistema de confidencialidad SILCON, donde figuran las altas y bajas de todo el personal en los sistemas y aplicaciones de la GISS. A diferencia de la base de datos de control

de presencia, esta aplicación incluye también el personal que presta servicios de desarrollo gestionado. Sin embargo, esta aplicación no permite consultar las situaciones anteriores de este personal externo, solo las actuales. El alta en la aplicación genera un código de usuario, único por trabajador, que tiene carácter indefinido.

Debido a que no existe una base de datos de control del personal de desarrollo gestionado en la Unidad encargada de la gestión de esta modalidad de servicio en la GISS, con la finalidad de conocer su identidad, se ha solicitado una extracción de la información contenida en esta base de datos desde el 1 de enero de 2011.

- Base de datos de vida laboral de los trabajadores recogidos en las bases anteriores, solicitada a la TGSS con el fin de comprobar sus fechas y situaciones de alta en el sistema de Seguridad Social, así como la empresa en que se encuentran dados de alta, verificando, entre otros aspectos, la existencia de subcontrataciones no declaradas a la GISS y posibles movimientos de personal derivados de la adjudicación de los contratos, como se expone posteriormente.

Las incidencias detectadas en la preparación, adjudicación y ejecución de los contratos analizados son las siguientes:

II.3.4.3.a) Incidencias relacionadas con la preparación de los expedientes de contratación.

A. Adecuada planificación de los contratos.

Estos contratos de servicios de mantenimiento y desarrollo de las aplicaciones informáticas y de operación, gestión y soporte técnico de los sistemas de información de la GISS, por su relevancia y por su objeto, no pueden ser interrumpidos en su ejecución. Sin embargo, se ha observado que, con carácter general, la planificación de las licitaciones no se lleva a cabo con la suficiente antelación, lo que ha provocado la necesidad de prorrogar los servicios de los expedientes previos más allá del período de vigencia máxima previsto en los pliegos y en los contratos¹⁹ y, en ocasiones, ha generado intervalos de tiempo donde los servicios han quedado interrumpidos o han sido prestados sin la cobertura de un contrato adjudicado con arreglo a las prescripciones de la LCSP.

Ello es debido, fundamentalmente, a que el tiempo con el que se publican los anuncios de licitación de los contratos con respecto a la fecha de finalización de la vigencia máxima de los contratos previos, es claramente insuficiente; y ello, a pesar de conocerse que tanto la complejidad de la tramitación de estos expedientes, como la posible interposición de recursos ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, motivado por el alto interés de las empresas licitadoras en estos contratos, retrasan habitualmente su adjudicación. Además, en los expedientes analizados concurren especiales circunstancias que aumentaron las demoras habituales. Así, como se puede observar en el anexo 1, el retraso en la publicación de la licitación en los expedientes 7201/17G, 7206/18 y 7207/18, provocó la necesidad de acordar la convalidación por el Consejo de Ministros de los gastos realizados con omisión de la preceptiva fiscalización previa, una vez finalizada la duración máxima prevista de los expedientes 7201/13G y 7202/16 -lote 3-, así como la prórroga extraordinaria del expediente 7201/14G.

Esta circunstancia supone, además de lo expuesto a continuación, el incumplimiento del punto 4.1 de las *“Instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar situaciones en las que se pueda incurrir en supuestos de*

¹⁹ Como ha podido constatar el Tribunal, suelen tener una duración inicial de dos años, prorrogables mediante acuerdo expreso de las partes por otros dos. En ocasiones, la prórroga no se acuerda por el período máximo sino por períodos parciales hasta consumir el tiempo máximo.

cesión ilegal de trabajadores” dictadas por las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Administraciones Públicas, de 28 de diciembre de 2012, donde se señala la obligación de los responsables, de los distintos Departamentos y entidades, de *“ajustarse en todo momento a lo establecido en el contrato, velando porque la ejecución del mismo, no se desvíe de lo pactado, así como por el cumplimiento de su plazo de duración y, en su caso, de las prórrogas”*. En este sentido se ha verificado que:

1.- La prórroga máxima del expediente 7201/13G, cuyos servicios fueron continuados fundamentalmente por el expediente 7201/17G (dividido en dos lotes, el lote 1 para el desarrollo y mantenimiento de aplicaciones del INSS y el lote 2, para las aplicaciones del ISM) finalizaba el 7 de noviembre de 2017. El retraso en la adjudicación del lote 1 del expediente 7201/17G motivado por la presentación de un recurso, provocó la prestación de los servicios sin la cobertura jurídico-formal del correspondiente contrato desde el 8 de noviembre de 2017 hasta el 11 de febrero de 2018, debiendo tramitarse un expediente de convalidación por importe de 2.720.773,16 euros. Asimismo, dicho retraso se unió al que ya sufría el expediente por el tiempo transcurrido desde la autorización del inicio del expediente (16 de diciembre de 2016) hasta el envío de la convocatoria de licitación al Diario Oficial de la Unión Europea -DOUE- (8 de junio de 2017), no publicándose en el BOE hasta el 7 de julio de 2017, aduciendo como causa de esta demora modificaciones necesarias en los PCAP y en los PPTP.

Ello provocó igualmente que el contrato del lote 2 del expediente 7201/17G no entrara en vigor hasta el 22 de noviembre de 2017, por lo que el servicio, según información de la GISS, fue prestado exclusivamente con medios propios desde el 8 al 21 de noviembre de 2017.

Sin embargo, a través del análisis de la base de datos de control de presencia, este Tribunal ha podido constatar la existencia de 14 trabajadores adscritos al CDISM que, durante dicho periodo comprendido entre el 8 y el 21 de noviembre, continuaron en alta en la aplicación de control de presencia, efectuando la misma jornada laboral que venían realizando bajo el anterior contrato (7201/13G), y que siguieron efectuando, sin interrupción, desde el 22 de noviembre de 2017 al amparo del contrato 7201/17G -lote 2-, continuación del anterior. La presencia de estos trabajadores en la GISS, constatada a través de la revisión de sus fichajes, junto con el mantenimiento en vigor de los mismos permisos de acceso a las aplicaciones y sistemas informáticos de la GISS, apuntan a que los referidos trabajadores pudieron continuar prestando en dicho periodo los servicios habituales sin el debido amparo contractual.

Esta situación queda constatada en la base de datos de control de presencia donde, exclusivamente para el referido periodo del 8 al 21 de noviembre, los campos “empresa” y “contrato” de adscripción correspondientes a dichos trabajadores aparecen cumplimentados con las denominaciones “*Empresa genérica*” y “*Genérico CDISM*”, respectivamente, figurando a partir del día 22 de noviembre de 2017 adscritos al contrato 7201/17G -lote 2- con indicación de la empresa adjudicataria (UTE n.º 10).

Si bien no existe constancia de facturación de servicios durante el citado periodo, tanto la entrada y permanencia en las instalaciones de la GISS de este personal como la vigencia de los permisos de acceso a las aplicaciones y sistemas informáticos de la Seguridad Social y la realización de trabajos sin el debido amparo contractual supusieron la vulneración efectiva de la normativa

reguladora en materia contractual y de la protección de datos²⁰ por parte de la GISS y de las empresas a las que pertenecían dichos trabajadores.

2.- De igual forma, el retraso con el que se inició el procedimiento de licitación del expediente 7206/18 (5 de julio de 2018) y el insuficiente tiempo con el que se envió el anuncio de licitación al DOUE (13 de agosto de 2018), en relación con las respectivas fechas de finalización de los cuatro contratos precedentes, junto con la presentación de sendos recursos, supusieron la aprobación de la prórroga de los contratos de los lotes 1 a 4 del expediente 7201/14G, (fundamentada en el artículo 29.4 de la LCSP) más allá de su vigencia máxima, por los períodos comprendidos desde el 22 de noviembre de 2018 al 1 de abril de 2019 (7201/14G lote 1) y desde el 1 de diciembre de 2018 al 1 de abril de 2019 (7201/14G lotes 2, 3 y 4).

En este caso, la demora fue ocasionada por la incorrecta aplicación del período transitorio del TRLCSP, concretamente por la tramitación de un expediente previo (7201/18G), iniciado y enviado al DOUE el último día de vigencia del citado texto legal (8 de marzo de 2018). Dado que la publicación de la licitación en el DOUE (13 de marzo de 2018) y en la plataforma de contratación (11 de marzo de 2018) se produjo con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP, con fecha 20 de abril de 2018 la GISS tuvo que acordar una resolución de desistimiento e iniciar la preparación del nuevo expediente (7206/18), elaborando los PCAP y los PPTP de conformidad con la nueva normativa.

3.- Esta misma falta de previsión de la GISS respecto a la fecha de entrada en vigor de la LCSP (9 de marzo de 2018) se produjo en relación con el expediente 7207/18, cuyo retraso en la licitación se produjo también por la existencia de un expediente previo (7203/18G), que tuvo que ser objeto de desistimiento por parte de la GISS mediante resolución de 20 de abril de 2018, por publicarse su licitación en el DOUE el 13 de marzo de 2018 y en la plataforma de contratación el 11 de marzo de 2018. Como consecuencia de todo lo anterior, se siguieron prestando sin cobertura contractual los trabajos objeto del extinto contrato 7202/16G -lote 3-, por el período comprendido entre el 5 de noviembre de 2018 y el 1 de marzo de 2019, teniendo que tramitarse un expediente de convalidación de gasto por la omisión del trámite de fiscalización previa por importe de 689.212,33 euros²¹.

4.- Por último, los contratos 7201/16G -lotes 1, 2 y 3- fueron objeto de sendas prórrogas extraordinarias, tramitadas respectivamente como expedientes 2020/8104, 2020/8105 y 2020/8106, y formalizadas los días 22 de mayo de 2020 (lotes 1 y 3) y 8 de mayo de 2020 (lote 2) por un período máximo de nueve meses, debido a la declaración del estado de alarma por la situación de emergencia sanitaria derivada del COVID-19²².

Ello interrumpió la tramitación del expediente 7201/2020, cuyo anuncio de licitación se había enviado al DOUE el 12 de marzo de 2020, no haciendo uso la GISS de la posibilidad prevista en el apartado 4 de la DA tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en

²⁰ El artículo 12.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal establece que *“La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas”*.

²¹ La convalidación de estos servicios formaba parte de un expediente de 5.764.284,96 euros, en el que se convalidaron servicios por el retraso en la tramitación de otros seis expedientes.

²² De acuerdo con la posibilidad de aprobar la prórroga especial del artículo 29.4 in fine de la LCSP prevista en el penúltimo párrafo del apartado 1 del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

virtud de la cual se permitía acordar la continuación, entre otros, de los procedimientos indispensables para el funcionamiento básico de los servicios. Las razones aducidas por la GISS fueron que ello *“podría causar perjuicios graves en los derechos de los interesados en el procedimiento de contratación, así como lesionar el principio de concurrencia que debe presidir este procedimiento”*.

Con independencia de lo anterior, cabe resaltar el retraso con el que ya se estaba tramitando el nuevo contrato antes de la declaración del citado estado de alarma, que ya había sido licitado por procedimiento abierto y tramitación urgente, motivado en que la interrupción del servicio *“podía afectar al servicio que el INSS presta a los ciudadanos”*, sin añadir ninguna otra razón adicional en su justificación, resultando insuficiente ya que la relevancia del servicio es inherente a este tipo de contratos.

B. Determinación del presupuesto base de licitación, del valor estimado y del precio del contrato.

La LCSP, a diferencia del TRLCSP, establece la necesidad de desglosar en los PCAP -o documento regulador de la licitación- los costes tomados en cuenta para la determinación del presupuesto base de licitación²³. Dicha previsión tiene carácter preceptivo para todos los contratos, siendo irrelevante el método utilizado para la determinación del precio (precios unitarios o tanto alzado)²⁴.

El artículo 100.2 de la LCSP añade, sin embargo, un requisito adicional aplicable únicamente a aquellos contratos en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, en cuyo caso se indica que *“el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”*. El incumplimiento de estas previsiones es causa de nulidad de los pliegos²⁵.

En relación con los expedientes analizados sujetos al TRLCSP, el artículo 87 del citado texto legal establecía que *“los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”*.

Esta previsión legal referida a que el presupuesto base de licitación se fije atendiendo al precio de mercado conlleva la necesidad de justificar este aspecto en el expediente. En caso contrario, se estaría limitando el principio de transparencia, no siendo suficiente a estos efectos, la fijación de un importe o la afirmación del cumplimiento de este aspecto sin información adicional.

Respecto de la muestra de contratos de carácter informático de la GISS analizados, la comprobación del cumplimiento del artículo 100.2 de la LCSP solo es posible en los expedientes 7206/18 y 7207/18 (por no estar los demás sujetos a la LCSP). No obstante, este Tribunal ha

²³ El artículo 100.2 de la LCSP señala en su primer inciso que *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación”*.

²⁴ De conformidad con lo previsto en el artículo 309 de la LCSP y en el artículo 197 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP).

²⁵ Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 861/2018, de 1 de octubre y 506/2019, de 9 de mayo.

analizado otros aspectos de la determinación del presupuesto base de licitación que afectan al resto de contratos analizados, los cuales se ponen de manifiesto a continuación.

B.1 Desglose de costes previsto en el artículo 100.2 de la LCSP y de las partidas que componen el presupuesto base de licitación.

Como ha podido comprobar el Tribunal, aunque en el apartado 5.4 de la hoja-resumen de los PCAP de los expedientes 7206/18 y 7207/18 figura el desglose del presupuesto base de licitación, su revisión ha permitido constatar, con carácter general, el incumplimiento del artículo 100.2 de la LCSP, en unos casos por resultar insuficiente el desglose de costes ofrecido y en otros por ser inexistente. En concreto, según la forma de determinación del precio de los servicios incluidos en ambos expedientes (detallados en el anexo 4 para su mejor comprensión) los resultados son los siguientes:

1.- En relación con los servicios objeto de los dos contratos cuyo precio se encuentra establecido a tanto alzado (número de orden 1 del anexo 4), las respectivas cláusulas de los PCAP, con carácter general, se limitan únicamente a señalar que para la determinación del esfuerzo se tendrán en cuenta el volumen y la complejidad de las tareas a desarrollar, estableciéndose un importe fijo máximo, pero sin que figure el desglose de costes preceptivo exigido en el referido artículo 100.2 de la LCSP.

Mención especial requiere lo previsto sobre el mantenimiento correctivo, concepto a tanto alzado que formaría parte del importe destinado a los servicios de diseño y construcción de los lotes 1 a 4 del expediente 7206/18, donde no se ha calculado su importe máximo en los pliegos.

Así, en la cláusula 5.3.2 de la hoja-resumen de los PCAP del expediente 7206/18 se sigue reproduciendo, sin variación alguna, la cláusula recogida en los contratos de servicios informáticos anteriores a la aprobación de la LCSP sobre el establecimiento de una cuota fija de correctivo, definida como “*el número de UT establecido por la GISS que asegure la resolución de incidencias en los plazos que se exijan*”, cuyo valor inicial se fija en un 7 % del coste invertido en desarrollo (fases de diseño técnico y construcción) en el ejercicio anterior.

Adicionalmente al incumplimiento legal, esta falta de estimación del importe y composición de los costes correspondientes a la cuota de correctivo resta seguridad al procedimiento de licitación, al desconocer las empresas ofertantes el importe exacto del presupuesto base de licitación correspondiente a los servicios de diseño y construcción destinado a cubrir el mantenimiento correctivo de las aplicaciones y, sin embargo, constituir la disminución del porcentaje del 7 % uno de los criterios evaluables de forma automática establecidos en los PCAP.

2.- Con respecto a los servicios objeto de los contratos 7206/18 (lotes 1 a 5) y 7207/18 (lote 1) cuyo esfuerzo se estima en UT (número de orden 2 del anexo 4), los pliegos de ambos expedientes, a diferencia de los contratos de servicios informáticos previos, sí introducen información sobre los componentes del equipo tipo considerado para su cálculo (1 Técnico Superior B -TSB-, 2 Técnicos Superiores C -TSC- y 4 Técnicos Medios B -TMB-), pero sin incluir los criterios que determinan dicha composición, más allá de la referencia genérica a las actividades a realizar y su grado de complejidad. En el expediente 7206/18 tampoco se determina el número de UT estimadas por lote.

Aun cuando en los pliegos de ambos expedientes se indica que el importe de la UT es el resultado de calcular la media de las tarifas de los componentes del equipo tipo (según la tabla de tarifas basadas en horas y categorías profesionales de técnicos de cada contrato) en el expediente 7207/18 se fija para la UT un importe de 40 euros, en lugar de los 38,86 euros resultantes de hallar

la media de las tarifas de dicho equipo teórico, no figurando en los pliegos ninguna justificación de este incremento en el precio.

A este respecto es necesario manifestar que la GISS dispone de la aplicación "GEDEON", donde se recogen todas las peticiones de desarrollo gestionado efectuadas por la GISS a las empresas adjudicatarias, así como de herramientas de medición del esfuerzo que pone a disposición de estas, a través de las cuales, permitiría ofrecer en los PCAP y en los PPTP las fuentes, datos y cálculos utilizados para determinar la composición de la UT.

3.- En los proyectos llave en mano incluidos en el lote 1 del expediente 7207/18 (número de orden 3 del anexo 4), cuyo esfuerzo se computa en base a las horas estimadas de servicio (horas de análisis), los PCAP se limitan a establecer su importe/hora, igual a 39 euros, pero no se desglosan los costes ni se indican las horas estimadas que supondrán los servicios prestados bajo esta modalidad.

Este Tribunal ha comprobado que ni en este expediente, ni en los otros tres expedientes de la muestra en los que se contempla la posibilidad de ejecutar proyectos llave en mano (7201/16G, 7201/17G y 7202/18) existe una partida independiente en el presupuesto base de licitación destinada a financiar esta modalidad de prestación de servicios informáticos, limitándose a establecer los PCAP que su cuantía no podrá exceder del 30 % del importe destinado a los respectivos servicios ATH y categorías profesionales.

Ello ocasiona una importante distorsión presupuestaria, al imputarse la facturación de las horas de análisis de los proyectos llave en mano con cargo a las partidas presupuestarias de los servicios de asistencia técnica, cuyo presupuesto base de licitación está configurado por la multiplicación del número de horas estimadas de trabajo del equipo medio por las tarifas por hora y categoría profesional, sin incluir las horas estimadas de análisis de proyectos llave en mano por el precio por hora de servicio previsto en los PCAP.

Carece de razón de ser esta ausencia de una partida independiente en el presupuesto base de licitación para los proyectos llave en mano, determinada conforme al número y precios estimados de horas de análisis, a pesar de su elevada cuantía. Así, por proyectos llave en mano, en el período inicial del lote 1 del contrato 7207/18, se facturaron un total de 17.751 horas de análisis, por importe de 477.856,92 euros, mientras que en otros contratos analizados que contemplan esta modalidad de servicio (7201/17G -lote 1-, 7201/17G -lote 2- y 7202/18), se facturaron, durante sus periodos de vigencia inicial, 47.765, 1.800 y 48.990 horas de análisis, por importes totales de 1.455.877,19, 67.230 y 1.604.918,95 euros, respectivamente.

Por otro lado, además de constituir una exigencia legal, resulta imprescindible que la GISS desglose los costes y justifique la composición de las tarifas de las horas de análisis, con el fin de poder conocer la causa de las diferencias existentes entre el importe de la hora de análisis entre los proyectos llave en mano detectadas entre todos los expedientes que contemplaban esta modalidad (39 euros en los expedientes 7207/18 y 7202/18, tarifa coincidente con el importe de la UT en todos los expedientes, y 45,49 euros en los expedientes 7201/16G y 7201/17G, tarifa coincidente con el importe estimado de la hora baremada (HB) en el expediente 7206/18), para las que no existe explicación alguna desde el punto de vista técnico.

4.- En cuanto a los servicios de gestión de proyectos objeto del expediente 7206/18 (lotes 1 a 4), único expediente con este servicio, cuyo esfuerzo se estima en horas baremadas (HB) (número de orden 4 del anexo 4), los PCAP determinan una composición muy compleja del equipo medio fijando un precio unitario de 45,49 euros -tomando como referencia la tabla de tarifas de horas y categorías profesionales contemplada para el servicio de ATH- pero de nuevo se obvian los criterios

considerados para las estimaciones, salvo la reiterada referencia al tipo de actividades a realizar y su complejidad.

En adición a lo anterior, tampoco se contempla en los pliegos el número de horas estimadas para este servicio, resultando, por tanto, insuficiente la información ofrecida conforme a la normativa aplicable, a pesar de que, como se ha indicado, la GISS cuenta con información detallada de todos los trabajos ejecutados bajo esta modalidad.

5.- El importe máximo por hora y categoría profesional que configura el presupuesto base de licitación de este tipo de servicios facturados por horas efectivamente prestadas por el personal externo, parte de los salarios fijados según el convenio laboral de referencia²⁶, añadiéndose para su determinación final otros costes cuyo desglose debe figurar en los PCAP. En este sentido el referido artículo 100.2 de la LCSP alude a *“costes directos e indirectos y otros eventuales gastos”* calculados para su determinación, y en el artículo 101.2, donde se regula el valor estimado del contrato, se indica que para su cálculo *“deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial”*.

En cumplimiento de dicha normativa, los PCAP de los contratos 7206/18 y 7207/18 contienen un desglose de los distintos costes que configuran el precio máximo por hora estimado para cada categoría profesional (salario real, cotizaciones a la Seguridad Social, costes indirectos y margen de beneficio), pero sin que sea posible conocer su composición, así como los parámetros, criterios y cualesquiera otros indicadores o estudios que hayan servido de base para su cuantificación. En este sentido se ha verificado lo siguiente:

- Al precio máximo/hora según categoría profesional y convenio (costes salariales) se le añaden unos porcentajes de incremento en función de la experiencia profesional y la formación de los perfiles, que representa un porcentaje medio del 46,52 % en el expediente 7206/18 y del 35,60 % en el expediente 7207/18, sin ninguna consideración adicional (v.gr.: un porcentaje estimado por año de experiencia exigida en pliegos).

No existe, por tanto, información adecuada que permita conocer la causa por la que el sueldo base de un Técnico Superior de categoría A (TSA) es incrementado en un 81,25 % en el contrato 7206/18, mientras que en el contrato 7207/18 lo es en un 52,32 %.

- A dicho “salario real” se le añade, en ambos expedientes, el resultado de aplicarle un porcentaje medio para todas las categorías profesionales (igual a un 32,35 %) en concepto de cotizaciones a la Seguridad Social que, si bien se encuentra dentro del intervalo de tablas de tipos de cotización, no se indica cómo se obtiene.
- El salario real es también incrementado en un 40 % en concepto de costes indirectos (dietas, locomoción, formación y rotación), sin mayor explicación en los PCAP sobre el origen, importe y justificación razonada de cada categoría aludida.

Este Tribunal no considera adecuada la imputación de costes derivados de dietas y locomoción del personal de las empresas efectuada en los PCAP de los dos contratos analizados, ya que

²⁶ El convenio aplicable es el XVII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría, y estudios de mercado y de la opinión pública, publicado por Resolución de 22 de febrero de 2018, de la Dirección General de Empleo (BOE 6 de marzo), en cuyo artículo 1.2, referido a su ámbito funcional, incluye expresamente a las empresas de servicios de informática, quedando estas obligadas por él.

los trabajos del personal externo asignado a ellos se prestan en la sede de la GISS y se facturan en función de las horas de trabajo efectivas que resultan de la aplicación del control de presencia.

- Finalmente, el salario real se incrementa en un 60 % adicional como consecuencia de “*Otros costes indirectos (infraestructura o costes de apoyo)*”, sin que exista un desglose de costes e importes, y en un 30 % en concepto de margen de beneficio, no indicándose para ninguno de estos porcentajes valores de referencia²⁷.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, los PCAP no incorporan, en relación con determinados servicios contemplados en el contrato, información adecuada sobre los costes o la que ofrecen es incompleta, sin desglosar en todo caso el importe de los distintos componentes de los costes, ni ofrecer valores de referencia que justifiquen su cómputo. Esta omisión es especialmente significativa en estos contratos que se suceden sin solución de continuidad desde hace años y en los que, como se expone a continuación, el volumen de las unidades estimadas (horas efectivas, UT) no se ajusta a los datos ofrecidos en la ejecución de contratos anteriores -no reflejando a priori las necesidades reales de la GISS- ni los precios máximos previstos en el presupuesto base de licitación por unidad de servicio parecen ajustarse al valor de mercado, como se expone posteriormente.

La importancia del desglose y justificación, en los PCAP, de los costes que componen el presupuesto base de licitación ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 632/2018 que señala: “*El incumplimiento del artículo 100.2 de la LCSP supone la omisión de unos datos cuyo conocimiento es trascendental para la adjudicación y ejecución del contrato, pues sirve para justificar un correcto cálculo del valor estimado, y garantizar que la fijación del precio es ajustada a Derecho. También influirá en la admisión o rechazo de las ofertas que incurren en presunción de temeridad, y, constituirá la base a partir de la cual debe velar el órgano de contratación por la correcta ejecución de este, en cumplimiento de las normas convencionales, una vez formalizado*”.

Asimismo, tampoco existe información justificativa que permita identificar las razones que motivan que determinados servicios se facturen a tanto alzado (mediante cuota fija) y en otros casos, en base a precios unitarios, así como las ventajas (económicas o de otro tipo) o desventajas que cada sistema de facturación ofrece a la GISS.

Este Tribunal considera que la falta de justificación en los PCAP de los diferentes criterios existentes para la determinación de los precios en los distintos servicios podría constituir un factor adicional de inseguridad y desincentivación para las empresas sin experiencia previa en la prestación de servicios en la GISS, por cuanto que les impediría conocer con carácter previo los efectivos riesgos que tendrían que asumir en la ejecución de estos servicios.

B.2 Metodología del cálculo del valor estimado del contrato.

El artículo 101 de la LCSP indica que en el cálculo del valor estimado se tendrá en cuenta cualquier forma de opción eventual, así como las posibles prórrogas del contrato y las modificaciones al alza previstas.

Por otra parte, el artículo 204 de la LCSP señala que “*Los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia hasta un máximo del veinte por ciento del precio*

²⁷ Como podrían ser, por ejemplo, estudios de mercado o indicadores del sector obtenidos de la Central de Balances del Banco de España.

inicial cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad (...)”.

En consecuencia, el importe máximo para las modificaciones contemplado en la LCSP es del 20 % del precio inicial, por lo que, a efectos del cálculo del valor estimado, dicho porcentaje debería aplicarse sobre el presupuesto base de licitación, excluido cualquier otro concepto, como se contempla en el clausulado de los respectivos PCAP de los expedientes analizados.

Sin embargo, como ha podido comprobar este Tribunal, en la determinación del valor estimado de los seis lotes que conforman el expediente 7206/18, el importe total asignado en concepto de modificación contractual fue del 40 % del presupuesto base de licitación -20 % incluido como partida independiente y 20 % consignado en el importe de la prórroga-, duplicándose así el importe de la modificación máxima previsto legalmente.

Dado que el presupuesto base de licitación de los seis lotes del expediente 7206/18 ascendía a 81.776.635,60 euros, el importe de las modificaciones incluidas en la determinación del valor estimado superó el límite máximo en un total de 16.355.327,12 euros.

B.3 Determinación del presupuesto base de licitación conforme a las necesidades reales de la GISS.

Como se ha indicado anteriormente, el precio de determinados servicios contemplado en los contratos de mantenimiento y desarrollo de aplicaciones informáticas y de soporte técnico formalizados por la GISS, se fija mediante el sistema de precios unitarios, al no conocer la GISS exactamente el número de prestaciones que va a necesitar en el momento de celebrar el contrato, fijándose en cada contrato formalizado, un importe máximo limitativo del compromiso económico igual al importe de licitación²⁸.

Igualmente, añaden los PCAP que la GISS²⁹ no contrae la obligación de consumir el presupuesto máximo del contrato, e incorporan la obligación legal de tramitar la correspondiente modificación cuando, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales sean superiores a las estimadas inicialmente, debiendo tramitarse dicha modificación antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado, y reservándose, a tal fin, el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades.

No obstante, el hecho de que no puedan definirse con exactitud las necesidades de la Administración al inicio del contrato (siendo las unidades consideradas orientativas) no significa que no deban aproximarse lo máximo posible a las necesidades reales de la GISS pudiendo tomarse como partida, para su cálculo estimativo, a falta de la indicación de ningún parámetro en los PCAP y PPTP de estos contratos, las unidades de similar categoría consumidas en los contratos anteriores de los que son continuación.

En este sentido, el Tribunal ha observado, con carácter general, una importante desviación entre las unidades previstas en los pliegos (horas de asistencia técnica por categoría profesional, UT y HB) y las efectivamente realizadas en el período inicial de prestación de los servicios objeto de los

²⁸ DA trigésima tercera de la LCSP (DA trigésima cuarta del TRLCSP). Contratos de suministros y servicios según las necesidades: “En los contratos de suministros y de servicios que tramiten las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público con presupuesto limitativo, en los cuales el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar éste, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración, deberá aprobarse un presupuesto máximo.”

²⁹ Previamente, antes de la adquisición de personalidad jurídica por parte de GISS, la TGSS.

contratos fiscalizados cuyo precio se determina por el sistema de precios unitarios. Los resultados se muestran a continuación, diferenciados por la unidad de medida de los servicios.

1.- En relación con los servicios prestados bajo la modalidad de ATH, el análisis comparativo efectuado entre el número de horas estimadas en los pliegos y las efectivamente realizadas (obtenidas de la facturación de los servicios en el período inicial de ejecución de cada contrato) muestra los siguientes resultados:

CUADRO N.º 21
DIFERENCIA ENTRE EL NÚMERO DE HORAS ESTIMADAS EN LOS PLIEGOS Y
EL NÚMERO DE HORAS FACTURADAS
Modalidad de ATH y categorías profesionales

Expediente	Lote	Responsable del contrato	N.º de horas estimadas en pliegos (A)	N.º de horas facturadas (B)	% Diferencia (B-A) / (A)
7201/16G	1	CDINSS	80.960	98.062,50	21,12
	2	CDINSS	42.240	47.903,00	13,41
	3	CDINSS	24.640	35.983,80	46,04
	Total 7201/16G		147.840	181.949,30	23,07
7201/17G	1	CDINSS	246.400	320.740,50	30,17
	2	CDISM	91.520	82.894,60	-9,42
	Total 7201/17G		337.920	403.635,10	19,45
7202/18	N/A	DPyS	510.400	428.542,06	-16,04
	Total 7202/18G		510.400	428.542,06	-16,04
7206/18	1	CDTGSS / CDSJSS	316.800	434.347,79	37,10
	2	CDINSS	49.280	66.654,55	35,26
	3	CDIGSS	98.560	112.366,47	14,01
	4	GA y CID	204.160	258.635,43	26,68
	5	GA-Calidad	105.600	125.756,05	19,09
	6	GA-Calidad / GA-UDG	24.640	28.229,00	14,57
	Total 7206/18		799.040	1.025.989,29	28,40
7207/18	1	CSI	59.840	65.989,67	10,28
	Total 7207/18		59.840	65.989,67	10,28
Total muestra			1.855.040,00	2.106.105,42	13,53

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

Como se deriva del cuadro anterior, durante el período inicial de los contratos se facturaron 251.065,42 horas netas de trabajo de personal técnico más de las previstas en los pliegos, equivalentes a una jornada de 40 horas semanales durante dos años de 71,33 técnicos (1.760 horas/anuales). Son especialmente significativas las desviaciones que presentan la mayoría de los contratos de servicios de mantenimiento y desarrollo de las aplicaciones del INSS (un 46,04 % en el lote 3 del contrato 7201/16G, un 35,26 % en el lote 2 del contrato 7206/18 y un 30,17 % en el lote 1 del contrato 7201/17G) y la diferencia de un 37,10 % en el contrato de mantenimiento y desarrollo de las aplicaciones de la TGSS (contrato 7206/18 lote 1). En sentido contrario, destaca el expediente 7202/18, con un 16,04 % de horas facturadas inferior a las estimadas en los pliegos, por las razones que se exponen más adelante, aunque cabe adelantar que es el único de los expedientes

analizados donde el número de técnicos previstos en los PPTP se ajustó a los adscritos a lo largo de la vida del contrato.

Dada la relevancia de estas desviaciones y tratándose de contratos cuyo objeto es la prestación de servicios sucesivos, donde las variaciones significativas deberían venir motivadas por situaciones coyunturales, se han analizado, asimismo, las horas efectivamente trabajadas en el período de la prórroga de los contratos previos, con el fin de comprobar si en la presupuestación de los contratos de la muestra se tuvieron en cuenta las horas realmente necesitadas por la GISS³⁰, y si las diferencias pudieron deberse solo a circunstancias sobrevenidas, con los siguientes resultados:

CUADRO N.º 22
DIFERENCIA ENTRE EL NÚMERO DE HORAS FACTURADAS EN CONTRATOS
PREVIOS Y EL NÚMERO DE HORAS ESTIMADAS EN LOS PLIEGOS DE LOS
CONTRATOS ANALIZADOS
Modalidad de ATH y categorías profesionales

Responsable del contrato	Contrato previo		Contrato actual		% Diferencia (B-A) / (A)
	Expediente/ Lote	N.º de horas facturadas (A)	Expediente/ Lote	N.º de horas estimadas en pliegos (B)	
CDINSS	7201/13G	313.371,10	7201/17 L1	246.400,00	-21,37
CDISM	7201/13G	61.004,50	7201/17 L2	91.520,00	50,02
Total	7201/13G	374.375,60	7201/17G	337.920,00	-9,74
DPyS	7202/14G	351.976,90	7202/18	510.400,00	45,01
Total	7202/14G	351.976,60	7202/18	510.400,00	45,01
CDTGSS/CSSJSS	7201/14G L1	688.487,60	7206/18 L1	316.800,00	-53,99
CDINSS/CDIGSS	7201/14G L2	255.389,70	7206/18 L2+L3	147.840,00	-42,11
GA Y CID	7201/14G L3	454.025,40	7206/18 L4	204.160,00	-55,03
GA-Calidad	7201/14G L4	116.694,80	7206/18 L5	105.600,00	-9,51
Total	7201/14G	1.514.597,50	7206/18	774.400,00	-48,87
CSI	7202/16 L3	27.096,20	7207/18 L1	29.920,00 ⁽¹⁾	10,42
Total	7202/16 L3	27.096,20	7207/18	29.920,00	10,42
Total expedientes		2.268.045,90		1.652.640,00	-27,13

⁽¹⁾ Dado que la prórroga del expediente 7202/16 lote 3 fue solo un año de duración y el expediente 7207/18 tiene dos años de duración, para poder hacer el análisis comparativo se han dividido las horas estimadas de su período inicial entre dos.

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

Como se recoge en el cuadro anterior, las horas estimadas en los PCAP presentan una desviación neta negativa de un 27,13 % en relación con las horas facturadas en los contratos previos de referencia.

³⁰ En el cálculo efectuado se ha obviado que los expedientes posteriores se tramitan en torno a seis meses antes de la finalización de los previos, desfase que, podrían solventar los gestores de la GISS efectuando la proyección de los seis meses restantes. Se han omitido en este análisis todos los lotes del expediente 7201/16G, ya que para su presupuestación debió considerarse un expediente no vigente dentro del período fiscalizado 2018/2019. De igual forma, no se incluye el lote 6 del expediente 7206/18 porque los servicios que constituyen su objeto no se habían prestado con anterioridad.

Si bien en la mayor parte de los contratos las horas que determinan el presupuesto base de licitación son inferiores a las efectivamente realizadas en los dos años de ejecución de la prórroga de los contratos anteriores, destacan de nuevo los resultados del expediente 7202/18, cuyas cifras son claramente opuestas a las del resto de expedientes, habiéndose estimado un porcentaje de horas un 45 % mayor con respecto al expediente anterior (7202/14G).

En este supuesto, el importante incremento de las horas estimadas, y en consecuencia del presupuesto base de licitación, es debido, en parte, a la necesidad de contratar los servicios técnicos de personal externo para contrarrestar los efectos de la perentoria situación de personal propio que presenta la GISS, descrita en la propia memoria justificativa del contrato 7202/18, elaborada a finales de 2017. Dicha memoria apunta, entre otras razones del aumento presupuestario, a la disminución del personal funcionario adscrito a la Dirección de Producción y Sistemas (DPyS), provocado por la falta de cobertura de las plazas que quedan vacantes (por jubilaciones, traslados, fallecimientos, entre otras causas), razón por la cual el número de funcionarios de esta Dirección habría pasado de 151 en 2013 a 89 funcionarios en 2018, debiendo ser sustituidos por personal de apoyo técnico externo³¹.

Por dicha razón, en este expediente 7202/18 se previó un equipo medio de 145 personas, frente al equipo de 73 personas estimado en el expediente anterior (7201/14G).

Como se ha indicado, en los servicios prestados bajo la modalidad de ATH, el presupuesto base de licitación de los contratos se determina como el resultado de multiplicar el número de recursos previsto de cada categoría profesional por el número de horas estimadas (1.760 horas/año) y por el precio/hora/categoría. Dichos recursos constituyen el equipo medio cuya cobertura debe garantizar la empresa adjudicataria.

En este sentido, el presupuesto debería reflejar de la manera más aproximada posible las necesidades de personal de cada Centro Directivo de la GISS. Sin embargo, el análisis efectuado entre el equipo medio contemplado en los PPTP y el equipo inicial incorporado a la GISS dentro del período de diez días hábiles establecido al respecto en los PPTP de cada contrato (extraído de la base de datos de control de presencia de la GISS) confirman que las previsiones bajo las que se determina el presupuesto base de licitación no se ajustan, en todo caso, a las necesidades reales de este servicio común.

Asimismo, la información recogida en dicha base de datos ha permitido a este Tribunal verificar si el número de recursos externos de esta modalidad, asignado inicialmente a cada contrato, se mantiene estable en el tiempo. Los resultados son los siguientes:

³¹ Incide la memoria en que el decremento del 41,06 % de la plantilla en esta Dirección de Producción y Sistemas en el período 2013/2018 es de especial gravedad, ya que de ella depende la gestión de Seguridad Social, que comprende, entre otras, el funcionamiento de las bases de la Seguridad Social (pensiones, asistencia sanitaria, afiliación y cotizaciones) y la gestión de comunicaciones (redes, LAN, movilidad y correo). Asimismo, se advierte que “de momento” las labores de responsabilidad han podido mantenerse en el personal funcionario, habiendo tenido que pasar las técnicas a personal externo.

CUADRO N.º 23
DIFERENCIA ENTRE EL EQUIPO MEDIO PREVISTO EN LOS CONTRATOS Y EL
PERSONAL ADSCRITO FINALMENTE
Modalidad ATH y categorías profesionales

Expediente	Lote	Equipo inicial					N.º de ATH a 25/05/2021 ⁽¹⁾ (C)	% Diferencia (C-A) / (A)
		Equipo medio pliegos ATH (A)	N.º de ATH día de inicio del contrato	N.º de ATH a los diez días hábiles (B)	Diferencia a fecha de inicio del contrato (B-A)	% Diferencia (B-A) / (A)		
7201/16G	1	23	20	23	0	0	N/A	N/A
	2	12	13	13	1	8,33	N/A	N/A
	3	7	8	8	1	14,29	N/A	N/A
	Total	42	41	44	2	4,76	N/A	N/A
7201/17G	1	70	29	46	-24	-34,29	116	65,71
	2	26	20	23	-3	-11,54	26	0,00
	Total	96	49	69	-27	-28,13	142	47,92
7202/18	Total	145	109	109	-36	-24,83	144	-0,69
7206/18	1	90	156	160	70	77,78	147	63,33
	2	14	17	20	6	42,86	24	71,43
	3	28	35	35	7	25,00	35	25,00
	4	58	78	78	20	34,48	87	50,00
	5	30	33	34	4	13,33	41	36,67
	6	7	8	8	1	14,29	9	28,57
	Total	227	327	335	108	47,58	343	51,10
7207/18	1	17	19	19	2	11,76	24	41,18
	Total	17	19	19	2	11,76	24	41,18
Total contratos		527	545	576	49	9,30	653	34,64⁽²⁾

⁽¹⁾ Fecha de extracción de la base de datos de control de presencia.

⁽²⁾ Calculado considerando el equipo medio (igual a 485 recursos) de los cuatro expedientes en vigor a la fecha de extracción de la base de datos de control de presencia.

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

Fuente: Base de datos de control de presencia.

Como se desprende del cuadro anterior, el equipo inicial, cuya composición debe determinar la GISS al inicio de cada contrato³², superó el equipo medio previsto en los PPTP en nueve de los trece contratos de la muestra analizada que contemplaban la modalidad de prestación de servicios de asistencia técnica por horas; resultando especialmente significativas las variaciones que presentaron los contratos correspondientes a los lotes 1 a 4 del expediente 7206/18, que supusieron, en conjunto, el incremento en su periodo inicial de un total de 103 personas con respecto a las previsiones recogidas en los respectivos PPTP.

³² A los efectos del análisis, se ha estimado que el equipo incorporado en los primeros diez días hábiles es el solicitado por cada Centro Directivo responsable del contrato, si bien la GISS no ha aportado esta documentación requerida por el Tribunal, sino las comunicaciones de la empresa indicando el personal que se incorporaba.

Respecto del expediente 7202/18, en el que se incorporaron al inicio del contrato 36 recursos menos de los previstos, cabe señalar que la cláusula 2.2 de sus PPTP permitía la incorporación inicial de solo el 70 % de los mismos.

A la fecha de extracción de la base de datos, esta diferencia es todavía mayor, constatando que no se trata de situaciones coyunturales, al exceder el personal adscrito a los contratos al personal inicial en un 34,64 %. Ello significa, en definitiva, que a fecha 25 de mayo de 2021 se encontraban trabajando en la GISS un total de 168 personas más de las previstas en los respectivos PPTP de los cuatro contratos en vigor a dicha fecha (7201/17G; 7202/18; 7206/18 y 7207/18).

Este Tribunal considera que los datos anteriores revelan una imprevisión difícilmente explicable, por cuanto que, como se ha reiterado, el personal técnico adscrito a los contratos de servicios informáticos formalizados por la GISS que presta sus servicios bajo la modalidad de asistencia técnica desarrolla sus trabajos de manera presencial, ocupando las instalaciones de la GISS y utilizando sus recursos (mobiliario y ordenadores, entre otros), por lo que su incorporación inicial y su permanencia debería estar ineludible y necesariamente prevista con antelación.

La falta reiterada de adecuación del presupuesto base de licitación a las necesidades de la GISS no tiene justificación aparente, por cuanto que, como se ha reiterado, los contratos de servicios informáticos formalizados por la GISS cubren la prestación de servicios objeto de contratos anteriores, de los que son continuación (y así se establece en muchas ocasiones en sus propias memorias justificativas) y aunque se van modificando las modalidades de prestación de servicios y las tecnologías, las necesidades que se cubren son básicamente las mismas. Además, y dado que su finalidad no es cubrir carencias puntuales de personal sino estructurales, la falta de adecuación a las necesidades reales de la GISS no puede ampararse en una falta de previsión o en la ausencia de parámetros con los que determinar el presupuesto base de licitación.

De todo lo expuesto anteriormente podría derivarse una utilización inadecuada de la regulación recogida en la DA trigésima tercera de la LCSP por parte de la GISS, ya que, dado el carácter estimativo que esta disposición otorga al número de horas de trabajo que componen el presupuesto base de licitación en esta modalidad de prestación de servicios, se estaría ofreciendo, en algunos contratos, una visión acerca de las necesidades de personal técnico que la entidad requiere para desarrollar sus funciones muy inferior a la realidad.

2.- Con respecto a los servicios prestados bajo la modalidad de desarrollo gestionado, el análisis comparativo efectuado entre las UT previstas en los pliegos y las efectivamente realizadas (obtenidas de la facturación de los contratos de servicios informáticos) en su período inicial de vigencia, ofrece las siguientes diferencias:

CUADRO N.º 24
DIFERENCIA ENTRE EL NÚMERO DE UT ESTIMADAS EN LOS PLIEGOS Y EL
NÚMERO DE UT FACTURADAS
Modalidad de desarrollo gestionado

Expediente	Lote	Responsable del contrato	N.º de UT estimadas en pliegos (A)	N.º de UT facturadas (B)	% Diferencia (B-A) / (A)
7201/16G	1	CDINSS	94.515,26	147.248,00	55,79
	2	CDINSS	50.992,06	48.111,81	-5,65
	Total 7201/16G		145.507,32	195.359,81	34,26
7201/17G	1	CDINSS	287.140,88	300.128,31	4,52
	2	CDISM	88.274,36	130.693,41	48,05
	Total 7201/17G		375.415,24	430.821,72	14,76
7206/18	1	CDTGSS/CDSJSS	331.693,95	526.362,37	58,69
	2	CDINSS	53.650,16	105.587,12	96,81
	3	CDIGSS	101.949,89	179.277,90	75,85
	4	GA y CID	250.310,99	276.342,48	10,40
	5	GA-Calidad	65.641,03	70.957,90	8,10
	Total 7206/18		803.246,01	1.158.527,77	44,23
7207/18	1	CSI	58.040,00	78.603,76	35,43
	Total 7207/18		58.040,00	78.603,76	35,43
Total contratos			1.382.208,58	1.863.313,06	34,81

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

La información recogida en el cuadro anterior muestra una considerable desviación para el conjunto de los expedientes analizados (34,81 %), desviaciones que alcanzan porcentajes muy significativos en algunos contratos, como en los lotes 3 a 1 del expediente 7206/18, con porcentajes del 75,85 %, 96,81 % y 58,69 %, respectivamente. De igual forma, los expedientes 7201/16G -lote 1-, con un 55,79 %, y 7201/17G -lote 2-, con un 48,05 %, presentan desviaciones muy elevadas, si bien dentro de los límites presupuestarios establecidos contractualmente.

Como se ha indicado, al igual que ocurre con la modalidad de ATH, en los servicios que se prestan bajo la modalidad de desarrollo gestionado, las UT que se van a necesitar a lo largo de la vida del contrato no se conocen con exactitud a su inicio, pero ello no es un obstáculo para que, en el cálculo de las unidades que determinan el presupuesto base de licitación (que a estos efectos opera como presupuesto máximo limitativo) los centros y unidades directivas de la GISS, responsables habituales de estos contratos, traten de aproximarse lo máximo posible a las necesidades reales de la Administración cuya cobertura tienen encomendada.

Aunque el flujo de los trabajos de desarrollo de nuevas aplicaciones en la GISS oscila en virtud de las necesidades de nuevas aplicaciones demandadas por las entidades gestoras y servicios comunes a los que da servicio, impulsadas habitualmente por cambios legislativos, los datos de ejercicios anteriores deben ser una obligada referencia en la presupuestación de los servicios de desarrollo gestionado. Sin embargo, como se ha constatado, la GISS no recoge nada a este respecto ni en los pliegos ni en las memorias justificativas de los expedientes de contratación, ni tampoco sobre los trabajos de mantenimiento (con la única excepción del establecimiento de un porcentaje para mantenimiento correctivo y para pequeños evolutivos, ambos calculados sobre importes del ejercicio anterior).

Por ello, con el fin de poder considerar en qué medida se tuvieron en cuenta las cifras de actividad de los contratos previos, el Tribunal ha comparado las UT facturadas en el período de prórroga de dichos contratos³³ con las UT estimadas en los PPTP, con los resultados que se exponen a continuación:

CUADRO N.º 25
DIFERENCIA ENTRE EL NÚMERO DE UT FACTURADAS EN CONTRATOS
PREVIOS Y EL NÚMERO DE UT ESTIMADAS EN LOS PLIEGOS DE LOS
CONTRATOS ANALIZADOS

Modalidad de desarrollo gestionado

Responsable del contrato	Contrato previo		Contrato actual		% Diferencia (B-A) / (A)
	Expediente / Lote	N.º de UT facturadas (A)	Expediente / Lote	N.º de UT estimadas en pliegos (B)	
CDINSS	7201/13G	349.187,92	7201/17 L1	287.140,88	-17,77
CDISM	7201/13G	76.244,36	7201/17 L2	88.274,36	15,78
Total INSS/ISM	7201/13G	425.432,28	7201/17G	375.415,24	-11,76
TGSS/SJSS	7201/13G	106.412,95	7206/18 L1	331.693,95	-42,82
TGSS	7201/14 L1	473.682,98			
Total TGSS/SJSS (A)	7201/13G - 7201/14 L1	580.095,93	7206/18 L1	331.693,95	-42,82
CDIGSS	7201/13G	98.585,03	7206/18 L2 y L3	155.600,05	-56,61
INSS/CDIGSS	7201/14 L2	259.990,16			
Total IGSS/INSS (B)	7201/13G - 7201/14G L2	358.575,19	7206/18 L2 y L3	155.600,05	-56,61
CID	7201/L3G	102.606,04	7206/18 L4	250.310,99	-49,85
GA Y CID	7201/14 L3	396.534,86			
Total CID/GA (C)	7201/13G - 7201/14G L3	499.140,90	7206/18 L4	250.310,99	-49,85
CEN	7201/13G	28.010,05	7206/18 L5	65.641,03	-33,18
GA-Calidad	7201/14 L4	70.232,05			
Total CEN/GA-Cal (D)	7201/13G - 7201/14G L4	98.242,10	7206/18 L5	65.641,03	-33,18
Total (A)+(B)+(C)+(D)	7201/13G - 7201/14G	1.536.054,12	7206/18	803.246,02	-47,71
CSI	7202/16 L3	25.907,00	7207/18 L1	29.920,00	15,49
Total CSI	7202/16 L3	25.907,00	7207/18 L1	29.920,00	15,49
Total contratos		1.987.393,40		1.208.581,26	-39,19

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

Este Tribunal considera que la información recogida en este cuadro revela que la GISS, con carácter general, no considera sus datos de actividad en la determinación del presupuesto base de licitación de los servicios técnicos de carácter informático desarrollados bajo la modalidad de desarrollo gestionado, representando una desviación neta negativa de un 39,19 %, que afecta considerablemente a todos los Centros menos al Centro de Desarrollo del ISM y al Centro de Seguridad de la Información. Ello supone que, con independencia de los trabajos sobrevenidos que se deban acometer a lo largo de la vida de los contratos, con carácter general, la presupuestación

³³ El expediente 7201/13G fue el primer expediente en que el desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones informáticas se prestó bajo la modalidad de desarrollo gestionado. Aunque la mayor parte de su objeto abarcaba aplicaciones del INSS y el ISM, también incluyó algunas aplicaciones de otras entidades, que posteriormente se unificaron en el expediente 7206/18 con el resto de sus aplicaciones (anteriormente objeto de los diferentes lotes del contrato 7201/14G).

inicial que efectúan los distintos Centros de Desarrollo de la GISS no se ajusta a las necesidades reales de este servicio común.

Esta situación no se corresponde ni con la experiencia ni con la información de que disponen los Centros sobre esta modalidad de prestación de servicios, que conocen en todo momento la situación y el volumen de cada uno de los trabajos de desarrollo gestionado que realiza el personal de las factorías, cuyo esfuerzo (medido en UT) y su grado de ejecución se van reflejando en los cuadros de mando que mensualmente se elaboran para cada contrato a partir de la información recogida en la aplicación “GEDEON”.

3.- En relación con los servicios prestados bajo la modalidad de gestión de proyectos, el análisis comparativo realizado entre las horas baremadas (HB) previstas en los pliegos del expediente 7206/18 (único de la muestra que contemplaba esta modalidad de prestación de servicios informáticos en sus lotes 1 a 4) y las efectivamente ejecutadas (tomadas de la facturación de los contratos en su período inicial) muestran una desviación conjunta del 87,08 %, cuyo detalle es el siguiente:

CUADRO N.º 26
DIFERENCIA ENTRE EL NÚMERO DE HB ESTIMADAS EN LOS PLIEGOS Y EL
NÚMERO DE HB FACTURADAS
Modalidad de gestión de proyectos

Expediente	Lote	Responsable del contrato	N.º de HB estimadas en pliegos (A)	N.º de HB facturadas (B)	% Diferencia (B-A) / (A)
7206/18	1	CDTGSS/CDSJSS	142.185,80	265.982,23	87,07
	2	CDINSS	22.997,98	40.240,34	74,97
	3	CDIGSS	43.702,41	79.519,77	81,96
	4	GA y CID	107.299,72	205.771,55	91,77
	Total			316.185,91	591.513,89

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas.

Esta notable diferencia conjunta (87,08 %) que afecta a los distintos Centros Directivos de la GISS, siendo especialmente relevante la desviación que presenta el lote 4 (igual al 91,77 %) denota una planificación inicial muy alejada de los trabajos desarrollados, si bien no cabe, en este caso, comparación con contratos anteriores, dado que es el primer contrato donde se prestan servicios bajo esta modalidad.

B.4 Adecuación del presupuesto y del valor estimado del contrato al valor de mercado.

Como ya se ha reiterado, en los contratos de mantenimiento y desarrollo de aplicaciones informáticas y de soporte técnico de la GISS, en los que su precio se determina mediante el sistema de precios unitarios, el importe del presupuesto base de licitación es el resultado de multiplicar el número de unidades de servicio estimadas (horas de asistencia técnica, UT y HB) por su precio unitario. De igual forma, se ha indicado que, al tratarse de “*contratos de servicios por precios unitarios en función de las necesidades*”, donde estas no se conocen a priori, el presupuesto de licitación así determinado actúa como presupuesto máximo, no contrayendo la GISS la obligación de consumirlo.

Ello no implica, como se ha expuesto anteriormente, que las previsiones de la GISS no deban acercarse lo máximo posible a sus necesidades, siendo de obligada referencia en estos contratos de servicios de prestación continuada las necesidades reales de la entidad en los ejercicios previos, medida en unidades de servicio efectivamente prestadas. Sin embargo, como se ha indicado

previamente, estos datos no son tenidos en cuenta por la Gerencia, que en la determinación del presupuesto base de licitación de estos contratos estima un número de horas de asistencia técnica y de UT muy inferiores a las efectivamente ejecutadas en los contratos previos (con desviaciones conjuntas de un 27,13 % en las horas de asistencia técnica y de un 39,19 % en las UT).

Ello ha repercutido en la importante diferencia advertida por este Tribunal entre las unidades de servicio prestadas en el período inicial de vigencia de los contratos analizados y las estimadas en los propios contratos (de un 24,76 %³⁴ en relación con las horas de asistencia técnica y de un 34,81 % en relación con las UT), así como en la composición de los equipos técnicos previstos, llegando a ser de un 34,64 % durante la ejecución de los contratos.

Además, llama la atención que la GISS, al determinar el desglose del presupuesto base de licitación de los servicios facturados por precios unitarios, no aluda expresamente en los PCAP a las unidades de servicios ejecutadas en ejercicios anteriores; mientras que en el caso de los servicios gestionados se detalla el volumen medio de trabajos basado en datos previos, diferencia de criterio advertida, por ejemplo, en los expedientes 7202/18 y 7206/18, cuyos PCAP contemplan ambos tipos de servicios.

Este Tribunal considera que, dado que en estos contratos el precio se determina en función de dos parámetros (número de unidades de servicio y precio por unidad), la estimación de unidades de servicio a la baja se encuentra claramente influenciada por la determinación del precio, que se podría encontrar estimado por encima del valor de mercado, en base a las siguientes consideraciones:

1.- Dado que los importes estimados para las horas de asistencia técnica por categoría profesional de los contratos 7201/16G, 7201/17G y 7202/18 son idénticos a los del contrato 7206/18 (invariables al menos desde 2010), añadiendo una categoría nueva (TSX- Técnico Superior Experto) se ha tomado como referencia para el análisis efectuado las tarifas unitarias recogidas en el PCAP del expediente 7206/18 por categoría profesional, así como el desglose de los costes considerados para la estimación del precio de dichas horas:

³⁴ Excluido el expediente 7202/18, respecto del que no se dispone de suficientes datos para valorar la repercusión en los dos primeros años de vigencia del contrato, de las bajas de funcionarios en relación con la incorporación de personal externo, dado que las horas estimadas se referían a todo el personal que se necesitaba incorporar.

CUADRO N.º 27
TARIFAS UNITARIAS MÁXIMAS PARA CADA UNA DE LAS CATEGORÍAS
PROFESIONALES REQUERIDAS
(En euros)

Concepto de coste	Importe por categoría profesional					
	TSX	TSA	TSB	TSC	TMA	TMB
Salario mínimo según convenio (A)	15,22	14,77	14,03	14,00	10,07	9,01
Δ Experiencia y formación (B)	12,37	7,52	5,12	3,00	4,78	3,74
Δ Seguridad Social (C) = 32,35 % x (A+B)	8,93	7,21	6,20	5,50	4,80	4,12
Total costes directos (A+B+C)	36,52	29,50	25,35	22,50	19,65	16,87
Δ Costes indirectos 40 % (A +B)	11,04	8,92	7,66	6,80	5,94	5,10
Δ Otros costes indirectos 60 % (A +B)	16,55	13,37	11,49	10,19	8,91	7,65
Δ Margen de beneficio 30 % (A +B)	8,26	6,687	5,745	5,10	4,45	3,82
Total coste hora	72,37	58,48	50,24	44,59	38,95	33,44
Total coste anual en euros (1.760 horas)	127.371,20	102.924,80	88.422,40	78.478,40	68.552,00	58.854,40

Fuente: PCAP expediente 7206/18.

Sin atender a la composición de cada tipo de coste debido a la imprecisa y escasa información que se ofrece en los pliegos sobre los conceptos e importes que los determinan (que ya ha sido objeto de consideración previa), se puede observar en el cuadro anterior que el importe de los costes directos (entendiendo por tales los salarios mínimos según convenio, más el incremento considerado por la GISS por experiencia y formación³⁵ y el coste de Seguridad Social) suponen un porcentaje medio del 50,45 % del importe del coste/hora por técnico según categoría profesional, mientras que los costes indirectos representan un 38,12 %, y el 11,43 % restante, el margen de beneficio, porcentajes que denotan una proporción muy elevada de costes indirectos en relación con los costes directos, tratándose de contratos de servicios donde el coste de los salarios deberían representar una partida significativamente mayor al resto en el coste total. Ello ofrece como resultado unos costes anuales estimados por trabajador muy elevados.

2.- Con respecto al porcentaje que los costes indirectos (entendiendo por tales aquellos gastos generales de la empresa no relacionados directamente con el servicio prestado, pero necesarios para mantener la estructura y funcionamiento tanto de la empresa, como de los propios servicios contratados) deben representar sobre los costes directos en los contratos de servicios, no existen referencias legales. Sin embargo, el RGLCAP, prevé en su artículo 131 apartado 1.a), un intervalo de costes indirectos entre un 13 % y un 17 % sobre los costes directos, mientras que el calculado por la GISS en concepto de costes indirectos es del 75,56 % del coste salarial incluyendo el coste de Seguridad Social (equivalente al 100 % considerado por la GISS solo sobre el salario base incrementado).

Asimismo, de acuerdo con la información disponible en la base de datos de Ratios Sectoriales de las sociedades no financieras para el año 2018, publicada por el Banco de España, en relación con el código CNAE J62 "Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática", y a diferentes estudios publicados por empresas del ámbito del sector de las tecnologías de la información y la consultoría (dentro de las cuales se encuentran varias de las empresas

³⁵ En porcentajes que oscilan entre un 81,25 % y un 41,48 %, según estimación de la GISS, respecto de los que no se dispone de ninguna información. La incorporación de un factor que tenga en cuenta las condiciones de mercado, y la cualificación del puesto y complejidad para los distintos perfiles no es cuestionada por el Tribunal, pero debería indicarse en los PCAP en qué parámetros o estudios de mercado se fundamenta la GISS.

adjudicatarias de los contratos de la GISS), los gastos generales se sitúan en torno al 15-20 % de los costes directos, frente al citado 75,56 % fijado en los PCAP.

Además, no parece tenerse en cuenta en la determinación de los costes indirectos que los trabajadores asociados a estos contratos trabajan en las instalaciones de la GISS, por lo que además de los costes derivados de los contratos, la GISS asume una parte de los gastos generales de este personal que se imputan al contrato.

3.- De igual manera, la única referencia al margen de beneficio empresarial se encuentra recogida en el artículo 131.1.b) del precitado citado RGLCAP, donde se establece como beneficio industrial un porcentaje del 6 % sobre los costes directos, mientras que el calculado por la GISS fue de un 22,65 % del coste salarial incluyendo el coste de Seguridad Social (equivalente al 30 % considerado por la GISS solo sobre el salario base incrementado).

En este caso, la información publicada por el Banco de España, así como diferentes estudios de empresas del sector situarían el margen de beneficio en torno al 10 % del total de costes (directos e indirectos), frente al 12,9 % resultante de los PCAP, debiendo tenerse en cuenta, además, que los costes indirectos (que forman parte de la base de cálculo) podrían encontrarse sobredimensionados, como se ha indicado anteriormente.

4.- A juicio de este Tribunal, el elevado porcentaje de costes indirectos considerado por la GISS podría situar la determinación del presupuesto base de licitación de los contratos informáticos muy por encima de su valor de mercado. Esta afirmación se ve corroborada en un documento presentado por una de las empresas que conformaban la UTE adjudicataria de uno de los contratos analizados con la finalidad de justificar su oferta considerada inicialmente anormalmente baja o desproporcionada por alcanzar un porcentaje de descuento del 33 % en los precios/hora por categoría profesional estimados por la GISS. De dicho documento se desprenden los siguientes resultados:

- Los porcentajes sobre el precio final, contemplados en la oferta presentada, son: el 82,29 % destinado a los costes directos (incluyendo salarios más Seguridad Social), el 7,48 % relativo a los costes indirectos y el 10,23 % al margen de beneficio.

En el siguiente cuadro se recoge la comparativa del peso que los distintos conceptos de coste, así como el margen de beneficio, tienen sobre el precio final indicado en dicha oferta y en el PCAP:

CUADRO N.º 28
COMPARATIVA COSTES OFERTA-PCAP

Desglose de costes	% sobre precio final	
	Oferta	PCAP
Costes directos (salarios y Seguridad Social)	82,29	50,46
Costes indirectos	7,48	38,12
Margen de beneficio	10,23	11,42
Total	100,00	100,00

Elaboración: Tribunal de Cuentas

Como se observa en el cuadro anterior, en la oferta analizada el peso que los costes indirectos tienen en el precio final difiere de forma significativa con respecto al contemplado en el PCAP,

siendo un 409,63 % superior en este último, en detrimento de los costes directos. Asimismo, la representatividad del margen de beneficio es sensiblemente superior en el PCAP.

Asimismo, los descuentos presentados por las empresas licitadoras, a pesar de la escasa concurrencia advertida en las licitaciones de estos contratos, con porcentajes medios de un 22,97 % en los precios/hora por categoría profesional; de un 32,65 % en el precio de las UT y de un 38,04 % en los precios de las HB (anexo 6) son una muestra más de que los importes de las unidades de medida de los servicios estimados por la GISS se encuentran sobredimensionados. De la misma forma, se observa un descuento del 43,01 % en los servicios gestionados facturados a tanto alzado, si bien en este caso no es posible realizar un análisis de costes debido a su falta de desglose en los PCAP de los contratos en que se contemplan.

Todo lo expuesto ratifica la necesidad de que la GISS configure el presupuesto base de licitación conforme a sus necesidades reales, ajustándose a los precios de mercado, logrando una planificación adecuada y un ahorro para los intereses económicos de este servicio común.

C. Promoción de la concurrencia en el procedimiento de licitación.

Este Tribunal ha verificado que la prestación de servicios de carácter informático en la GISS se concentra principalmente en las mismas empresas, algunas de las cuales llevan prestando distintos servicios para la GISS, de manera ininterrumpida, a través de contratos sucesivos, durante más de 20 años. Ello se puede comprobar -para los expedientes en ejecución en el período 2014/2021- en el anexo 1, donde se muestra que las empresas adjudicatarias de los contratos previos resultan, en una gran mayoría, adjudicatarias de los contratos subsiguientes.

Además, se ha podido constatar que algunas de estas empresas son adjudicatarias simultáneamente de varios contratos, algunas con porcentajes de ejecución de trabajos muy superiores al resto de contratistas, como se refleja en el cuadro siguiente, donde se muestra el importe conjunto ejecutado en la partida presupuestaria 22782 del presupuesto de gastos de la GISS relativo a los ejercicios 2018 y 2019, distribuido por empresa adjudicataria³⁶:

³⁶ En el caso de las UTE, se ha estimado para cada empresa que la compone el porcentaje de participación efectiva que figura en la escritura de constitución de la UTE.

CUADRO N.º 29
DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE CONTRATOS DE SERVICIOS INFORMÁTICOS
(PARTIDA PRESUPUESTARIA 22782) POR EMPRESA ADJUDICATARIA
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

N.º empresa	Importe ejecutado 2018/2019 (A)	% (A) / Importe total ejecutado 2018/2019
Empresas 1/15	47.859.560,45	25,75
Empresa 2	45.323.504,77	24,38
Empresa 11	38.304.762,92	20,61
Empresa 6	14.463.835,60	7,78
Empresa 4	10.438.253,89	5,62
Empresa 3	5.954.958,91	3,20
Empresa 9	5.375.598,19 (*)	2,89
Empresa 13	4.293.489,98	2,31
Empresas 7/17	3.935.862,84	2,12
Empresa 10	2.941.950,00	1,58
Empresa 14	2.562.141,46	1,38
Empresa 5	1.391.135,86	0,75
Empresa 16	919.379,00	0,50
Empresa 8	564.645,30	0,30
Resto empresas (Empresas 12, 18, 20, 21, 22, 23, 24 y 25)	1.549.057,92	0,83
Total empresas adjudicatarias	185.878.137,09	100,00

(*) Incluye un importe de 689.212,33 euros correspondiente a una factura del contrato 7202/16G -lote 3- imputada incorrectamente al concepto presupuestario 216.

Fuente: Gasto imputado por la GISS en concepto de contratación administrativa de servicios de carácter informático. Ejercicios 2018 y 2019.

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

Como se desprende del cuadro anterior, el 70,74 % de las obligaciones reconocidas en el período 2018/2019 por la prestación de servicios informáticos correspondieron a contratos ejecutados por tan solo tres empresas (empresas 1/15, 2 y 11), por un importe conjunto de 131.487.828,14 euros.

En menor medida, destacan también los porcentajes obtenidos por las empresas 6, 4, 3, 9, 13 y 7/17, que representan un 23,92 % del total, por un importe conjunto de 44.461.999,40 euros.

Ello denota una importante y permanente vinculación y dependencia funcional de la GISS en relación con ciertas empresas, que se extiende también respecto del propio personal técnico que desarrolla los trabajos, que es, en definitiva, en quien reside el conocimiento de las tecnologías utilizadas en la GISS.

Así, en relación con el personal adscrito a los contratos de servicios informáticos que prestaban sus servicios en las instalaciones de la GISS a fecha 25 de mayo de 2021 (fecha de extracción de la base de datos de control de presencia) se ha detectado un total de 205 trabajadores en alta

ininterrumpida los 3.798 días transcurridos desde la primera fecha disponible de la base de datos de control de presencia (1 de enero de 2011) hasta su fecha de extracción; así como 115 trabajadores con una permanencia media de 3.552 días (casi diez años) y 171 con una permanencia media de 2.400 días (en torno a seis años y siete meses); salvo pequeñas interrupciones en estos dos últimos casos, encadenando un contrato con otro.

Debido a esta situación, este Tribunal ha analizado en qué medida la GISS estaría promoviendo la concurrencia efectiva en la licitación de este tipo de contratos. El resultado del análisis realizado, el cual se expone a continuación, se centra en los siguientes aspectos: la existencia de criterios de solvencia técnica que restringen la competencia, la división en lotes de los expedientes licitados y otros aspectos que pueden incidir en la concurrencia.

C.1 Existencia de criterios de solvencia técnica que restringen la competencia.

Este Tribunal ha verificado la existencia de varios supuestos donde los PPTP exigen determinada experiencia a los técnicos que deben desarrollar los trabajos que solo puede adquirirse si previamente se ha trabajado en la GISS, ya que se circunscribe a entornos tecnológicos propios y específicos de la Seguridad Social (Pros@), e-SIL, cex-SIL)³⁷ a los que es imposible haber tenido acceso si no se ha trabajado previamente en la GISS, lo que *de facto* supone una ventaja competitiva para las empresas que previamente han sido adjudicatarias de contratos de servicios de carácter informático, cuyo personal será el único que pueda reunir la experiencia requerida en los pliegos.

Hay que recordar que esta circunstancia constituye una causa de anulabilidad del contrato de conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la LCSP³⁸, en cuyo apartado b) considera como tal *“Todas aquellas disposiciones, resoluciones, cláusulas o actos emanados de cualquier poder adjudicador que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración”*.

Pero, además, casi todos los PPTP de los contratos de la muestra exigen que esta experiencia sea, al menos, de 36 meses, computados en los últimos seis años desde la fecha de publicación del anuncio de licitación. Dado que los contratos de la GISS suelen tener una duración de cuatro años, dicho requisito conlleva, casi inevitablemente, a reducir la concurrencia a la empresa que está prestando los servicios en el contrato previo al que se está licitando, o bien a otra empresa que haya prestado servicios similares en la GISS en dicho periodo a través de otros contratos, pues de otra manera no se podría acreditar dicha experiencia mínima.

Esta exigencia de experiencia previa en entornos propios de la GISS es contraria a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, prohibición de discriminación e igualdad de trato a los licitadores y salvaguarda de la libre competencia recogidos en el artículo 1 de la LCSP.

En este sentido, es especialmente significativo el contrato 7202/18, en cuyo análisis este Tribunal ha observado los siguientes supuestos de ventaja competitiva para las empresas que vienen prestando sus servicios en la GISS:

³⁷ Los entornos empleados por la GISS se pueden sintetizar en: HOST/NATURAL, Pros@ (exclusiva de la Seguridad Social) y sistemas abiertos.

³⁸ En el mismo sentido se pronuncia el artículo 45 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que establece la prohibición de discriminación a favor de contratistas previos en los procedimientos de contratación pública.

- En el punto 1 del anexo T1 "*Perfiles profesionales*" del PPTP, donde se detallan los entornos profesionales y los conocimientos que se solicitan para la prestación del servicio de soporte técnico de sistemas de la GISS, se exigen conocimientos específicos de Pros@ en los entornos de grandes sistemas y análisis y monitorización.
- De manera adicional a los conocimientos requeridos para cada uno de los entornos, en el punto 3.1 "*Requerimientos técnicos*" se requiere que al menos un 20 % de los técnicos superiores de sistemas (TSS) "*dispongan de formación y al menos tres años de experiencia contrastada en entornos de sistemas zOS o Solaris, concretamente en la administración de alguna de las piezas que componen las plataformas e-SIL y cex-SIL y los servicios de impresión de las aplicaciones corporativas*" así como la obligación de que al menos el 30 % de los TSS ofertados tengan "*formación y al menos tres años de experiencia contrastada en alguna de las piezas que componen la infraestructura de Pros@*".
- En el punto 3 del citado anexo T1, se establece que para computar el número mínimo de meses de experiencia exigido para cada uno de los componentes tecnológicos de cada entorno "*solo se tendrán en cuenta los últimos 6 años anteriores a la fecha de publicación del presente pliego*", exigiéndose una experiencia mínima de entre 36 y 48 meses para los TSS a los que se les requiere un conocimiento específico.
- Asimismo, para los dos servicios objeto del contrato (servicio de soporte técnico de sistemas y sistema gestionado), se establecen en los puntos 3.1 del anexo T1 y 3.4 del anexo T2 del PPTP, respectivamente, como requisitos técnicos adicionales que un número determinado de técnicos del equipo de trabajo asignado a cada entorno (establecido en número o en porcentaje del 30 al 50 %) disponga de determinadas certificaciones. Aun siendo un mecanismo evidente para acreditar conocimientos básicos en un entorno tecnológico, su exigencia podría constituir una limitación adicional a la concurrencia.

Todo lo anterior, junto a las demás características del expediente, referidas a su complejidad y requisitos de solvencia económica, pudo motivar que en la licitación del expediente 7202/18 solo presentara oferta la UTE adjudicataria (UTE 12), integrada por las mismas empresas (empresas 2, 6, 9 y 11) que constituyeron la UTE adjudicataria del contrato previo (7202/14G).

No obstante, la vinculación de dichas empresas a la GISS se remonta mucho más atrás en el tiempo, al menos a contratos derivados del expediente 7201/10G, como lo demuestra el hecho de que en la base de datos de control de presencia se hayan detectado 71 trabajadores adscritos a este contrato que, al menos, llevan ininterrumpidamente prestando servicios en la GISS los 3.798 días transcurridos desde la primera fecha disponible de análisis (1 de enero de 2011) hasta su fecha de extracción (25 de mayo de 2021), bajo la cobertura de tres contratos consecutivos.

Igualmente se produce en el contrato 7207/18 -lote 1-, cuyo PPTP (apartado 2.3.2.1) exige para la prestación del servicio de asistencia técnica para el mantenimiento y la seguridad de los sistemas de información (objeto parcial de su lote 1) perfiles técnicos de seguridad específicos "*para entorno Pros@*" y perfiles específicos de seguridad para entornos HOST y PC, a los que se les requiere unos conocimientos, detallados en el anexo T.1.3 de los PPTP, que solo pueden haberse adquirido mediante la realización de trabajos previos en la GISS, con una experiencia mínima de entre tres y ocho años.

En relación con este expediente, desde el punto de vista técnico sería todavía más restrictiva para la competencia, la ventaja que a las empresas que vienen prestando los servicios, les confiere el conocimiento de la operativa y configuración de los sistemas de información de la GISS, por ser la seguridad una actividad transversal que afecta a todo este servicio común.

Además, la falta de información sobre seguridad informática en los PPTP (con el fin de evitar ofrecer información que se pueda utilizar en ciberataques) y la falta de justificación adecuada de la forma de valorar y facturar los trabajos que se desprende de los pliegos, dificulta el que las ofertas de empresas que no han prestado servicios anteriores en la GISS sean competitivas, teniendo asimismo que asumir costes de aprendizaje y de realización de estimaciones para los nuevos desarrollos de seguridad que deben incluirse en el precio ofertado.

Todo lo anterior pudo condicionar que se presentaran solo tres ofertas a este lote 1, resultando adjudicataria la empresa 15 (anterior empresa 1) con amplia experiencia en la GISS, mientras que al lote 2, sin esas restricciones, se presentaran 14 ofertantes (aunque volviera a resultar adjudicataria la empresa 9, empresa adjudicataria del contrato previo 7202/16G lote 3).

Lógicamente, el personal técnico que conforma los perfiles para los que se exige amplia experiencia previa en entornos de la GISS es personal que ha estado adscrito a sucesivos contratos en la GISS (distintos lotes de los expedientes 7201/10G, 7203/14G, 7201/14G y 7201/16G). Por el contrario, al no existir esta exigencia en los PPTP del lote 2, se ha comprobado que ninguno de los trabajadores adscritos a este contrato tenía experiencia previa en la GISS.

Con respecto a los expedientes 7201/16G, 7201/17G y 7206/18, si bien los PPTP no exigen expresamente experiencia en un entorno propio y específico de la Gerencia, la combinación de conocimientos y experiencia en las distintas tecnologías y metodologías requeridos a los perfiles técnicos hace prácticamente imposible que otras empresas que no hayan trabajado en el ámbito de la Seguridad Social puedan reunir el número de perfiles exigido con ese conjunto de habilidades.

En particular, en los PPTP de los tres expedientes citados, se ha advertido dicha circunstancia en relación con el ámbito del entorno PROS@ y del entorno HOST. Así, por ejemplo, tratándose de este último entorno, los perfiles técnicos deben tener una experiencia mínima de tres años, adquirida en los seis años precedentes, en Métrica V3 (metodología de desarrollo solo empleada en Administraciones Públicas) junto con una serie de tecnologías muy específicas (COBOL, NATURAL, BPM, TSO, PREDICT, ENTIREX, entre otras) que resulta difícil adquirir si, como se ha señalado anteriormente, no se han prestado servicios en la GISS con carácter previo.

La dificultad de formular oferta por parte de las empresas sin experiencia previa en la GISS, así como la repetición como adjudicatarias de las empresas contratistas de contratos previos y la vinculación a determinados trabajadores, se pone de manifiesto, nuevamente, en el escaso número de ofertas presentadas, con carácter general, en los procedimientos de licitación de dichos expedientes. Así:

- Expediente 7201/16G: al lote 1 de este expediente se presentaron solo tres ofertas, todas ellas con experiencia anterior en mantenimiento y desarrollo de aplicaciones en la GISS, resultando adjudicataria la UTE 6, compuesta por las tres empresas (1, 2 y 3) que habían resultado adjudicatarias en los lotes similares del expediente previo³⁹, resultando una de ellas, asimismo, adjudicataria del contrato posterior, como se puede observar en el anexo 1; al lote 2, solo se presentó la empresa que resultó adjudicataria, que también lo fue en el expediente previo y en el posterior. De nuevo una menor exigencia técnica pudo favorecer que al lote 3, no licitado anteriormente, se presentaran 9 ofertas, entre las que había empresas sin experiencia previa en la GISS, siendo adjudicado, no obstante, a la UTE 7, formada de nuevo por las empresas 2 y 3.

³⁹ Expediente n.º 60/VC-73/12 para la contratación de los servicios de carácter informático necesarios para la realización de tareas de mantenimiento y desarrollo en diversos proyectos y aplicaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social durante un período de 24 meses.

- Expediente 7201/17G: al lote 1 solo se presentan dos ofertas y tres al lote 2, todas ellas con experiencia en la GISS. El lote 2 fue adjudicado a la UTE 10, compuesta por tres empresas de las que dos habían formado la UTE 1, adjudicataria del expediente previo, que no fue dividido en lotes. Entre el personal de este lote 2, el Tribunal ha detectado siete técnicos que, a través de distintos contratos encadenados, han venido realizando las funciones de asistencia técnica de las aplicaciones del ISM, de manera ininterrumpida, al menos, desde 1 de enero de 2011.
- Expediente 7206/18: en cuyos lotes 1 a 5 se presentan y resultan adjudicatarias las mismas empresas adjudicatarias de los correspondientes lotes del expediente anterior (7201/14G), con la única diferencia de que en este expediente se presenta como ofertante la empresa 3, que en contratos previos había sido recurrentemente subcontratada por las empresas 1 y 2, y que la empresa 15 (antes 1) se presenta de forma independiente, lo que favoreció que en los lotes de mantenimiento y desarrollo de aplicaciones de los distintos centros hubiera más ofertas, aunque siempre de empresas vinculadas a la GISS. Y la única empresa de las anteriores que no se presentó a la licitación (empresa 10), fue subcontratada al amparo del lote 4 de este expediente.

En concreto, en el lote 1 se presentaron tan solo dos ofertas, cinco en los lotes 2 y 3, tres en los lotes 4 y 5 y seis en el último, demostrándose de nuevo en este último caso que una menor exigencia técnica en los pliegos y la no exigencia de experiencia previa en la GISS se corresponde con un incremento en el número de ofertantes por la participación en el procedimiento de licitación de empresas no vinculadas a la GISS.

Es especialmente significativo que se hayan detectado 71 técnicos adscritos al contrato 7206/18 -lote 1-, en alta ininterrumpidamente, al menos, desde el 1 de enero de 2011, adscritos a los contratos previos (7201/14G -lote 1- y 7201/10G -lotes 8 y 6-); y 30 en el lote 4, personal adscrito a los contratos previos (7201/14G -lote 3- y varios lotes del 7201/10G). De igual forma, se han detectado 12 y 10 técnicos en la misma situación en los lotes 3 y 5, respectivamente. Ello pone de manifiesto la dependencia funcional de la GISS con respecto a determinados trabajadores de las empresas adjudicatarias.

Por todo lo anterior, con el fin de favorecer la competencia efectiva y eludir la dependencia funcional respecto de determinadas empresas, la GISS debería evitar en la redacción de los pliegos fórmulas que promuevan y favorezcan la contratación de las empresas adjudicatarias de contratos previos, tal y como la exigencia al personal técnico de un elevado número de años de experiencia mínima computados en los últimos seis años.

Asimismo, en términos de eficacia y eficiencia del gasto, la GISS debería valorar la conveniencia de evolucionar hacia tecnologías basadas en código abierto, ya que favorecen la competencia efectiva, al ampliar el rango de empresas que pueden proporcionar los servicios, y disminuyen el coste, al reducirse el importe destinado a licencias e incrementarse el número de técnicos disponibles en el mercado por la amplia adopción de estos sistemas; teniendo en cuenta, además, que cada vez son más las organizaciones que están migrando a entornos abiertos, dejando de utilizar el entorno HOST, por lo que en un futuro próximo puede ser difícil encontrar profesionales en el mercado con experiencia en dicho entorno.

C.2 División en lotes y requisitos de solvencia económica.

Todos los contratos analizados se encuentran divididos en lotes, con excepción del contrato 7202/18, de servicios de operación, gestión y soporte técnico de los sistemas de información de la GISS, a cuyo procedimiento de licitación solo se presentó la adjudicataria final del contrato (UTE 12), adjudicataria también del expediente previo, a pesar de haberse tramitado mediante procedimiento abierto.

Como ya se ha indicado anteriormente, el elevado número de tecnologías, personal y variedad de perfiles técnicos exigidos en sus PPTP dificultan ampliamente la concurrencia en este expediente. Asimismo, la exigencia de una experiencia previa de entre 36 y 48 meses en los últimos seis años en tecnologías propias de la GISS, prácticamente la reducen a la empresa adjudicataria del contrato previo, como se ha indicado.

Por tanto, la GISS, para atender al cumplimiento del artículo 99 de la LCSP (que prevé con carácter general la realización independiente de cada una de sus partes del contrato mediante su división en lotes) debería licitar en el futuro los servicios de este expediente, separando su objeto en lotes. A estos efectos, puesto que el propio expediente hace referencia a distintos entornos tecnológicos, dicha división podría realizarse atendiendo a dicho criterio (Operación de Sistemas; Comunicaciones; Soporte a microinformática; Impresión, ensobrado y otros) u otro criterio lógico debidamente fundamentado por la GISS.

Ello favorecería la competencia, por un lado, ya que cada empresa licitadora necesitaría reunir un menor número de perfiles técnicos con los conocimientos y experiencia en las distintas tecnologías y metodologías requeridos en el contrato actual, y por otro, porque disminuiría el importe de la solvencia mínima exigida en el contrato, ya que, como se indica en el artículo 87 de la LCSP, la solvencia económica de los contratistas se determina en función de cada lote. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 116.2 del citado texto legal, al disponer que la garantía provisional se fijará en función de la cuantía de cada lote, para facilitar el acceso de las pequeñas empresas.

En relación con la solvencia económica y financiera requerida, este Tribunal ha constatado que el importe mínimo exigido a las empresas licitadoras, referido al mejor ejercicio disponible dentro de los tres últimos, de acuerdo con lo establecido en los distintos PCAP alcanzaría este importe:

CUADRO N.º 30
SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA.
IMPORTE MÍNIMO EXIGIDO A LAS EMPRESAS LICITADORAS EN LOS
CONTRATOS DE SERVICIOS INFORMÁTICOS
(En euros)

Contrato	Requisito mínimo	Valor estimado del contrato/Valor anual medio	Importe
7201/16G lote 1	El doble del valor estimado del lote correspondiente (200 %)	15.900.801,19	31.801.602,38
7201/16G lote 2		8.578.663,97	17.157.327,94
7201/16G lote 3		3.413.940,08	6.827.880,16
7201/17G lote 1		48.307.230,04	96.614.460,08
7201/17G lote 2		14.850.863,64	29.701.727,28
7202/18	El doble del valor estimado del contrato referido al año de mayor cifra anual de negocios en los tres últimos años (200 %)	84.247.274,00	168.494.548,00
7206/18 lote 1	Una vez y media el valor anual medio del contrato (75 %)	19.404.096,06	29.106.144,09
7206/18 lote 2		3.138.534,41	4.707.801,62
7206/18 lote 3		5.964.068,27	8.946.102,41
7206/18 lote 4		15.099.384,77	22.649.077,16
7206/18 lote 5		4.781.793,79	7.172.690,69
7206/18 lote 6		678.104,07	1.017.156,10
7207/18 lote 1		2.980.416,00	4.470.624,00
7207/18 lote 2		680.000,00	1.020.000,00

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

La división en lotes del objeto del contrato favorece la concurrencia de las pequeñas y medianas empresas a los procedimientos de licitación (uno de los objetivos perseguidos por la LCSP), aspecto

en el que también influye el porcentaje del valor estimado del contrato (del 200 %) o del valor anual medio del contrato (igual al 75 %) exigido, según los casos, en los respectivos PCAP, debiendo procurar la GISS la mayor división posible con el fin de procurar su participación, junto con la exigencia de un criterio de solvencia proporcional al valor estimado del contrato, estimándose un 200 % muy elevado por parte de este Tribunal.

Del cuadro anterior también se desprende, que la concurrencia de una sola oferta al expediente 7202/18 pudo deberse, no solo a la alta exigencia de los perfiles técnicos requeridos, sino también a la elevada solvencia económica y financiera exigida (que alcanza un importe mínimo de 168.494.548 euros).

Por todo lo anterior, resulta necesario que la GISS, en cumplimiento de las previsiones legales establecidas, determine el presupuesto base de licitación conforme a sus necesidades efectivas y de acuerdo con los valores de mercado, desglosando detalladamente los costes y los valores tomados como referencia, con el fin de que no se repercutan sobrecostes y el valor estimado de los contratos se ajuste a dicho valor. Todo ello, por su incidencia en el presupuesto de la entidad y en la determinación de la solvencia mínima económica y financiera exigida a los licitadores, y con el fin último de favorecer la concurrencia, la igualdad de trato y una mayor eficiencia en la gestión de los fondos públicos.

D. Determinación y ponderación de los criterios de valoración de las ofertas.

Se han observado incidencias tanto en la determinación de ciertos criterios de valor y en su ponderación, como en los métodos de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, respecto de las cuales no existe ninguna explicación en los PCAP ni en las memorias justificativas de los distintos contratos. A continuación, se exponen estas incidencias de forma separada, en función de los tipos de criterios de valoración.

D.1 Ponderación de los criterios de valoración automática.

En los contratos de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones (7201/16G -lotes 1 y 2-, 7201/17G -lotes 1 y 2- y 7206/18 -lotes 1 a 5-) se ha observado que la ponderación atribuida a los distintos criterios de valoración automática no es proporcional al peso que cada uno de ellos tiene en el presupuesto base de licitación, circunstancia que no aparece motivada en la documentación de los expedientes.

Ello es debido, en su mayor parte, a que se incluye como uno de los criterios objetivos valorables, el descuento en puntos porcentuales ofertado por la empresa sobre el 7 % estimado inicialmente por la GISS para calcular la cuota fija de correctivo, a pesar de no existir una partida diferenciada en el presupuesto al efecto, como se ha anticipado previamente. Ello ocasiona una distorsión entre la representatividad que tienen las distintas partidas en el presupuesto base de licitación de estos contratos y el peso que se les otorga en la valoración automática.

Así, a modo de ejemplo, en los lotes 1 a 3 del expediente 7206/18, mientras que la distribución del presupuesto base en los tres servicios licitados fue de un 40 % para los servicios de asistencia técnica y desarrollo gestionado, respectivamente, y el 20 % restante para el servicio de gestión de proyectos, los pesos atribuidos en la valoración automática a los distintos criterios presentaron porcentajes de un 25 % para asistencia técnica, 33,33 % para el servicio de desarrollo gestionado, 25 % para el servicio de gestión de proyectos, asignando el restante 16,67 % a la cuota fija de correctivo.

Debido a que la cuota fija de mantenimiento correctivo se imputa a la partida presupuestaria de desarrollo gestionado, el peso de la baremación otorgada para este modelo de servicio en los criterios de valoración automática representa en conjunto un 50 %, mientras que en el presupuesto de licitación, el servicio de desarrollo gestionado representa un 40 %; asimismo, la cuota de correctivo, que según se indica en los pliegos se estima en un 7 % de la partida presupuestaria de desarrollo gestionado del ejercicio anterior, representaría en la ponderación, otro 50 % del servicio de desarrollo gestionado.

En los expedientes 7201/16G -lotes 1 y 2- y 7201/17 -lotes 1 y 2-, el porcentaje que se otorga a la baremación de la cuota de mantenimiento correctivo tiene una representatividad del 50 % sobre el peso otorgado al modelo de desarrollo gestionado y en el lote 4 del expediente 7206/18, de un 25 %.

D.2 Metodología de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor.

En todos los expedientes analizados, los criterios de adjudicación ponderables mediante un juicio de valor no se encuentran suficientemente definidos en los PCAP, afectando esta falta de concreción tanto al propio contenido de los criterios como a su forma de valoración. Así:

1.- Los PCAP de los expedientes 7201/16G y 7201/17G, para todos los criterios ponderables mediante juicio de valor, tanto los relativos al modelo de asistencia técnica como los del modelo de desarrollo gestionado, se limitan a establecer esta fórmula genérica de valoración, ordenada de mayor a menor puntuación (con escalas de 5 a 0 y de 10 a 0 puntos, según los casos) *“La propuesta presenta una mejora significativa para GISS y, además, el plan de consecución se considera viable”*; *“La propuesta presenta una mejora ligera para GISS y, además, el plan de consecución se considera viable”* y *“La propuesta no presenta ninguna mejora para GISS o el plan de consecución propuesto no se considera viable”*.

2.- En el PCAP del expediente 7202/18, tras indicarse de manera genérica que se valorarán las propuestas de implantación de un modelo de servicio gestionado, enumerándose los distintos aspectos del modelo de servicio gestionado que se van a tomar en cuenta (gestión de la demanda y gestión de plazos, entre otros), se señala que se valorará *“la profundidad con que se traten”*, sin concretar más, utilizándose el siguiente método de valoración, con una escala de 0 a 4 puntos: *“Se trata insuficientemente”*, *“Se trata de forma superficial”*, *“Se trata adecuadamente”* y *“Se trata en profundidad”*.

3.- En el PCAP del expediente 7206/18, se establece sin más detalle esta forma genérica de valoración, de mayor a menor puntuación, para todos los criterios ponderables mediante juicio de valor de los distintos lotes: la puntuación más alta (5 o 10 puntos según los ítems) *“si la propuesta presenta aportaciones específicas que resultan de utilidad y suponen una mejora significativa en el funcionamiento del servicio y, además, el plan de consecución propuesto se considera viable y ejecutable durante el plazo de vigencia del contrato”*; puntuación media (3 o 6 puntos) *“si la propuesta presenta aportaciones que pueden suponer una mejora ligera en el funcionamiento del servicio y, además, el plan de consecución propuesto se considera viable y ejecutable durante el plazo de vigencia del contrato”* y 0 puntos, *“si la propuesta no supone ninguna mejora real en el funcionamiento del servicio, o bien el plan de consecución propuesto no se considera viable o ejecutable durante el plazo de vigencia del contrato”*.

4.- En el PCAP del expediente 7207/18 se establecen los aspectos a considerar en el criterio evaluable mediante juicio de valor *“Proyectos de seguridad TIC en áreas determinadas”* del lote 1, pero no les asocia la puntuación correspondiente, indicándose de manera genérica que se valorará su contenido, pudiendo obtenerse una escala de 0 a 3 puntos, que no aparece definida.

A su vez, en los otros dos criterios sujetos a juicio de valor en dicho expediente (*“modelo de servicio propuesto”* del lote 1 y *“modelo del servicio para la gestión de incidentes de seguridad”*, del lote 2) la valoración se otorga, en una escala de 0 a 4 puntos, en función de si la propuesta presenta un desarrollo insuficiente, mínimo, avanzado, completo o pormenorizado/adaptado, dependiendo a su vez esta calificación de en qué medida se detallan los puntos propuestos (*“desarrollo general”* y *“desarrollo detallado y completo”*), conceptos que, sin embargo, no aparecen tampoco definidos.

Resulta especialmente significativo que solo se pueda obtener la máxima valoración en los dos criterios anteriores sometidos a juicio de valor (*“desarrollo pormenorizado”* en el *“modelo de servicio propuesto”* del lote 1 y *“desarrollo adaptado”* en el *“modelo del servicio para la gestión de incidentes de seguridad”* del lote 2) si, además del desarrollo de todos los puntos del modelo de servicio establecidos, las propuestas *“inciden en las necesidades de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y en los objetivos pretendidos con esta contratación definidos en el pliego de prescripciones técnicas”*, fórmula genérica que supone otorgar ventaja competitiva a las empresas que vienen desarrollando trabajos en la GISS, por cuanto conocen las necesidades reales de este servicio común y los objetivos pretendidos, pudiendo ofrecer una oferta en mejores condiciones que sus competidores.

Esta falta de concreción del método de valoración establecido para todos los ítems ponderables mediante un juicio de valor, de un lado, impide a los licitadores conocer de antemano tanto los detalles específicos de las propuestas que se van a valorar como la forma de valoración, restando seguridad jurídica al procedimiento de licitación, al no explicar los PCAP de los distintos expedientes, términos tan imprecisos como *“mejora significativa”*, *“mejora ligera”*, *“mejora real”* o plan *“viable y ejecutable”*; de otro, incrementa el grado de discrecionalidad de los evaluadores, lo que no resulta coherente con los principios de objetividad y transparencia que deben regir la contratación pública (artículos 1 y 123 de la LCSP y concordantes del TRLCSP), como reiteradamente ha puesto de manifiesto este Tribunal en anteriores Informes⁴⁰.

En este mismo sentido se pronuncia el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en cuya Resolución 662/2015, de 6 de julio, manifiesta que *“(…) el grado de concreción exigible a los pliegos es aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta discrecionalidad a la hora de ponderar las ofertas efectuadas por cada licitador, sino que esa discrecionalidad ha de basarse en todo caso en juicios técnicos previamente explicados en los pliegos, lo que permitirá, por un lado, que los licitadores efectúen sus ofertas de forma cabal, garantizando el principio de transparencia e igualdad de trato y, por otro lado, que sea posible revisar la solución alcanzada por el órgano de contratación, no dejando a su absoluto arbitrio la aplicación de tales criterios”*.

D.3 Determinación y ponderación de los criterios de valoración sometidos a juicios de valor.

Con carácter general, este Tribunal ha podido constatar que ni en los PCAP ni en las memorias justificativas de los expedientes analizados se realiza mención alguna sobre la motivación de la elección de los criterios de valoración, ni tampoco sobre su ponderación, omisión significativa en relación con algunos de los siguientes criterios por cuanto que pueden incidir, en ocasiones, en la valoración final de las ofertas y, en último término, en la elección del adjudicatario.

⁴⁰ Informe del Tribunal de Cuentas número 1.039 (*“Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2010 por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social”*).

Así, se ha observado en la determinación del método de valoración de todos los contratos analizados, la existencia de una cláusula en los criterios de valoración de los distintos modelos de servicio (asistencia técnica por horas, desarrollo gestionado, gestión de proyectos y proyectos de seguridad TIC) en virtud de la cual la obtención de cero puntos en alguno de las áreas o ítems en que se divide cada criterio implica la obtención automática de cero puntos en el total del criterio. Se explica con claridad en la determinación del modelo de gestión de servicios del expediente 7202/18 (*“Si uno de los aspectos recibe una valoración de cero puntos, el criterio se valora como cero puntos, independientemente de la puntuación obtenida en el resto de aspectos a valorar”*).

En casos residuales, como en la valoración de los criterios *“Proyectos de seguridad TIC en áreas determinadas”* (7207/18 lote 1) y *“Centro de operaciones de seguridad”* (7207/18 lote 2), la valoración final de cero puntos de dichos criterios se supedita a la obtención de cero puntos en tres de las diez áreas identificadas en el lote 1 y en tres de los cinco aspectos valorados en el lote 2.

Este Tribunal considera que esta cláusula impide a las empresas ofertantes que logran cero puntos en un ítem la obtención de una puntuación proporcional a la calidad del servicio que ofrecen, valorándose toda la oferta del modelo en función de la puntuación obtenida solo en un área en la mayoría de los casos.

En este sentido, la posibilidad de que una empresa sin experiencia previa en la GISS y, por tanto, sin un conocimiento profundo de las tecnologías y arquitectura concretas implantadas por esta, pueda obtener una puntuación mayor a cero en todos y cada uno de los ítems que conforman cada criterio es bastante improbable (siendo especialmente significativo esta dificultad en relación con criterios de adjudicación como el recogido en el punto 2.3 *“Metodología de modernización de aplicaciones”* de los lotes 1 a 4 del expediente 7206/18, con una valoración máxima de 20 o 15 puntos, según el lote de que se trate).

Por ello, este criterio, además de no ser proporcional a la calidad de la oferta ni a la complejidad del servicio, podría suponer, a priori, una ventaja competitiva para las empresas adjudicatarias de contratos previos, que por su experiencia y conocimiento es previsible que obtengan puntuación en todas las áreas valoradas, pudiendo llegar a afectar su inclusión en los PCAP al resultado del procedimiento de valoración de las ofertas y adjudicación del contrato, lo que ha podido ser comprobado por el Tribunal en los siguientes casos:

1.- En el procedimiento de valoración del lote 1 del expediente 7201/16G (Servicios de mantenimiento de aplicaciones ALFA/IRISS/TRIUM necesarios en el INSS) la UTE 6 (integrada por las empresas 1, 2 y 3) no hubiera resultado adjudicataria de no existir esta cláusula.

Así, la UTE 6 obtuvo una puntuación total de 66,8293 puntos sobre 100 (38 por la suma total de la puntuación obtenida en los criterios ponderables mediante juicio de valor y 28,8293 por la suma total de los puntos obtenidos en los criterios evaluables de forma automática); mientras que la otra empresa licitadora (empresa 10) obtuvo un total de 60 puntos, todos ellos en los criterios evaluables de forma automática. Sin embargo, de no existir la necesidad de obtener puntos en todos los ítems, la empresa 10 hubiera obtenido en los criterios sujetos a juicio de valor un total de 12 puntos (6 en la valoración del modelo de asistencia técnica y 6 en la del modelo de desarrollo gestionado), logrando una puntuación total de 72 puntos, pudiendo haber resultado, por tanto, adjudicataria de este lote.

En este caso, la inclusión en el PCAP de dicho criterio operó, además, claramente en detrimento de la oferta económica más favorable, ya que el descuento ofertado por la UTE adjudicataria fue de un 14,10 % para el modelo de asistencia técnica y de un 28,01 % para el modelo de desarrollo gestionado, siendo los ofertados por la empresa 10, para los mismos modelos, del 30 % y del 40 %,

respectivamente. De igual forma, la UTE adjudicataria no ofertó descuento en la cuota de correctivo y el de la empresa 10 fue del 5 %.

2.- De manera similar ocurrió en el procedimiento de valoración de las ofertas presentadas en el lote 2 del expediente 7201/17G (Desarrollo y mantenimiento necesarios en el ISM) en el que, si no hubiera existido la cláusula de reducción a cero del criterio en caso de la obtención de cero puntos en alguno de los ítems en que se subdivide, la UTE 10 (integrada por las empresas 1 y 2, adjudicatarias del contrato previo) no hubiera resultado adjudicataria.

En concreto, la UTE 10 logró una puntuación total de 74,2 puntos sobre 100 (30 por la suma total de la puntuación obtenida en los criterios ponderables mediante juicio de valor y 44,2 por la suma total de los puntos obtenidos en los criterios evaluables de forma automática); mientras que la UTE que quedó en segunda posición obtuvo un total de 68,76 puntos (14 en criterios ponderables mediante juicio de valor y 54,76 en los criterios evaluables de forma automática). Sin embargo, de no existir la necesidad de obtener puntos en todos los ítems, esta UTE hubiera obtenido en el modelo de desarrollo gestionado una puntuación de 9 puntos en lugar de cero, logrando una puntuación total en los criterios ponderables mediante juicio de valor de 23 puntos que, adicionados a los 54,76 de los criterios evaluables de forma automática, le hubieran permitido resultar adjudicataria del contrato con un total de 77,76 puntos.

De nuevo la inclusión de este criterio en el PCAP fue perjudicial para los intereses económicos de la GISS, ya que el descuento ofertado por la UTE que quedó en segunda posición fue de casi el doble en el modelo de asistencia técnica por horas que el de la UTE 10 (34 % frente a 17,90 %) y también fue superior, aunque en menor medida, el porcentaje que ofertó en el modelo de desarrollo gestionado frente a la adjudicataria (33,5 % frente a 28,20 %). Esta última solo ofreció mayor descuento porcentual en la cuota fija de correctivo.

Aunque en los criterios de adjudicación no solo ha de tomarse en consideración el precio de las ofertas sino la relación calidad-precio, es evidente que la aplicación de dicha cláusula opera en detrimento de las ofertas más económicas y podría estar favoreciendo que las empresas adjudicatarias de contratos previos presenten descuentos menores que sus competidoras, sabedoras de la ventaja que el conocimiento derivado de la prestación de servicios sucesivos en los años previos les otorga en las licitaciones que incluyen esta cláusula, por hacer casi imposible la obtención de cero puntos en áreas sobre las que han venido trabajando en años anteriores.

Por todo ello, y con el fin de favorecer la concurrencia, el principio de economía y la igualdad de trato a las empresas licitadoras, la GISS debería contemplar la eliminación de estas cláusulas en la valoración de los criterios sujetos a juicios de valor.

Por otra parte, en el criterio 2.1 del expediente 7202/18 ("*Modelo de desarrollo gestionado*"), se establece la posibilidad de obtener un punto adicional en cada uno de los ocho ítems en que se subdivide "*si el estudio se particulariza de forma muy adecuada a este proyecto*", método de valoración que supone, de nuevo, una clara ventaja competitiva para las empresas de contratos previos, ya que, a priori, tendrán más posibilidades que las empresas sin experiencia previa para particularizar "*de forma muy adecuada*" el proyecto, criterio que por otro lado queda a la absoluta discrecionalidad de la mesa de contratación por su falta de definición en el PCAP del expediente.

En este caso, no se ha podido valorar la posible ventaja competitiva de la puntuación obtenida por la UTE 12, conformada por las mismas empresas que la UTE 2 (adjudicataria del contrato previo) porque concurrió solo ella al procedimiento de licitación, como se ha indicado previamente.

II.3.4.3.b) Incidencias relacionadas con la licitación y adjudicación de los contratos.

A. Valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor.

Como ya se ha expuesto anteriormente, la falta de definición de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, así como la forma de valorar las ofertas (v.gr.: “*mejora significativa*”; “*mejora ligera*” o “*ninguna mejora real*”) favorece a las empresas adjudicatarias de contratos previos⁴¹, por su conocimiento de la estructura, procedimientos de trabajo, tecnologías, sistemas informáticos y herramientas corporativas de la GISS, ya que su experiencia en este servicio común les permite, a priori, efectuar propuestas de mejora en condiciones más favorables que sus potenciales competidores sin experiencia previa en la GISS.

Lo anterior tiene su reflejo en la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, obteniendo recurrentemente mayor puntuación las empresas que vienen prestando estos servicios, ya que, formulados los criterios en dichos términos, sus propuestas se ajustan mucho mejor a las necesidades de la GISS y a sus expectativas de mejora que las de sus competidoras. Además, la necesidad de obtener puntuación en todos los ítems en que se dividen los criterios incrementa la ventaja de las empresas de contratos anteriores en relación con el resto de las empresas.

Esta situación se puede observar en el anexo 5, donde se recoge la puntuación global obtenida en la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor de las ofertas presentadas en los procedimientos de licitación de los expedientes 7201/16G, 7201/17G y 7206/18G (lotes 1 a 4) donde la valoración de los ítems de los servicios se basaba, fundamentalmente, en las mejoras en el funcionamiento de estos, habiéndose constatado lo siguiente:

- En todos los casos, las ofertas de las empresas que venían prestando los servicios con anterioridad fueron mejor valoradas que las del resto de ofertantes, debido a que fueron capaces de presentar mejoras en todas las áreas.
- Resulta especialmente significativo que el criterio de “reducción a cero” de la valoración del modelo de servicio (aplicable si no se obtiene puntuación en todos y cada uno de los ítems) se aplicara al 59,38 % de las ofertas presentadas en dichos contratos. La aplicación de dicho criterio afectó a las ofertas presentadas por todas las empresas, con excepción de las 10 ofertas presentadas, de forma individual o en forma de UTE (entre sí o con otras empresas) por las empresas 1 y 2.

Ello impulsó, en gran medida, que dichas empresas resultaran adjudicatarias en todos los procedimientos en los que presentaron oferta conjunta, o que resultara adjudicataria una de las dos, en caso de presentar su oferta por separado, a excepción del procedimiento correspondiente al lote 1 del expediente 7201/17G, aludido anteriormente, donde no resultaron adjudicatarias debido al importante descuento en las tarifas ofertado por la UTE 11, finalmente adjudicataria de este contrato.

- Las empresas 1, 2 y 11⁴² fueron las únicas que obtuvieron siempre una puntuación superior a cero en la valoración de los criterios asociados al modelo de desarrollo gestionado. Estas

⁴¹ Prestación de servicios que, por ejemplo, las empresas 1, 2 y 5, en su oferta al lote 1 del expediente 7201/17G se retrotraen 25 años.

⁴² Según indicaron las empresas 1, 2 y 5 en sus ofertas técnicas presentadas a los lotes 1 y 2 del contrato 7201/17G, no solo fueron adjudicatarias del primer contrato de desarrollo gestionado, sino que también participaron en el proyecto piloto llevado a cabo para determinar la viabilidad de dicho modelo de servicio, argumentando una experiencia previa en la GISS de 25 años.

empresas fueron, además, las únicas que obtuvieron una puntuación positiva en la valoración de la *“Metodología de modernización de aplicaciones”* de los lotes 1 a 4 del expediente 7206/18, confirmando la dificultad de obtener puntuación para aquellas empresas que no vienen prestando servicios en la GISS. Estas empresas, individualmente o de forma conjunta, resultaron adjudicatarias del 81,82 % de los procedimientos de licitación a los que se presentaron.

Por otro lado, la falta de adaptación a la estructura, necesidades o características propias de la GISS son argumentos utilizados, de forma continuada, por la mesa de contratación para restar valor a las ofertas que no se ajustan a dichos parámetros, a pesar de que los pliegos no ofrecen información o una descripción debidamente detallada de los mismos que permita a las empresas ofertantes conocer de antemano los aspectos técnicos concretos a tener en cuenta en la valoración. Así, por ejemplo, en la valoración del primer ítem del modelo de desarrollo gestionado de la oferta al lote 2 del expediente 7201/17G de una de las empresas licitadoras (anexo 5, oferta 2) se indica en el informe de valoración que *“No están suficientemente explicadas las particularidades de funcionamiento del servicio para la GISS”* considerándose la propuesta *“no ajustada a las necesidades de la GISS”* obteniendo una valoración de cero puntos. También en la valoración del tercer ítem de este modelo se indica *“no obstante la solución es genérica e insuficientemente adaptada a las características y peculiaridades de la GISS, tanto organizativas como técnicas”*. Difícilmente una empresa sin experiencia previa en la prestación de este tipo de servicios puede ajustar su propuesta a las particularidades, características o peculiaridades de la GISS si no se describen en el PPTP y, además, no ha desarrollado trabajos previos en este servicio común.

Asimismo, este Tribunal ha observado en los informes de valoración determinadas apreciaciones que denotan una discriminación positiva expresa en favor de las empresas licitantes con experiencia en la GISS lo que supone una transgresión del principio de igualdad de trato. A modo de ejemplo, en la valoración del primer ítem del modelo de asistencia técnica de la oferta al lote 2 del expediente 7201/17G de la adjudicataria -UTE 10- integrada por las empresas 1, 2 y 5 figura expresamente que *“se valora positivamente el conocimiento de las herramientas y procedimientos de trabajo de la GISS”* y en el segundo ítem *“se valora el conocimiento de las herramientas corporativas GEDEON y ARTEMIS”* (habilidades adquiridas durante la ejecución de contratos anteriores).

B. Número de ofertas y descuentos ofertados por las empresas.

Este Tribunal ha comprobado el escaso número de ofertas que se presentan a los procedimientos de licitación de los contratos de servicios informáticos analizados, lo que podría deberse, principalmente, a la complejidad de su objeto y a la alta exigencia de requisitos de solvencia técnica y financiera previstos en sus pliegos, que en ocasiones reducen *de facto* la concurrencia a un solo ofertante (contratos 7201/16 -lote 2- y 7202/18). En sentido contrario, una menor exigencia técnica y financiera ha supuesto una mayor concurrencia (contratos 7201/16G -lote 3-, 7206/18 -lote 6- y 7207/18 -lote 1-).

Con carácter general, la falta de competencia por sí sola, puede llegar a suponer un menoscabo de los intereses públicos⁴³, ya que aboca al incremento de los precios y a una menor calidad de los servicios. Por ello, la GISS debe promover el mayor acceso posible a sus procedimientos de licitación en condiciones de igualdad para todas las empresas.

Este Tribunal ha analizado los descuentos ofertados por las empresas sobre las tarifas que configuran el presupuesto base de licitación de los servicios informáticos cuyo precio se determina mediante el sistema de precios unitarios, así como los descuentos de los servicios estimados a tanto alzado, que constituyen los criterios de valoración automática de las ofertas cuyo detalle figura en el anexo 6. Los resultados han sido, entre otros, los siguientes:

- A pesar del escaso número de ofertas presentado, con carácter general, en los procedimientos de licitación de estos contratos, los porcentajes medios de descuento ofertados por las empresas licitadoras fueron de un 22,97 % en los servicios facturados mediante el sistema de ATH; un 32,65 % en los servicios facturados mediante UT; un 38,04 % en los facturados mediante HB y de un 43,01 % en los servicios gestionados facturados a tanto alzado.

Estos descuentos ponen de manifiesto que el importe unitario determinado por la GISS podría ser muy superior al valor de mercado, por lo que este Tribunal reitera la necesidad de que este servicio común efectúe una planificación adecuada y detallada de sus necesidades, así como un adecuado desglose de los costes y su justificación.

- En relación con los servicios facturados mediante el sistema de ATH, en el 81,82 % de los contratos que contemplaban este servicio la oferta ganadora no fue la que ofreció mayor descuento, llegando a representar la diferencia entre la oferta más económica y la que resultó finalmente adjudicataria, porcentajes del 19,60 % y 19,20 %, en los contratos 7206/18 -lote 1- y 7206/18 -lote 2-, respectivamente.
- Respecto de los servicios facturados mediante UT, en el 66,67 % de los contratos, la empresa adjudicataria no ofertó el mayor descuento.
- Se constata que una menor concurrencia implica menos descuentos en la oferta y, por tanto, un perjuicio económico para los intereses de la GISS. Así, a modo de ejemplo, la empresa 4 (única licitante en el contrato 7201/16 G -lote 2-) presentó un descuento del 10 % en las tarifas de los servicios de asistencia técnica y de desarrollo gestionado, mientras que en el contrato 7201/17G la UTE 11 (de la que formaba parte la empresa 4) llegó a ofertar, por servicios similares, descuentos del 33 % y 37,50 %, respectivamente.
- Las empresas que obtuvieron mayor puntuación en la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor fueron, con carácter general, las que ofertaron menores descuentos. Sin embargo, tratándose de las empresas con mayor presencia y antigüedad en la GISS, su conocimiento de la estructura y funcionamiento de este servicio común, su experiencia y los menores riesgos

⁴³ Según se establece en la "Guía sobre contratación pública y competencia", de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia "La competencia entre los licitadores es la manera de asegurar que las entidades del sector público, y la sociedad en última instancia, se beneficien de las mejores ofertas en términos de precio, calidad e innovación de los bienes o servicios finalmente contratados. Unas condiciones de competencia deficientes conllevan un mayor esfuerzo económico para las entidades del sector público que contratan bienes y servicios y por tanto para los ciudadanos. La promoción de la competencia en esta área de actividad es consistente con los principios que informan la propia normativa sobre contratación pública, a saber: la libertad de acceso a las licitaciones, la publicidad y transparencia de los procedimientos, la no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, la búsqueda de una eficiente utilización de los fondos públicos mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa".

asociados a la prestación de los servicios debería, a priori, conllevar un mayor descuento. Por ello, los bajos descuentos ofrecidos (alrededor del 13 %), muy inferiores a los del resto de empresas licitadoras, podrían ir asociadas a la mayor ventaja competitiva que, a priori, les otorga su profundo conocimiento de la GISS, en combinación con otros factores, como la escasa probabilidad que tienen sus ofertas de obtener en los criterios de valoración sujetos a juicio de valor una puntuación igual a cero.

Este Tribunal ha de llamar la atención sobre los comportamientos desarrollados por algunas empresas en sus licitaciones (sin aparente justificación técnica) que presentándose a distintos lotes de un mismo expediente, sin embargo ofertan descuentos diferentes en cada uno de ellos, aun cuando se trata, en todos los casos, de la prestación de servicios similares, donde las categorías profesionales se encuentran estandarizadas y la GISS estima los mismos precios unitarios en el presupuesto base de licitación. A continuación, se expone, a modo de ejemplo, alguno de estos comportamientos:

- En el lote 1 del expediente 7201/17G la oferta presentada (en UTE) por las empresas 1, 2 y 5 recogía descuentos del 14,20 % en los precios del servicio de consultoría y análisis y de un 28,20 % en los precios del servicio de diseño y construcción. Sin embargo, su oferta al lote 2, mantuvo el descuento del 28,20 % en este último servicio, aumentando el descuento para el servicio de consultoría y análisis hasta un 17,90 %.

En este mismo expediente, la empresa 11 en los lotes 1 y 2 presentó descuentos de un 10 % sobre los precios del servicio de consultoría y apoyo al análisis, mientras que en el lote 4 (donde resultó adjudicataria) este descuento se elevó hasta un 22,80 %. Asimismo, ofreció descuentos del 21,20 % y 29 % sobre los precios del servicio de diseño y construcción de dichos lotes 1 y 2, mientras que en el lote 4 los elevó hasta un 40 %. Con respecto al servicio de gestión de proyectos, frente a porcentajes de descuento del 20,50 % y 24,38 % (lotes 1 y 2) en el lote 4 el descuento fue del 38 %.

- En el expediente 7206/18, la empresa 1 no ofreció, en los lotes 2 y 3, los mismos descuentos en el precio de los servicios que los ofertados en el lote 1 (donde resultó adjudicataria), máxime cuando en el momento de presentar la oferta se encontraba prestando los servicios como adjudicataria en el contrato previo (7201/14G -lote 2-) y, en el supuesto de haber ofrecido los mismos descuentos hubiese resultado adjudicataria del lote 2. También resulta significativo que, en base a su experiencia y conocimiento, y constituyendo su objeto servicios similares a los de los lotes 1 a 3, no presentase oferta al lote 4.

También resulta relevante que la UTE 13 no presentara oferta al lote 1, a pesar de que en el momento de licitación del expediente 7206/18 las empresas que la componían estaban realizando los trabajos de los que es continuación como adjudicataria (empresa 2) y subcontratada (empresa 3) en el marco del contrato 7201/14G.

- Finalmente, la UTE 13 (integrada por las empresas 2 y 3) no ofertó los mismos descuentos en los tres servicios (consultoría y apoyo; diseño y construcción y gestión de proyectos) recogidos en los lotes 2 y 3 del expediente 7206/18 de los cuales resultó adjudicataria (12,60 %, 35,20 % y 45,60 % en el lote 1 y 13 %, 36,03 % y 45,04 % en el lote 2). Sin embargo, la empresa 10 presentó los mismos descuentos en ambos lotes (25 %, 38 % y 40 %), así como las empresas 4, 6 y 7 que, en su oferta conjunta a dichos lotes, también ofertaron los mismos porcentajes de descuento en los tres servicios (32,20 %, 34,20 % y 34,20 %).

Con respecto a este tipo de actuaciones la Resolución de 26 de julio de 2018 de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, dictada en

relación con el expediente S/DC/056/15 “Licitaciones de aplicaciones informáticas” sancionó a once empresas del sector de servicios de informática por infracción grave de los artículos 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por considerarlas actuaciones constitutivas de cártel, al consistir en un reparto de mercado a través del reparto de licitaciones públicas en varios organismos públicos, entre ellos la GISS, con el objetivo de mantener la cuota de mercado de cada empresa. De dichas empresas, nueve son adjudicatarias habituales de contratos de servicios informáticos en este servicio común.

Según se recoge en la citada Resolución de 26 de julio de 2018, los hechos acreditados revelaron una inusual e inexplicable coincidencia de grupos de alianzas entre varias empresas, en un gran número de contratos de servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones, que, de manera sistemática y prolongada en el tiempo, acudían conjuntamente a las licitaciones públicas, instrumentalizando de manera interesada y forzada figuras jurídicas (como son las UTE y las subcontrataciones) simulando una situación de normalidad competitiva en los procedimientos de licitación pública que enmascaraban acuerdos para repartirse los contratos.

Con respecto a la GISS, se analizaron en dicha Resolución, los hechos relativos a los sucesivos contratos de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones adjudicados desde 2005 a 2015 (7201/06; 7201/10G; 7201/13G y 7201/14G, estos dos últimos vigentes en el periodo fiscalizado) acreditándose, en la sucesión de unos a otros, permanentes equivalencias entre las empresas adjudicatarias y subcontratadas.

Así, en el contrato 7201/13G (previo al derivado del expediente 7201/17G), adjudicado a la UTE 1 (integrada por las empresas 1 y 2) mediante el análisis de los correos electrónicos intercambiados entre las empresas adjudicatarias, se consideraron hechos probados los siguientes:

- El conocimiento previo y privilegiado de las empresas que compusieron la UTE 1 de la intención de la GISS de instrumentar, por primera vez, en este tipo de contratos la parte del desarrollo de aplicaciones a través de un modelo de desarrollo gestionado, así como su participación en la elaboración de los pliegos y de la memoria y el intercambio de borradores de los PCAP y de los PPTP entre las empresas que constituyen la UTE adjudicataria, dos meses antes de su publicación en la Plataforma de Contratación del Estado.
- La existencia de acuerdos colusorios entre las empresas que conformaron la UTE adjudicataria y otras empresas del sector, donde se acordaba la intención de subcontratar a estas últimas para evitar su colaboración con la competencia, manteniendo el statu quo adquirido en contratos previos. Finalmente, estas empresas fueron, efectivamente, subcontratadas mediante acuerdos individualizados, con carácter previo, a la adjudicación del contrato.

También se demostraron acuerdos previos para la constitución de UTE y de subcontrataciones en el expediente 7201/14G.

Con respecto a la GISS, quedó acreditado que las conductas descritas anteriormente, condujeron a descuentos inferiores a los que habría en un entorno competitivo, cuantificándose el perjuicio económico ocasionado por las prácticas acreditadas en los concursos 7201/10G y 7201/13G en 1.671.905 euros.

Como consecuencia de esta Resolución de 26 de julio de 2018, las empresas 1 y 2⁴⁴ no se presentaron de forma conjunta en el procedimiento de licitación del expediente 7206/18 (publicado en el DOUE el 13 de agosto de 2018). La empresa 1 (transformada en la empresa 15 el 1 de octubre de 2018) acudió en solitario, mientras que la empresa 2 acudió en colaboración con la empresa 3 (subcontratada en anteriores contratos).

Este Tribunal considera que las actuaciones de estas dos empresas (así como de la empresa 11) reseñadas anteriormente (diferentes descuentos en servicios similares para los distintos lotes de un mismo expediente; descuentos extremadamente bajos provocando que las ofertas sean poco competitivas; no acudir a licitaciones para las que se dispone de solvencia técnica y económica suficiente y que versan sobre servicios prestados en el contrato previo, entre otras) no se encontrarían justificadas desde un punto de vista técnico, favoreciendo que los lotes 1 a 4 del expediente 7206/18 fuesen adjudicados, de nuevo, a las empresas que venían desarrollando los trabajos objeto de los mismos al amparo de los contratos previos (lotes 1 a 3 del expediente 7201/14G) existiendo, por ello, dudas razonables que permiten considerar que dichas actuaciones respondían exclusivamente a intereses comerciales, existiendo un riesgo de que estas pudieran derivar de acuerdos previos de reparto de mercado entre las empresas ofertantes a dichos lotes.

En este sentido es necesario manifestar que en el apartado 5º de la precitada Resolución de 26 de julio se intima *“a las empresas infractoras para que en el futuro se abstengan de realizar conductas semejantes a la tipificada y sancionada en la presente resolución”*, debiendo velar por su cumplimiento la Dirección General de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

La GISS tiene, como órgano de contratación, la responsabilidad de promover la concurrencia y preservar la publicidad y transparencia de los procedimientos, la no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, así como la búsqueda de una eficiente utilización de los recursos públicos mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. Pero, además, los órganos de contratación y las mesas de contratación tienen la expresa obligación legal de velar por la salvaguarda de la libre competencia, debiendo notificar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia cualesquiera hechos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia (artículos 69.2, 132.3 y 150.1 de la LCSP).

II.3.4.3.c) Incidencias relacionadas con la ejecución de los contratos.

Debido al carácter técnico de los servicios informáticos objeto de los contratos analizados, en los que la valoración del desarrollo efectivo de los trabajos requeriría la realización de una auditoría informática, las comprobaciones de este Tribunal con respecto a su ejecución se han limitado, fundamentalmente, a verificar las medidas de control ejercidas por la GISS sobre las empresas adjudicatarias y su personal (previstas en los PCAP, PPTP y en la normativa aplicable) con los resultados que se exponen a continuación.

1. Actas de la Comisión de Seguimiento de los contratos.

Los pliegos de los expedientes contemplan la celebración de reuniones de seguimiento periódicas a las que asistirán representantes de la empresa adjudicataria y de la GISS, con el fin de controlar la evolución de la prestación de los servicios, estudiar las planificaciones previstas de trabajo e

⁴⁴ Según recoge la Resolución, las empresas 1 y 2 merecieron *“un reproche sancionador mayor que el resto de empresas sancionadas, por su condición de líderes e instigadores del conjunto de la infracción y su participación en todas las licitaciones afectadas”*.

identificar necesidades de modificación de recursos asignados y mejoras necesarias en los modelos de servicio o formación.

En relación con lo anterior, no se ha dispuesto de las actas correspondientes a dichas reuniones, habiendo informado la GISS a este respecto, que, si bien se celebran reuniones para controlar la evolución de los contratos, no existen actas formales de seguimiento de estos, no pudiendo, por tanto, comprobar este Tribunal tanto el cumplimiento de este aspecto recogido en los pliegos como el seguimiento de la ejecución de los contratos realizado por este servicio común.

2. Condiciones especiales de ejecución en el servicio de desarrollo gestionado.

En relación con los contratos que contemplan en su objeto la realización de servicios informáticos bajo la modalidad de desarrollo gestionado (7201/16G -lotes 1 y 2-, 7201/17G -lotes 1 y 2-, 7206/18 -lotes 1 a 4- y 7207/18 -lote 1-), este Tribunal ha verificado que, si bien es cierto que las empresas adjudicatarias facilitan en el momento de la adjudicación la documentación acreditativa del cumplimiento por parte de sus factorías de software de los requisitos detallados en los correspondientes anexos de los pliegos, la GISS no ha hecho uso de la facultad que se le otorga en los PPTP de *“realizar durante la ejecución del contrato auditorías internas o externas”* de dichas factorías para garantizar que, durante dicho periodo, se siguen cumpliendo las características mínimas que deben reunir y ello, aun cuando su cumplimiento es calificado como condición esencial de ejecución del contrato a los efectos del artículo 211 de la LCSP. Los PPTP prevén a estos efectos lo siguiente:

- En cuanto al control de acceso a las factorías, se indica que *“deberá estar controlado mediante un sistema de control de acceso físico, auditable, mediante emisión, administración y uso de tarjetas de acceso y distintivos de identificación”*.
- Respecto del acceso a redes, se establece al respecto que *“La factoría deberá contar con los mecanismos de control de acceso que garanticen la seguridad, integridad y confidencialidad de los datos de la GISS que se encuentren en sus equipos. Se deben mantener ficheros de auditoría con información detallada (usuario, puesto, fecha y hora, recursos accedidos, ...) de los accesos a los equipos, que podrán ser auditados por la Gerencia de Informática”*.

Tomando en consideración las previsiones anteriores, y habida cuenta de la trascendencia que los propios PPTP confieren al incumplimiento de los requisitos mínimos exigidos a las factorías, *“siendo motivo de resolución del contrato la detección de incumplimiento en dichas auditorías”*, este Tribunal considera que la GISS debería llevarlas a cabo regularmente, verificando que las factorías siguen cumpliendo los requisitos exigidos durante toda la vigencia del contrato.

3. Cumplimiento de las normas establecidas para evitar la cesión ilegal de trabajadores derivadas de las comprobaciones de los procedimientos de control del personal externo constatadas a través del cruce de bases de datos.

Como se ha indicado previamente, las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Administraciones Públicas, siguiendo las propuestas de este Tribunal, dictaron con fecha 28 de diciembre de 2012 las *“Instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar situaciones en las que se pueda incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores”*, donde se establecen principios de actuación e instrucciones sobre buenas prácticas en las fases de formalización y ejecución de los contratos.

El análisis de su cumplimiento debe hacerse bajo la perspectiva previa de sus principios inspiradores, siendo el primero de ellos el siguiente: *“Se evitará, tanto por los órganos gestores de*

personal como por los responsables de la gestión de los servicios, el recurso, como primera medida, a la contratación de servicios externos para suplir la carencia de medios personales cuando se trate de hacer frente a necesidades permanentes de personal, relacionadas con el ejercicio de las competencias que tenga atribuidas la entidad u órgano de que se trate", indicación que, atendiendo a los resultados puestos de manifiesto en el presente Informe, no se cumple en la GISS.

También, dado el elevado número de trabajadores externos que desarrollan habitualmente sus servicios en la GISS, cabe advertir, previamente, el importante esfuerzo en recursos y en tiempo de dedicación del personal propio que la GISS destina al cumplimiento de estas medidas (organización de espacios diferenciados en las instalaciones de la Gerencia, separación de entornos, escritorios virtuales, establecimiento de tarjetas de control de acceso independientes, entre otras), en detrimento del ejercicio de sus funciones habituales.

Este Tribunal ha verificado que, efectivamente, los PCAP de los contratos incluyen una cláusula modelo propuesta en las citadas Instrucciones -con las adaptaciones correspondientes a las características de estos contratos- así como la mayoría de las indicaciones previstas en ellas, con la excepción de que los PCAP no advierten expresamente de la cesión de equipos informáticos que la GISS efectúa a cada trabajador externo, en contra de lo previsto en la Instrucción 3.e) del apartado de buenas prácticas en la formalización de los contratos.

Sin embargo, en relación con el cumplimiento de las Instrucciones anteriores y de las cláusulas contenidas en los PCAP, se ha advertido lo siguiente:

1.- La existencia de permisos de acceso a la sede y a los sistemas y aplicaciones de la GISS otorgados a personal externo por intervalos temporales que no se corresponden con sus periodos de situación de alta en el sistema de Seguridad Social, incumpléndose en estos supuestos - analizados en el subepígrafe II.3.4.3.d)- el punto 3.6 de las citadas Instrucciones⁴⁵.

2.- La intranet a la que accede el personal externo es la intranet corporativa de la GISS, a pesar de que en el punto 4.3 de dichas Instrucciones relativo a la ejecución de los contratos, se indica que el personal externo no podrá acceder a ella⁴⁶.

3.- Aunque en la misma Instrucción 4.3 se indica que tampoco podrá tener acceso a aparcamientos y zonas de estacionamiento reservado, este Tribunal ha podido verificar que, el personal externo que desarrolla sus funciones en la sede de la calle Doctor Tolosa Latour, tiene una zona de aparcamiento reservado en el espacio perimetral cerrado donde se sitúan las instalaciones de la GISS.

4.- En la Instrucción 4.1 se añade la obligación de los responsables de los distintos departamentos y entidades de *"ajustarse en todo momento a lo establecido en el contrato, velando porque la ejecución del mismo no se desvíe de lo pactado, así como por el cumplimiento de su plazo de duración y, en su caso, de las prórrogas"*, previsión que, como se ha expuesto anteriormente, de

⁴⁵ *"En el caso de la contratación de servicios que se presten de manera continuada en los centros de trabajo de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público, con carácter previo al inicio de la prestación contratada, el responsable de la Administración deberá comprobar la afiliación y alta en la Seguridad Social de los trabajadores que el empresario contratista ocupe en los mismos".*

⁴⁶ *"El personal de las empresas contratistas no podrá tener acceso a los siguientes servicios: Acceso a la Intranet corporativa, salvo en aquello que resulte estrictamente necesario para el cumplimiento del contrato, y sin que en este acceso pueda tener lugar en las mismas condiciones que para el personal de la Administración. En su caso, se podrá habilitar una intranet específica para uso de la empresa contratista y las comunicaciones con su propio personal".*

manera generalizada no se cumple en la GISS en relación con los contratos de servicios informáticos.

5.- Asimismo, entre las cláusulas recogidas en los PCAP de los contratos de prestación de servicios informáticos, para evitar la cesión ilegal de trabajadores, figura que *“Cuando se realice el servicio en las dependencias de la GISS, y a los exclusivos efectos de cumplimiento de las medidas de seguridad establecidas se utilizarán los sistemas de control de presencia y accesos instalados en las dependencias utilizadas para la ejecución de los servicios”*. Añade asimismo que *“en ningún caso el cumplimiento de estas medidas conlleva el control de la presencia y horario del personal de la empresa contratista”*, puesto que como se establece en los PCAP, esta obligación corresponde al contratista.

En relación con lo anterior, se ha comprobado que el sistema de control de presencia no es utilizado por la GISS para controlar el cumplimiento de la jornada laboral del trabajador, pero sí es el medio empleado habitualmente por la GISS para registrar y controlar el alta y la baja de los trabajadores externos adscritos a cada contrato, garantizando su identidad y el permiso de acceso a las instalaciones de la GISS, lo que se circunscribe a los efectos del cumplimiento de las medidas de seguridad establecidas.

Sin embargo, en relación con el personal externo que realiza servicios bajo la modalidad de asistencia técnica en las instalaciones de la GISS (facturados por hora efectiva trabajada) la aplicación de control de presencia, donde quedan registrados los fichajes del personal (propio y externo), es la fuente de la que se extraen los listados de horas efectivas realizadas por cada trabajador, necesarias para el adecuado control de la facturación. Por tanto, este Tribunal considera que dicha cláusula debería ser modificada, haciendo mención expresa a su utilización como instrumento de control de la facturación.

No obstante, cabe recordar que, en el punto 3.4 de estas Instrucciones se establece que la determinación del presupuesto se lleve a efecto atendiendo al coste de los trabajos objeto del contrato, añadiendo que *“Se procurará evitar, siempre que sea posible, la utilización del criterio unidades de tiempo para su determinación, como puede ser el número de horas o jornadas de trabajo por cada categoría profesional. Sin perjuicio de que, cuando sea necesario atendiendo a las características o naturaleza del contrato, se referencien las horas de servicio contratadas”*.

Por todo ello la GISS debe velar especialmente porque, tanto en la fase previa a la adjudicación del contrato como durante su ejecución, no concurra ningún elemento que pueda dar lugar, conjuntamente con otros o aisladamente, a una eventual situación de cesión ilegal de trabajadores, debido a la inobservancia de las mencionadas Instrucciones de 28 de diciembre de 2012.

4. Modificaciones contractuales producidas como consecuencia de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19.

En el año 2020, atendiendo a la situación de emergencia derivada del COVID-19 y a la necesidad de distanciamiento social en el ámbito laboral para la prevención de contagios, se tramitaron expedientes de modificación contractual en todos los contratos en vigor que contemplaban la prestación de servicios de manera presencial en la GISS, indicándose que *“mientras dure esta situación el desempeño de la actividad derivada del presente contrato se llevará a cabo, por parte del personal que individualmente determine el responsable del contrato, en dependencias ajenas a las de la Seguridad Social.”*

Asimismo, en la cláusula adicional segunda de los distintos expedientes de modificación contractual se añade que, *“como medio de control del cumplimiento de las condiciones del contrato, la empresa*

adjudicataria deberá realizar, respecto de este personal, un informe mensual en el que se detallen de forma individualizada las horas y trabajos realizados. En todo caso, dicho informe debe ser aprobado por el responsable del contrato previo al pago correspondiente.”

En consecuencia, la única fuente de información sobre las horas realizadas de que dispuso la GISS, durante la situación de emergencia, fueron los listados mensuales elaborados por las empresas adjudicatarias. Este Tribunal considera que, esta pérdida de control sobre la realidad de las horas trabajadas por el personal de asistencia técnica debería ser paliada con mecanismos adicionales de control (por ejemplo, archivos auditables generados por los sistemas de información de fichaje o control horario de la adjudicataria), que permitan a la GISS verificar la corrección de las horas facturadas consideradas en los informes mensuales emitidos por las empresas contratistas.

5. Cumplimiento de las previsiones legales en materia de subcontratación.

En el desarrollo de los trabajos de fiscalización, este Tribunal ha requerido a la GISS una relación de todos los expedientes de contratación ejecutados en el período 2018/2020, con indicación expresa (entre otros aspectos) relativa a la posible existencia de subcontratación parcial de los servicios objeto del contrato, por parte de las empresas adjudicatarias. Asimismo, se ha solicitado a la GISS información relativa a todas las actuaciones de control llevadas con respecto a los contratos de servicios informáticos donde se hubiera recurrido a dicha subcontratación.

De acuerdo con la información facilitada por este servicio común, del total de 300, 308 y 216 contratos con ejecución acreditados por la GISS, en los años 2018, 2019 y 2020, respectivamente, sólo se subcontrató a otras empresas para la realización parcial de su objeto en dos contratos (7206/18 -lote 2- y 7206/18 -lote 3-).

Esta información difiere considerablemente de los resultados obtenidos por este Tribunal como consecuencia del cruce de información efectuado entre la base de datos de control de presencia de la GISS relativa al personal adscrito a los contratos de servicios informáticos (con acceso a las instalaciones de este servicio común) y la información sobre su vida laboral reflejada en la base de datos de la TGSS, donde, entre otros aspectos, constan las empresas a las que pertenecen los trabajadores en cada período considerado.

Así, solo con respecto a los contratos objeto de la muestra fiscalizada, y sin considerar el personal de desarrollo gestionado (ya que desarrolla sus funciones en las factorías de las empresas contratistas y en consecuencia no figura en la base de datos de control de presencia), el número de trabajadores adscritos a dichos contratos que figuraban en situación de alta en empresas distintas a las adjudicatarias de los mismos, durante todo o parte del período de vigencia de cada contrato, ascendió a un total de 382 trabajadores, con el desglose por contrato que se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 31
NÚMERO DE TRABAJADORES Y EMPRESAS SUBCONTRATADAS

Expediente ⁽¹⁾	Lote	Responsable del contrato	N.º de trabajadores de empresas subcontratadas		N.º de empresas
			El día de inicio del contrato	Durante la vigencia del contrato	
7201/16G	1	CDINSS	16	23	13
	2	CDINSS	11	22	10
	3	CDINSS	1	4	1
	Total 7201/16G		28	49	24
7201/17G	1	CDINSS	10	94	30
	2	CDISM	3	8	6
	Total 7201/17G		13	102	36
7202/18	N/A	DPyS	59	114	36
	Total 7202/18		59	114	36
7206/18	1	CDTGSS / CDSJSS	36	51	14
	2	CDINSS	4	6	4
	3	CDIGSS	5	5	2
	4	GA y CID	18	40	18
	5	GA-Calidad	4	10	5
	6	GA-Calidad / GA-UDG	3	5	3
Total 7206/18		70	117	46	
Total contratos			170	382	81 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Todos los de la muestra menos el expediente 7207/18, donde no existió subcontratación.

⁽²⁾ Número total de empresas subcontratadas en los contratos de la muestra. Inferior a la suma de los subtotales por existir empresas subcontratadas en más de un contrato.

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

Fuente: Cruce base de datos de control de presencia (GISS) y base de datos de vida laboral (TGSS).

Los resultados anteriores ponen de manifiesto que el recurso a la subcontratación es muy frecuente a lo largo de la ejecución de estos contratos de servicios informáticos, existiendo ya desde su inicio 170 trabajadores adscritos a empresas distintas de las adjudicatarias. Además, el elevado número de empresas subcontratadas (81) podría apuntar a la utilización recurrente de la figura jurídica de la subcontratación para suplir las carencias de personal de las empresas adjudicatarias y no a subcontratar la realización parcial del objeto del contrato, aun cuando estas empresas se encuentran obligadas a disponer de los trabajadores necesarios, en número y perfiles, a lo largo de la ejecución de los respectivos contratos.

Además, la información recogida en el cuadro anterior constata la existencia de una notoria falta de control por parte de la GISS con respecto a la subcontratación de terceras empresas para la ejecución de los trabajos objeto de estos contratos que provoca un generalizado incumplimiento de la normativa contractual en materia de subcontratación. En este sentido conviene recordar que tanto el artículo 227 del anterior TRLCSP como el artículo 215 de la LCSP establecen expresamente la obligación de las empresas adjudicatarias de comunicar, en todo caso, al órgano de contratación su intención de celebrar subcontratos ya sea en el momento de presentar sus ofertas (si así se prevé en los pliegos) o por escrito antes de su celebración.

A pesar de que ya desde el inicio de estos contratos un total de 170 trabajadores de empresas no adjudicatarias formaban parte del equipo inicial, en la documentación de estos expedientes analizados, solo existe constancia del cumplimiento parcial de dicha previsión legal en relación con los contratos 7206/18 -lote 2- y 7206/18 -lote 3-, no habiendo facilitado la GISS ninguna otra

documentación sobre subcontratación relativa ni a estos ni al resto de contratos de servicios informáticos, y ello a pesar de que muchas empresas son recurrentemente subcontratadas en sucesivos contratos de servicios informáticos. Así, a modo de ejemplo, con respecto al contrato 7206/18 -lote 2- la empresa 3 (integrante de la UTE 13 adjudicataria de este contrato), el 29 de marzo de 2018, es decir, cuatro días antes del inicio de la vigencia del contrato, y, por tanto, dentro del plazo fijado en el artículo 215.2.b) de la LCSP a estos efectos, comunicó a la GISS su intención de subcontratar a la empresa 1 declarando que *“las tareas serán desarrolladas por tres analistas”*. Sin embargo, no existe constancia de la comunicación a la GISS de la subcontratación efectuada a otras tres empresas advertida por este Tribunal en el análisis de los informes de vida laboral de tres trabajadores adscritos al contrato.

Asimismo, aunque el PCAP del expediente 7206/18, conforme a lo prescrito en el artículo 217 de la LCSP, recoge como condición especial de ejecución la obligación del adjudicatario de aportar justificante del cumplimiento de los pagos a subcontratistas una vez terminada la prestación, dentro de los plazos de pago legalmente previstos, no se han aportado los justificantes de pago de las empresas a los subcontratistas, ni documentación que acredite la realización de actuaciones tendentes a su reclamación y comprobación parte de la GISS.

Por todo lo anterior, resulta imprescindible que la GISS implante un sistema de control de la subcontratación que le permita conocer la totalidad de las subcontrataciones que se produzcan al amparo de los contratos que suscribe así como recabar y verificar la información preceptiva que los contratistas deben aportar al órgano de contratación (v.gr.: acreditación de la identidad de los subcontratistas; parte del objeto subcontratada; idoneidad de los subcontratistas y realización efectiva de los pagos).

Además del cumplimiento de las previsiones legalmente establecidas en materia contractual, el control de la subcontratación es muy relevante para detectar posibles pactos colusorios, ya que, como señala la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia en su citada Resolución de 26 de julio de 2018, la subcontratación es un mecanismo que puede utilizarse para falsear la competencia, con el consiguiente perjuicio para los caudales públicos debido a la reducción tanto del número de participantes y de ofertas presentadas como de los descuentos ofertados.

De acuerdo con dicha Resolución, la utilización de la subcontratación como práctica anticompetitiva quedó demostrada, entre otros supuestos, en relación con el lote 1 del contrato 7201/14G, donde se sancionó tanto a las empresas que conformaron la UTE adjudicataria (empresas 1 y 2) como a las empresas 5, 6 y 10 por llegar a acuerdos de subcontratación preferente previos a la licitación con el fin de restringir la competencia, que en efecto fueron posteriormente materializados. A pesar de lo anterior, como ha apreciado este Tribunal, cabe el riesgo de que las citadas empresas estén persistiendo en las conductas por las que fueron sancionadas, ya que, a modo de ejemplo, la empresa 10, que en el anterior contrato 7201/14G -lote 1- fue subcontratada preferentemente para la ejecución parcial del objeto de dicho contrato, nuevamente en la licitación del lote 1 del contrato 7206/18 (continuación del anterior) no ha concurrido a la oferta, habiendo sido de nuevo subcontratada por la empresa 1 para la prestación de servicios continuación de los anteriores.

II.3.4.3.d) Resultados del análisis de las bases de datos del personal externo adscrito a los contratos de servicios informáticos de la GISS.

Este Tribunal ha analizado las bases de datos utilizadas por la GISS para controlar el personal externo adscrito a los contratos de servicios informáticos, las cuales, además, constituyen el instrumento mediante el que se conceden los permisos de acceso presencial a sus instalaciones y

el acceso telemático a los sistemas y aplicaciones informáticas necesarias para que dicho personal externo pueda desarrollar las funciones que tiene asignadas.

Asimismo este Tribunal ha analizado los informes de vida laboral de los trabajadores adscritos a los contratos de servicios informáticos con el fin de comprobar tanto el cumplimiento de la verificación de su situación de afiliación y en alta en el sistema de Seguridad Social como las empresas donde han venido prestando sus servicios y las fechas de su contratación.

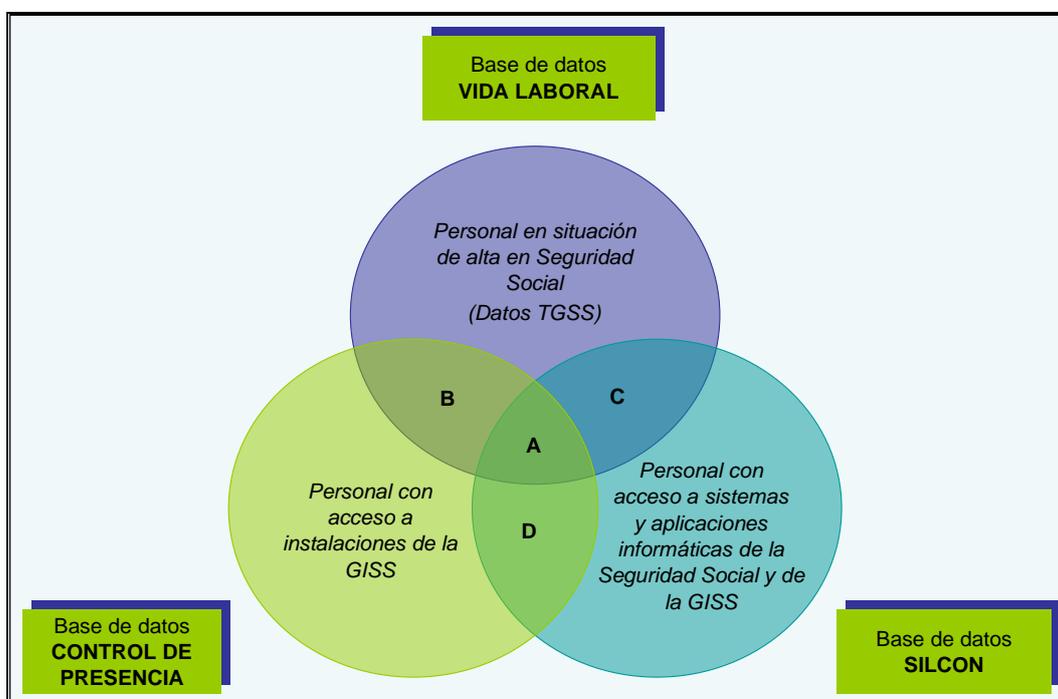
Este análisis ha venido motivado por la falta de disposición, en la GISS, de una aplicación informática específica destinada al control del personal externo asociado a los contratos de servicios informáticos, a pesar de que este personal representa en la actualidad casi tres cuartas partes de los trabajadores que desarrollan su actividad laboral en los servicios centrales de la GISS.

La información sobre el personal externo adscrito a los contratos se encuentra dispersa entre la base de datos de gestión del personal propio (control de presencia) de la GISS y en los correos electrónicos que se intercambian las empresas contratistas y los centros de desarrollo de la GISS, de forma que ha resultado imposible disponer, entre otros aspectos, de la trazabilidad completa de las incorporaciones y ceses de este personal. En este sentido, resulta especialmente significativa la falta de información advertida en relación con el personal de desarrollo gestionado, dado que no existe ninguna base de datos de gestión y control de estos trabajadores (similar a la de control de presencia) donde figuren sus fechas de alta y baja, sus contratos de adscripción y su historial de actuaciones en la GISS.

Por este motivo, se ha solicitado la base de datos SILCON como única fuente de información de este personal, aplicación que, sin embargo, solo permite conocer las situaciones vigentes en un momento determinado, pero no las anteriores. No obstante, al no constituir una base de datos de gestión de personal sino un sistema de confidencialidad a través del cual se conceden los permisos de acceso a las aplicaciones informáticas del sistema de la Seguridad Social, no facilita información que pueda ser contrastada con otras bases de datos, al igual que no permite calcular de forma adecuada los tiempos de alta efectiva de este personal en la GISS, ya que las fechas de alta y baja de los permisos de acceso a las aplicaciones son solo válidas a título orientativo, puesto que no responden a las fechas de inicio y finalización de los contratos en virtud de los cuales se otorgan los precitados permisos.

El gráfico siguiente muestra los segmentos de interacción de los datos analizados en relación con el personal externo adscrito a los contratos informáticos:

GRÁFICO N.º 3
INTERACCIÓN DE BASES DE DATOS DE CONTROL DE PERSONAL EXTERNO EN LA GISS



Elaboración: Tribunal de Cuentas.

En el gráfico anterior se representan las siguientes situaciones en que, con carácter general, se puede encontrar el personal externo dependiendo del tipo de contrato a que está adscrito, de las funciones que tenga asignadas y de su perfil de usuario:

- Personal con permiso de acceso tanto a las instalaciones de la GISS como a los sistemas y aplicaciones de la Seguridad Social y en situación de alta en el sistema de Seguridad Social (Situación A). En esta situación se encontraría la mayoría del personal de contratos de servicios informáticos que desarrolla su trabajo de manera presencial.

El personal adscrito a contratos de servicios de carácter no informático (seguridad, limpieza, entre otros) se encontraría en la situación B.

- Personal sin permiso de acceso a las instalaciones de la GISS pero sí a los sistemas y aplicaciones informáticas de la Seguridad Social, en situación de alta en el sistema (situación C), en la que se encontraría el personal de contratos de servicios informáticos que presta sus servicios en las factorías de software de las empresas adjudicatarias (personal de desarrollo gestionado).
- Por último, la situación D supondría una situación anómala ya que se trataría de personal adscrito a contratos de servicios informáticos con permisos activos de acceso a las instalaciones y a las aplicaciones y sistemas de la Seguridad Social en períodos donde no figura en alta en el sistema de Seguridad Social.

Los resultados obtenidos por este Tribunal en el cruce de estas bases de datos anteriores son los siguientes:

a) Falta de coherencia entre las bases de datos de control de presencia, SILCON y vida laboral.

Se ha detectado la permanencia de permisos de acceso tanto a la sede de la GISS como a los sistemas y aplicaciones de la Seguridad Social concedidos a personal externo en períodos temporales que no se corresponden con sus períodos de situación en alta en el sistema de Seguridad Social, incumpliendo en estos supuestos, entre otra normativa, el punto 3.6 de las mencionadas Instrucciones referidas a las buenas prácticas en la formalización de los contratos, donde se obliga a que, con carácter previo al inicio de la prestación contratada, se compruebe la afiliación y alta en la Seguridad Social de los trabajadores contratados.

El cruce de la base de datos de control de presencia con la base de datos de vida laboral de la TGSS ha permitido constatar que no existe la debida correlación entre ambas fuentes de información, ni tampoco con la base de datos de SILCON. De este modo, las bases de la GISS no reflejan en todo momento la situación laboral real del personal externo adscrito a los contratos de servicios informáticos, pudiendo producirse situaciones de alta de trabajadores en las bases de datos de la GISS con una situación de baja en la base de vida laboral.

Esta situación fue predominante en relación con el personal que prestaba sus servicios bajo la modalidad de servicio gestionado, ya que durante el intervalo de tiempo ininterrumpido en que figuraban adscritos a un contrato en la GISS, presentaron situaciones alternas de alta y desempleo en el sistema de Seguridad Social.

Si bien se ha verificado que el personal externo en esta situación solo prestó servicios en la GISS los días en que se encontraba en situación de alta en el sistema de Seguridad Social, en el caso de aquellos trabajadores que prestaban sus servicios bajo la modalidad de asistencia técnica por horas, las situaciones de alta en control de presencia que no se corresponden con un alta en el sistema de Seguridad Social, adicionalmente a la posibilidad de acceder a las instalaciones de la GISS lleva aparejada la posibilidad de acceder a los distintos sistemas de información y aplicaciones de la Seguridad Social, sin el debido amparo legal.

En concreto:

- Se han detectado 63 trabajadores cuyo intervalo temporal de alta en la base de datos de control de presencia no estaba asociado a ninguna situación de alta en la base de datos de vida laboral del sistema de Seguridad Social.
- Se han observado intervalos temporales de alta en la aplicación de control de presencia de 98 trabajadores cuyas fechas de inicio eran anteriores a las correspondientes fechas de alta en el sistema de Seguridad Social, así como intervalos de alta en control de presencia correspondientes a 229 trabajadores que se prolongaron más allá de su fecha de baja en el sistema de Seguridad Social.

Se ha evidenciado que estos casos de discordancia entre la información obrante en la base de datos de vida laboral (TGSS) y su situación en las bases de datos de la GISS fueron muy frecuentes en supuestos de subcontratación de empresas para la ejecución parcial del objeto del contrato, cuando el personal adscrito para la realización de los trabajos no pertenecía a la plantilla de las empresas subcontratadas, sino que era contratado específicamente para su ejecución durante todo o parte del periodo de vigencia del contrato principal.

b) Irregularidades en la subcontratación de empresas.

Este cruce de información también ha permitido poner de manifiesto diversas situaciones irregulares en la subcontratación de empresas como:

- La precariedad laboral de un elevado número de trabajadores que se van incorporando a lo largo de la vida de los contratos de carácter informático, ya que, en muchas ocasiones, los nuevos trabajadores se encontraban en situación prolongada de inactividad laboral (prestación o subsidio de desempleo, renta activa de inserción, entre otras) y sus servicios fueron contratados por las empresas subcontratadas, exclusivamente, por el intervalo de tiempo durante el que realizaron trabajos en la GISS, volviendo de nuevo a una situación de inactividad una vez finalizados estos. También es frecuente, además, que en estos casos los técnicos sean dados de alta en grupos de cotización de categoría inferior a la de los puestos para los que son específicamente contratados.

Este Tribunal considera que la subcontratación reiterada de empresas que, a su vez, contratan personal *ad hoc*, exclusivamente durante el tiempo de vigencia del contrato principal con la GISS, no parece corresponderse con la debida aptitud exigida en los pliegos a los subcontratistas para ejecutar la parte de la prestación subcontratada, que debe evaluarse en base a los elementos técnicos y humanos de que disponen y a su experiencia.

- La subcontratación se ha revelado como un instrumento utilizado por las empresas adjudicatarias de estos servicios dirigido a garantizar la prestación continuada de servicios por determinados trabajadores con larga experiencia en la GISS, respecto de los que se habría generado una alta dependencia en este servicio común.

Ello se evidencia, principalmente, por la subcontratación reiterada de las mismas empresas para la prestación de servicios similares al amparo de contratos sucesivos, con independencia de las empresas que resulten adjudicatarias, trabajos realizados en su gran mayoría por los mismos trabajadores, que acumulan situaciones de alta en la GISS por periodos muy prolongados de tiempo (v.gr.: la empresa 26, subcontratada al amparo del contrato 7201/17G -lote 1- viene siendo subcontratada para la prestación de servicios informáticos asociados al CDINSS, al menos desde 2010. Los 15 trabajadores adscritos a este contrato procedían de contratos anteriores, algunos desde la primera fecha disponible de análisis -1/1/2011-, si bien en SILCON figuraban con fechas de alta que, en algún caso, se remontaban al año 2002).

c) Otras deficiencias en la gestión del personal externo.

En el cruce de información se ha detectado la existencia, si bien de manera residual, de situaciones que, debido a su importancia cualitativa, denotan que la GISS no tiene implantados mecanismos de control que aseguren la fiabilidad de la identidad y de la situación del personal externo que figura en sus bases de datos, siendo de especial gravedad la verificación de la existencia de trabajadores identificados con datos erróneos que figuran en situación de alta prolongada en el sistema de confidencialidad SILCON (v.gr.: trabajadores inscritos en la base de datos de control de presencia con DNI erróneos; falta de actualización sistemática de los Documento Nacional de Identidad -DNI- de personas extranjeras que posteriormente adquieren la nacionalidad española y una trabajadora que figura en situación de alta en la base de datos de control de presencia y en SILCON con un DNI distinto al que figura en la base de datos de vida laboral de la TGSS, entre otras situaciones).

II.3.5. Contratación de suministros y servicios de carácter informático adjudicados por procedimiento negociado

Este Tribunal ha analizado una muestra de tres contratos adjudicados mediante el procedimiento negociado sin publicidad atendiendo a su objeto e importe de adjudicación.

En el siguiente cuadro se recoge su detalle:

CUADRO N.º 32
MUESTRA CONTRATOS CON NEGOCIACIÓN
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Expediente	Objeto del contrato	Importe adjudicación (IVA incluido)	Importe ejecutado en 2018 (IVA incluido)	Importe ejecutado en 2019 (IVA incluido)
5001/2017	Actualización de hardware y software de mainframe y sistemas abiertos, mantenimiento software de base, arrendamiento y mantenimiento software base mainframe, mantenimiento software sistemas abiertos y servicios de soporte asociados	83.248.000,00	27.784.246,67	27.704.512,78
5124/2017	Contratación de la ampliación de la plataforma TERADATA, del mantenimiento de dicha plataforma y de servicios profesionales de soporte	2.867.700,00	1.385.039,07	668.726,67
5102/2018	Suministro y mantenimiento de productos software AG	16.534.795,76	7.557.446,78	4.298.351,26
Total		102.650.495,76	36.726.732,52	32.671.590,71

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

Las deficiencias comunes verificadas en la tramitación de estos expedientes son las siguientes:

1. Justificación de la elección del procedimiento con negociación sin publicidad.

En ninguno de los expedientes analizados se han realizado estudios previos que acrediten la necesidad de implantar la solución informática objeto de contratación. Asimismo, tampoco se han efectuado actuaciones que acrediten que la solución elegida es la única en el mercado capaz de satisfacer las necesidades técnicas de la GISS.

Asimismo, con respecto a la motivación de la imposibilidad de satisfacer las necesidades de la GISS con otras soluciones técnicas similares o equivalentes, este Tribunal ha verificado la falta de detalle (económico y técnico) de aquellos aspectos y especificaciones que resultan imprescindibles, los cuales no pueden satisfacerse con otra solución técnica. En este sentido, en el expediente 5001/2017, se indica en el documento denominado “*Justificación del procedimiento de adjudicación*”, en relación con los sistemas abiertos, que sí “*sería posible encontrar en el mercado productos que realicen algunas funciones cubiertas por los productos propiedad de la Seguridad Social*”, pero este Tribunal considera que la justificación expuesta para no licitar por procedimiento abierto esta parte del contrato, no es suficiente, ya que se limita a indicar al respecto que “*cualquier modificación o cambio implicaría la necesidad de realizar la migración a un nuevo sistema con la consiguiente parada del servicio en los entornos que resultarían afectados, entre los que se encuentran servicios electrónicos de obligada utilización...*”.

2. Justificación del presupuesto base de licitación.

No existe ningún documento donde se justifique el presupuesto base de licitación establecido en el PCAP. A estos efectos, el artículo 87 del TRLCSP establece que los *“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”*.

En los expedientes analizados, la fijación del presupuesto base de licitación se ha realizado a tanto alzado, sin que exista un desglose de las partidas que lo integran, así como una justificación donde se acredite su cálculo y adecuación a los precios de mercado, incumpliendo de esta forma el principio de transparencia al no existir constancia de las estimaciones y cálculos efectuados para la obtención del presupuesto base de licitación.

3. Aspectos objeto de negociación.

En los PCAP de los expedientes analizados se contemplan como aspectos que pueden ser objeto de negociación el precio del contrato, así como la adecuación de todos y cada uno de los aspectos técnicos ofertados a cada uno de los requisitos relacionados en el PPTP.

No obstante, en dos contratos (5124/2017 y 5102/2018), de acuerdo con el acta de la Comisión Negociadora, integrada por representantes de la GISS y de la empresa licitadora, la negociación se limita a aclarar ciertos aspectos técnicos contenidos en la oferta presentada, no habiéndose logrado descuento alguno en el precio ofertado por la empresa, la cual se ajusta al presupuesto base de licitación contemplado en el PCAP. Por tanto, no parece a priori, que se haya obtenido una mejora de los aspectos técnicos o económicos contemplados en los pliegos, sin que se pueda valorar, además, si el precio del contrato es ajustado a los precios del mercado, al no disponer de información detallada sobre la obtención del presupuesto base de licitación.

Por el contrario, el acta de la Comisión Negociadora del expediente 5001/2017 pone de manifiesto la negociación y mejora de determinados aspectos técnicos, así como la obtención de un descuento del 5,28 %.

Finalmente, en relación con este último expediente la oferta técnica presentada por el adjudicatario incluye un apartado 7.3 denominado *“Terminación anticipada parcial”*, donde se indica que *“Este Acuerdo podrá terminarse mediante acuerdo escrito entre las partes. A la terminación, GISS pagará a (...) todas las sumas no pagadas del cargo total (en adelante cargos pendientes) ...”*.

A estos efectos, el cargo total es cuantificado en el apartado 7.2 del mismo documento, en 68,8 millones de euros, es decir, la totalidad de pagos a realizar durante toda la vida del contrato.

Este Tribunal considera que la redacción del apartado 7.3 es confusa, ya que no se aclara qué se entiende por *“cargos pendientes”*, y si se están considerando dichos cargos pendientes hasta la fecha de resolución anticipada acordada o bien hasta la finalización del contrato original.

Se trata además de una cláusula contraria a lo estipulado en los pliegos, que no contemplan esta forma de resolución del contrato.

Aun cuando el propio documento de la oferta técnica indica que *“las condiciones expresadas en la oferta serán de aplicación siempre que no se opongan al TRLCSP así como a los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas Aplicables”*, con el fin de

garantizar el principio de seguridad jurídica y evitar posibles perjuicios al interés público, deben evitarse aquellas cláusulas confusas y potencialmente perjudiciales para la GISS.

II.3.6. Contratación menor

Los preceptos aplicables en materia de contratación menor, durante el periodo fiscalizado, han sido los artículos 111 del TRLCSP (para aquellos expedientes iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la LCSP) y 118 de la LCSP⁴⁷.

Para el análisis del cumplimiento de los artículos anteriores se ha seleccionado una muestra de 30 contratos (anexo 7) atendiendo a su importe, objeto y posibles riesgos asociados a los mismos, que representan el 26,46 % del importe ejecutado mediante contratación menor en el año 2019, como se recoge en el cuadro n.º 19.

Del resultado de los trabajos desarrollados se puede concluir que, con carácter general, la tramitación y ejecución de los contratos analizados cumple la normativa aplicable, habiendo sido objeto de publicación trimestral en la Plataforma de Contratación.

Sin perjuicio de lo anterior, se exponen a continuación las debilidades detectadas en el análisis efectuado:

Se ha verificado la adjudicación con carácter anual, de contratos de suministros que se realizan de forma recurrente cada año presentando identidad en su objeto y empresas adjudicatarias sin que exista constancia documental de la solicitud de otras ofertas distintas a la de la empresa adjudicataria o, en su caso, de la justificación motivada de la no procedencia de estas:

- Contratos 2018/1202-1, 2018/1202-3 y 2019/1407-1, 2019/1407-2 para la adquisición de materiales de ferretería.
- Contratos 2018/1203 y 2019/1406 para la adquisición de materiales de electricidad.
- Contratos 2018/1204 y 2019/1510 para la adquisición de materiales de fontanería y saneamientos.
- Contratos 2018/1205 y 2019/1509 para la adquisición de instalaciones de electrónica de red.

En relación con los contratos 2018/1334 "*Curso de formación sobre la herramienta de robotización de procesos Blue Prism*"; 2018/3505 "*Adquisición licencias herramienta robotización (RPA) Blue Prism*" y 2019/3123 "*Mantenimiento licencias robotización (RPA) Blue Prism*", este Tribunal considera que, atendiendo a la vinculación existente entre sus prestaciones, los contratos 2018/1334 y 2018/3505 debieron haber sido tramitados mediante procedimiento abierto, en un único expediente con división en lotes, con el fin de reforzar los principios de publicidad, concurrencia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos que informan la contratación pública.

Asimismo, en relación con los contratos 2018/3505 y 2019/3123, dado que dichos servicios se van a prolongar en el tiempo, debería tomarse un horizonte temporal superior al año a la hora de fijar el valor estimado del contrato y, en consecuencia, modificar su procedimiento de adjudicación.

⁴⁷ De acuerdo con la redacción en vigor hasta el 6 de febrero de 2020 (modificación introducida por la DF 1.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero).

Derivado de lo anterior, este Tribunal considera que, en todos los contratos citados anteriormente, la planificación realizada resulta insuficiente, al no haberse considerado el horizonte temporal (más allá del anual) en que van a existir las necesidades a contratar, pudiendo haber sido utilizados otros procedimientos de adjudicación como, por ejemplo, el procedimiento abierto simplificado, que contribuye en mayor medida, a reforzar la publicidad, transparencia, concurrencia y, en consecuencia, a una asignación más eficiente de los recursos públicos. En todo caso, en los contratos en cuyas prestaciones existe unidad funcional y vínculo operativo manifiesto, habría sido procedente su tratamiento unitario con el fin de evitar posibles contravenciones de la prohibición de fraccionamiento establecida en el artículo 99.2 de la LCSP.

Por otra parte, de acuerdo con la información aportada, la GISS organiza periódicamente, jornadas de formación y coordinación (fundamentalmente dirigidas a las UPIs y otra, celebrada en 2018, de dinamización para directivos de la GISS) que tienen lugar en diferentes puntos del territorio nacional, requiriendo el desplazamiento del personal. La organización de estas jornadas se ha realizado mediante la tramitación de expedientes de contratación independientes, todos ellos menores, a excepción de un expediente tramitado en 2019 por el procedimiento abierto simplificado.

En el marco de la organización de estas jornadas, se contrata adicionalmente al servicio de manutención, restauración, traslado y/o alojamiento del personal, la celebración de una cena institucional. En el año 2018, al haberse celebrado dos jornadas de este tipo, se han contratado, dos cenas institucionales, por un importe global de 7.445,90 euros. El número de asistentes en cada una de las cenas fue de 74 y 83 personas, respectivamente, de acuerdo con la documentación aportada. En 2019, el importe por este concepto asciende a 4.328,61 euros con 78 asistentes.

Este Tribunal considera que, desde la perspectiva de la necesidad del gasto y atendiendo al principio de eficiencia y al actual escenario de contención del gasto público, los gastos contratados deberían limitarse a los estrictamente necesarios para la adecuada celebración de estas jornadas.

II.4. PERSONAL

II.4.1. Retribuciones

En el siguiente cuadro se recogen los créditos definitivos y las obligaciones reconocidas, en los capítulos 1 "*Gastos de personal*" y 8 "*Activos financieros*" (préstamos y anticipos a funcionarios y personal laboral) del presupuesto de gastos de la GISS en los ejercicios 2018 y 2019:

CUADRO N.º 33
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
CAPÍTULOS I Y VIII
Ejercicios 2018/2019
(En euros)

Capítulo / Artículo / Concepto	Créditos Definitivos 2018	Obligaciones 2018	Créditos definitivos 2019	Obligaciones 2019	% Variación Obligaciones Reconocidas
120 Retribuciones Básicas	17.293.760,00	17.559.094,50	17.293.760,00	17.996.394,89	2,49
121 Retribuciones Complementarias	19.156.820,00	17.084.503,23	19.156.820,00	17.544.278,82	2,69
12 Personal Funcionario y Estatutario	36.450.580,00	34.643.597,73	36.450.580,00	35.540.673,71	2,59
130 Laboral Fijo	840.940,00	1.084.235,61	840.940,00	1.019.175,05	-6,00
13 Laborales	840.940,00	1.084.235,61	840.940,00	1.019.175,05	-6,00
150 Productividad Personal Funcionario	11.729.830,00	10.580.358,26	11.729.830,00	11.662.842,39	10,23
151 Gratificaciones	810.000,00	311.745,00	810.000,00	302.200,00	-3,06
15 Incentivos al Rendimiento	12.539.830,00	10.892.103,26	12.539.830,00	11.965.042,39	9,85
160 Cuotas de la Seguridad Social	9.518.960,00	7.904.725,77	9.518.960,00	7.616.261,23	-3,65
162 Gastos Sociales	1.487.470,81	727.038,20	1.527.040,00	784.666,45	7,93
16 Cuotas Prestaciones y Gastos Sociales	11.006.430,81	8.631.763,97	11.046.000,00	8.400.927,68	-2,67
1 Gastos de Personal	60.837.780,81	55.251.700,57	60.877.350,00	56.925.818,83	3,03
830 Préstamos y Anticipos a Corto Plazo	367.080,00	189.564,46	367.080,00	169.187,60	-10,75
83 Concesión Préstamos	367.080,00	189.564,46	367.080,00	169.187,60	-10,75
8 Activos Financieros	367.080,00	189.564,46	367.080,00	169.187,60	-10,75

Fuente: Liquidación presupuesto de gastos. Ejercicios 2018 y 2019.

El importe de los créditos definitivos del capítulo 1 “*Gastos de personal*” del presupuesto de la GISS, en los ejercicios 2018 y 2019, se elevó a un total de 60.837.780,81 euros y 60.877.350 euros, respectivamente. A este respecto es necesario recordar que los presupuestos generales del Estado de 2018 se prorrogaron para el año 2019, de conformidad con lo establecido en los artículos 134 de la Constitución Española y 38 de la LGP.

La única variación producida en los créditos definitivos del capítulo 1 es debida a dos modificaciones de crédito generadas, en ambos ejercicios, como consecuencia de la subvención concedida por el INAP en relación con el Plan de Formación Continua (54.031,81 euros y 93.600 euros, respectivamente), analizadas en el subepígrafe II.2.1.2 de este Informe. Por su parte, las obligaciones reconocidas se elevaron a un total de 55.251.700,57 euros y 56.925.818,83 euros, respectivamente, experimentando un incremento del 3,03 % en el ejercicio 2019 con respecto al ejercicio anterior, lo cual representa un grado de ejecución, en este capítulo, del 90,82 % y 93,51 %, respectivamente.

Por su parte, el importe de las obligaciones reconocidas en el capítulo 8 “*Activos financieros*” (préstamos y anticipos a funcionarios y personal laboral) se elevó a 189.564,46 euros y 169.187,60 euros, respectivamente, lo que supone un decremento del 10,75 % de un ejercicio con respecto a su ejercicio precedente.

En materia de retribuciones de personal, resulta de aplicación a la GISS la normativa general de aplicación al resto de la AGE, exceptuándose el concepto retributivo “Acción social” para el que este

servicio común dispone de circulares anuales donde se regula dicho concepto, cuyo contenido es igual para el resto de las entidades gestoras y servicios comunes que componen el sistema de Seguridad Social.

Para la gestión de las nóminas de personal la GISS utiliza la aplicación informática Sistema de Información de Personal (SIP), disponiendo de manuales de procedimiento interno para su confección y resolución de incidencias (devengos, cotización, descuentos, entre otras). Asimismo, dispone de manuales de documentos contables a emitir en este procedimiento, así como manuales e instrucciones para la concesión y abono del concepto de acción social.

Se han analizado las nóminas de los meses de marzo, septiembre y octubre de 2018 y de febrero, septiembre y octubre de 2019, así como un examen individualizado y completo de determinados subconceptos presupuestarios, habiéndose obtenido los siguientes resultados, a nivel de concepto presupuestario, dignos de reseñar en este Informe.

En primer lugar, este Tribunal ha verificado que, en las nóminas de enero a julio de 2018 los importes liquidados fueron los correspondientes al ejercicio 2017, situación que se regularizó en la nómina de septiembre de 2018 donde se liquidaron los atrasos correspondientes al incremento de la nómina en el 1,5 % para los meses de enero a junio y el incremento del 1,75 % en la nómina del mes de julio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

Asimismo, se ha comprobado que las retribuciones abonadas en el año 2019 se efectuaron de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público.

El concepto presupuestario 121 "*Retribuciones complementarias*" recoge la imputación de conceptos retributivos como el complemento de destino, complemento específico y la indemnización por residencia. Este último concepto retributivo se encuentra regulado en el Decreto 361/1971, de 18 de febrero y en el Real Decreto 3393/1981, de 29 de diciembre, ambos sobre indemnizaciones por residencia. Las obligaciones reconocidas en el subconcepto presupuestario 1212 "*Indemnización por residencia*" tuvieron un elevado incremento en el ejercicio 2019 con respecto al 2018 pasando de 13.440,91 euros a 87.866,99 euros sin que las modificaciones producidas en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) en un ejercicio con respecto al anterior justificasen, en principio, dicho incremento. Sin embargo, este incremento viene motivado por el cambio de criterio de imputación presupuestaria realizado en octubre de 2018, ya que hasta dicho mes los importes de este concepto retributivo se imputaban al concepto presupuestario 1211 "*Complemento específico*".

Esta misma situación se ha producido en el subconcepto 1219 "*Otros complementos*" donde se ha producido un incremento del ejercicio 2018 al 2019 de un 948,16 %, pasando las obligaciones reconocidas de 22.784,59 euros a 238.818,24 euros, debido al igual que en el caso anterior, a un cambio de criterio de imputación presupuestaria.

Por su parte, el concepto presupuestario 150 "*Productividad del personal funcionario*" recoge las cantidades destinadas a retribuir el especial rendimiento, la actividad y la dedicación extraordinaria, el interés o iniciativa con que se desempeñan los puestos de trabajo, siempre que redunde en mejorar sus resultados.

Se ha efectuado un muestreo de 78 expedientes con el fin de verificar la adecuación de las percepciones económicas efectuadas por este concepto al personal adscrito a la GISS y se han encontrado acordes con la normativa que le resulta de aplicación.

El concepto presupuestario 151 “*Gratificaciones*” engloba las remuneraciones de carácter excepcional, destinadas a compensar servicios extraordinarios realizados fuera de la jornada normal de trabajo, sin que en ningún caso puedan ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, presentando en ambos ejercicios un importe elevado de obligaciones reconocidas (311.745 euros en 2018 y 302.200 euros en 2019) encontrándose debidamente justificadas, dadas las especiales necesidades que presenta la prestación de servicios en la GISS, donde se deben desarrollar determinados servicios 24 horas al día, los 365 días del año.

En relación con el concepto presupuestario 160 “*Cuotas de la seguridad social*” donde se imputan las cotizaciones a cargo del empleador establecidas legalmente para amparar las contingencias obligatorias protegidas, se ha verificado el abono a la TGSS de los importes derivados de estas cotizaciones (7.904.725,77 euros y 7.616.261,23 euros, en los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente).

Por último, se ha analizado el concepto presupuestario 162 “*Gastos sociales del personal*” donde se imputan aquellos gastos derivados de la formación y perfeccionamiento del personal, servicio de comedor, reconocimientos médicos, acción social y seguros del personal de la GISS, sin que se hayan observado incidencias dignas de mención en este Informe.

II.4.2. Dotación de la plantilla

II.4.2.1. INTRODUCCIÓN

El sistema de Seguridad Social gestiona más del 40 % de los presupuestos generales del Estado, disponiendo para ello de numerosos sistemas de información que dan soporte a las distintas áreas sobre las que se sustenta este sistema, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- Reconocimiento de derechos y pagos de prestaciones sociales públicas.
- Recaudación de cuotas del sistema de Seguridad Social.
- Contabilidad y control del sistema de Seguridad Social.

El desarrollo, soporte y mantenimiento de estos sistemas de información es efectuado por la GISS, contando para ello con una RPT aprobada en el año 1992, adecuada a las necesidades existentes en aquel momento, pero claramente infradotada, como se expone posteriormente, para el desarrollo de las competencias asignadas a este servicio común en la actualidad.

En el momento de aprobación de esta RPT ya se consideró oportuno que la plantilla pudiera reforzarse con apoyo técnico externo con el fin de afrontar trabajos singulares, pero siempre bajo el conocimiento y control de las actividades desarrolladas, por las empresas externas, por parte del personal funcionario responsable de las diferentes entidades gestoras y servicios comunes que conforman el sistema de Seguridad Social.

Sin embargo, actualmente el desarrollo de la tecnología y la implantación de la administración electrónica en el sistema de Seguridad Social ha tenido como consecuencia un elevado incremento de las funciones y cometidos a abordar en esta materia, elevando, ostensiblemente, el volumen de sistemas de información a gestionar, así como la información tratada por los mismos, si bien ello no se ha visto plasmado en modificaciones sustanciales de esta RPT. Como se expone posteriormente, esta falta de actualización de la RPT ha provocado que la ratio existente entre el personal de apoyo técnico externo contratado por la GISS en relación con el personal existente en los servicios

centrales de este servicio común se eleve a un 278 % (Ver gráfico n.º 7), generando una situación en la que el conocimiento de los sistemas de información se concentre en pocas personas, además muy cercanas a la edad de jubilación (como también se expone posteriormente), lo que conlleva el riesgo evidente de que dicho control sea efectuado exclusivamente por personal externo a la GISS.

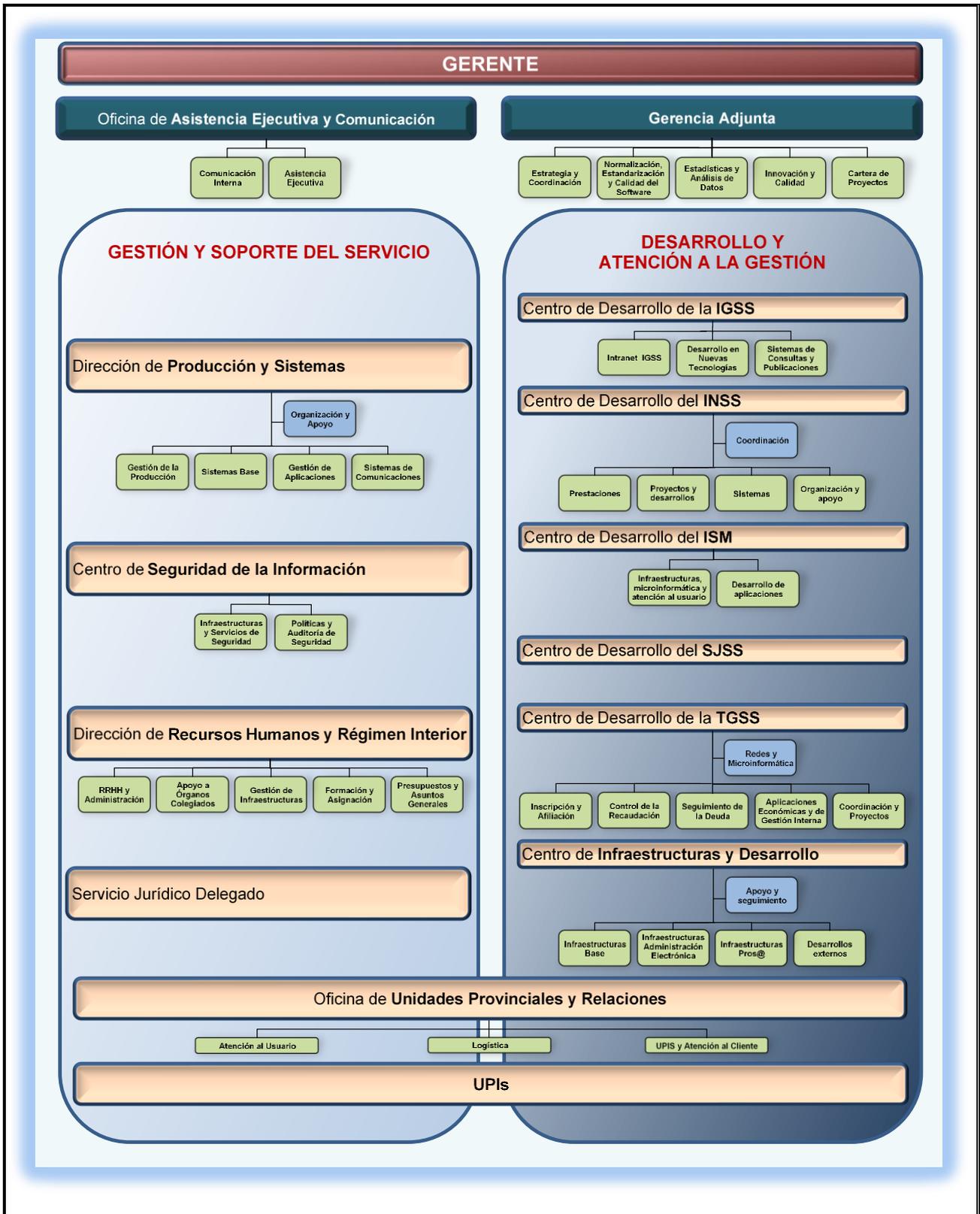
II.4.2.2. EVOLUCIÓN DE LA PLANTILLA

La GISS desempeña sus funciones y competencias a través de sus servicios centrales y las UPIs con la siguiente estructura centralizada y descentralizada:

- Los servicios centrales de la GISS se encuentran estructurados en las siguientes Unidades: Gerencia Adjunta; Dirección de Producción y Sistemas; Centro de Seguridad de la Información; Oficina de Unidades Provinciales y Relaciones, Dirección de Recursos Humanos y Régimen Interior; Centro de Desarrollo de la IGSS; Centro de Desarrollo del INSS; Centro de Desarrollo del ISM; Centro de Desarrollo del SJSS; Centro de Desarrollo de la TGSS; Centro de Infraestructuras y Desarrollo y una Oficina de Asistencia Ejecutiva y Comunicación.

Esta estructura de primer orden se desarrolla a un segundo nivel de acuerdo con el siguiente organigrama:

**GRÁFICO N.º 4
ORGANIGRAMA GISS**



Fuente: Organigrama GISS 2019.

Como se muestra en el organigrama anterior, la GISS presenta, a nivel central, una compleja estructura organizativa basada en dos grandes áreas (gestión y soporte del servicio y desarrollo y atención a la gestión) divididas, a su vez, en diferentes Centros y Unidades atendiendo a sus funciones y competencias, las cuales son desarrolladas por personal funcionario y laboral de la GISS con el apoyo técnico externo de empresas contratadas, fundamentalmente, para el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información en los que se sustenta la gestión e información del sistema de Seguridad Social.

- A nivel descentralizado, la GISS cuenta con 55 UPIs disponiendo de una unidad provincial en cada provincia o ciudad autónoma, salvo Barcelona, Madrid y Valencia que disponen de dos, una para prestar servicio a la Dirección Provincial del INSS y la otra a las Direcciones Provinciales de la TGSS y del ISM.

Esta estructura organizativa se encuentra dotada, en los años 2018 y 2019 (de acuerdo con la RPT certificada por la GISS), por la plantilla recogida en el siguiente cuadro, diferenciada por tipo de personal, subgrupo y localización:

CUADRO N.º 34
RPT PERSONAL GISS
Años 2018/2019

Personal funcionario													
Sede	Subgrupo	A1		A2		C1		C2		Vacantes		Total	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Servicios Centrales		121	117	97	107	181	200	41	41	190	165	630	630
UPIs		31	31	141	148	407	409	85	80	102	102	766	770
Total personal funcionario		152	148	238	255	588	609	126	121	292	267	1.396	1.400
Personal laboral													
Sede	Subgrupo	G2		G3		G4		G5		Vacantes		Total	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Servicios Centrales		3	3	5	5	3	3	8	6	8	7	27	24
UPIs		14	13	0	0	0	0	0	0	1	2	15	15
Total personal laboral		17	16	5	5	3	3	8	6	9	9	42	39

Fuente: RPT GISS.

Como se recoge en el cuadro n.º 33 el importe de las obligaciones reconocidas en el capítulo 1 “Gastos de personal” del presupuesto de la GISS en los ejercicios 2018 y 2019 se elevó a un total de 55.251.700,57 euros y 56.925.818,83 euros, respectivamente, lo que representa sendos porcentajes sobre las obligaciones reconocidas totales de un 21,82 % y 22,19 %.

Asimismo, como se deduce del cuadro anterior, el número de plazas con que se encuentra dotada la GISS en su RPT en los años 2018 y 2019 se eleva a un total de 1.438 y 1.439 personas, respectivamente, mayoritariamente personal funcionario (1.396 y 1.400 en cada uno de los mencionados años), si bien el número de efectivos reales desciende en ambos ejercicios a 1.137 (1.104 personal funcionario y 33 personal laboral) y 1.163 (1.133 funcionario y 30 personal laboral), respectivamente.

En consecuencia, el número de vacantes (301 en el año 2018 y 276 en el 2019) se considera muy elevado, ya que representa el 20,93 % y el 19,18 % de su dotación anual, siendo especialmente significativo el número de vacantes de personal funcionario existente en sus servicios centrales donde este porcentaje se eleva hasta un 30,14 % en el año 2018 y a un 26,30 % en el 2019.

Como se ha expuesto anteriormente, esta RPT data del año 1992, y si bien la necesaria adaptación de la Administración Pública a las nuevas tecnologías, y con ello el impulso de la administración electrónica en el sistema de Seguridad Social, ha provocado un elevado incremento de las funciones y cometidos a abordar en esta materia, ello, a fecha actual, no se ha visto plasmado en modificaciones sustanciales de esta RPT. Las únicas modificaciones producidas desde el mencionado año proceden de la incorporación de los puestos de trabajo con que se encontraba dotado el extinguido CENDAR (Centro de Control de Recaudación) así como de diverso personal informático destinado en las distintas entidades gestoras del sistema.

En este sentido, de acuerdo con la base de datos certificada por la GISS (relativa a la RPT de su personal funcionario y laboral a 31 de diciembre de 2019) la distribución de los puestos de trabajo, atendiendo a su año de creación⁴⁸ y subgrupo, es la recogida en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 35
AÑO DE CREACIÓN PUESTOS DE TRABAJO

Personal funcionario						
Subgrupo Año	A1	A2	C1	C2	Vacantes a 31.12.2019	Total a 31.12.2019
1999	22	55	50	6	36	169
2000	0	0	0	0	1	1
2001	0	1	0	0	0	1
2002	100	99	167	38	128	532
2003	0	0	2	1	2	5
2004	10	0	3	1	8	22
2005	0	0	6	0	3	9
2006	0	0	1	0	4	5
2007	3	3	0	0	3	9
2008	11	83	347	72	73	586
2009	0	1	1	0	1	3
2010	0	2	2	1	2	7
2013	0	0	0	0	1	1
2017	0	2	0	0	0	2
2018	1	0	30	0	5	36
2019	1	9	0	2	0	12
Total personal funcionario	148	255	609	121	267	1.400
Personal laboral						
Subgrupo Año	G2	G3	G4	G5	Vacantes a 31.12.2019	Total a 31.12.2019
2005	16	5	2	6	9	38
2011	0	0	1	0	0	1
Total personal laboral	16	5	3	6	9	39

Fuente: RPT GISS.

De acuerdo con la información certificada por la GISS y recogida en este cuadro, el año inicial de creación de los puestos de trabajo del personal funcionario de la GISS fue 1999, información que contradice el resto de información facilitada por este servicio común donde se manifiesta que la vigente RPT se mantiene sin modificaciones sustanciales desde su aprobación en el año 1992.

⁴⁸ Se recogen, exclusivamente, aquellos años donde se ha producido alguna modificación de la RPT del personal.

Tras la aprobación de esta RPT, en virtud del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la GISS se constituye como un servicio común del sistema de Seguridad Social, asumiendo paulatinamente todas las competencias en materia informática de dicho Sistema (sistemas de información, aplicaciones informáticas, redes de comunicación, adquisición y mantenimiento de equipos, entre otras), sin embargo, esta ampliación de funciones y competencias no ha supuesto una modificación sustancial de su RPT.

Así, tal y como se refleja en este cuadro n.º 35, a lo largo de 21 años únicamente se han producido dos modificaciones sustanciales en la RPT de la GISS. La primera en el año 2002 con motivo de la integración de los puestos de trabajo del extinguido CENDAR de la TGSS en la estructura de la GISS. La segunda se produjo en el año 2008 como consecuencia de la creación de las UPIs mediante la Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 13 de febrero de 2007, lo que dio lugar al acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) de 22 de octubre de 2008 por el que se modificó la RPT de la GISS con el fin de incorporar al personal destinado en estas Unidades.

En esta Resolución se acuerda, con fecha de efectos de 1 de noviembre de 2008, la modificación de la RPT del personal funcionario de la GISS, consistente en la creación de la red periférica compuesta por 55 UPIs con un total de 748 puestos de trabajo y la modificación y redistribución de 115 puestos procedentes de Direcciones Provinciales de las distintas entidades gestoras y servicios comunes con funciones de naturaleza informática.

Por tanto, estas modificaciones de la RPT provienen de la incorporación a la GISS de distinto personal informático que hasta entonces venía prestando sus servicios en las diferentes entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social (es decir, no son puestos de nueva creación), encontrándose, en la actualidad, pendiente la integración de 22 puestos de trabajo de personal funcionario informático existente en la RPT del INSS que, sin embargo, prestan sus servicios en la GISS.

Asimismo, de acuerdo con la información facilitada por la GISS, obrante en la aplicación SIP, la evolución de la plantilla efectivamente ocupada en este servicio común en el periodo 2010/2020 es la reflejada en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 36
EVOLUCIÓN PLANTILLA GISS
PERIODO 2010/2020

Ejercicio	Personal funcionario			Personal laboral			Total		
	SSCC	UPIs	Total	SSCC	UPIs	Total	SSCC	UPIs	Total
2010	577	680	1.257	29	0	29	606	680	1.286
2011	567	727	1.294	28	17	45	595	744	1.339
2012	554	729	1.283	28	17	45	582	746	1.328
2013	542	714	1.256	28	17	45	570	731	1.301
2014	529	705	1.234	28	17	45	557	722	1.279
2015	506	693	1.199	31	16	47	537	709	1.246
2016	480	690	1.170	29	16	45	509	706	1.215
2017	469	680	1.149	29	14	43	498	694	1.192
2018	449	669	1.118	23	15	38	472	684	1.156
2019	468	671	1.139	19	17	36	487	688	1.175
2020	455	657	1.112	17	14	31	472	671	1.143

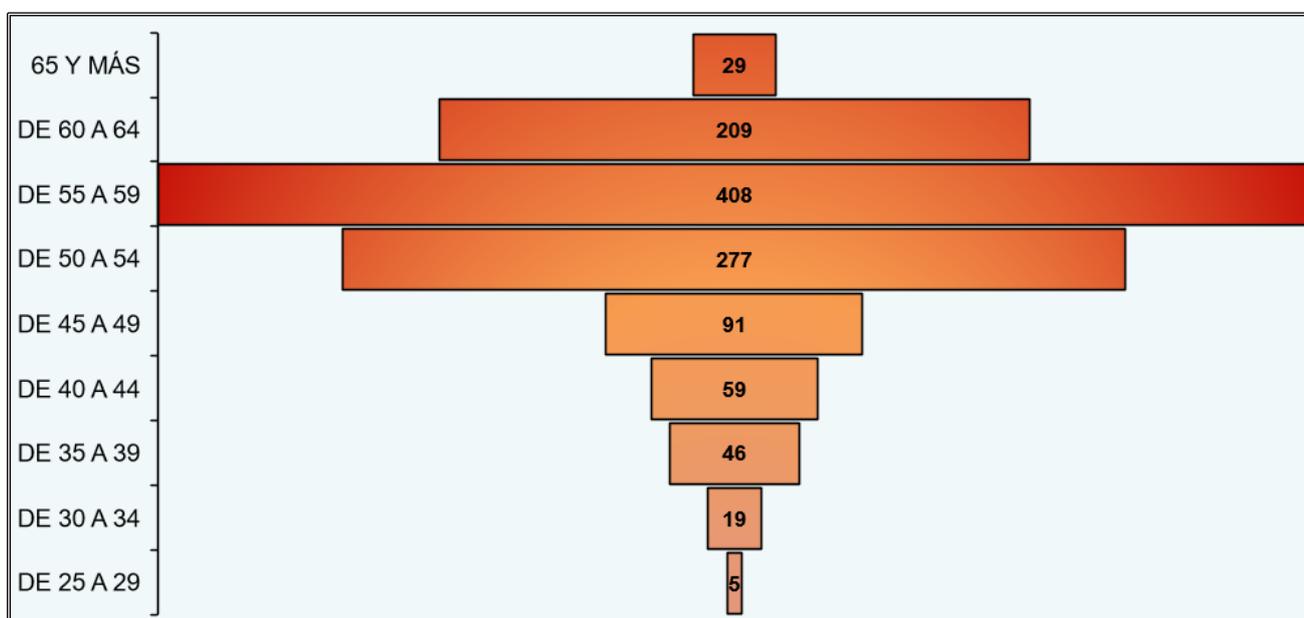
Fuente: SIP.

Como se recoge en el cuadro anterior, la dotación efectiva de la plantilla de la GISS ha disminuido un porcentaje aproximado al 11 % en este periodo, disminución que se ve agravada por las situaciones que se exponen a continuación.

II.4.2.3. ENVEJECIMIENTO DE LA PLANTILLA

La situación de pérdida continuada de personal en la dotación efectiva de la plantilla de la GISS se ve agravada por el envejecimiento de esta, ya que, tal y como se muestra en el siguiente gráfico, la distribución por tramos de edad refleja que, a 31 de diciembre de 2020, el 80,75 % de este personal se encuentra por encima de los 50 años:

GRÁFICO N.º 5
PLANTILLA DISTRIBUIDA POR TRAMOS DE EDAD



Fuente: SIP.

Analizadas las principales causas de las bajas producidas en la RPT en los años fiscalizados, se ha verificado que en 2018 se produjeron 58 bajas como consecuencia de jubilaciones, incapacidades permanentes y fallecimientos, mientras que las altas derivadas de la incorporación de funcionarios de nuevo ingreso por oposición se limitaron a 24. En 2019, las modificaciones producidas, por los conceptos expuestos anteriormente, fueron de 33 bajas y 65 altas.

II.4.2.4. PROVISIÓN DE PUESTOS TIC

Hasta los años 2008 y 2009, el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales convocaba plazas para la cobertura de puestos específicos propios de informática de la Seguridad Social. Estas convocatorias específicas, se encontraban en sintonía, con las convocatorias efectuadas en el ámbito de la Seguridad Social ya que dicho sistema dispone, para su gestión, de cuerpos específicos dentro de la AGE (Cuerpo Superior de Letrados; Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas; Cuerpo Superior de Técnicos; Cuerpo Superior de Interventores y Auditores y Cuerpo de Gestión).

Sin embargo, la última convocatoria para el acceso al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Administración de la Seguridad Social (subgrupo A1) se efectuó en el año 2009, y la última convocatoria para el acceso a la Escala de Programadores de Informática de la Administración de la Seguridad Social (subgrupo A2) se produjo en el año 2008.

Actualmente los puestos TIC pertenecientes al subgrupo A1 se cubren con puestos del Cuerpo de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE, donde, según ha podido verificar este Tribunal, los puestos ofertados para la GISS contemplan un complemento específico inferior al resto de organismos, provocando que el resto de los puestos ofertados sean más atractivos económicamente a los ofertados en la GISS.

Este Tribunal ha efectuado un análisis de las resoluciones por las que se nombran funcionarios de carrera del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE publicadas en los años 2013 a 2019 (un total de 5 resoluciones) permitiendo verificar que los complementos específicos correspondientes a los puestos ofertados en la GISS son un 18,62 % inferiores, de media, a los ofertados por otros centros directivos para el mismo nivel de complemento de destino, incluidos aquellos puestos ofertados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (del que depende la GISS a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones) destinados en la Subdirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, cuyos complementos específicos son, de media, un 17,77 % superiores a los de la GISS.

Este mismo análisis se ha efectuado con respecto al Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración General del Estado verificando que en relación con el subgrupo A2 los complementos específicos de este cuerpo son, de media, un 8,58 % superior en la GISS con respecto a otros centros directivos.

Atendiendo a las consideraciones expuestas anteriormente, este Tribunal estima necesario que, por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, se analice la posibilidad de recuperar la convocatoria de los cuerpos específicos de informática de la Seguridad Social, con el fin de garantizar, en primer lugar, la incorporación de personal especializado que disponga de conocimientos específicos, no sólo en materia informática, sino en el ámbito del sistema de Seguridad Social y, en segundo lugar, lograr que todos los efectivos que superen los procesos selectivos se incorporen a la GISS con el fin de minorar la actual escasez de cobertura de plazas, ya que el personal destinado a este servicio común en la actualidad no cubre las necesidades reales asumidas por la GISS.

Por todo lo expuesto, este Tribunal considera que la actual estructura orgánica y dotación de plantilla de la GISS es insuficiente para atender las funciones y competencias encomendadas legalmente a este servicio común, debiendo analizarse la necesidad de dotar a este servicio común de una RPT adecuada a las necesidades actuales, ya que, con independencia de lo expuesto anteriormente, se une el hecho de que al adquirir la GISS personalidad jurídica propia efectiva desde el año 2018 ha asumido distintas labores administrativas que hasta entonces recaían en la TGSS (gestión de personal; gestión y control de un presupuesto superior a 300 millones de euros; gestión, control y seguimiento de más de 300 contratos administrativos, algunos de ellos de gran complejidad con respecto a su adecuada ejecución, entre otras).

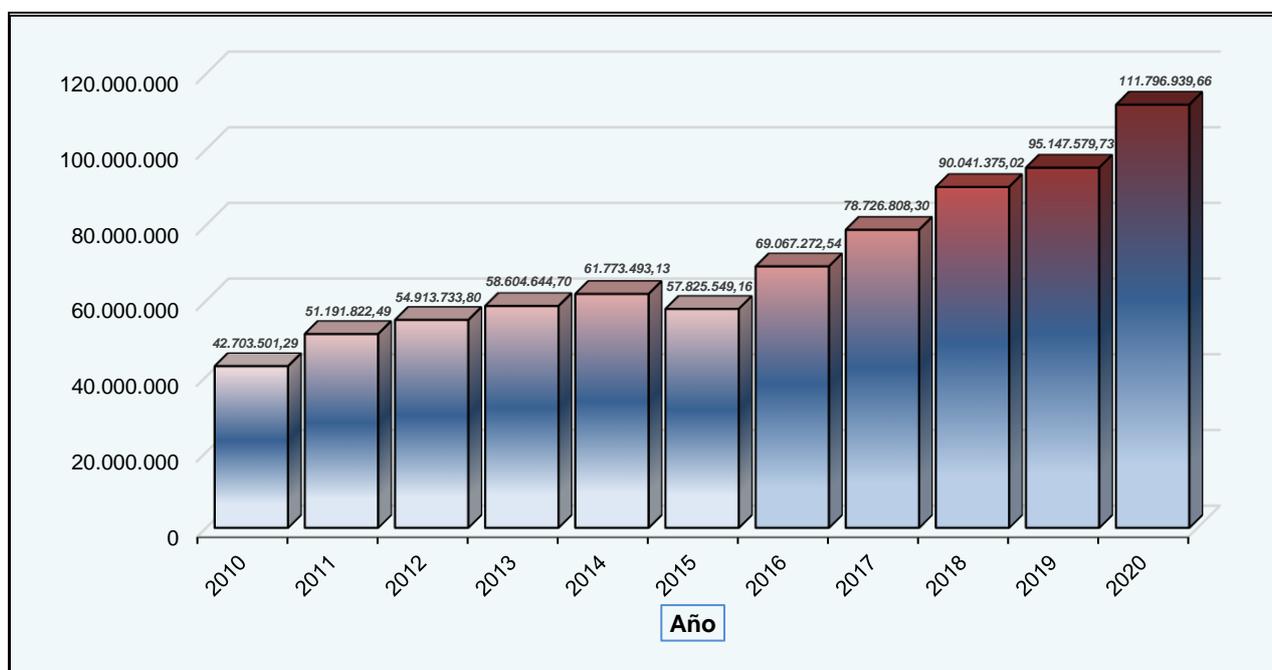
Esta insuficiencia de personal propio (funcionario y laboral) para atender la prestación de las funciones asignadas a la GISS, provoca que este servicio común venga, sistemáticamente, recurriendo a la contratación de servicios externos para el desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones y equipos informáticos utilizados en el sistema de Seguridad Social, contratación que responde a un carácter estructural y permanente, con las consecuencias que se exponen en el siguiente epígrafe.

II.4.3. Personal externo

II.4.3.1. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EXTERNOS

La situación expuesta anteriormente, con respecto a la infradotación de la plantilla de la GISS, ha provocado que el gasto en asistencia técnica no sea coyuntural, sino que a causa del déficit de personal propio y la necesidad de prestar un servicio, de calidad y con garantías, a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, se haya convertido en un gasto estructural muy voluminoso, que ha ido aumentando a lo largo de los distintos ejercicios, tal y como se muestra en el siguiente gráfico donde se refleja la evolución sufrida en el periodo 2010/2020:

GRÁFICO N.º 6
EVOLUCIÓN GASTO ASISTENCIA TÉCNICA
Periodo 2010/2020



Fuente: GISS.

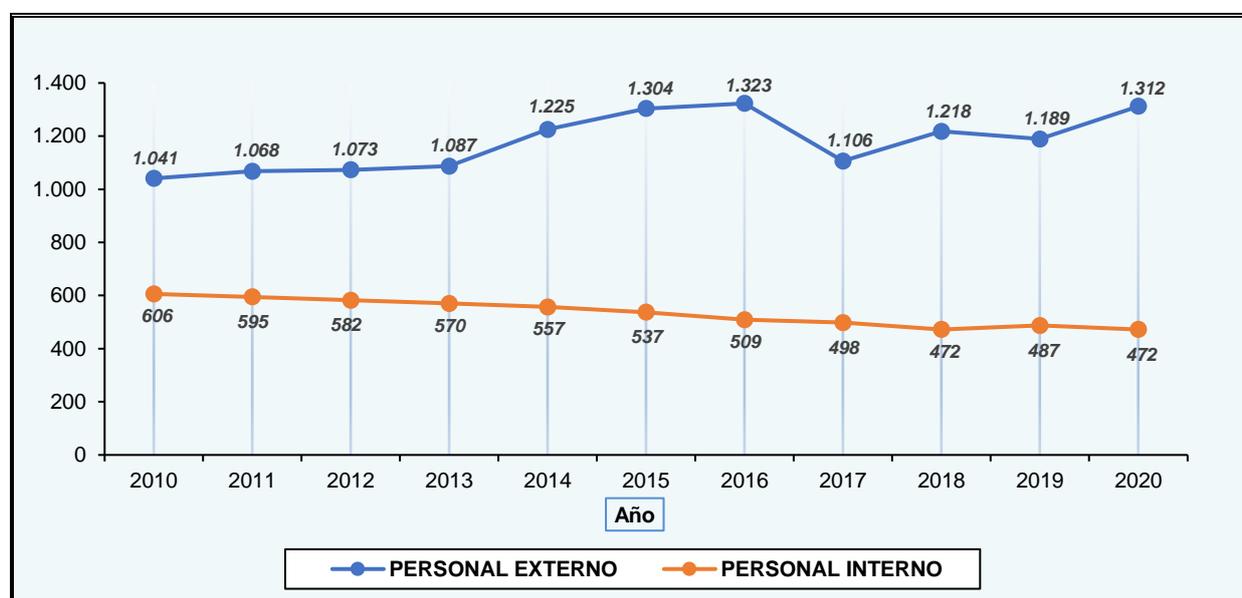
Como se refleja en el gráfico anterior, el volumen de gasto imputado por la GISS en concepto de servicios técnicos informáticos externos se ha visto casi triplicado desde el año 2010 (42.703.501,29 euros) al año 2020, donde este importe se ha elevado a un total de 111.796.939,66 euros, importe que representa un 36,25 % sobre el total de obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del citado ejercicio 2020.

Asimismo, este importe representa un porcentaje del 431,88 % sobre el total de obligaciones reconocidas en el capítulo 1 “*Gastos de personal*”, exceptuando aquellos gastos reconocidos en el programa 4485 “*Gestión y administración de los recursos informáticos periféricos de la Seguridad Social*” donde se recogen los gastos derivados de la gestión y administración efectuada por las UPIs -ya que los servicios de carácter informático llevados a cabo por personal externo se prestan exclusivamente en los servicios centrales de la GISS- así como los imputados en el concepto presupuestario 162 “*Gastos sociales*” al no recogerse en este concepto presupuestario gastos propiamente relacionados con la liquidación de nóminas.

Esta contratación de asistencia técnica externa, como se ha expuesto en el subapartado II.3 “Contratación administrativa” de este Informe, tiene como objeto, fundamentalmente, la prestación de servicios de carácter informático necesarios para el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información de las entidades gestoras y servicios comunes del sistema de Seguridad Social, efectuados mediante personal de apoyo técnico externo.

En el siguiente gráfico se muestra el elevado incremento de personal de apoyo técnico que ha sido contratado por la GISS, en ese mismo periodo, debido a la falta de personal propio, con el fin de garantizar la continuidad de los servicios y las funciones encomendadas a este servicio común:

GRÁFICO N.º 7
EVOLUCIÓN DEL PERSONAL EXTERNO E INTERNO
Periodo 2010/2020



Fuente: GISS.

Como se muestra en el gráfico anterior la ratio existente entre el personal de apoyo técnico contratado por la GISS frente al personal propio que presta sus funciones en los servicios centrales de la GISS representa un 278 %.

Esta falta de dotación de una plantilla adecuada genera la necesidad de contratación externa por parte de la GISS, provocando que el gasto en asistencia técnica no tenga carácter coyuntural, sino que a causa del déficit de personal propio y a la necesidad de prestar servicio a las diferentes entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, el gasto en asistencia técnica se ha convertido en estructural, incrementándose paulatinamente a lo largo de los años, tal y como se muestra en los gráficos anteriores.

Esta falta de personal (funcionario y laboral) puede provocar en un breve plazo, de persistir dicha evolución, que haya numerosas tareas críticas para los SISS cuyo conocimiento interno reside en una sola persona, con el grave riesgo existente (motivado por la tendencia a la disminución de su personal) de que el conocimiento y control de estas tareas críticas se traslade en exclusiva al personal de empresas externas debido a la falta de reemplazo del personal que se jubila (el 80,75 % se encuentra por encima de los 50 años de edad). Entre otras, destacan las siguientes áreas de especial relevancia para la gestión y control del sistema de Seguridad Social: el control de la

recaudación de las cuotas del Sistema; el reconocimiento de las prestaciones económicas; la elaboración de la nómina de prestaciones; emisión de deuda y embargos y el sistema contable de Seguridad Social, lo cual podría provocar la externalización de servicios fundamentales del sistema de Seguridad Social.

Este Tribunal de Cuentas ya ha puesto de manifiesto, en diferentes ocasiones, la falta de personal funcionario propio, la inadecuada RPT de la GISS y la excesiva dependencia de contratación externa para desempeñar las funciones encomendadas a dicho servicio común (Informe n.º 281, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 24 de julio de 1996 -Informe de fiscalización sobre la adquisición, arrendamiento y la gestión de instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento informático en la Seguridad Social-, Informe n.º 496, aprobado por su Pleno el 30 de noviembre de 2000 -Informe de fiscalización especial sobre la contratación para la adquisición, arrendamiento, gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento y sistemas informáticos, así como de consultoría y asistencia y de servicios en materia de informática- y en el Informe n.º 947 aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 26 de septiembre de 2012 -Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social-).

Por su parte, la Resolución de 15 de marzo de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, sobre este último Informe instó al Gobierno, entre otras cuestiones, a *“Tomar las medidas necesarias para que la Gerencia de Informática de la Seguridad Social abandone la práctica de recurrir a las externalizaciones para desarrollar funciones estructurales y se dote de un cuerpo de personal suficiente para desarrollar su actividad”* y a *“Desarrollar un marco legal para evitar la denominada cautividad tecnológica en los contratos del sector público”*.

Asimismo, instaba al anterior Ministerio de Empleo y Seguridad Social a *“Realizar una provisión de puestos de trabajo suficiente conforme a la normativa del sector público”*.

De acuerdo con lo expuesto a lo largo de este epígrafe, estas medidas no han sido adoptadas hasta el momento, considerando este Tribunal urgente que por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se aborde la necesidad de analizar la actual estructura orgánica y dotación de plantilla con que se encuentra dotada la GISS con el fin de adaptarla a las funciones asignadas y necesidades reales que permitan, a este servicio común, acometer con garantías las funciones encomendadas, sin perder en ningún momento, la gestión, mantenimiento y control de los SISS, los cuales, como se expone en el epígrafe III.5.1 “Esquema Nacional de Seguridad” de este Informe se encuentran, en su gran mayoría, calificados con una categoría de nivel alto, dado el carácter reservado de la información que se recoge en los mismos.

II.4.3.2. CESIÓN ILEGAL DE TRABAJADORES

La situación descrita anteriormente conlleva, además, la posibilidad de incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores, debido al carácter estructural y permanente que caracteriza la contratación de servicios externos efectuado por la GISS -como lo acredita el hecho de que los contratos se suceden en el tiempo- evidenciado en las demandas interpuestas a lo largo de los últimos años por los trabajadores de las empresas que prestan sus servicios en la GISS, como se expone a continuación.

En este sentido conviene recordar que la mencionada Resolución de la Comisión Mixta de 15 de marzo de 2017 ya instaba a la GISS a *“Evitar, la realización de actuaciones que pudieran*

considerarse como determinantes del reconocimiento de una relación laboral con el personal de las empresas contratistas”.

Con el fin de evitar esta situación se elaboraron las *“Instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores”*, suscritas el 28 de diciembre de 2012, por los Secretarios de Estado de Presupuestos y Gastos y de Administraciones Públicas del entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en cuyo punto 2.1 se establecía que *“se evitará el recurso, como primera medida, a la contratación de servicios externos para suplir la carencia de medios personales cuando se trate de hacer frente a necesidades permanentes de personal, relacionadas con el ejercicio de las competencias que tenga atribuidas el órgano de que se trate”*.

Estas Instrucciones tenían la finalidad de dar cumplimiento a la Resolución de 27 de octubre de 2010, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con la *Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración en virtud de sentencias judiciales* (N.º 827 aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 26 de febrero de 2009).

A pesar de estos antecedentes, de acuerdo con la información facilitada por la GISS, se han presentado contra este servicio común (desde el año 2014), al menos, 16 demandas por cesión ilegal de trabajadores, las cuales, a la fecha de finalización de los trabajos de campo, se encuentran en la siguiente situación procesal:

- En seis casos los demandantes desistieron de su pretensión al haber alcanzado un acuerdo con sus respectivas empresas.
- En un caso la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia competente, por razón de la materia, condena a la empresa al pago de la indemnización correspondiente al trabajador, absolviendo al entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social y a la TGSS, a quien se encontraba, en dicho momento, adscrita la GISS.
- En los nueve expedientes restantes las sentencias dictadas se pronuncian declarando la existencia de cesión ilegal de trabajadores, así como el despido improcedente.

Es necesario precisar que los nueve trabajadores de este último apartado pertenecen a una misma empresa de servicios informáticos -subcontratada por otra empresa adjudicataria de un contrato de servicios de carácter informático formalizado con la GISS- que procedió al despido de sus trabajadores, comunicándoles que no podía poner a su disposición la indemnización correspondiente motivado por causas económicas, declarándose posteriormente su concurso voluntario.

Las sentencias dictadas declaran la existencia de cesión ilegal de trabajadores, así como la improcedencia de su despido, condenando, solidariamente, al entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (o a la TGSS, dado que en dichos años la GISS no gozaba de personalidad jurídica propia, encontrándose integrada en dicho servicio común) y a la empresa al pago de una indemnización o bien a la readmisión de los trabajadores con el pago de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido improcedente. En todos los casos los trabajadores optaron por ejercer el derecho reconocido en las sentencias contra la TGSS, procediendo este servicio común al pago de la indemnización estipulada en la sentencia sin readmitir a los trabajadores, de conformidad con lo recogido en el punto 7 de las Instrucciones de buenas prácticas para la gestión

de las contrataciones de servicios en supuestos de cesión ilegal de trabajadores, así como para evitar la necesidad que tendría la TGSS (en su momento) de crear y financiar nuevas plazas de personal laboral dentro de la estructura de este servicio común.

Estas sentencias consideraron probado que la empresa privada se limitaba a poner a disposición de la GISS a los trabajadores, ya que esta era la que organizaba y dirigía su trabajo, que se desempeñaba a las órdenes del personal funcionario de la GISS, en su sede y con los medios materiales de dicho organismo, limitándose la empresa privada al abono del salario y a la autorización formal de las vacaciones (previamente pactadas con los responsables de la GISS con el fin de que el servicio quedara, en todo momento, cubierto). Por estas razones fue apreciada la existencia de un supuesto de cesión ilegal de trabajadores recogido en el artículo 43.2 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Como consecuencia de las indemnizaciones impuestas en las citadas sentencias y a consecuencia de la opción ejercida por los trabajadores en contra de la TGSS o GISS, este servicio común ha imputado a su presupuesto de gastos en el periodo 2017/2020 un importe de 139.479,42 euros (26.886,14 euros, 46.584,42 euros, 40.981,40 euros y 25.027,46 euros, respectivamente) en concepto de indemnización, así como 600 euros en concepto de costas procesales y 2.444,14 euros en concepto de intereses.

Con respecto a las acciones legales interpuestas por la GISS (o la TGSS en su momento) contra la empresa condenada solidariamente al pago de estas indemnizaciones, tendentes a la reclamación de los importes satisfechos por estos servicios comunes, es necesario manifestar que la GISS no ha podido justificar (salvo en un expediente donde se remite a la Dirección Provincial de la TGSS competente el pago de la indemnización con el fin de que se proceda a reclamar el crédito ante la administración concursal) el inicio de estas actuaciones. No obstante, conviene precisar que la empresa demandada entró en concurso de acreedores y, en todo caso, la administración concursal conocía los créditos pendientes ya que se encontraban reflejados en la sentencia.

II.5. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN MATERIA DE SEGURIDAD INFORMÁTICA

La GISS, como servicio común al que corresponde la gestión y administración de las TIC en el sistema de Seguridad Social, tiene atribuidas las competencias relativas al mantenimiento, custodia y administración de las bases de datos corporativas del sistema, así como los sistemas de seguridad y confidencialidad. En este subapartado se analiza el cumplimiento de la normativa aplicable, a los SISS, en materia de seguridad informática (sin que el alcance de este análisis conlleve una auditoría informática de dichos sistemas) así como las actuaciones desarrolladas por la GISS tendentes a garantizar la homogeneidad, compatibilidad, interrelación y transmisibilidad de estos.

II.5.1. Esquema Nacional de Seguridad

II.5.1.1. INTRODUCCIÓN

El artículo 42.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos⁴⁹ creó el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) preceptuando que dicho Esquema "(...) tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos

⁴⁹ Esta Ley fue derogada, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la Disposición derogatoria única 2.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

mínimos que permitan una protección adecuada de la información". En idéntico sentido se expresa el artículo 156.2 de la actual Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al manifestar que el ENS se encuentra constituido por los principios básicos y requisitos mínimos *"que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada"*.

El artículo 42.3 de la derogada Ley 11/2007 preceptuaba que el ENS debería aprobarse mediante Real Decreto del Gobierno. En cumplimiento de lo establecido en dicho artículo, y en sus Disposiciones finales primera y octava, se aprobó el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica (RDENS).

En definitiva, la finalidad del ENS es la creación de las condiciones necesarias de confianza en el uso de los medios electrónicos, a través de la implantación de medidas que garanticen la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones y los servicios electrónicos, que permita a los ciudadanos y a las Administraciones públicas, el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través de estos medios, sin que la información pueda llegar al conocimiento de personas no autorizadas.

II.5.1.2. POLÍTICA DE SEGURIDAD

Entre los requisitos mínimos de seguridad establecidos por el ENS se encuentra lo dispuesto en el artículo 11.1 del mencionado RDENS donde se preceptúa que *"Todos los órganos superiores de las Administraciones públicas deberán disponer formalmente de su política de seguridad que articule la gestión continuada de la seguridad, que será aprobada por el titular del órgano superior correspondiente"*.

En cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, la política de seguridad en la utilización de los medios electrónicos de la Administración de la Seguridad Social se definió en la Resolución de 2 de septiembre de 2013 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, anteriormente recogida en la Orden comunicada del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de 30 de julio de 2012, por la que se aprueba la política de seguridad de los sistemas de información del citado Ministerio.

Mediante Resolución de 21 de junio de 2019, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, se actualizó esta política de seguridad con el fin de recoger lo dispuesto tanto en el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), como en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

De acuerdo con esta política de seguridad, la estructura organizativa de la gestión de la seguridad en el ámbito de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones se configura, básicamente, como se expone a continuación:

- El responsable del sistema global de información de la Seguridad Social es el titular de dicha Secretaría de Estado.
- Los responsables de cada uno de los sistemas de información son los titulares de los organismos y entidades gestoras dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones.

- Los responsables del tratamiento de la información son los titulares de las subdirecciones generales de los organismos y entidades gestoras dependientes de dicha Secretaría de Estado.
- El responsable de seguridad de los sistemas de información es el director del departamento de la GISS que tiene atribuidas las competencias en materia de seguridad de la información (Centro de Seguridad de la Información). Entre sus competencias se encuentra la de realizar periódicamente un proceso de análisis de los riesgos del sistema de información que permita identificar aquellos a los que este se encuentra expuesto y las medidas para asegurar el nivel de riesgo residual aceptable aprobado para cada sistema de información, así como realizar las auditorías periódicas que se determinen en cada sistema de información (incluyendo las relativas a la protección de datos) con el fin de garantizar la correcta aplicación de las medidas de seguridad y el cumplimiento de las normas y procedimientos vigentes en la organización. Asimismo, le corresponde elaborar la declaración de aplicabilidad.
- El delegado de protección de datos es el titular del Servicio Jurídico de la GISS, siendo subdelegado el jefe de área de políticas y auditoría de seguridad de la GISS.

Asimismo, en la mencionada Resolución de 21 de junio de 2019 se establece que la normativa donde se detallan y concretan los requisitos mínimos de seguridad de los SISS se estructura en los siguientes niveles:

- La política de seguridad, donde se establece la estrategia general de seguridad de los SISS.
- Las normas de seguridad, donde se determinan los objetivos de seguridad y directrices generales en cada ámbito concreto y se establecen las responsabilidades del personal implicado.
- Los procedimientos de seguridad, donde se describen explícitamente cómo realizar determinadas tareas para cumplir lo estipulado en las normas de seguridad.
- Las guías de seguridad, donde se proponen recomendaciones de actuación para mejorar, entre otras, la eficacia y eficiencia de los procedimientos de seguridad.

En los trabajos de fiscalización desarrollados se ha verificado que tanto la política de seguridad como las normas de seguridad en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social (analizadas en el epígrafe II.5.5 de este Informe) han sido aprobadas por el Comité de Seguridad de los Sistemas de Información de la Seguridad Social (CSSISS)⁵⁰, analizándose en los siguientes subepígrafes los procedimientos y guías de seguridad.

II.5.1.3. CATEGORÍA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Para analizar el cumplimiento de la normativa aplicable en relación con el ENS resulta necesario conocer previamente el número y categoría de los sistemas de información con que cuenta el sistema de Seguridad Social.

El Anexo I “*Categorías de los sistemas*” del mencionado RDENS establece que “*La determinación de la categoría de un sistema se basa en la valoración del impacto que tendría sobre la organización un incidente que afectara a la seguridad de la información o de los sistemas (...)*” manifestando a continuación que para poder determinar dicho impacto, así como para establecer la categoría de un

⁵⁰ Este Comité fue creado mediante Orden ESS/775/2014, de 7 de mayo, donde se regulan sus funciones, composición y funcionamiento.

sistema de información “(...) se tendrán en cuenta las siguientes dimensiones de seguridad (...): a) Disponibilidad; b) Autenticidad; c) Integridad; d) Confidencialidad y e) Trazabilidad”.

Atendiendo a dichas dimensiones de seguridad se definen tres categorías en los sistemas de información: básica, media y alta.

Por su parte en el Anexo II de dicho RDENS se recogen las medidas de seguridad a adoptar en cada sistema de información manifestando que para lograr el cumplimiento de los principios básicos y requisitos mínimos establecidos, se aplicarán las medidas de seguridad indicadas en este anexo, las cuales serán proporcionales a las dimensiones de seguridad relevantes y la categoría del sistema de información a proteger, dividiéndose dichas medidas de seguridad en tres grupos: marco organizativo, marco operacional y medidas de protección.

En relación con lo anterior el artículo 27.1 del precitado Real Decreto expresa que “Para dar cumplimiento a los requisitos mínimos establecidos en el presente Real Decreto, las Administraciones públicas aplicarán las medidas de seguridad indicadas en el Anexo II (...)” preceptuando en su apartado 4 que “La relación de medidas seleccionadas del Anexo II se formalizará en un documento denominado declaración de aplicabilidad, firmado por el responsable de seguridad”.

La declaración de aplicabilidad de las medidas de seguridad sobre los SISS fue elaborada, el 9 de julio de 2018, por el titular de la entonces Dirección de Seguridad, Innovación y Proyectos de la GISS (actual Centro de Seguridad de la Información).

De acuerdo con esta declaración, a 9 de julio de 2018, el sistema de Seguridad Social disponía de 121 sistemas de información desglosados por entidad responsable y nivel de seguridad, de la siguiente manera:

CUADRO N.º 37
SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Entidad responsable	Nivel de seguridad BAJO	Nivel de seguridad MEDIO	Nivel de seguridad ALTO	Total
DGOSS	8	4	2	14
GISS	1	6	4	11
IGSS	-	13	-	13
INSS	-	2	45	47
ISM	-	8	11	19
SJSS	-	1	-	1
TGSS	2	8	6	16
Total	11	42	68	121

Fuente: CSSISS.

Como se desprende del cuadro anterior, a la fecha citada, el 56,20 % de dichos sistemas tiene un nivel alto de seguridad, el 34,71 % un nivel medio y el 9,09 % restante tiene un nivel de seguridad bajo.

En dicha declaración se recogen todas las medidas de seguridad (política, normativa y procedimientos de seguridad; proceso de autorización; análisis de riesgos; arquitectura de seguridad; identificación de acceso; gestión de incidencias; formación, custodia y firma electrónica, entre otras) que se aplican a cada uno de los SISS atendiendo a su nivel de seguridad.

Esta declaración de aplicabilidad es objeto de actualización periódica, como consecuencia de las reuniones celebradas en el CSSISS donde se determinan los nuevos sistemas de información con que cuenta el sistema de Seguridad Social. Así a 9 de septiembre de 2020, el número de SISS facilitados por la GISS, de acuerdo con la información obrante en el CSSISS, se eleva a un total de 127 (69 con nivel de seguridad alto; 46 medio y 12 bajo).

El número de sistemas de información utilizados por el sistema de Seguridad Social, así como el elevado nivel de seguridad con que se encuentran calificados la gran mayoría de ellos, conlleva que las medidas a adoptar, por la GISS, tendentes al cumplimiento de los requisitos exigidos por el ENS, supongan la disposición de numerosos recursos humanos (de los que la actual estructura de este servicio común no dispone) o de elevados recursos económicos (al recurrir a la contratación de consultoras externas) que las limitaciones presupuestarias no les permite, tal y como se expone a continuación.

II.5.1.4. AUDITORÍA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

En relación con las instrucciones técnicas y guías de seguridad el RDENS en su artículo 29.1 preceptúa que *“Para el mejor cumplimiento de lo establecido en el Esquema Nacional de Seguridad, el Centro Criptológico Nacional, en el ejercicio de sus competencias, elaborará y difundirá las correspondientes guías de seguridad de las tecnologías de la información y las comunicaciones”* manifestando en su apartado 2 que *“El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta del Comité Sectorial de Administración Electrónica (...) y a iniciativa del Centro Criptológico Nacional, aprobará las instrucciones técnicas de seguridad de obligado cumplimiento y se publicarán mediante resolución de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas”*.

En cumplimiento de lo dispuesto en el precepto anterior fueron aprobadas la Resolución de 13 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad y la Resolución de 27 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de Auditoría de la Seguridad de los sistemas de información.

Por su parte la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia encomienda a dicho Centro el ejercicio de las funciones relativas a la seguridad de las tecnologías de la información (artículo 4.e) y de protección de la información clasificada (artículo 4.f) atribuyendo a su Secretario de Estado-Director la responsabilidad de dirigir el Centro Criptológico Nacional – CCN- (artículo 9.2.f). El CCN en el ejercicio de sus competencias ha aprobado diferentes guías de seguridad entre las que destacan, a efectos de la presente fiscalización, la guía *“CCN-STIC-802 Esquema Nacional de Seguridad. Guía de auditoría”* y la guía *“CCN-STIC-808. Verificación del cumplimiento de las medidas en el ENS”*.

Estas Resoluciones (Instrucciones Técnicas de seguridad) y guías de seguridad se encuentran íntimamente relacionadas con lo dispuesto en el artículo 34 del RDENS donde se preceptúa que *“Los sistemas de información a los que se refiere el presente real decreto, serán objeto de una auditoría regular ordinaria, al menos cada dos años, que verifique el cumplimiento de los requerimientos del presente Esquema Nacional de Seguridad. Con carácter extraordinario, deberá realizarse dicha auditoría siempre que se produzcan modificaciones sustanciales en el sistema de información, que puedan repercutir en las medidas de seguridad requeridas”*.

El objetivo de estas auditorías es, entre otros, determinar la confianza que merece el sistema de información auditado sobre el nivel de seguridad implantado (tanto internamente como frente a

terceros que puedan estar relacionados), es decir, valorar la capacidad del sistema para garantizar la integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad y trazabilidad de los servicios prestados y la información tratada, almacenada o transmitida.

Otro de los objetivos de estas auditorías es obtener la certificación de conformidad con el ENS. De acuerdo con lo recogido en la mencionada Resolución de 13 de octubre de 2016 la declaración de conformidad con el ENS de los sistemas de información con categoría básica se realiza mediante una autoevaluación que, con carácter ordinario, verifique el cumplimiento de los requerimientos contemplados en el Esquema, al menos cada dos años, efectuada por el mismo personal que administra el sistema de información, o en quien este delegue.

En los trabajos de fiscalización desarrollados se ha verificado que la GISS no ha realizado ninguna autoevaluación de los sistemas de información con categoría básica, si bien como se ha expuesto anteriormente, solo representan, en el año 2018, un 9,09 % de los SISS, predominando los sistemas de información de categorías media y alta.

Por su parte, la certificación de conformidad con el ENS de los sistemas de información con categorías media o alta debe realizarse mediante un procedimiento de auditoría formal que, con carácter ordinario, verifique el cumplimiento de los requerimientos contemplados en el ENS, al menos cada dos años, realizada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 y en el anexo III del RDENS. Esta certificación de conformidad es expedida por una entidad certificadora acreditada y se completará mediante un distintivo cuyo uso estará condicionado a la antedicha certificación de conformidad. Las entidades certificadoras a las que se refiere esta Instrucción Técnica (Resolución de 13 de octubre de 2016) deberán estar acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC).

En el desarrollo de los trabajos de fiscalización, la GISS ha facilitado a este Tribunal los siguientes informes de auditoría y de análisis de riesgos relacionados con la verificación del cumplimiento del ENS en los SISS:

1.- *Informe de auditoría informática para la verificación del cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad dentro del Sistema de la Seguridad Social*, emitido por la IGAE (Subdirección General de Aplicaciones de Contabilidad y Control) el 25 de febrero de 2016.

Su objetivo era verificar el grado de cumplimiento del ENS de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del RDENS, reduciéndose su alcance a la comprobación de los requerimientos de seguridad de los SISS.

En relación con su alcance conviene manifestar que en el dictamen ejecutivo de este informe se manifiesta que *“El Instituto Nacional de la Seguridad Social ha abordado un nuevo procedimiento de gestión implantando una actuación administrativa automatizada para el reconocimiento de las prestaciones de maternidad y paternidad biológica en las que no haya de aportarse documentación adicional. La Intervención General de la Seguridad Social ha encomendado al Equipo de Auditoría Informática de la Subdirección General de Aplicaciones de Contabilidad y Control la ejecución del trabajo de auditoría informática de esta actuación administrativa automatizada”*, de lo cual parece deducirse que el alcance de esta auditoría se limitó, inicialmente, al nuevo sistema de información implantado para el reconocimiento de las prestaciones anteriormente citadas.

Sin embargo, a continuación se manifiesta que *“Durante la ejecución de dicha auditoría y dado que alcanza la comprobación de los requerimientos de seguridad que corresponden a la categoría del sistema de información, de acuerdo al Esquema Nacional de Seguridad, y que estos requerimientos son comunes a todo el Sistema de Seguridad Social, la Gerencia de Informática de la Seguridad*

Social, en su condición de Servicio Común de la Seguridad Social con competencias sobre la seguridad de las tecnologías de la información, ha solicitado al Equipo de Auditoría Informática de la Subdirección General de Aplicaciones de Contabilidad y Control la ejecución del trabajo de auditoría de los Sistemas de Información de la Seguridad Social que exige el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica”, de lo cual se colige que, finalmente, el alcance de esta auditoría se amplió a la totalidad de los SISS que, conviene recordar, ascienden a más de 120 sistemas, sin que en el informe de auditoría emitido se indique, en ningún momento, los sistemas de información objeto de la misma.

En sus conclusiones el informe manifiesta que “(...) se estima que la organización cumple con los requerimientos de seguridad que corresponden a la categoría de los respectivos sistemas de información de acuerdo con el ENS. No obstante, se han constatado ciertas debilidades, con lo que en las recomendaciones finales se traslada que los sistemas de la organización necesitan algunas mejoras”. Para abordar el tratamiento de estas debilidades, en el año 2017 la GISS planificó el proyecto denominado “2017 ENSA04”, dividiéndose en diferentes tareas, entre las cuales destacaba la revisión de procedimientos de seguridad, un plan de formación y la redefinición de la arquitectura de seguridad, si bien finalmente dicho proyecto no fue desarrollado.

Este es el único informe de auditoría emitido de conformidad con lo establecido en el artículo 34 del RDENS, con respecto a los SISS desde el año 2016 hasta la fecha de finalización de los trabajos de campo (junio de 2021) incumpliendo, en consecuencia, lo dispuesto en el citado precepto donde se requiere la realización de una auditoría regular ordinaria, al menos cada dos años, en la que se verifique el cumplimiento de los requerimientos del ENS.

Sin embargo, conviene manifestar que, a la fecha de emisión de dicho informe (25 de febrero de 2016) la IGAE no era una entidad certificadora acreditada por la ENAC, de conformidad con lo previsto en la Resolución de 13 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. De acuerdo con la información publicada en la página web del CCN la IGAE se encuentra acreditada para la realización de auditorías de certificación del cumplimiento del ENS desde el 14 de octubre de 2020.

En definitiva, este informe de auditoría emitido el 25 de febrero de 2016 no cuenta con los requisitos necesarios para garantizar la verificación del cumplimiento del ENS de los SISS.

En consecuencia, los SISS no disponen de la certificación de conformidad con el ENS establecido en la citada Resolución de 13 de octubre de 2016 (no constando en la página web del CCN entre las entidades y organismos del sector público con dicho distintivo en ninguno de sus sistemas de información). No obstante, a lo largo de los ejercicios objeto de fiscalización en este Informe, así como en los posteriores, la GISS ha desarrollado las actuaciones que se ponen de manifiesto a continuación tendentes a lograr la referida certificación de conformidad.

A este respecto el CSSISS ya manifestó en su reunión de 19 de enero de 2018 (acta n.º 24) la necesidad de realizar en dicho ejercicio una auditoría del ENS tendente a obtener la certificación de conformidad con dicho Esquema, volviendo a reiterarse dicha necesidad en su acta n.º 28 de 20 de septiembre del mismo año.

Posteriormente en su acta n.º 29 (de 23 de noviembre de 2018) y en relación con la futura auditoría del ENS a desarrollar en el año 2019 se recoge la necesidad “de acotar la auditoría a unos pocos sistemas pequeños pero representativos de nivel medio (...)” aprobándose en la siguiente acta (n.º 30 de 25 de enero de 2019) que el ámbito de la auditoría del ENS, a propuesta de la GISS, sean dos sistemas de información significativos de la Seguridad Social, redefinidos en el año 2018:

“Afiliación. Trámites” cuya responsabilidad recae sobre la TGSS y “Gestión de Prestaciones” responsabilidad del INSS. En esa misma acta se aprueba que, dada la envergadura del informe de auditoría a solicitar y con el fin llevar a cabo en el año 2019 un proyecto de adecuación extensa y detallada que permita cumplir los requisitos de la auditoría, la misma se realice en el año 2020.

Finalmente, el 3 de febrero de 2021 la GISS ha adjudicado, a una empresa consultora privada, el expediente 2020/7402 cuyo objeto es el servicio de auditoría y certificación según el ENS e ISO 27001 con respecto a los servicios ofrecidos a los ciudadanos y empresas en la Sede electrónica y Portal TuSS (Tu Seguridad Social). En este caso el alcance de la auditoría se limita a los sistemas informáticos involucrados en la prestación de servicios proporcionados a los ciudadanos y empresas a través de los siguientes portales de internet: Sede electrónica de la Seguridad Social y Portal Tu Seguridad Social (TuSS), un ámbito objetivo más ajustado y menos ambicioso que el recogido en el informe de auditoría de la IGAE donde se ampliaba a todos los SISS⁵¹.

2.- En el año 2018 la GISS contrató, con una empresa consultora privada, una revisión interna tendente a evaluar el grado de cumplimiento de las 75 medidas de seguridad (marco organizativo, operacional y de protección) del ENS en la Seguridad Social de cara a una futura auditoría externa.

Este informe fue elaborado de acuerdo con el criterio metodológico recogido en la Guía de seguridad de las TIC “CCN-STIC 808. Verificación del cumplimiento del ENS”.

En dicho informe (que no supone una auditoría del ENS, sino un informe previo para conocer las debilidades y deficiencias de los SISS con el fin de abordarlos en una futura auditoría externa) se reflejan las fortalezas y debilidades más importantes observadas en el desarrollo de los trabajos - las cuales no se ponen de manifiesto en el presente Informe dado su carácter confidencial y por motivos de seguridad informática-, si bien se puede poner de manifiesto que entre los principales resultados recogidos en su resumen ejecutivo destaca que el nivel de implantación del ENS se sitúa en un nivel L2 (50 %) y L3 (80 %), más cercano a este último nivel. Si bien, dado que el sistema de Seguridad Social dispone de numerosos sistemas de información de categoría alta, tal y como se refleja en su declaración de aplicabilidad, este nivel de implantación debería situarse entre un L3 (80 %) y L4 (90 %) dado que el nivel L4 es necesario en dichos sistemas.

En sus conclusiones el informe pone de manifiesto que *“una vez concluida la revisión y de acuerdo a lo establecido en las Guías “CCN-STIC- 802 Esquema Nacional de Seguridad” y “CCN-STIC-808 Verificación del cumplimiento de las medidas en el ENS”, el equipo de revisión informática considera que la organización cumple con los requerimientos de seguridad establecidos por el ENS, y cuyo objeto y alcance se han descrito previamente. Sin embargo, cabe matizar que se han constatado un gran número de debilidades consideradas como deficiencias y que han sido agrupadas en los tres marcos que establece el ENS: nivel organizativo, nivel operacional y medidas de protección”*.

3.- Asimismo, con carácter bienal, el Centro de Seguridad de la Información de la GISS realiza -en cumplimiento de lo establecido en el Anexo II “Medidas de seguridad”, punto 4.1.1 “Marco operacional. Análisis de riesgos” del RDENS y en la Resolución de 21 de julio de 2019, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se actualiza la política de seguridad en la

⁵¹ El 19 de agosto de 2021, la GISS ha comunicado a este Tribunal que el 1 de julio de 2021 se ha obtenido el certificado de conformidad con el ENS de dichos sistemas informáticos. Asimismo, la GISS ha obtenido, este mismo año, el certificado de conformidad de la Norma ISO 27001 con una eficacia de tres años, siempre que se lleven a cabo las auditorías de seguimiento destinadas a verificar el mantenimiento de las condiciones.

utilización de medios electrónicos en la Administración de la Seguridad Social⁵² análisis de riesgos internos para la revisión y mejora continua de los controles implantados para el cumplimiento del ENS.

Los últimos análisis de riesgos han sido efectuados en los años 2018 y 2020. No obstante, el CSSISS ha puesto de manifiesto la necesidad de efectuar estos informes con una periodicidad anual.

La metodología usada para este análisis de riesgos sigue los criterios de Magerit v.3⁵³ elaborada por la Comisión de Estrategia TIC, implementada a través de las herramientas PILAR⁵⁴ y SIOM⁵⁵.

El análisis de riesgos efectuado en el año 2018 incluye el conjunto de sistemas de información y aplicaciones informáticas utilizadas en el sistema de Seguridad Social. En el informe emitido se utiliza la terminología “*activos informáticos*” (activo de información de la Seguridad Social) con el fin de facilitar la simplificación del análisis, agrupando en cada activo informático, bien el conjunto de servicios asumidos por una entidad gestora (v.gr: INSS) o bien los sistemas de información cuyas aplicaciones informáticas se encuentran desarrolladas bajo una misma arquitectura de sistemas (Natural, Pros@).

Estos activos de información de la Seguridad Social son, entre otros: procesos DGOSS, procesos INSS, procesos TGSS, procesos IGSS, procesos GISS, aplicaciones Pros@, infraestructuras, soportes y movilidad y aplicaciones Natural.

En este informe, con independencia de la identificación y caracterización de las amenazas asociadas a cada activo informático (en el informe se identifican un total de 30 activos de información de la Seguridad Social) relacionadas con la disponibilidad, integridad, confidencialidad, autenticidad, trazabilidad y protección de datos de los sistemas de información (las cuales no se exponen en este Informe por los motivos indicados anteriormente), se efectúa un cálculo del coste que supondría solventar la totalidad del riesgo asociado a dichas amenazas, valorado en 5.562.753 euros.

Debido al elevado importe que conlleva solventar estos riesgos, la GISS efectúa un análisis de salvaguardas donde, en función de criterios económicos, en primer lugar, cuantifica el coste de implantación de la medida a adoptar, así como el valor de su mantenimiento, procediendo, a continuación, a comparar el coste anual de esta medida con el riesgo que reduce.

En este informe se pone de manifiesto que la relación global de salvaguardas que se debían implantar en la organización conllevaba un coste asociado de implantación valorado en 1.045.000 euros.

⁵² El punto III “Gestión de los riesgos” de esta Resolución expone que “*Se realizará de forma continua un proceso de análisis de riesgos sobre los sistemas de información, conforme a los principios de gestión de la seguridad basada en los riesgos y reevaluación periódica establecidos en el Esquema Nacional de Seguridad. El responsable de seguridad será el encargado de realizar el análisis de riesgos del sistema de información, garantizando que el mismo se realiza de forma correcta y completa y comunicando los resultados a los responsables del sistema de información. El responsable del sistema de información es el propietario de los riesgos sobre dicho sistema de información, siendo responsable de su seguimiento y control, sin perjuicio de la posibilidad de delegar esta tarea.*”

⁵³ Metodología de análisis y gestión de riesgos de los sistemas de información.

⁵⁴ PILAR (Procedimiento Informático y Lógico de Análisis de Riesgos) es un conjunto de herramientas EAR (Entorno de Análisis de Riesgos) cuya función es el análisis y la gestión de riesgos de un sistema de información siguiendo la metodología Magerit, desarrollada y financiada parcialmente por el CCN.

⁵⁵ Sistema de Indicadores y Objetivos de Madurez.

Finalmente analizados los posibles riesgos derivados de las amenazas detectadas, se recogen en función de una ratio coste-beneficio aquellas medidas o salvaguardas necesarias para reducir o corregir los riesgos detectados, si bien, se manifiesta que, debido a su elevado coste, las restricciones presupuestarias y sus dificultades técnicas, numerosas medidas provocan que el coste de implementación sea mucho más elevado que el beneficio que se aporta a la entidad. Por ello, finalmente, se fijaron la realización de cinco proyectos de seguridad (valorados en 790.000 euros) donde se agrupan las medidas a adoptar para la reducción de los principales riesgos detectados, estableciendo sus objetivos, recursos económicos para acometerlos y el responsable de llevarlos a cabo.

Por su parte, el informe de análisis de riesgos efectuado en el año 2020 emplea la misma metodología utilizada en el análisis anterior, partiendo de los resultados del informe de auditoría del ENS del año 2016, el análisis de riesgos del año 2018 y otras revisiones internas efectuadas en los años 2018 y 2019.

El cálculo del riesgo residual asociado a las amenazas observadas en este informe se elevó a un total de 8.860.781 euros.

La relación global de las salvaguardas que se debían implantar en la organización conllevaba un coste asociado de implementación total valorado en 1.329.200 euros.

Finalmente, se fijó la realización de 24 proyectos de seguridad (valorados en 849.600 euros).

A tenor de los valores recogidos en el análisis de riesgos efectuado en el año 2020 se deduce que los riesgos han aumentado, siendo necesaria la implementación de un mayor número de medidas, si bien, la gran mayoría (salvo alguna excepción) de menor cuantía a los proyectos recogidos en el informe de análisis de riesgos de 2018.

Sin embargo, todos estos proyectos de seguridad (tanto los derivados del informe de 2018 como los del 2020) finalmente, bien por insuficiencia presupuestaria o, en ocasiones, por su falta de presentación, por parte del CSSISS a la dirección de la GISS, no fueron desarrollados en ningún caso, consolidando los riesgos y vulnerabilidades en materia de seguridad informática recogidos en estos informes de análisis de riesgos.

En relación con lo anterior, este Tribunal ha verificado, además, que la GISS no dispone de un plan estratégico global de seguridad de los SISS donde se recojan los principales riesgos y vulnerabilidades a subsanar por parte de la organización, definido por el CSSISS (artículo 2.1 de la Orden ESS/775/2014, de 7 de mayo, por la que se crea el CSSISS) y elevado para su aprobación por el Comité de Seguridad de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

4.- Finalmente, con respecto a la verificación del cumplimiento del ENS y con el objetivo de cumplir con la obligación, recogida en el artículo 35 del RDENS, por parte de las Administraciones públicas de evaluar regularmente el estado de seguridad de los sistemas de las tecnologías de la información y la comunicación, se realiza anualmente el Informe Nacional del Estado de Seguridad (INES).

La finalidad de este informe es recopilar información, anualmente, sobre un amplio espectro de entidades del sector público español y no solo de las Administraciones Públicas, con el fin de valorar, con el transcurso del tiempo, la evolución del país y que cada organismo pueda cotejar su posición particular respecto de la media nacional y la media de su propio ámbito (v.gr.: AGE, Comunidades Autónomas, entre otras).

Con respecto a la GISS, y con ello el sistema de Seguridad Social en su conjunto, el informe INES pretende analizar el cumplimiento de determinados aspectos estimados críticos para cualquier organismo, así como estimar la eficacia y eficiencia de las actividades llevadas a cabo en materia de seguridad.

Este informe se genera de forma automática mediante la introducción de la información requerida por la herramienta INES elaborada por el CCN de acuerdo con lo establecido en la guía “CCN-STIC-824. Informe del Estado de Seguridad”, y permite la carga de datos de acuerdo con el Anexo II del RDENS. Esta carga de datos se puede realizar de forma automática (utilizando para ello herramientas informáticas como la citada PILAR) o de forma manual.

El último informe aportado a este Tribunal elaborado mediante esta herramienta data del año 2020 con información referida a 2019.

En este informe se presentan los niveles de cumplimiento para cada una de las 75 medidas de seguridad del ENS. Así, en relación con el marco organizativo del ENS los indicadores de madurez y cumplimiento en política y normativa de seguridad son altos, descendiendo los mismos con respecto a los procedimientos de seguridad y proceso de autorización. Con carácter general tanto los índices de madurez como de cumplimiento se encuentran por debajo de los porcentajes recomendados en función del nivel de seguridad de los sistemas de información, a excepción de los niveles de madurez en los sistemas de información de categoría básica.

En este informe se pone de manifiesto, asimismo, que los SISS no disponen de una certificación o declaración de conformidad con el ENS.

II.5.2. Protección de datos personales

Hasta la aprobación de la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas y a la libre circulación de datos, la normativa vigente en nuestro ordenamiento jurídico, en materia de protección de datos de carácter personal, se encontraba recogida en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal y en el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal.

Tras la entrada en vigor de dicha Directiva y con la finalidad de unificar criterios normativos se aprobó la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, quedando derogadas la Ley Orgánica 5/1992 y el mencionado Real Decreto 994/1999.

Tanto la Ley Orgánica de 1999 como el Reglamento que la desarrolla tienen por objeto la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas físicas, especialmente de su honor e intimidad personal y familiar, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 18.4 de la Constitución Española, con respecto al tratamiento de los datos personales, automatizados o no automatizados y la utilización de medios informáticos.

Posteriormente, en 2016 se produjo la aprobación del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), mediante el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, derogando la Directiva 95/46/CE, aplicable

y de obligado cumplimiento en todos los estados miembros, a partir del 25 de mayo de 2018. A la espera de la promulgación de la correspondiente Ley Orgánica que adaptara la normativa vigente a lo establecido en el nuevo RGPD, fue necesario dictar el Real Decreto-Ley 5/2018, de 27 de julio, de medidas urgentes para la adaptación del Derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de protección de datos.

Finalmente, en diciembre de 2018 se aprobó la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, derogando la anterior Ley Orgánica de 1999 (sin perjuicio de lo dispuesto en la DA decimocuarta y DT cuarta) y el precitado Real Decreto-Ley de 2018.

Las principales novedades introducidas en la nueva normativa se centran en establecer un sistema de protección basado en el principio de responsabilidad proactiva, consistente en implementar medidas de protección desde el diseño del tratamiento; comunicar las brechas de seguridad que se produzcan; llevar un registro de actividades de tratamiento en lugar del antiguo documento de seguridad; exigir un consentimiento expreso y la creación de la figura del delegado de protección de datos, entre otras cuestiones.

El RGPD y posteriormente la Ley Orgánica 3/2018 contemplan la relación existente entre el ENS y la protección de datos personales al establecer en su DA Primera que: *“El Esquema Nacional de Seguridad incluirá las medidas que deban implantarse en caso de tratamiento de datos personales para evitar su pérdida, alteración o acceso no autorizado, adaptando los criterios de determinación del riesgo en el tratamiento de los datos a lo establecido en el artículo 32 del Reglamento (UE) 2016/679”*. En este sentido y con el fin de evitar duplicidades a nivel organizativo se actualizó, como se ha expuesto anteriormente, la política de seguridad a través de la Resolución de 21 de junio de 2019, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se actualiza la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en la Administración de la Seguridad Social.

Teniendo en cuenta la normativa anterior, es importante destacar que, aunque tanto la Ley Orgánica 3/2018 como el RGPD contemplan la posibilidad de realizar auditorías, es en el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (vigente durante todo el ámbito temporal de la fiscalización) donde se establece (en su artículo 96) la obligación de realizar auditorías periódicas al preceptuar que: *“A partir del nivel medio los sistemas de información e instalaciones de tratamiento y almacenamiento de datos se someterán, al menos cada dos años, a una auditoría interna o externa que verifique el cumplimiento del presente título”*.

Por su parte, la mencionada Resolución de 21 de junio de 2019, con el objetivo de homogeneizar la gestión en materia del ENS y de protección de datos, nombra al Director del departamento de la seguridad informática de la GISS (Centro de Seguridad de la Información) como responsable de seguridad que se encargará de *“Realizar las auditorías periódicas que se determinen en cada sistema de información, incluyendo las relativas a protección de datos, para garantizar la correcta aplicación de las medidas de seguridad y el cumplimiento de las normas y procedimientos vigentes en la organización. El informe resultante de las mismas se enviará a los responsables de los sistemas de información (titulares de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social) y al responsable de la prestación del servicio (Centro de Infraestructuras y Desarrollo de la GISS) para subsanar las deficiencias encontradas”*.

Por lo tanto, aunque los titulares de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social son los responsables de sus sistemas de información, es la GISS como responsable de seguridad de dichos sistemas quien tiene la competencia para realizar las auditorías correspondientes en materia de protección de datos.

En relación con el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de protección de datos, la GISS ha facilitado a este Tribunal los siguientes informes de auditoría, actas del CSSISS y otros informes de carácter interno efectuados al respecto:

1.- Informe Técnico Final de Auditoría de 22 de diciembre de 2017 realizado por una empresa privada.

El objetivo de esta auditoría era verificar el cumplimiento de los preceptos legales recogidos en el Título VIII del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, en el ámbito de la TGSS, ISM, IGSS, DGOSS, SJSS y GISS.

Con respecto a la GISS, la auditoría se realiza sobre tres sistemas de información cuya responsabilidad recae sobre este servicio común: SILCON, SILMED y el correo electrónico.

El análisis de este Informe ha permitido, a este Tribunal, verificar un grado de adecuación medio a los requisitos legales establecidos en el Título VIII del Real Decreto 1720/2007 ya que en el mismo se establecen distintas áreas donde es necesaria la implementación de medidas para lograr la adecuación completa a la normativa vigente.

Asimismo, se ha verificado que no se han realizado auditorías posteriores, incumplándose el artículo 96.1 del Real Decreto 1720/2007 donde se preceptúa que estas auditorías, internas o externas, deben efectuarse cada dos años.

2.- Actas de las reuniones celebradas por el CSSISS durante 2018 y 2019.

En estas actas se recogen las conclusiones y medidas adoptadas por este órgano tras la entrada en vigor del RGPD y los resultados obtenidos en la auditoría realizada en el año 2017.

En ellas, se recoge la necesidad de tomar las medidas oportunas con el fin de lograr una convergencia entre el ENS y la protección de datos, así como evitar duplicidades, a nivel organizativo, entre el CSSISS y la delegada de protección de datos o en la realización de las auditorías. Para ello, se aprobó la modificación de la política de seguridad a través de la Resolución de 21 de junio de 2019, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

3.- Evaluación inicial, de carácter interno, sobre el cumplimiento del RGPD por parte de la GISS de 15 de octubre de 2019.

El objetivo de este informe interno es estudiar los requisitos legales y establecer las acciones a llevar a cabo para cumplir con lo dispuesto en el RGPD.

Los resultados obtenidos en este informe recogen el estado de avance en el que se encuentra la GISS, en relación con el cumplimiento de los principales artículos del RGPD, poniendo de manifiesto la necesidad de tomar medidas para garantizar el cumplimiento en aquellas áreas que se encuentran pendientes o en proceso.

4.- Análisis de riesgos sobre el ENS efectuados en 2018 y 2020.

Si bien el objetivo fundamental de ambos informes es el análisis del ENS, también se incluye la protección de datos como una dimensión más, junto a la disponibilidad, integridad, confidencialidad, autenticidad y trazabilidad de los SISS.

En el informe emitido en 2018 se fijó la necesidad de llevar a cabo un proyecto específico de seguridad, valorado en 350.000 euros y que se calificó como prioritario, con el objetivo fundamental de dar cumplimiento a las medidas técnicas y organizativas establecidas en el RGPD, si bien dicho proyecto, finalmente, no fue desarrollado.

Los resultados del informe emitido en 2020, en comparación con los obtenidos en 2018, muestran una evolución favorable con respecto al riesgo asociado en relación con la protección de datos.

A pesar de esta evolución, este Tribunal considera que la GISS debe continuar adoptando las medidas necesarias con el fin de lograr su adecuación a lo dispuesto en el RGPD; una mayor convergencia con el ENS, así como realizar las auditorías requeridas en la normativa de aplicación.

II.5.3. Reglamento eIDAS

El Reglamento Europeo 910/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado internacional (eIDAS) entró en vigor el 1 de julio de 2016.

Su objetivo es crear un mercado único digital, a nivel europeo, que permita homogeneizar los criterios de autenticación, eliminando la necesidad de personación, así como mejorar la interoperabilidad entre los estados miembros. Con la aprobación de este Reglamento se establecen las condiciones necesarias de reconocimiento de los medios de identificación electrónica de los distintos estados miembros (documentos, firmas o servicios electrónicos) y se crean las normas que regirán las distintas transacciones electrónicas.

La GISS en el marco del sistema de Seguridad Social actúa como autoridad de certificación (prestador cualificado de servicios de confianza) y proporciona distintos servicios en materia de Administración Electrónica. En concreto ofrece tres tipos de certificados: el certificado de empleado (destinado a los trabajadores de las entidades dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones), el certificado de sello (órganos o entidades de la Seguridad Social con rango, al menos, de Subdirección General) y los sellos electrónicos cualificados de tiempo que se configuran como mecanismos a través de los cuales se garantiza la existencia de ciertos datos en un momento concreto de tiempo y que estos no han sido modificados con posterioridad.

Aunque a nivel interno cada estado miembro mantiene su autonomía en cuanto a la creación y gestión de los distintos servicios electrónicos, este Reglamento ofrece unos requisitos mínimos que se deben cumplir para lograr el reconocimiento mutuo de los servicios electrónicos ofrecidos por cada estado miembro, dentro de los cuales destaca la necesidad de realizar auditorías o la creación y publicación de listas de confianza.

Así, el artículo 20 del Reglamento destaca la obligación de realizar auditorías, por parte de organismos o empresas acreditadas, sobre los certificados ofrecidos por los prestadores cualificados de servicios de confianza, al menos cada dos años, con el objetivo de verificar el cumplimiento de los requisitos recogidos en el Reglamento. Los resultados favorables de la auditoría se reflejarán en la obtención de la certificación de cumplimiento que sólo será válida si se presenta junto con el informe de evaluación de conformidad.

Con la realización de la auditoría y la obtención de la correspondiente certificación de cumplimiento del Reglamento eIDAS, cada estado miembro, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22, establecerá, mantendrá y publicará listas de confianza con la información sobre los prestadores cualificados de servicios de confianza y los certificados que ofrecen. Además, de acuerdo con su

artículo 23, los prestadores cualificados de los servicios de confianza, una vez incluidos en la lista de confianza, podrán usar la etiqueta “UE” e incluirán en su sitio web un enlace a la lista de confianza correspondiente.

En el año 2017, en relación con la verificación del cumplimiento de la aplicación del Reglamento eIDAS, se realizó una auditoría por una consultora externa acreditada sobre los tres tipos de servicios electrónicos ofrecidos por la GISS, obteniendo la conformidad en el cumplimiento de lo establecido en el precitado Reglamento, otorgándole el certificado de cumplimiento con validez hasta el 30 de junio de 2019 supeditado a la realización de una auditoría de seguimiento en el plazo de un año.

Este Tribunal ha verificado, para cada uno de los servicios prestados, la incorporación del certificado de prestadores de servicio de confianza, junto con el informe de evaluación de conformidad y los informes técnicos que dan soporte a la auditoría, tanto en este informe como en los emitidos en años posteriores.

En noviembre de 2018 se efectuó la auditoría de seguimiento obteniendo como resultado la confirmación de que la GISS y sus procedimientos internos cumplen con lo dispuesto en el Reglamento eIDAS.

Posteriormente, en 2019 los sistemas de certificación fueron sometidos a una nueva auditoría obteniendo, de nuevo, la certificación con validez hasta el 18 de julio de 2020, supeditado a la realización de una auditoría de seguimiento antes de mayo de 2020, la cual fue efectuada antes de dicho plazo extendiendo, en consecuencia, la vigencia de los certificados obtenidos en el año 2019 hasta el 30 de junio de 2021.

En cuanto a lo dispuesto en los artículos 22 y siguientes del Reglamento eIDAS, este Tribunal ha verificado que la GISS se encuentra incluida en la Lista de Confianza de Prestadores de Servicios de Certificación, publicada por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

II.5.4. Factura Electrónica

La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas del Sector Público establece en su artículo 12.3 que *“Las Intervenciones Generales u órganos equivalentes de cada Administración realizarán una auditoría de sistemas anual para verificar que los correspondientes registros contables de facturas cumplen con las condiciones de funcionamiento previstas en esta Ley y su normativa de desarrollo y, en particular, que no quedan retenidas facturas presentadas en el Punto general de entrada de facturas electrónicas que fueran dirigidas a órganos o entidades de la respectiva Administración en ninguna de las fases del proceso”*.

En cumplimiento de lo dispuesto en el precepto anterior, la IGSS ha realizado una auditoría dirigida a validar los sistemas de información que gestionan los registros contables de facturas durante los ejercicios 2016 a 2019. En el análisis se han tenido en cuenta las facturas emitidas a las entidades gestoras y servicios comunes del sistema de Seguridad Social (incluida la GISS), entre el 01 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019, y registradas en el Registro Contable de Facturas (módulo integrado en SICOSS) y en el Punto General de Entrada de Facturas de la AGE (FACE).

De acuerdo con la auditoría efectuada, el sistema cumple, de forma general, con las especificaciones funcionales requeridas para las facturas en formato electrónico y aquellas presentadas en formato papel.

Este Tribunal considera que el Registro Contable de Facturas se ha sometido a la auditoría exigida legalmente, si bien estima que estas auditorías deben realizarse con periodicidad anual, tal y como establece la Ley 25/2013, y no con un ámbito temporal de cuatro años.

II.5.5. Normas técnicas y metodológicas

Entre las competencias asignadas a la GISS se encuentra la relativa a la *“aprobación de las normas de carácter técnico y metodológico que garanticen la homogeneidad, compatibilidad, interrelación y transmisibilidad de todos los sistemas de información”*.

Este Tribunal ha verificado que la GISS, en el ejercicio de esta competencia, ha aprobado, a lo largo de diferentes ejercicios, distintas normas de seguridad donde se regulan entre otras materias aquellas relacionadas con la política de uso seguro de los SISS; la gestión de incidentes de seguridad; la gestión de la seguridad; la protección de la información; gestión de soportes, copias de seguridad, así como la seguridad en redes y en sistemas.

Asimismo ha elaborado numerosas instrucciones donde destacan, entre otras, las relativas a la regulación de materias como la infraestructura tecnológica estándar utilizada en la arquitectura de diferentes aplicaciones de la Seguridad Social (Pros@; plataforma de internet; acceso al portal de conexiones externas; aplicación de movilidad; intranet; solución analítica para la detección del fraude; gestor documental y gestión de contenidos) así como otras relacionadas con el procedimiento de autorización para la instalación de software libre en Direcciones Provinciales de las entidades gestoras; instalación de software en el Centro de Proceso de Datos de la GISS y la gestión de autorizaciones y autenticaciones en servicios web.

II.6. CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES EN MATERIA DE IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, TRANSPARENCIA Y SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL

II.6.1. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

El artículo 14 de la Constitución española proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, consagrando su artículo 9.2 la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva.

A estos efectos, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH) tiene por objeto combatir todas las manifestaciones subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y promover la igualdad real de mujeres y hombres, estableciendo para ello principios de actuación de los poderes públicos, regulando derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, y previendo medidas destinadas a eliminar y corregir en los sectores público y privado, toda forma de discriminación por razón de sexo.

Las obligaciones establecidas en esta Ley Orgánica resultan de aplicación a la GISS de conformidad con lo dispuesto en su artículo 2.2.

En relación con las cuestiones atinentes a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres cabe señalar lo siguiente:

1. La LOIEMH regula en su Título V el principio de igualdad en el ámbito del empleo público, estableciendo, entre otras cuestiones, los criterios generales de actuación en el conjunto de las

Administraciones públicas, así como la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos de órganos directivos de la AGE.

De acuerdo con la RPT de la GISS, a 31 de diciembre de 2018 y 2019 el número de trabajadores, desglosados por sexos, es el recogido en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 38
TRABAJADORES GISS
Años 2018/2019

Tipo de personal	Grupo	2018					2019				
		Hombres		Mujeres		Total	Hombres		Mujeres		Total
		N.º	%	N.º	%	N.º	N.º	%	N.º	%	N.º
Funcionario	A1	98	64,47	54	35,53	152	98	66,22	50	33,78	148
	A2	171	71,85	67	28,15	238	188	73,73	67	26,27	255
	C1	428	72,79	160	27,21	588	439	72,09	170	27,91	609
	C2	71	56,35	55	43,65	126	66	54,55	55	45,45	121
	Total	768	69,57	336	30,43	1.104	791	69,81	342	30,19	1.133
Laboral	G2	8	47,06	9	52,94	17	7	43,75	9	56,25	16
	G3	4	80,00	1	20,00	5	4	80,00	1	20,00	5
	G4	3	100,00	0	0,00	3	3	100,00		0,00	3
	G5	7	87,50	1	12,50	8	5	83,33	1	16,67	6
	Total	22	66,67	11	33,33	33	19	63,33	11	36,67	30

Fuente: RPT de la GISS. Años 2018 y 2019.

Se ha verificado que no existen diferencias por razón de sexo en materia de retribuciones y tampoco se ha observado diferencias en la concesión de permisos, vacaciones, y flexibilidad horaria para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Por su parte el artículo 52 de la LOIEMH preceptúa que *“El Gobierno atenderá al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, consideradas en su conjunto, cuya designación le corresponda”*. Si bien este artículo no resulta de directa aplicación a los órganos directivos creados en la GISS al ser órganos internos no regulados normativamente (Comité de Dirección Plenario; Comité Ejecutivo, Comité de Coordinación de Desarrollo y Comité de Tecnología) se ha observado que la representación de las mujeres en dichos Comités guarda una proporción cercana al 30 %, que no alcanza, por tanto, el 40 % establecido en la DA primera de la LOIEMH (que entiende por composición equilibrada *“la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento”*).

- Los artículos 51.e) y 62 de la LOIEMH regulan los protocolos de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo preceptuando que las Administraciones públicas deben establecer medidas efectivas de protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo, negociando con la representación legal de las trabajadoras y los trabajadores un protocolo de actuación fundamentado en los principios recogidos en el último de dichos artículos (compromiso de la AGE de prevenir y no tolerar el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, respetar la dignidad

de las personas y su derecho a la intimidad, así como la igualdad de trato entre mujeres y hombres, entre otros).

A este respecto la DF sexta de la precitada Ley relativa a la implantación de las medidas preventivas del acoso sexual y del acoso por razón de sexo en la AGE establece que *“La aplicación del protocolo de actuación sobre medidas relativas al acoso sexual o por razón de sexo regulado en el artículo 62 de esta Ley, tendrá lugar en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Real Decreto que lo apruebe”*.

Sin embargo, a fecha actual, transcurridos más de 14 años desde la aprobación de la LOIEMH aún no ha sido aprobado el Real Decreto de aplicación del protocolo de actuación sobre medidas relativas al acoso sexual o por razón de sexo.

A este respecto la GISS ha manifestado, a este Tribunal, que esta falta de aprobación del mencionado Real Decreto limita la adopción de medidas al respecto.

Sin embargo, conviene manifestar que en aplicación de lo preceptuado en el artículo 62 anteriormente citado, mediante Resolución de 28 de julio de 2011, de la Secretaría para la Función Pública, se aprobó y publicó el Acuerdo de 27 de julio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre el Protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo en el ámbito de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos vinculados a ella.

De acuerdo con el apartado segundo de esta Resolución dicho Protocolo se estableció como el modelo a utilizar por los distintos Departamentos y Organismos públicos de la AGE para la prevención y actuación ante casos de acoso sexual y acoso por razón de sexo, debiendo realizar sobre el mismo la adaptación que se requiera, en el plazo de tres meses desde la publicación de la citada Resolución en el BOE (8 de agosto de 2011), mediante procedimientos de trabajo, instrucciones o cualquier otra herramienta que en cada caso resulte adecuada para acomodarlo a sus necesidades específicas y garantizar su efectiva implantación, de acuerdo con lo indicado en la propia Resolución.

Así se manifiesta la DF de la precitada Resolución al establecer que *“Una vez aprobado este protocolo por la correspondiente Mesa negociadora, y sin perjuicio de su aplicación inmediata, en los términos y condiciones establecidos en el Estatuto Básico del Empleado Público, el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, y en base a los principios fijados, procederá a elaborar el correspondiente proyecto de Real Decreto con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 62 y la disposición final sexta de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, que se comunicará a la mencionada Comisión, sin perjuicio de su tramitación en los ámbitos correspondientes.*

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, desde la aprobación del presente protocolo, en el plazo de tres meses, cada Departamento u Organismo deberá realizar sobre el mismo la adaptación que se requiera, mediante procedimientos de trabajo, instrucciones o cualquier otra herramienta que en cada caso resulte adecuada, para acomodarlo a sus necesidades específicas y garantizar su efectiva implantación (...).”

A pesar de lo expuesto anteriormente, la GISS ha manifestado que, debido a la falta de aprobación del Real Decreto de aplicación del protocolo de actuación, no ha llevado a cabo ningún tipo de actuación tendente a la adaptación en dicho servicio común del modelo de protocolo aprobado mediante Resolución de 28 de julio de 2011, así como tampoco ha procedido

a la aprobación de instrucciones, procedimientos de trabajo u otro tipo de herramientas internas que garanticen la efectiva aplicación del mencionado protocolo.

Tampoco se encuentra constituida en el organigrama de este servicio común una unidad a la que se atribuyan las funciones, competencias y actuaciones a desarrollar ante un supuesto de denuncia, una situación de acoso sexual o discriminación por razón de sexo. En este sentido conviene recordar que el Real Decreto 259/2019, de 2 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de la AGE fija como objetivo establecer la regulación de dichas unidades, para la aplicación efectiva del principio de igualdad entre mujeres y hombres en la AGE, en el marco de lo previsto en el artículo 77 de la LOIEMH donde se preceptúa que en todos los Ministerios se encomendará a uno de sus órganos directivos el desarrollo de las funciones relacionadas con el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de las materias de su competencia.

En sentido similar a lo expuesto hasta ahora se expresa la Resolución de 26 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, por la que se aprueba el II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos, en cuyo eje 6 “Violencia de género y otras situaciones de especial protección” cuyo objetivo es *“promover acciones de prevención y mejorar la respuesta institucional frente a la violencia de género”* se incluye la medida transversal 46 tendente a *“Elaborar un Real Decreto que regule el protocolo de actuación de la Administración General del Estado en el supuesto de acoso sexual y acoso por razón de sexo” (en desarrollo y aplicación de la disposición final sexta de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo).*

Es necesario manifestar que el II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la AGE y en organismos públicos vinculados o dependientes abarcó el periodo comprendido entre 2015-2016, *“sin perjuicio de que permanezca vigente hasta la aprobación de un nuevo plan para la Administración General del Estado, durante la próxima legislatura”*, aprobación que no se produjo hasta la promulgación de la Resolución de 29 de diciembre de 2020, de la Secretaría General de Función Pública, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el III Plan para la igualdad de género en la AGE y en los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella en cuyo Eje 5 “Violencia contra las mujeres” se incluye la medida 7 “Formación e información en relación con el Real Decreto de protocolo de actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo en la AGE” cuyo objetivo es informar, formar y sensibilizar a los empleados y empleadas públicas en relación con el Real Decreto de protocolo de actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo en la AGE, a través de campañas y jornadas de formación, tras la aprobación del citado Real Decreto, donde se vuelve a evidenciar la falta de aprobación del mismo.

3. Por su parte, los artículos 33 y 34.2 de la LOIEMH establecen, respectivamente, 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”* y *“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 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”.

En este sentido la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 15 de marzo de 2017, a la vista del *Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social*, acordó instar al Gobierno a tomar las medidas necesarias para que la GISS incluyera en los pliegos de contratación los criterios de adjudicación derivados de la LOIEMH.

Este Tribunal ha verificado que los PCAP que rigieron los contratos tramitados en los años 2018 y 2019 recogen cláusulas tendentes a promover la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo mediante la inclusión de criterios de desempate en favor de las proposiciones presentadas por empresas que apliquen medidas de carácter social y laboral para favorecer la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

4. En los artículos 51.c) (*“Las Administraciones Públicas(...) deberán fomentar la formación en igualdad, tanto en el acceso al empleo público como a lo largo de la carrera profesional”*) y 61 de la LOIEMH se regula la formación para la igualdad, en cuyo apartado 2 se establece que *“La Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella impartirán cursos de formación sobre la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y sobre prevención de la violencia de género, que se dirigirán a todo su personal”*. De igual forma el Eje 3 del II Plan de Igualdad de la AGE dispone que las Administraciones Públicas deberán fomentar la existencia de planes y programas de formación, seminarios y cursos para sensibilizar y formar al personal de la entidad en el objetivo de promover la igualdad de género.

En el periodo objeto de fiscalización la GISS ha desarrollado diferentes ediciones de dos acciones formativas denominadas *“Prevención y atención en violencia de género”* y *“Políticas de Igualdad y conciliación”*, donde de acuerdo con el contenido de los temas tratados en dichas acciones formativas se abordan diferentes cuestiones relacionadas con la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en la AGE, así como las políticas públicas ante la violencia de género.

Sin embargo, la GISS no dispone de un plan de formación anual entre cuyos objetivos específicos se encuentre la celebración continuada, como un objetivo transversal, de acciones formativas relacionadas con la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, si bien la entidad ha indicado a este Tribunal que en el próximo plan de formación procederá a incluir un eje formativo cuyo objetivo sea promover la igualdad de género y la sensibilización a este respecto. En este sentido la GISS ha manifestado que el servicio de formación de dicho servicio común se encuentra infradotado y por ello no tienen capacidad para elaborar un plan de formación para todo su personal, requiriendo por ello del apoyo externo de una empresa contratada para el asesoramiento en esta materia.

5. Finalmente el artículo 51.g) de la LOIEMH dispone que *“Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres deberán (...) evaluar periódicamente la efectividad del principio de igualdad en sus respectivos ámbitos de actuación”*, por su parte el artículo 63 de la precitada Ley expone que *“Todos los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos remitirán, al menos, anualmente a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas, información relativa a la aplicación efectiva en cada uno de ellos del principio de igualdad entre mujeres y hombres, con especificación, mediante la desagregación por sexo de los datos, de la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal”*.

En cumplimiento de estos preceptos se ha verificado que la GISS, en los años objeto de esta fiscalización, ha elaborado y remitido, a los entonces Ministerios de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y de Empleo y de Seguridad Social distinta información para la elaboración del “Seguimiento de Informe Final del II Plan de Igualdad” para su integración a nivel de Departamento ministerial.

II.6.2. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), de acuerdo con lo preceptuado en su artículo 1, tiene, entre sus objetivos, ampliar y reforzar la transparencia en la actividad pública, así como regular y garantizar el derecho a la información relativa a dicha actividad, resultando de aplicación a la GISS en virtud de lo dispuesto en su artículo 2.1.b).

Para cumplir sus objetivos la LTAIBG regula en su Título I, de forma diferenciada, la publicidad activa (transparencia obligatoria) y el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

II.6.2.1. PUBLICIDAD ACTIVA

La publicidad activa (transparencia obligatoria) se configura como la concreta cantidad de información institucional, organizativa, de planificación, económica, presupuestaria y de otro tipo que, agrupada en las categorías definidas en la Ley, deben publicar los sujetos obligados en cada caso de forma periódica y actualizada para garantizar la imprescindible transparencia de su actividad pública y que habrán de difundir sin esperar una solicitud concreta de los administrados.

A este respecto el artículo 5.4 de la LTAIBG manifiesta que *“La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible por los interesados (...)”*.

La GISS no dispone de una página web propia, encontrándose, la información publicada por este servicio común, comprendida dentro de la información publicada a nivel de sistema de Seguridad Social en la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (www.seg-social.es) y en el Portal de la Transparencia de la AGE.

Así, al regular la información institucional, organizativa y de planificación, el artículo 6 de la LTAIBG exige a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, su estructura organizativa, así como sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento.

A este respecto se ha verificado que la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones publica esta información a nivel de Departamento ministerial. No obstante, sí se publica la naturaleza jurídica y funciones encomendadas a la GISS, si bien dicha información no se encontraba actualizada en mayo de 2021 ya que en la misma se establece que *“hasta que no se lleve a efecto la oportuna separación presupuestaria, su presupuesto se integrará en el de la Tesorería General de la Seguridad Social, con la debida separación funcional”*, separación que se llevó a cabo en el ejercicio 2018.

De la misma forma la página web del Portal de la Transparencia de la AGE se encuentra estructurada a nivel de Departamento ministerial, desglosándose en los siguientes subapartados a

nivel ministerial (organización y empleo público; altos cargos; planificación y estadística; normativa y disposiciones; contratos, convenios y subvenciones e información económico-presupuestaria).

En dicha página se recogen las funciones, normativa y estructura orgánica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, así como el organigrama de otras entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, pero no el de la GISS.

Con respecto a la publicación de los planes y programas anuales y plurianuales donde se fijen los objetivos concretos de la GISS, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su concesión, y su grado de cumplimiento y resultados, requeridos en el artículo 6.2 de la LTAIBG, tampoco figuran publicados ni en la página web de la Seguridad Social ni en el Portal de la Transparencia. Solo se ha podido verificar la publicación de diferentes memorias anuales de gestión de otras entidades gestoras de la Seguridad Social dentro del Portal de la Transparencia, pero no figura la de la GISS.

Con respecto a la obligatoriedad de publicar aquella información de relevancia jurídica recogida en el artículo 7 de la Ley, que afecte al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, no se encuentran publicados los Reales Decretos y órdenes ministeriales que afectan al funcionamiento de la GISS publicados en el BOE, así como tampoco se ha localizado la fase de tramitación actual en que se encuentra el borrador de proyecto de Real Decreto de estructura y competencias de la GISS.

Por su parte el artículo 8 de la LTAIBG obliga a publicar numerosa información de gestión administrativa con repercusiones económicas o presupuestarias (contratos; convenios suscritos; presupuestos; cuentas anuales e informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo, entre otra información) sin que se encuentre publicada esta información a nivel de la GISS (aparece a nivel de todo el Sistema de Seguridad Social), a excepción de la publicación, con carácter general, en la Plataforma de Contratación del Estado del Sector Público de los contratos suscritos por este servicio común durante los años 2018 y 2019.

La información económico-presupuestaria publicada, tanto en la página web de la Seguridad Social como en el Portal de la Transparencia de la AGE, se encuentra agregada a nivel de sistema de Seguridad Social, resultando imposible obtener información individualizada de la gestión económico-presupuestaria efectuada por la GISS.

Esta forma de dar cumplimiento a la obligación impuesta por la mencionada LTAIBG no se ajusta a lo previsto en su artículo 5.4 donde se determina que la información debe publicarse de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados.

En este sentido se manifiesta la Resolución R/95/2015, de 30 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictada por la reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la LTAIBG ante la denegación de la solicitud de información efectuada a la propia GISS, en cuyo fundamento séptimo considera que la contestación proporcionada por la GISS al reclamante donde se le *“indica vagamente que la información solicitada está disponible en la Plataforma de Contratación del Estado donde puede ser consultada”*, no puede considerarse suficiente, al ser imprecisa, ya que dentro de dicha Plataforma *“existe una amplia información sobre contrataciones, perfiles de contratantes, licitaciones, enlaces de interés, procedimientos,…”*.

II.6.2.2. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Con respecto al derecho de acceso a la información pública, la LTAIBG no establece una serie de obligaciones que deban cumplir los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, sino que contiene únicamente una regulación de dicho derecho y su procedimiento para ejercerlo.

Así el artículo 12 de la precitada Ley manifiesta que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, entendiéndose por ella, de acuerdo con lo preceptuado en su artículo 13 “(...) los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

El artículo 21.2 de la Ley al regular las Unidades de Información dispone que, en el ámbito de la AGE, existirán unidades especializadas que tendrán, entre otras funciones, la de llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.

En cumplimiento de este artículo en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se creó la Unidad de Transparencia (uit.missmi@inclusion.gob.es). No obstante, todas las solicitudes de información que afectan a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social se centralizan a través de la Unidad de Información de la Transparencia Singular de la Seguridad Social creada en la estructura de la TGSS. En el ámbito de competencias de la GISS las funciones de la Unidad de Información son asumidas por la jefatura de servicio de presupuestos y asuntos generales.

Las solicitudes de información que afectan a la GISS son remitidas por la TGSS a través de la aplicación informática GESAT, módulo principal del Portal de la Transparencia, que gestiona las solicitudes de acceso a la información.

Desde la entrada en vigor de la LTAIBG (10 de diciembre de 2014) hasta la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización la GISS ha recibido once solicitudes de información pública, cuya tramitación ha finalizado en todas ellas.

En relación con el plazo de resolución de las solicitudes, de acuerdo con el artículo 20 de la LTAIBG, en su apartado primero, señala que *“la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”*.

De las once solicitudes tramitadas, en tres de ellas la resolución del Gerente de la GISS se dictó fuera del plazo establecido, sin que conste en las resoluciones correspondientes la concurrencia de las circunstancias que habilitan la ampliación del plazo para la resolución, ni la notificación de dicha ampliación al interesado.

Las resoluciones de las once solicitudes de información fue la siguiente: tres resoluciones de concesión total de información, dos resoluciones de concesión parcial, cinco resoluciones de inadmisión de la petición de información y un desistimiento del solicitante.

Los motivos de inadmisión de la solicitud de información efectuada se fundamentaron en distintos apartados del artículo 18 de la LTAIBG donde se regulan las causas de inadmisión.

Finalmente, dos resoluciones de denegación de información fueron objeto de reclamación ante el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), presentadas al amparo del artículo 24 de la LTAIBG, que estimó en ambos supuestos (Resoluciones 86/2015 y 95/2015) las reclamaciones efectuadas por los solicitantes.

II.6.2.3. FALTA DE DESARROLLO REGLAMENTARIO

De conformidad con lo previsto en el artículo 10.1 de la LTAIBG *“La Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información (...)”* incluyéndose, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del precitado artículo, en dicho Portal la información de la AGE *“(...) en los términos que se establezcan reglamentariamente (...)”*.

A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la LTAIBG no se ha producido el desarrollo reglamentario establecido en dicho artículo, recogiendo en la página del Portal de la Transparencia de la AGE que, con fecha 27 de junio de 2019, se emitió el dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no existiendo más información sobre el estado de su tramitación, desde la citada fecha.

II.6.3. Sostenibilidad medioambiental

II.6.3.1. EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS

El aumento del consumo energético en el ámbito europeo (principalmente en edificios), la entrada en vigor en 2005 del Protocolo de Kioto sobre el cambio climático y, en especial, el cumplimiento del compromiso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (al menos, en un 20 % con respecto a los niveles de 1990) motivaron la aprobación de la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010.

Su principal objetivo es fomentar la eficiencia energética de los edificios, aprovechando las condiciones climáticas (tanto exteriores como interiores), para lo cual, los estados miembros deben adoptar una serie de medidas tendentes a la sustitución o mejora de los elementos existentes en sus edificios.

Para ello, en sus artículos 4 y 5 se determinan los requisitos mínimos de eficiencia energética que deben cumplir los edificios nuevos o sujetos a reformas, así como los requeridos para la expedición de los certificados de eficiencia energética. En este sentido, el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (vigente hasta junio de 2021) ha supuesto la transposición, a nuestro ordenamiento jurídico, de lo dispuesto en esta Directiva en relación con la emisión de certificados energéticos.

En virtud de este Real Decreto se exige certificado energético a los edificios de nueva construcción; aquellos objeto de compraventa o arrendamiento que no dispongan de certificado en vigor, y aquellos ocupados por una autoridad pública que tengan una superficie total útil superior a 250 m² y sean frecuentados habitualmente por el público.

Asimismo, en su artículo 3 se regula el procedimiento para la obtención de estos certificados, los cuales otorgan el derecho a la utilización de la etiqueta de eficiencia energética correspondiente durante un periodo de diez años.

Por su parte, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuyo objetivo principal es favorecer un desarrollo económico sostenible que concilie el desarrollo económico y social con el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, establece en su artículo 85 que las Administraciones Públicas actuarán, en el ejercicio de sus competencias, bajo los principios de ahorro y eficiencia energética. Asimismo, las entidades gestoras y servicios comunes deberán establecer programas específicos que permitan alcanzar en 2016 los objetivos fijados con el horizonte 2020 (reducir el consumo energético un 20 % con respecto a 1990).

Posteriormente, la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, recogió como objetivo fundamental establecer un marco común, a nivel europeo, de fomento de la eficiencia energética que permita desarrollar el Plan de Eficiencia Energética 2011 así como alcanzar el objetivo establecido en materia de ahorro energético (20 % de ahorro energético en 2020) y conseguir nuevas mejoras de eficiencia energética.

Esta Directiva, de aplicación en el estado español desde el 5 de junio de 2014, establece en su artículo 5 la función ejemplarizante de los organismos públicos, en relación con la eficiencia energética de sus edificios, e impone a los estados miembros la creación y publicación de un inventario donde se recoja la superficie en m² y el rendimiento energético de aquellos edificios con calefacción y/o sistema de refrigeración. En cumplimiento de lo dispuesto anteriormente se creó el Inventario Energético de Edificios de la AGE, donde se recoge la información relativa a los edificios de la AGE con sistemas de calefacción y/o refrigeración con una superficie mayor de 250 m².

En su artículo 6 esta Directiva establece la adquisición, por parte de las Administraciones Públicas, de productos y servicios de alto rendimiento energético, siempre que sea viable técnica y económicamente, teniendo en cuenta los requisitos de su Anexo III.

Posteriormente, mediante la aprobación de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa se produjo la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de lo dispuesto en el precitado artículo 6. Así la DA decimotercera de esta Ley se pronuncia en el mismo sentido que la precitada Directiva al establecer la obligación de adquirir productos o servicios de alto rendimiento energético en los contratos de suministros, servicios y de obras siempre que sea coherente con la rentabilidad, la viabilidad económica, la sostenibilidad, la idoneidad técnica y la competencia suficiente, resultando de aplicación para aquellos expedientes de contratación iniciados a partir del 18 de septiembre de 2014.

Finalmente, las Directivas anteriores han sido modificadas por la Directiva 2018/844, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, resultando de aplicación en el estado español a partir del 10 de marzo de 2020.

En relación con la eficiencia energética de los edificios ocupados por la GISS este Tribunal ha observado las siguientes situaciones:

1. El edificio donde se ubican los servicios centrales de la GISS dispone de la Certificación B obtenida a través de la aplicación informática Calener-GT, si bien, se ha verificado que desde enero de 2016 los certificados obtenidos a través de la mencionada aplicación no son reconocidos por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Esta certificación fue obtenida en el año 2014 con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el mencionado Real Decreto 235/2013. Sin embargo, actualmente los edificios ocupados por la GISS no se encuentran en ninguno de los supuestos exigibles de certificación, ya que no se encuentran a la venta, en régimen de alquiler, ni son lugares frecuentados habitualmente por el

público. No obstante, en el supuesto de modificación de alguna de estas circunstancias, sería necesario la emisión de un nuevo certificado de acuerdo con el procedimiento establecido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del precitado Real Decreto 235/2013.

2. En relación con el Inventario Energético de Edificios, este Tribunal ha verificado la inscripción de los edificios de la GISS en dicho Inventario donde se recoge información relativa a su dirección, superficie y consumo energético, si bien no consta información sobre su calificación energética ni existe concordancia entre la información obrante en este Inventario y el Inventario General de Bienes y Derechos de la Seguridad Social (cuya gestión corresponde a la TGSS) donde aparecen otras direcciones y superficies distintas a las recogidas en el primer Inventario referido, además de no disponer de información sobre los consumos ni certificaciones de los edificios.

A este respecto la GISS ha manifestado que a través de la facturación se controlan los consumos reales que son verificados con contadores internos, información que es, posteriormente utilizada para la adquisición de nuevos suministros de energía o para la actualización de información en el Inventario Energético de Edificios; sin embargo, dicho servicio común no realiza previsiones de consumos anuales.

3. Asimismo, este Tribunal ha verificado que la GISS no dispone de manuales de procedimiento interno dirigidos a implantar y fomentar una cultura relativa a la eficiencia energética de sus edificios y, con ello, una reducción de sus consumos energéticos.

Este Tribunal considera que, con carácter general, la GISS aplica la normativa vigente en materia de eficiencia energética de sus edificios, si bien podría adoptar medidas que permitiesen una mayor eficiencia en su consumo energético. Así, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Economía Sostenible, las Administraciones Públicas actuarán bajo los principios de ahorro y eficiencia energética, reconociéndose, además, su función ejemplarizante en el marco de lo dispuesto en la citada Directiva 2012/27/UE, por ello este Tribunal considera que la GISS debería someterse a certificaciones y auditorías energéticas que permitiesen conocer los consumos reales de sus sistemas e instalaciones; elaborar manuales donde se recojan los procedimientos a implantar con el objetivo de lograr un mayor ahorro energético, así como adoptar medidas tendentes a evitar la discrepancia entre la información obrante en el Inventario Energético de Edificios y el Inventario General de Bienes y Derechos de la Seguridad Social e implantar programas estratégicos en esta materia.

II.6.3.2. RETIRADA Y RECICLAJE DE EQUIPOS Y MATERIAL ELECTRÓNICOS

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, tiene como objetivo principal regular el tratamiento de residuos, si bien, a la gestión de residuos electrónicos le resulta de aplicación el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), mediante el cual se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2012/19/UE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 4 de julio. Su objetivo es minimizar los efectos adversos ocasionados por la gestión de los RAEE sobre la salud humana y el medio ambiente, así como mejorar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

Tanto la Ley 22/2011 (artículo 8) como el Real Decreto 110/2015 (artículo 30.1) recogen el principio de jerarquía de residuos (con el fin de obtener un mejor resultado medioambiental) estableciendo el siguiente orden de preferencia: prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valoración (entendida como aquella operación cuyo objetivo es que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros elementos) y eliminación.

La GISS, como servicio común responsable de la gestión de las TIC en el sistema de Seguridad Social, lleva a cabo las siguientes actuaciones tendentes al cumplimiento de lo dispuesto en la normativa anterior.

En primer lugar, procede a la renovación de sus activos informáticos a través del ya mencionado procedimiento de recompra, es decir, procediendo a la entrega de elementos electrónicos utilizados como parte del precio fijado en la adquisición de los nuevos elementos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 301 de la LCSP, si bien, con las limitaciones puestas de manifiesto en apartados anteriores de este Informe.

Asimismo, la GISS formaliza contratos de mantenimiento de sus aparatos electrónicos cuyo objeto es la cobertura de situaciones no incluidas en la garantía ofrecida por sus fabricantes, incluyendo la retirada de los consumibles agotados a través de los contenedores adecuados.

Finalmente, la GISS procede a la desafección y destrucción de los activos informáticos que cumplen determinadas condiciones (dados de baja, amortizados y ubicados en el almacén de equipos retirados; no utilizados en procedimientos de recompra y que contienen o son susceptibles de contener información) mediante la contratación de empresas autorizadas encargadas de la destrucción y certificación del procedimiento.

Sin embargo, la GISS no dispone de una estrategia para la promoción de la reutilización de aparatos electrónicos retirados, siempre que las características y naturaleza del bien así lo permitan, ni tiene implantado un procedimiento de entrega de bienes a empresas de recogida de residuos que se encarguen de dar un segundo uso a los elementos y componentes de los aparatos eléctricos y electrónicos, en aplicación del orden de preferencia establecido en el artículo 8 de la precitada Ley 22/2011.

En este sentido, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 22/2011, se aprobó el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016/2022 donde se recoge, entre otras cuestiones, la promoción de una contratación pública verde definida como un *“proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otras mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar”*.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, en la que tiene su sede central la GISS, el Plan de Gestión de Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos incluye en su “Alternativa 2” medidas tendentes a la inclusión de cláusulas contractuales que favorezcan la adquisición de bienes de segunda mano o procedentes de la preparación para la reutilización.

En los pliegos que rigieron la contratación de suministros de aparatos eléctricos adquiridos por la GISS se ha verificado la inclusión de cláusulas relativas a la sostenibilidad medioambiental, a la solvencia profesional de los licitadores y al diseño de los productos que facilite su desmontaje o reparación, pero no la inclusión de cláusulas que permitan la adquisición de elementos de segunda mano o que provengan de la preparación para su reutilización, tal y como recomienda la Comunidad de Madrid en el citado Plan de Gestión de Residuos.

Este Tribunal ha comprobado, asimismo, que la GISS no realiza actuaciones -durante la vigencia de los contratos- tendentes a verificar el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución de los contratos, así como de otras cláusulas relacionadas con el medioambiente, facultad reconocida al órgano de contratación y a los órganos peticionarios en el supuesto de contratos basados en acuerdos marco.

III. CONCLUSIONES

III.1. RELATIVA A LAS CUESTIONES ORGANIZATIVAS DE CARÁCTER GENERAL

1. La regulación de la estructura y competencias de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), cuyo rango orgánico actual es el de Subdirección General, no ha sido objeto de un Real Decreto específico tal y como establecieron la disposición adicional segunda del Real Decreto 903/2018, de 20 de julio y posteriormente la Disposición Final cuarta del Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, por lo que las funciones encomendadas a este servicio común, relativas a la gestión y administración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de Seguridad Social, no disponen de una regulación normativa con nivel adecuado, a pesar de la relevancia de las mismas en la actual configuración y funcionamiento del precitado sistema (Subapartado II.1).

III.2. RELATIVAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS

2. En los ejercicios 2018 y 2019, la liquidación del presupuesto de gastos de la GISS presenta un bajo grado de ejecución (83,69 % y 63,42 %, respectivamente) lo cual revela deficiencias en la planificación presupuestaria, que no se ajustó a las previsiones del artículo 69 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) con respecto a la adecuación de la gestión económico-financiera de este servicio común a los principios de eficacia y eficiencia que deben presidir la administración de los recursos públicos (Subepígrafe II.2.1.1).
3. Las modificaciones presupuestarias efectuadas en el ejercicio 2019, como consecuencia de la generación de créditos procedentes de ingresos no previstos en el presupuesto inicial, se elevaron a 102.989.896,75 euros, lo cual supuso un incremento del 34,16 % de sus créditos iniciales. El 99,85 % de este importe (102.839.380,93 euros) tuvo su origen en los ingresos procedentes de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) de la Comisión Europea, relativos al Programa Operativo 2007/2013 "Economía del Conocimiento".

La documentación justificativa, referente a la aplicación de estos Fondos, aportada por la GISS, como autoridad de gestión y beneficiaria de los mismos, no se considera adaptada a la normativa que le resulta de aplicación ya que no han sido facilitados a este Tribunal los informes de auditoría emitidos por la autoridad competente, así como los gastos susceptibles de financiación -los cuales debe conservar durante un periodo de tres años a partir del cierre de los programas operativos- identificados mediante un sistema de contabilización separado del que no dispone dicho servicio común, limitándose a aportar una relación de expedientes de contratación cuyo objeto es la adquisición de suministros o la prestación de servicios informáticos -sin indicar el importe objeto de financiación a cargo de estos fondos- junto con los certificados de gastos e ingresos y la solicitud de reembolsos.

El expediente de generación de crédito n.º 4/2019 fue tramitado por un importe global de 24.392.053,72 euros, de acuerdo con los certificados de ingresos emitidos por la Intervención Delegada en la Tesorería General de la Seguridad Social. Sin embargo, el ingreso efectuado en este servicio común, tal y como ha verificado este Tribunal, se elevó a 29.792.450,68 euros, sin que la GISS procediera a la generación de un crédito por importe de 5.400.396,96 euros, motivado por la falta de comunicación de este importe mediante el correspondiente certificado de ingreso, a pesar de la constancia de su ingreso efectivo.

Este Tribunal considera que dicha situación evidencia la falta de un adecuado procedimiento de gestión y control de estos fondos, por parte de la GISS, al no requerir la emisión del preceptivo certificado de ingreso a la Intervención Delegada en la Tesorería General, dado el conocimiento que tenía del mismo (Subepígrafe II.2.1.2).

4. Los inventarios justificativos del saldo de las cuentas que integran el inmovilizado material e intangible de la GISS presentan las siguientes deficiencias, de carácter general, que afectan a la calidad de su información e impiden que estos inventarios sean un elemento adecuado para su gestión, mantenimiento y control⁵⁶ (Subepígrafe II.2.3.1):
 - a) La GISS carece de manuales de procedimiento interno y de aplicaciones informáticas de gestión de inventarios que permitan conocer el proceso de altas, bajas, seguimiento y control de los elementos que conforman su inmovilizado material e intangible, garantizando la aplicación de criterios y procesos homogéneos, así como un control adecuado de las funciones encomendadas a las distintas unidades de gestión intervinientes en este procedimiento.
 - b) La descripción e información de los bienes recogida en los inventarios contables, en numerosas ocasiones, es insuficiente, confusa o no permite conocer la naturaleza del bien impidiendo verificar el cumplimiento de la Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública, a las entidades gestoras que integran el sistema de la Seguridad Social (APGCPSS), imposibilitando comprobar si corresponden a gastos activables o necesarios para el funcionamiento de este inmovilizado.
 - c) El saldo justificativo de las cuentas 206 *Aplicaciones informáticas*, 214 *Maquinaria y utillaje*, 215 *Instalaciones técnicas* y 216 *Mobiliario, equipos de oficina y otros electrodomésticos* incluye numerosos elementos que carecen de número de inventario, impidiendo con ello su localización y control adecuado.
 - d) Los inventarios de las cuentas 206 *Aplicaciones informáticas*, 214 *Maquinaria y utillaje*, 216 *Mobiliario, equipos de oficina y otros electrodomésticos* y 217 *Equipos para procesos de información* presentan apuntes globales, sin desagregar los elementos que incluyen, limitando, de nuevo, su localización, la descripción de su naturaleza y su control.
5. Este Tribunal ha verificado las siguientes deficiencias en el saldo e inventario contable justificativo de la cuenta 206 *Aplicaciones informáticas* (Subepígrafe II.2.3.2):
 - a) A 31 de diciembre de 2019, el saldo de esta cuenta presenta un valor contable de 49.915.070,14 euros integrado, en su totalidad, por el coste del derecho de uso de programas informáticos adquiridos a terceros. Sin embargo, la GISS dispone de aplicaciones informáticas para el desarrollo de su actividad -así como del resto de entidades gestoras y servicios comunes del sistema de Seguridad Social- cuya producción y desarrollo ha sido realizado con medios propios sin que dichos costes figuren activados en esta cuenta, provocando una infravaloración de este inmovilizado.

⁵⁶ En el trámite de alegaciones el Gerente de Informática de la Seguridad Social manifiesta que dicho servicio común pretende abordar en el futuro próximo una auditoría externa que permita la depuración completa de todos los elementos del inventario, tanto los de naturaleza informática como no informática. Asimismo, se va a proponer al resto de entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social el desarrollo de un sistema de información común para la gestión del inventario de todo el sistema de Seguridad Social.

De acuerdo con la información facilitada por la GISS -obrante en sus diferentes aplicaciones informáticas corporativas de gestión- este Tribunal ha estimado que los trabajos realizados por este servicio común con medios propios, solo y exclusivamente en el periodo temporal 2016/2019, aplicados a nuevos desarrollos y/o evolutivos de aplicaciones informáticas se pueden cuantificar en un importe de, al menos, 125.980.146 euros. La falta de activación de estos costes ha generado una infravaloración de la masa de su inmovilizado intangible y una sobrevaloración de los gastos reconocidos en sus estados financieros.

- b) El saldo de esta cuenta incluye numerosas partidas representativas de adquisiciones de derechos de uso de aplicaciones informáticas que prestan su potencial de servicios en sujetos contables distintos a la GISS. Este Tribunal, como ya ha expuesto reiteradamente en la Declaración sobre la Cuenta General del Estado, considera que las aplicaciones informáticas que prestan su potencial de servicios en entidades distintas a la GISS, a pesar de haber sido financiadas con cargo a los créditos presupuestarios de este servicio común, de acuerdo con los puntos 4º y 5º del Marco conceptual de la contabilidad de la APGCPSS aplicable a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social y en sus Normas de Reconocimiento y Valoración (NRV), deben reflejarse contablemente en el balance de la entidad que obtenga rendimientos económicos o un potencial de servicios en el futuro.
- c) La información y descripción de los activos, en numerosas ocasiones, es insuficiente, impidiendo conocer la naturaleza de los desembolsos activados, así como su adecuada valoración, debido tanto a la confusa o imprecisa descripción de los elementos como a la posible activación de gastos de mantenimiento, actualizaciones de aplicaciones informáticas y renovación de licencias, incumpliendo con ello la NRV 4ª de la APGCPSS ya que, en ningún caso, deben figurar en el activo los gastos necesarios para el funcionamiento de las aplicaciones informáticas.

Así, este Tribunal ha verificado que, a 31 de diciembre de 2019, el importe de las partidas correspondientes a servicios de mantenimiento de aplicaciones informáticas acumula un valor contable de, al menos, 4.228.203,31 euros.

Asimismo, se ha verificado la activación en esta cuenta de desembolsos correspondientes a servicios de actualizaciones de aplicaciones informáticas, renovación de licencias o facturaciones donde no se especifica la naturaleza del bien o servicio prestado por un importe acumulado de, al menos, 25.504.468,51 euros.

Este Tribunal considera que, de acuerdo con las NRV de la APGCPSS, estas partidas deben considerarse como gastos del ejercicio, no debiendo formar parte del inventario de esta cuenta, provocando una sobrevaloración en el saldo de los activos del balance de este servicio común y una infravaloración de los gastos reconocidos en su cuenta del resultado económico-patrimonial.

- d) Todos los elementos que integran su inventario contable carecen de número de inventario. Además, presenta apuntes globales por un importe acumulado de, al menos, 5.806.382,70 euros donde se engloban numerosos elementos, dificultando su seguimiento, localización y adecuado control.
- e) A 31 de diciembre de 2019, el 65,49 % de las partidas que componen el inventario de esta cuenta, cuyo valor de adquisición se eleva a 115.966.109,16 euros, se encuentran totalmente amortizadas, generando la necesidad de efectuar un análisis pormenorizado y la depuración de aquellos elementos activados que puedan ser objeto de baja en cuentas por haber alcanzado el final de su vida útil estimada y, presumiblemente, encontrarse en desuso

al no hallarse en condiciones de prestar servicios a las entidades y servicios comunes que integran el sistema de Seguridad Social.

6. Este Tribunal ha verificado las siguientes deficiencias en el saldo e inventario contable justificativo de la cuenta 217 *Equipos para procesos de información* (Subepígrafe II.2.3.3):

- a) La información y descripción de numerosos registros, por un valor contable estimado en 9.717.207,12 euros es insuficiente, impidiendo conocer su naturaleza y adecuada contabilización.
- b) A 31 de diciembre de 2019, el saldo de esta cuenta presenta un valor contable de 67.924.362,56 euros, el cual se encuentra integrado por equipos para procesos de información utilizados por la GISS en el desarrollo de su actividad, así como por el resto de las entidades gestoras y los servicios comunes adscritos a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones.

Asimismo, se ha verificado la existencia de elementos, con un valor contable a 31 de diciembre de 2019 de 12.686.985,64 euros, cuya localización corresponde a organismos que no se encuentran adscritos a la citada Secretaría de Estado o donde no figura su centro de ubicación.

De acuerdo con el Marco conceptual de la contabilidad de las entidades que integran el sistema de Seguridad Social, puntos 4º y 5º de la APGCPSS, estos activos deben reflejarse contablemente en el balance de la entidad que obtenga, a partir de los mismos, rendimientos económicos o un potencial de servicios en el futuro.

- c) Al cierre del ejercicio 2019 el 54,81 % de los registros que componen su inventario contable, con un valor de adquisición de 167.283.777,74 euros, corresponden a elementos adquiridos con anterioridad a 2012, lo que implica que, de acuerdo con el régimen de amortización aplicado por este servicio común, estos elementos se encuentren totalmente amortizados.

Este Tribunal considera que debido a la antigüedad de estas partidas, la obsolescencia técnica de estos elementos, así como la propia identificación que hace la GISS de algunos de ellos (*equipos retirados, equipos no localizados y almacén de destrucción*) un elevado número de los elementos contabilizados se encuentran totalmente amortizados pudiendo haber agotado su vida útil, o estar en desuso y, en consecuencia, no constituir activos con potencial de servicios para el desempeño de la actividad de este servicio común. Este Tribunal estima que la baja en contabilidad de estos elementos supondría el reconocimiento en la cuenta del resultado económico-patrimonial de una pérdida de, al menos, 3.509.666,97 euros derivada del valor contable de estos activos.

- d) En 2019 la GISS adjudicó doce contratos de suministros de equipos para procesos de información que llevaban asociados la entrega por la GISS de otros bienes de similares características, cuya valoración económica se elevó a 114.062 euros, importe que figura en el inventario de dicho ejercicio como un apunte de signo negativo en la cuenta 217 *Equipos para procesos de información*. Esta contabilización contraviene el criterio recogido en el oficio de 28 de noviembre de 2012, de la Intervención General de la Seguridad Social, sobre el registro contable de los contratos de recompra o con descuento, donde se establece que la valoración económica de los bienes entregados en concepto de recompra debe reflejarse en la cuenta del resultado económico-patrimonial.

En consecuencia, este importe debió reconocerse como un ingreso en la cuenta del resultado económico-patrimonial del ejercicio 2019 y no mediante una anotación de signo negativo en la citada cuenta 217.

7. A pesar del proceso de depuración de los inventarios contables iniciado por la GISS en el año 2019, las deficiencias expuestas anteriormente, así como a lo largo de este Informe, permiten concluir que los inventarios contables no constituyen un instrumento adecuado para la gestión, seguimiento y control del inmovilizado material e intangible de este servicio común, situación que se ve agravada por la inexistencia de manuales de procedimiento interno y aplicaciones informáticas que permitan elaborar un inventario físico de los elementos que integran este inmovilizado.

Estas deficiencias suponen un incumplimiento de los principios contables de devengo, prudencia y no compensación recogidos en el Marco conceptual y en las NRV de la APGCPSS de aplicación a la GISS, afectando a la fiabilidad, claridad e integridad de la información que deben proporcionar sus estados contables, así como a la imagen fiel de su patrimonio, dada la representatividad que el inmovilizado supone sobre el total del activo de este servicio común (99,81 % y 99,90 % en los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente) (Subepígrafe II.2.3.3).

III.3. RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

8. En 2018 y 2019 el número de contratos ejecutados por la GISS se elevó a 300 y 308, respectivamente, representando el gasto derivado de su ejecución en ambos ejercicios (197.165.213,40 euros y 198.837.237,78 euros, respectivamente) más del 70 % del total de obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos de este servicio común.

Sin embargo, a pesar de la relevancia que dicha actividad contractual representa tanto en su presupuesto de gastos anual como en el impacto que supone para el adecuado ejercicio de sus competencias, hasta el año 2020 la GISS no ha dispuesto de un plan de contratación donde se programe su actividad contractual y se definan los objetivos a conseguir en esta materia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

No obstante, es necesario tener en cuenta que este servicio común no adquirió personalidad jurídica propia hasta el 29 de junio de 2017, tras la aprobación de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, encontrándose su actividad contractual, hasta ese momento, integrada en los planes de contratación del departamento ministerial correspondiente (Subepígrafe II.3.2.1).

9. La GISS no dispone de un manual de procedimiento interno donde se concreten las funciones encomendadas a cada unidad de este servicio común relacionadas con la tramitación, gestión, seguimiento y control de la ejecución de los contratos, lo que da lugar a una falta de uniformidad, coordinación y trazabilidad de las actuaciones a desarrollar en relación con la gestión de los expedientes de contratación.

Además, la GISS no ha implantado el expediente electrónico y tampoco dispone de una aplicación informática que permita disponer de una base de datos adecuada que refleje y posibilite el seguimiento de la información relativa a la tramitación, adjudicación y ejecución de los contratos, ni existe un archivo informático completo de la documentación del expediente.

Ello provoca que la gestión de los expedientes sea, en determinadas fases del procedimiento, manual, incrementando de esta forma la posibilidad de errores y omisiones, no garantizándose la integridad de la información y disminuyendo el control, tal y como se ha observado en las relaciones de contratos ejecutados en los años 2018 y 2019, facilitadas por la GISS, en las que se han detectado numerosas inconsistencias con otras fuentes de información, principalmente, en relación con el importe ejecutado por contrato y su imputación presupuestaria y respecto de la existencia o no de subcontratación⁵⁷ (Subepígrafe II.3.2.2).

10. En la actividad contractual de la GISS, los contratos de servicios de carácter informático imputados a la partida presupuestaria 22782 “*Trabajos realizados por otras empresas y profesionales. Servicios de carácter informático*” son especialmente relevantes, tanto por su cuantía (con importes ejecutados en los ejercicios 2018, 2019 y 2020 de 90.041.375,02, 95.147.579,73 y 111.796.939,66 euros, respectivamente), como por su objeto (desarrollo y mantenimiento de todas las aplicaciones informáticas, así como la seguridad y confidencialidad de los sistemas de información de la Seguridad Social) y por la repercusión que, en la gestión, funcionamiento y organización de la GISS tiene la prestación de servicios informáticos por parte del personal técnico externo vinculado a estos contratos (motivada, entre otras razones, por el elevado número de recursos externos que de manera continuada presta sus servicios en la sede de la Gerencia).

Esta contratación de servicios externos de carácter informático, que debería responder a una necesidad coyuntural, se ha venido consolidando en el tiempo (a lo largo de más de veinte años) como un recurso permanente dirigido a garantizar el cumplimiento efectivo de las funciones técnicas relacionadas con los sistemas de información atribuidas normativamente a la GISS, debido a la insuficiencia de personal propio con cualificación informática, provocando una descompensación notoria y relevante entre los servicios desarrollados por el personal de este servicio común y los prestados por el personal ajeno perteneciente a las empresas adjudicatarias de estos contratos (Subepígrafe II.3.4.1).

11. La prestación de servicios de carácter informático en la GISS se concentra en un número reducido de empresas, algunas de las cuales mantienen vínculos contractuales con este servicio común, de manera ininterrumpida, desde hace más de veinte años. Así, en el periodo 2018/2019, el 70,74 % del total de las obligaciones reconocidas (185.878.137,08 euros) por la prestación de servicios informáticos externos derivó de contratos ejecutados por tan solo tres empresas, las cuales acumularon un importe conjunto de 131.487.828,14 euros.

Asimismo, este Tribunal ha verificado que un total de 205 trabajadores de empresas externas había permanecido en alta ininterrumpida los 3.798 días transcurridos desde el 1 de enero de 2011 (primera fecha disponible en la base de datos de control de presencia del personal) hasta el 25 de mayo de 2021. De igual forma, en el mismo intervalo temporal, 115 trabajadores permanecieron una media de 3.552 días y 171 un periodo medio de 2.400 días.

Esta situación evidencia una vinculación permanente, así como una importante dependencia funcional de este servicio común con respecto a las empresas adjudicatarias de los contratos de servicios informáticos e, igualmente, con respecto al personal técnico externo, que es, en

⁵⁷ En el trámite de alegaciones el Gerente de Informática de la Seguridad Social manifiesta que, con fecha 9 de septiembre de 2021, se adjudicó un contrato para el suministro, adaptación y puesta en marcha de una solución informática que automatice la gestión interna y el seguimiento de todos los expedientes de contratación promovidos por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, cuya ejecución, prevista para el 9 de octubre de 2022, permitirá contar con un sistema de información que subsane las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas. Asimismo, señala que, adicionalmente, están trabajando en la elaboración de un manual interno para la tramitación de los expedientes de contratación.

definitiva en quien reside la experiencia y el conocimiento de las tecnologías utilizadas por la GISS; pudiendo derivar esta dependencia, de no adoptarse las medidas oportunas (fundamentalmente, las encaminadas a la provisión de puestos de trabajo con cualificación informática), en una pérdida del conocimiento y control de los sistemas de información de la Seguridad Social (Subepígrafe II.3.4.3).

12. Este Tribunal ha verificado las siguientes incidencias relacionadas con la preparación de los expedientes de contratación de servicios de carácter informático tramitados mediante procedimiento abierto (Subepígrafe II.3.4.3):

a) Falta de una adecuada planificación de la contratación de este tipo de servicios que se ve reflejada en el insuficiente periodo de tiempo con el que se publican los anuncios de licitación de los nuevos contratos con respecto a la fecha de finalización de la vigencia máxima de los contratos previos, aun cuando se trata de servicios de prestación continuada que, en su mayor parte, no pueden ser interrumpidos al afectar a aplicaciones y sistemas de información críticos para la gestión de la Seguridad Social⁵⁸.

Esta inadecuada planificación ha provocado la necesidad de prorrogar, de forma extraordinaria, los contratos previos -excediendo el periodo de vigencia máximo previsto-, así como la convalidación de gastos por el Consejo de Ministros debido a la omisión del trámite de fiscalización previa.

b) Con carácter general, la determinación del presupuesto base de licitación efectuada en los diferentes pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP, al no incluir en muchos casos y, en otros, resultar insuficiente e inadecuada la información sobre el desglose de costes que componen dicho presupuesto de licitación y su justificación, así como acerca de los componentes y valores de referencia utilizados para su cuantificación.

Esta falta de desglose y justificación de los costes que componen el presupuesto base de licitación supone la omisión de una información transcendental para la adjudicación y ejecución del contrato, ya que estos costes justifican el adecuado cálculo del valor estimado y garantizan que el precio fijado se encuentre ajustado a Derecho.

c) Este Tribunal considera que, de acuerdo con los porcentajes de cálculo establecidos en los PCAP, los costes indirectos tomados como base para determinar el presupuesto base de licitación son muy elevados en relación con los costes directos (representando un porcentaje del 75,56 % sobre estos costes) incumpliendo las previsiones que al respecto establece el artículo 100.2 de la LCSP, y perjudicando los intereses de la GISS, al provocar un incremento del importe del presupuesto base de licitación⁵⁹.

d) En los contratos cuyo precio se determina mediante el sistema de precios unitarios, con carácter general, se ha verificado una desviación relevante entre el número de unidades de

⁵⁸ En el trámite de alegaciones el Gerente de Informática de la Seguridad Social manifiesta que dicho servicio común ha procedido a la programación y planificación de la actividad en relación con la contratación pública de cara al ejercicio 2022, dando lugar a la previsión de contratos que se condensan en el Plan de Contratación 2022 y que se ha publicado en el Perfil del Contratante de la GISS en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

⁵⁹ En el trámite de alegaciones el Gerente de Informática de la Seguridad Social señala que están trabajando en la elaboración de unas instrucciones internas con el fin de que en los PCAP de todos los contratos de servicios informáticos figure el desglose de la totalidad de los costes que han dado lugar a la estimación del presupuesto base de licitación y su cuantificación. De igual forma manifiesta que, adicionalmente, están trabajando en la elaboración de unas instrucciones internas en relación con los estudios de mercado y la forma de determinación del precio de dichos contratos.

trabajo, horas baremadas y horas de asistencia técnica profesional estimadas para la fijación del presupuesto base de licitación y las finalmente realizadas en su ejecución, lo que denota una inadecuada planificación a la baja de las unidades consideradas para determinar el presupuesto base de licitación.

En relación con los servicios prestados bajo la modalidad de asistencia técnica por horas se ha observado una desviación del 13,53 % entre el número de horas estimadas en los pliegos y las finalmente facturadas. En esta modalidad se ha verificado, asimismo, que las horas estimadas en los pliegos presentan una desviación neta negativa de un 27,13 % en relación con las horas facturadas en los contratos previos de los que son continuación los contratos objeto de esta fiscalización. Asimismo, el equipo de trabajo incorporado inicialmente, cuya composición debe determinar la GISS al comienzo de cada contrato, superó el equipo medio previsto en la mayoría de los contratos (69,2 %), llegando a alcanzar un exceso de 70 recursos en un solo contrato. Esta situación era todavía más relevante a 25 de mayo de 2021, fecha en la que el personal adscrito a los contratos analizados excedía en un 34,64 % al personal previsto inicialmente, de acuerdo con la información obrante en la base de datos de control de presencia analizada por el Tribunal, evidenciando que las previsiones de personal no se ajustan a las necesidades reales de la GISS.

De igual forma, con respecto a los servicios prestados bajo la modalidad de desarrollo gestionado se ha verificado una desviación de un 34,81 % entre el número de unidades de trabajo estimadas en los pliegos y las finalmente facturadas; y en los servicios prestados bajo la modalidad de gestión de proyectos una desviación del 87,08 % entre las horas baremadas previstas en los pliegos y las finalmente realizadas.

Estas desviaciones ponen de manifiesto una reiterada falta de adecuación de las estimaciones efectuadas por la GISS en la determinación del presupuesto base de licitación con respecto a las necesidades reales de este servicio común, sin justificación aparente, ya que este tipo de contratos cubren la prestación de servicios objeto de contratos anteriores, disponiendo la GISS a estos efectos, de herramientas informáticas corporativas que ofrecen información relevante sobre la ejecución de estas modalidades de servicios y permiten, por tanto, su adecuado seguimiento.

En virtud de todo lo anterior, este Tribunal considera que la GISS estaría utilizando inadecuadamente la figura jurídica del contrato de servicios en función de las necesidades de la Administración -recogida en la Disposición adicional trigésima tercera de la LCSP- al no reflejar en los pliegos de los contratos de servicios informáticos sus necesidades reales. Este Tribunal considera que el carácter estimativo que esta Disposición otorga al número de unidades que componen el presupuesto base de licitación no impide que las previsiones contenidas en los pliegos deban ajustarse lo máximo posible a sus necesidades efectivas, no siendo razonable que, sistemáticamente, se ofrezca en los pliegos de estos contratos una visión acerca de las necesidades de personal técnico y de las unidades de trabajo muy inferior a las necesidades acreditadas en años anteriores.

- e) Este Tribunal considera que, en estos contratos de servicios por precios unitarios en función de las necesidades, cuyo precio se determina en función de dos parámetros -número de unidades de servicio y precio por unidad- la estimación de unidades de servicio, efectuada reiteradamente por debajo de las necesidades reales, se encuentra íntimamente relacionada con la determinación del precio, que se podría encontrar estimado por encima del valor de mercado, debido al elevado porcentaje de costes indirectos establecido por la GISS, como se ha expuesto anteriormente.

El elevado precio fijado en el presupuesto base de licitación se ve corroborado, además, por los elevados porcentajes medios de descuento ofertados por las empresas licitadoras los cuales se elevaron a un 22,97 % en los servicios facturados mediante el sistema de asistencia técnica por horas; un 32,65 % en los servicios facturados mediante unidades de trabajo; un 38,04 % en los facturados mediante horas baremadas y un 43,01 % en los servicios gestionados facturados a tanto alzado; porcentajes muy elevados a pesar de la escasa concurrencia a los procedimientos de licitación de estos contratos advertida por el Tribunal.

- f) Los criterios de solvencia técnica requeridos a las empresas licitadoras, en numerosas ocasiones, han afectado de forma decisiva a la concurrencia de los procedimientos de licitación.

Así, en determinados supuestos los PPTP exigen una experiencia previa a los técnicos que deben desarrollar los trabajos objeto del contrato, que solo puede adquirirse si previamente han trabajado en la GISS, ya que se circunscribe a entornos tecnológicos propios y específicos del sistema de Seguridad Social, atribuyendo una ventaja competitiva a las empresas que vienen prestando sus servicios en este servicio común, contraviniendo de esta forma lo dispuesto en los artículos 40 de la LCSP y 45 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

En otros expedientes, en los que los PPTP no exigen expresamente experiencia en entornos propios y específicos del sistema de Seguridad Social, sin embargo, la exigencia combinada de conocimientos y experiencia de los perfiles técnicos a adscribir -en determinadas tecnologías y metodologías- conduce en la práctica a los mismos efectos limitativos de la competencia expuestos anteriormente, ya que los requerimientos técnicos exigidos provocan que aquellas empresas que no hayan desarrollado trabajos previos en el ámbito de la GISS vean minorada la posibilidad de reunir el número de perfiles exigido con ese conjunto de habilidades.

Asimismo, dado que la duración, con carácter general, de estos contratos es de cuatro años, la exigencia de una experiencia previa mínima de 36 meses (y en ocasiones de 48 meses) computados en los últimos seis años desde la fecha de publicación del procedimiento de licitación de los expedientes de contratación, conlleva a reducir la concurrencia, prácticamente, a aquellas empresas que vienen prestando sus servicios en la GISS en los años precedentes.

Estos aspectos constituyen, por tanto, una indudable barrera de acceso para aquellas empresas sin experiencia previa en la prestación de estos servicios en la GISS, hecho que tiene su reflejo en el reducido número de ofertas presentadas, con carácter general, en la licitación de los expedientes analizados.

- g) Los criterios de adjudicación ponderables mediante juicio de valor no se encuentran debidamente definidos y justificados en los PCAP, afectando tanto a la elección y contenido de estos criterios como a su forma de valoración.

Esta falta de concreción de los criterios de adjudicación y de su método de valoración compromete la seguridad jurídica del procedimiento de licitación debido a que los licitadores carecen de información suficiente y adecuada que les permita efectuar sus ofertas conociendo de antemano los criterios a utilizar por el órgano de contratación a la hora de determinar la oferta económica más ventajosa, al mismo tiempo que incrementa el grado de

discrecionalidad en la valoración de las ofertas presentadas, contraviniendo los principios de objetividad y transparencia que deben regir en el procedimiento de contratación pública.

Adicionalmente se ha observado, en la determinación del método de valoración de estos contratos, la existencia de una cláusula en virtud de la cual la obtención de cero puntos en alguno de los ítems en que se divide cada criterio conlleva la obtención automática de cero puntos en el total de dicho criterio.

Esta cláusula, además de no guardar proporcionalidad con la calidad de las ofertas presentadas por las empresas licitadoras, podría suponer, a priori, una ventaja competitiva para las empresas que vienen prestando sus servicios en la GISS ya que, debido a su experiencia, son conocedoras, en mayor profundidad, de las necesidades, estructura, procedimientos y herramientas de este servicio común y, en consecuencia, les permite obtener puntuación en todos los ítems, habiendo llegado a afectar al resultado del procedimiento de valoración de las ofertas y adjudicación de algunos contratos, como ha podido verificar este Tribunal.

Asimismo, esta cláusula podría estar provocando que las empresas que prestan sus servicios en la GISS presenten descuentos inferiores a los ofertados por el resto de las empresas licitadoras, como ha verificado este Tribunal, sabedoras de la ventaja que el conocimiento derivado de la prestación de servicios en sucesivos años les otorga en estas licitaciones, al devenir improbable la obtención de cero puntos en áreas sobre las que vienen desarrollando sus trabajos.

En consecuencia, este Tribunal considera que las incidencias expuestas anteriormente contravienen los principios de libertad de acceso a las licitaciones, no discriminación e igualdad de trato a los licitadores, salvaguarda de la libre competencia y economía, inspiradores del procedimiento de contratación pública, recogidos en el artículo 1 de la LCSP, debido a la dificultad para formular una oferta competitiva por las empresas sin experiencia previa en el desarrollo de trabajos para la GISS -evidenciado en el escaso número de ofertas presentadas en la gran mayoría de los expedientes analizados- pudiendo provocar, con ello, un perjuicio económico para los recursos públicos al verse limitada su concurrencia.

13. Con respecto a la licitación y adjudicación de los expedientes de contratación de servicios informáticos, tramitados mediante procedimiento abierto, este Tribunal ha observado las siguientes incidencias (Subepígrafe II.3.4.3):
 - a) La falta de definición de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, expuesta anteriormente, así como la forma de valorar las ofertas presentadas favorece a las empresas adjudicatarias de contratos previos (por su conocimiento de la estructura, procedimientos y herramientas corporativas de la GISS) permitiéndoles efectuar propuestas de mejora en condiciones más favorables que el resto de empresas licitadoras, según ha podido verificar este Tribunal ya que las ofertas presentadas por dichas empresas fueron valoradas con mayor puntuación que las del resto de empresas ofertantes.
 - b) Los informes de valoración de los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor contienen, en ocasiones, determinadas apreciaciones que denotan una discriminación positiva expresa en favor de las empresas licitantes con experiencia previa en la ejecución de trabajos en la GISS.
 - c) Este Tribunal ha comprobado el escaso número de ofertas presentadas en estos procedimientos de licitación, ya que la complejidad del objeto de estos contratos junto con

la alta exigencia de requisitos de solvencia técnica y financiera exigidos en sus pliegos estarían provocando *de facto* una reducción de la concurrencia, llegando a limitarse incluso a un solo ofertante. Esta limitación de la concurrencia competitiva puede abocar al incremento de los precios y a la minoración de la calidad de los servicios y con ello al menoscabo de los intereses públicos.

En este sentido, este Tribunal ha podido comprobar que en el 81,82 % de los contratos donde se contemplan los servicios facturados mediante el sistema de asistencia técnica por horas la oferta ganadora no fue la que ofreció el mayor descuento. Igual situación se produjo en el 66,67 % de los contratos cuyos servicios son facturados mediante unidades de trabajo. En sentido contrario, las empresas que obtuvieron mayor valoración en los criterios sujetos a juicio de valor fueron, con carácter general, quienes ofertaron menores descuentos.

- d) Especialmente significativos resultan algunos comportamientos desarrollados por determinadas empresas en sus licitaciones (v.gr.: presentación de diferentes descuentos en servicios similares para los distintos lotes de un mismo expediente; descuentos extremadamente bajos provocando que sus ofertas sean poco competitivas y no acudir a licitaciones a pesar de acreditar su solvencia técnica y económica y haber sido adjudicatarias de los mismos servicios en el contrato previo, entre otros) que pudieran no responder, exclusivamente, a intereses comerciales, existiendo un riesgo de que este tipo de actuaciones pudieran derivar de acuerdos previos de reparto de mercado, en las licitaciones públicas, entre las empresas ofertantes, con el objetivo de mantener cada empresa una cuota de mercado, como de hecho ha sucedido, según quedó acreditado en la Resolución de 26 de julio de 2018 de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Las incidencias expuestas anteriormente suponen una vulneración de los principios reguladores de la contratación pública, comprometiendo la salvaguarda de la libre competencia, la selección de la oferta económicamente más ventajosa y la eficiencia en la asignación del gasto público, pudiendo provocar un perjuicio económico para los caudales públicos al no quedar garantizado que las ofertas se formulen en un entorno competitivo.

14. Las incidencias relacionadas con el control efectuado por la GISS sobre la ejecución de los contratos de servicios de carácter informático tramitados mediante procedimiento abierto son las siguientes (Subepígrafe II.3.4.3):
- a) No se ha facilitado a este Tribunal la documentación correspondiente a las reuniones que, de acuerdo con los pliegos, deben celebrarse periódicamente, entre los representantes de la empresa adjudicataria y la GISS, con el fin de llevar a cabo el seguimiento de la ejecución de los contratos. Esta falta de documentación ha impedido verificar el efectivo seguimiento realizado por la GISS sobre dicha ejecución, así como comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas, a este respecto, a las empresas adjudicatarias.
- b) La GISS no ha hecho uso de la facultad -otorgada en los PPTP que rigen los contratos de servicios informáticos bajo la modalidad de desarrollo gestionado- relativa a la realización, durante la ejecución del contrato, de auditorías internas o externas de las factorías de software de las empresas adjudicatarias, con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos exigidos, en este sentido, durante todo el periodo de ejecución del contrato, aun cuando dicho cumplimiento es condición esencial de su ejecución a los efectos del artículo 211 de la LCSP.

- c) Aunque los PCAP que rigen estos contratos de servicios informáticos incluyen una cláusula-modelo propuesta en las “*Instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar situaciones en las que se pueda incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores*” dictadas por las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Administraciones Públicas el 28 de diciembre 2012, se ha verificado el incumplimiento de diferentes aspectos recogidos en estas instrucciones, entre las que destacan la obligatoriedad de comprobar la afiliación y alta en el sistema de Seguridad Social de los trabajadores pertenecientes a las empresas adjudicatarias, la relativa a evitar recurrir, como primera medida, a la contratación de servicios externos como recurso para suplir las necesidades permanentes de personal propio y la prohibición del acceso del personal externo a la intranet corporativa de la GISS.
15. Este Tribunal ha constatado una falta de control de la GISS con respecto a la subcontratación parcial del objeto de los contratos de servicios informáticos, provocando la vulneración de la normativa aplicable en materia contractual, en base a los siguientes hechos (Subepígrafe II.3.4.3):
- a) Sobre un total de 300, 308 y 216 contratos en ejecución en los años 2018, 2019 y 2020, respectivamente, este servicio común solo ha facilitado información sobre los contratos en que se produce la subcontratación parcial de su objeto en dos contratos.
- b) Además, en estos dos contratos no existe ninguna documentación que acredite el cumplimiento del artículo 217 de la LCSP, así como de las actuaciones realizadas por la GISS tendentes a su reclamación o comprobación.
- c) La información facilitada por la GISS en relación con la subcontratación parcial del objeto de los contratos de servicios de carácter informático difiere considerablemente de la obtenida por este Tribunal a través del análisis de los informes de vida laboral de los trabajadores adscritos a dichos contratos, ya que solo en los contratos analizados se ha podido constatar la subcontratación de, al menos, 81 empresas y la incorporación de 382 trabajadores pertenecientes a ellas, frente a la subcontratación de tres empresas y la adscripción de siete trabajadores comunicada por la GISS.
- d) Respecto de dichas subcontrataciones, este Tribunal no ha hallado evidencia de la comunicación escrita de la intención de subcontratar a que están obligadas las empresas contratistas, ni tampoco se ha aportado la acreditación de que el subcontratista no se encuentre incurso en la prohibición de contratar, ni la justificación por parte de la empresa adjudicataria de la aptitud exigida en los pliegos a los subcontratistas para ejecutar la parte de la prestación subcontratada.

El adecuado control de la subcontratación en los términos establecidos, además de un imperativo legal, es un instrumento de relevante importancia para detectar posibles conductas tendentes a su utilización como un mecanismo para alterar la competencia⁶⁰.

16. La GISS no dispone de una aplicación informática destinada a la gestión y control integrado de la totalidad del personal externo asociado a los contratos de servicios de carácter informático, con independencia de la modalidad en que desarrollen sus trabajos, donde se disponga de toda

⁶⁰ El Gerente de Informática de la Seguridad Social señala en sus alegaciones que, en la línea de lo planteado por el Tribunal, la Gerencia está trabajando en la elaboración de unas instrucciones internas para el seguimiento trimestral de los contratos en ejecución donde se establezcan claramente las funciones de seguimiento a realizar durante esta etapa de la vida de los contratos, incluyendo las subcontrataciones que se puedan haber realizado durante ese periodo.

la información relevante para la gestión y control de este colectivo (antigüedad en la GISS, situación de alta en el sistema de Seguridad Social, empresa y grupo de cotización, entre otras), y ello a pesar de la importancia cuantitativa que este personal representa sobre el total que presta sus servicios en la GISS (Subepígrafe II.3.4.3).

17. Se ha verificado la falta de una debida correlación entre la información obrante en las bases de datos de control de presencia y SILCON y la base de datos de vida laboral de la Tesorería General de la Seguridad Social. Así:
- a) Se han detectado 63 trabajadores cuyo intervalo de alta en la base de datos de control de presencia no estaba asociado a ninguna situación de alta en la base de datos de vida laboral.
 - b) Asimismo, se han detectado situaciones de alta en la aplicación de control de presencia correspondientes a 98 trabajadores cuyas fechas de inicio eran anteriores a las correspondientes fechas de alta en la base de datos de vida laboral, e intervalos de alta en la mencionada aplicación correspondientes a 229 trabajadores que se prolongaron más allá de su fecha de baja en la base de datos de vida laboral.

Si bien se ha verificado que el personal externo en esta situación solo prestó servicios en la GISS los días en que se encontraba en situación de alta en el sistema de Seguridad Social, el mantenimiento en vigor de los permisos de acceso a la sede de la GISS y a las aplicaciones del sistema de Seguridad Social otorgados al personal externo de este servicio común por intervalos temporales que no se corresponden con sus períodos de situación en alta en el sistema de Seguridad Social suponen un incumplimiento de la normativa aplicable en materia contractual y de protección de datos, así como del punto 3.6 de las Instrucciones referidas a las buenas prácticas en la formalización de los contratos (Subepígrafe II.3.4.3).

18. Los expedientes de contratación de suministros y servicios, de carácter informático, tramitados mediante procedimiento negociado sin publicidad no disponen de estudios y/o informes que permitan acreditar, por un lado, la necesidad de implantar la solución informática a adquirir y, por otro, que la solución elegida es la única en el mercado capaz de satisfacer las necesidades planteadas. Asimismo, tampoco figura un detalle económico y técnico de aquellos aspectos y especificaciones imprescindibles que no pueden satisfacerse con otra solución técnica equivalente.

El presupuesto base de licitación en estos expedientes se encuentra fijado a tanto alzado, sin efectuar un desglose de las partidas que lo integran, así como una apropiada acreditación del cálculo efectuado y su adecuación a los precios de mercado, incumpléndose el principio de transparencia al no existir constancia de las estimaciones y cálculos realizados para la obtención del precitado presupuesto (Epígrafe II.3.5).

19. Si bien la GISS cumple, con carácter general, la normativa aplicable en materia de contratación menor, se han observado varios supuestos donde la planificación efectuada no ha tenido en cuenta el horizonte temporal máximo de la necesidad a satisfacer, contratando, al menos en los años 2018 y 2019, los mismos servicios y/o suministros de forma anual, a través del procedimiento de contratación menor, pudiendo haber utilizado otros procedimientos, como el procedimiento abierto simplificado, reforzando de esta manera la publicidad, transparencia, concurrencia y asignación más eficiente de los recursos públicos (Epígrafe II.3.6).

III.4. RELATIVAS A LA DOTACIÓN DE PERSONAL

20. La GISS es el servicio común del sistema de Seguridad Social responsable de la dirección, gestión, mantenimiento y control de las tecnologías de la información y las comunicaciones de dicho sistema disponiendo, para el ejercicio de estas competencias, de una estructura de personal propio, con cualificación informática, insuficientemente dotada.

Así, el número de plazas con que se encuentra dotada la relación de puestos de trabajo (RPT) de la GISS en los años 2018 y 2019 es de 1.438 y 1.439 personas, respectivamente, si bien el número de efectivos reales desciende, en dichos ejercicios, a 1.137 y 1.163.

En consecuencia, el número de vacantes (301 y 276) se considera muy elevado, ya que representan el 20,93 % y el 19,18 % de su dotación anual, situación especialmente significativa con respecto al número de vacantes de personal funcionario destinado en sus servicios centrales donde este porcentaje se eleva hasta un 30,14 % en 2018, y a un 26,30 % en 2019.

Asimismo, este Tribunal considera que la RPT de la GISS, aprobada en el año 1992, no se encuentra adaptada a los nuevos retos encomendados a este servicio común, en relación con el impulso de la administración electrónica en el sistema de Seguridad Social que ha provocado un elevado incremento de las funciones asumidas en esta materia sin que, a fecha actual, se haya visto plasmado en modificaciones sustanciales de su RPT (Subepígrafe II.4.2.2).

21. Este Tribunal ha verificado una pérdida continuada de personal en la dotación efectiva de su plantilla, durante el periodo 2010/2020, disminuyendo un 11 % su número de efectivos, pasando de 1.286 personas en 2010 a 1.143 en 2020.

Esta situación se ve además agravada, en primer lugar, por el envejecimiento de su plantilla ya que, a 31 de diciembre de 2020, el 80,75 % de su personal superaba los 50 años y, en segundo lugar, por la falta de reposición de su personal con cualificación informática, motivada, entre otras causas, por las diferencias existentes en el complemento específico con que se encuentran dotados los puestos ofertados por la GISS en relación con otros puestos ofertados por otros centros directivos de la Administración General del Estado para el mismo nivel de complemento de destino (Subepígrafes II.4.2.3 y II.4.2.4).

22. Esta insuficiencia de personal propio, funcionario y laboral, para atender las funciones encomendadas a la GISS, genera que este servicio común venga, sistemáticamente, recurriendo a la contratación de servicios externos para el desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones y equipos informáticos del sistema de Seguridad Social, provocando que esta contratación no responda a un carácter coyuntural, sino estructural y permanente que conlleva un elevado volumen de gasto.

Así, el gasto destinado por la GISS para atender los servicios técnicos externos se ha visto casi triplicado en el periodo 2010/2020, elevándose a 111.796.939,66 euros en 2020, lo cual representa un 36,25 % sobre el total de obligaciones reconocidas por este servicio común en dicho ejercicio, así como un 431,88 % sobre el total de obligaciones reconocidas en el capítulo 1 destinado a los gastos de su personal propio.

Esta situación conlleva que, en el año 2020, la ratio existente entre el personal técnico externo contratado (1.312 personas) para el ejercicio de las competencias encomendadas a este servicio común y el personal propio que presta sus funciones en sus servicios centrales (472) se eleve a un 278 %, pudiendo provocar en un breve plazo, de persistir esta evolución, la pérdida de la dirección, conocimiento y control de los sistemas de información del sistema de

la Seguridad Social por el personal propio de la GISS, así como una excesiva dependencia funcional respecto de las empresas contratistas, generando una externalización de los servicios fundamentales del sistema de Seguridad Social (Subepígrafe II.4.3.1).

III.5. RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN MATERIA DE SEGURIDAD INFORMÁTICA

23. La GISS no dispone de un plan estratégico global de seguridad de los sistemas de información de la Seguridad Social (SISS) definido por el Comité de Seguridad de los Sistemas de Información de la Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1 de la Orden ESS/775/2014, de 7 de mayo, por la que se crea y regula el funcionamiento de dicho Comité, donde se recojan las medidas necesarias a implantar con el fin de abordar los principales riesgos y vulnerabilidades a que se enfrentan los SISS (Subepígrafe II.5.1.4).
24. Los SISS no disponen de la certificación de conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad regulado en el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, y en la Resolución de 13 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad con el Esquema Nacional de Seguridad (Subepígrafe II.5.1.4).
25. La GISS, como responsable de seguridad de los SISS, no efectúa una auditoría regular ordinaria de los mismos cada dos años, a través de una entidad certificadora acreditada, con el fin de obtener la precitada certificación de conformidad, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 34 del mencionado Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.

No obstante, dicho servicio común, en cumplimiento de lo establecido en el Anexo II del precitado Real Decreto y en la Resolución de 21 de julio de 2019, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se actualiza la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en la Administración de la Seguridad Social, efectúa, con periodicidad bienal, análisis de riesgos internos sobre los SISS con el fin de revisar y mejorar, de forma continuada, los controles implantados para el cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad.

Sin embargo, los proyectos de seguridad a implantar, derivados de los informes de análisis de riesgos efectuados en los años 2018 y 2020, no fueron ejecutados, consolidando los riesgos y vulnerabilidades, en materia de seguridad informática, expuestos en dichos informes⁶¹ (Subepígrafe II.5.1.4).

26. La GISS no efectúa auditorías sobre los SISS, con periodicidad bienal, tendentes a la verificación del cumplimiento de la normativa aplicable en materia de protección de datos personales, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 96.1 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, así como en la Resolución de 21 de julio de 2019, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se actualiza

⁶¹ En el trámite de alegaciones el Gerente de Informática de la Seguridad Social ha aportado el Informe General de Seguridad, aprobado por el Comité de Seguridad de los Sistemas de Información de la Seguridad Social en el año 2021, donde se recogen los proyectos a realizar en dicho año. Asimismo, expone la realización de diferentes actuaciones tendentes a verificar el seguimiento de los proyectos anteriores, así como los análisis de riesgos, autoevaluaciones y auditorías internas y externas realizadas en dicho ejercicio.

la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en la Administración de la Seguridad Social (Epígrafe II.5.2).

III.6. RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES EN MATERIA DE IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, TRANSPARENCIA Y SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL

27. La representación de las mujeres en los comités internos creados por la GISS no alcanza el porcentaje del 40 % previsto en la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Epígrafe II.6.1).
28. Transcurridos más de 14 años desde la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres continúa sin aprobarse el Real Decreto por el que ha de regularse el protocolo de actuación sobre medidas relativas al acoso sexual o por razón de sexo recogido en el artículo 62 y en la Disposición final sexta de dicha Ley Orgánica (Epígrafe II.6.1).
29. La GISS no ha efectuado ningún tipo de actuación tendente a la adaptación, en dicho servicio común, del modelo de protocolo aprobado mediante Resolución de 28 de julio de 2011, de la Secretaría para la Función Pública, por la que se aprobó y publicó el Acuerdo de 27 de julio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre el protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo en el ámbito de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos vinculados a ella, así como tampoco a la aprobación de instrucciones, procedimientos de trabajo u otro tipo de herramientas internas que garanticen la aplicación de dicho protocolo, incumpliendo de esta forma lo establecido en la Disposición final de dicha Resolución (Epígrafe II.6.1).
30. La GISS no dispone de un plan de formación anual entre cuyos objetivos específicos se encuentre la celebración continuada de acciones formativas relacionadas con la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, si bien ha desarrollado diferentes ediciones de dos acciones formativas donde se abordan cuestiones relacionadas con esta materia en la Administración General del Estado (Epígrafe II.6.1).
31. La publicación de la información sujeta a las obligaciones de transparencia obligatoria, efectuada por la GISS, no se encuentra adaptada a los requisitos exigidos por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al no disponer de un sitio web propio, provocando que la información de este servicio común se encuentre comprendida a nivel de sistema de Seguridad Social y, en consecuencia, no sea clara, estructurada y entendible por los interesados (Subepígrafe II.6.2.1).
32. A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno aún no se ha procedido al desarrollo reglamentario recogido en su artículo 10.1, donde se regule el procedimiento e información a publicar en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado (Subepígrafe II.6.2.3).
33. La GISS no dispone de manuales de procedimiento interno ni desarrolla actuaciones dirigidas a lograr una reducción de sus consumos energéticos con el fin de alcanzar una mejora de la eficiencia energética de los edificios donde desarrolla su actividad (Subepígrafe II.6.3.1).

IV. RECOMENDACIONES

Con la finalidad de subsanar las incidencias y deficiencias puestas de manifiesto en el presente Informe, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y la GISS deberían realizar, al menos, las siguientes actuaciones:

IV.1. DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

1. Adoptar las medidas necesarias tendentes a proponer, al Gobierno, la aprobación del Real Decreto de estructura y competencias de la GISS, de acuerdo con el mandato recogido en la Disposición Final cuarta del Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla su estructura orgánica básica, dotando a dicho servicio común de la seguridad jurídica necesaria que le permita garantizar el ejercicio de las funciones atribuidas en relación con la gestión y administración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de Seguridad Social.
2. Adoptar las medidas oportunas tendentes a lograr que la GISS disponga de una relación de puestos de trabajo adecuada y suficiente que permita a este servicio común disponer del personal propio necesario para atender las funciones que normativamente tiene asignadas en la actualidad, permitiéndole de esta forma abordar su cumplimiento con garantías de calidad e idoneidad, disminuyendo así su excesiva dependencia respecto de la contratación externa con el fin de no perder, en ningún momento, la dirección, conocimiento y control de los sistemas de información sobre los que se asienta el sistema de Seguridad Social.
3. Analizar la posibilidad de proponer, al Ministerio de Hacienda y Función Pública, la elevación del rango orgánico de la GISS al de Dirección General con el fin de potenciar una estructura de este servicio común más adecuada a las funciones que actualmente tiene encomendadas relativas a la gestión, administración y mantenimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones del sistema de Seguridad Social, creando de esta forma un órgano de gestión donde se agrupen todas las áreas funcionales relacionadas con esta materia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
4. Adoptar las medidas necesarias para impulsar la aprobación del Real Decreto por el que se regule el protocolo de actuación sobre medidas relativas al acoso sexual o por razón de sexo recogido en el artículo 62 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, garantizando de esta forma la efectiva implantación de dicho protocolo en la Administración pública.
5. Asimismo, debería adoptar las medidas necesarias para impulsar el desarrollo reglamentario de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dando cumplimiento de esta forma a lo dispuesto en su artículo 10.1, y garantizando, con ello, la adecuada regulación normativa de las obligaciones de publicidad activa, su efectivo cumplimiento, así como los procedimientos del derecho de acceso a la información pública.

IV.2. DIRIGIDAS A LA GERENCIA DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

6. Adoptar las medidas oportunas tendentes a lograr una adecuada planificación presupuestaria que permitan, a este servicio común, lograr una ejecución de su presupuesto de gastos acorde con los principios de eficacia y eficiencia de la gestión económico-presupuestaria que presiden

la administración de los recursos públicos, evitando de esta forma la ociosidad de algunos de sus recursos producida en los ejercicios fiscalizados.

7. Implantar un procedimiento de control y justificación de los ingresos procedentes de fondos de la Unión Europea que permita diferenciar, con claridad, los gastos susceptibles de financiación a través de un sistema de contabilización separado, de conformidad con la normativa reguladora de estos fondos y el principio de desafectación consagrado en la APGCPSS, así como conservar los documentos justificativos de los mismos durante el periodo temporal requerido.
8. Implantar un procedimiento interno de gestión de inventarios, dotado de herramientas informáticas que permitan conocer el proceso de altas, bajas, mantenimiento y control de los elementos que integran el inmovilizado material e inmaterial de este servicio común, donde se garantice la aplicación de criterios y procesos homogéneos y un control adecuado de las funciones encomendadas a las distintas unidades que intervienen en este procedimiento.
9. Analizar la información obrante en las bases de datos de sus diferentes sistemas de información relativa a los costes de producción de las aplicaciones informáticas desarrolladas con medios propios, con el fin de proceder a inventariar y activar en el balance del sistema de la Seguridad Social este inmovilizado intangible, mediante su traspaso y registro contable en la entidad del sistema que obtenga rendimientos económicos o un potencial de servicio, tal y como disponen los puntos 4º y 5º del Marco conceptual y la NRV 4ª de la APGCPSS.
10. Efectuar las actuaciones necesarias tendentes a determinar los activos (principalmente los incluidos en las cuentas 206 *Aplicaciones informáticas* y 217 *Equipos para procesos de información*) que prestan su potencial de servicios en cada uno de los sujetos contables que integran el sistema de Seguridad Social para, posteriormente, dar de baja en sus estados financieros estos elementos mediante su traspaso contable a los entes en que prestan el mencionado potencial de servicios.

Asimismo, debe analizar el elevado número de elementos contabilizados en diferentes cuentas que se encuentran totalmente amortizados pudiendo haber agotado su vida útil, o encontrarse en desuso y, en consecuencia, no representar activos con potencial de servicios para el desempeño de la actividad principal de este servicio común procediendo, en su caso, a reclasificarlos como activos corrientes o a su baja en el patrimonio de la entidad.

11. Implantar un sistema de gestión electrónica de expedientes de contratación que contemple su gestión completa e integración con todas las unidades (órganos de contratación, unidades de contratación, unidades de gestión económica, intervención y órganos de control económico) y sistemas de gestión implicados en la contratación, dotados de firma electrónica, permitiendo la consulta del estado de tramitación de los expedientes y de los documentos que los conforman.

Asimismo, debería elaborar manuales e implantar procedimientos de control interno en materia de contratación administrativa que permitan identificar las unidades intervinientes en cada fase del procedimiento de contratación, asignando funciones y responsabilidades y normalizando la documentación generada en los expedientes de contratación.

12. Adoptar las medidas necesarias tendentes a lograr una adecuada planificación en materia de contratación administrativa con el fin de no superar los plazos máximos de vigencia establecidos en los contratos de servicios de carácter informático formalizados, evitando con ello la convalidación de gastos por parte del Consejo de Ministros, así como la prestación de servicios sin amparo contractual, anticipando con la suficiente antelación la tramitación de estos

expedientes, máxime cuando su objeto responde a una prestación de servicios continuada cuyos trabajos recaen sobre las aplicaciones informáticas y sistemas de información críticos para la gestión del sistema de Seguridad Social.

13. Incluir en los PCAP que rigen la contratación de servicios informáticos tramitados mediante procedimiento abierto la información adecuada y suficiente, así como un desglose apropiado de los costes considerados para la estimación del presupuesto base de licitación y su justificación, que permita a las potenciales empresas licitadoras disponer de la información necesaria para formular sus ofertas.

Asimismo, debe ajustar, el presupuesto base de licitación de estos contratos a sus necesidades reales, utilizando como referencia la información disponible correspondiente a la ejecución de contratos de servicios anteriores, de tal forma que los pliegos ofrezcan información fiable y lo más aproximada posible sobre el volumen de servicios que se necesita contratar.

Por otra parte, con el fin de asignar de forma eficiente los recursos y evitar posibles perjuicios para el erario público, la estimación del presupuesto base de licitación y del valor estimado debe realizarse con referencia a precios de mercado, debiendo recoger los pliegos, información suficiente sobre los datos, estimaciones y cálculos realizados que permitan verificar su cumplimiento.

14. Con el fin de favorecer la libre competencia y eludir, asimismo, la dependencia funcional de la GISS con respecto a determinadas empresas debería evitar la inclusión, en los PCAP, de requisitos de solvencia técnica que abocan a una discriminación a favor de empresas adjudicatarias de contratos previos y con ello a una limitación de la concurrencia. En el mismo sentido debe evitar tanto la exigencia de conocimientos combinados en tecnologías y metodologías de difícil adquisición fuera del ámbito de la Seguridad Social, como el elevado número de años de experiencia mínima requerida computados en los últimos seis años.
15. Analizar la posibilidad de iniciar un proceso de cambio en las arquitecturas utilizadas por la GISS, evolucionando hacia tecnologías basadas en código abierto, que favorezcan la concurrencia y competencia efectiva al ampliar el rango de empresas que pueden proporcionar estos servicios disminuyendo, asimismo, su coste al verse reducido el importe destinado a la adquisición y mantenimiento de licencias informáticas e incrementarse el número de técnicos disponibles en el mercado debido a la amplia adopción de estos sistemas.
16. Definir de forma adecuada y suficiente los criterios de valoración sometidos a juicio de valor (y los subcriterios que los componen) así como su forma de valoración, evitando expresiones genéricas e imprecisas en su evaluación, reforzando el principio de transparencia y reduciendo, de esta forma, el grado de discrecionalidad en la valoración de las propuestas técnicas presentadas por las empresas licitadoras.

Asimismo debería analizar la posibilidad de eliminar del clausulado de los PCAP que rigen este tipo de contratos, la obligatoriedad de obtener puntuación en todos los ítems que componen cada criterio de valoración, ya que este método de valoración favorece, de manera significativa, a aquellas empresas que, como consecuencia de los trabajos desarrollados previamente en la GISS, conocen su estructura, procedimientos de trabajo, sistemas de información, herramientas corporativas y necesidades específicas, minorando con ello la concurrencia competitiva en estos procedimientos.

17. Realizar de forma regular, durante la ejecución de los contratos de servicios informáticos bajo la modalidad de desarrollo gestionado, auditorías internas o externas que garanticen el

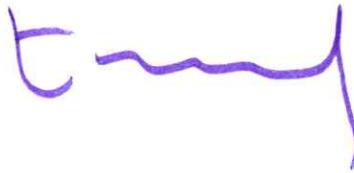
cumplimiento continuado de los requisitos mínimos que deben reunir las factorías de software de las empresas adjudicatarias de estos contratos.

18. Incrementar, tanto en la fase previa a la adjudicación de los contratos como durante su ejecución, las medidas dirigidas a lograr la implantación efectiva de las *"Instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar situaciones en las que se pueda incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores"* dictadas por las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y Administraciones Públicas el 28 de diciembre de 2012, evitando que puedan concurrir situaciones que, de forma aislada o conjunta, puedan dar lugar a una eventual situación de cesión ilegal de trabajadores.
19. Implantar, con carácter urgente, un sistema de control que le permita conocer la totalidad de las subcontrataciones efectuadas al amparo de los contratos suscritos, así como recabar y verificar tanto la información preceptiva que las empresas adjudicatarias deben facilitar al órgano de contratación como la idoneidad de las empresas subcontratistas para la ejecución parcial del objeto de los contratos.
20. Implantar una aplicación informática donde se integre la gestión y el control de todo el personal externo asociado a los contratos de servicios informáticos, con independencia de la modalidad en que desarrollen sus trabajos, que permita disponer de la información completa de cada trabajador, así como arbitrar los mecanismos oportunos tendentes a garantizar que los períodos de alta en los sistemas de información de la GISS guardan la debida coherencia con los datos obrantes en los informes de vida laboral.
21. Documentar adecuadamente, en los procedimientos negociados sin publicidad, la necesidad de la solución técnica a implantar, detallando aquellos aspectos y especificaciones imprescindibles que no puedan satisfacerse con ninguna otra solución técnica, así como los cálculos y estimaciones efectuadas para la determinación del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato.
22. Adoptar las medidas necesarias tendentes a lograr la certificación de conformidad de los SISS con el Esquema Nacional de Seguridad, así como proceder a efectuar las auditorías regulares ordinarias con la periodicidad y requisitos establecidos en el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, e implementar los proyectos de seguridad derivados de los informes de análisis de riesgos efectuados de conformidad con lo establecido en el Anexo II del precitado Real Decreto, todo ello con el fin de solventar los riesgos y vulnerabilidades a que se encuentran expuestos los SISS.
23. Efectuar las auditorías periódicas requeridas en materia de protección de datos personales con el fin de lograr una mayor adecuación de los SISS a las disposiciones que les resultan de aplicación, evitando los riesgos y vulnerabilidades existentes en la actualidad.
24. Adaptar a este servicio común el modelo de protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo aprobado mediante Resolución de 28 de julio de 2011, de la Secretaría para la Función Pública por la que se aprobó y publicó el Acuerdo de 27 de julio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, así como proceder a la aprobación de procedimientos e instrucciones que garanticen su implantación.
25. En virtud de los principios de ahorro, eficiencia energética y función ejemplarizante de las Administraciones Públicas consagrados en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la GISS debería realizar auditorías energéticas que permitan conocer el consumo

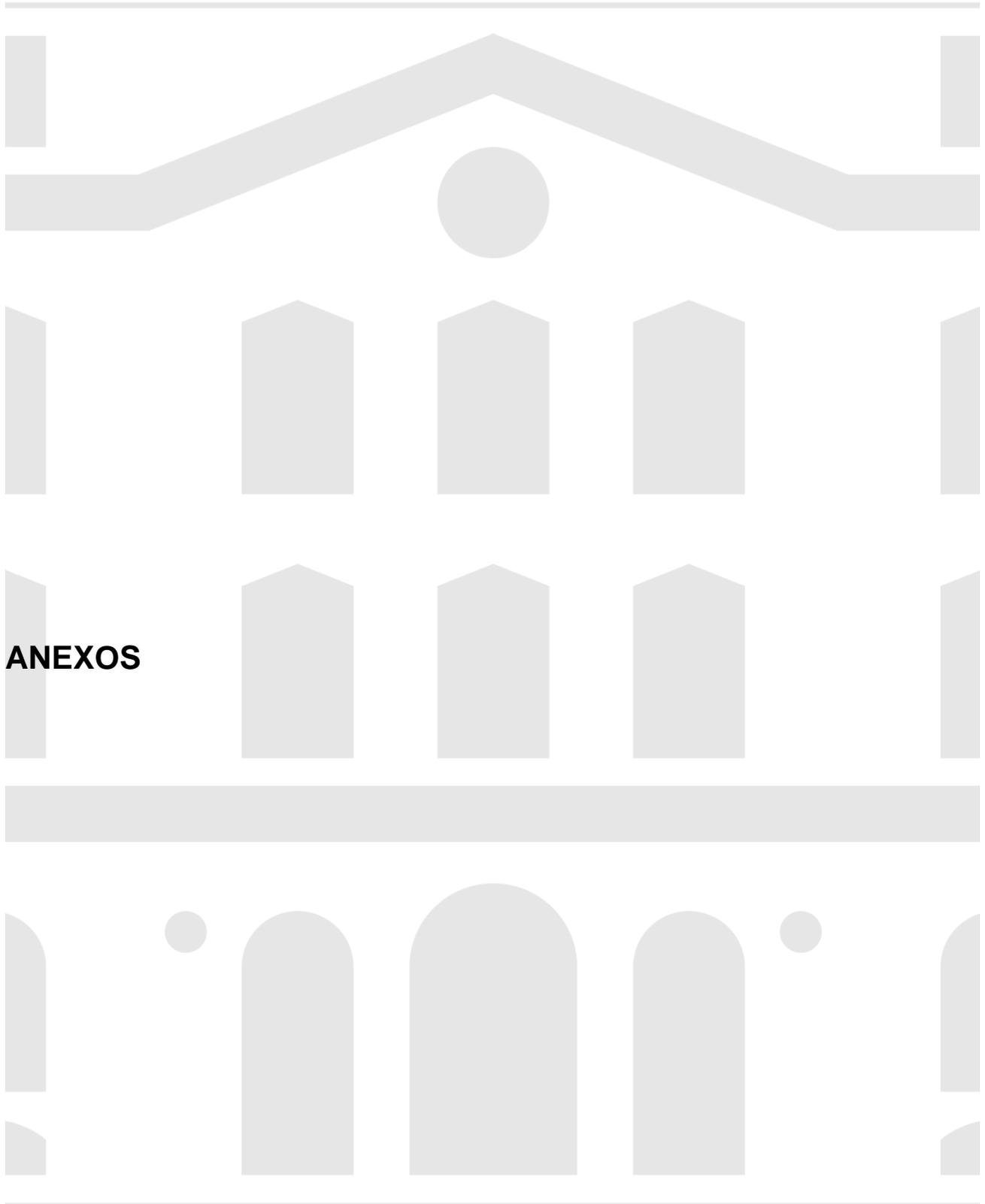
real de sus edificios e instalaciones, así como implantar programas estratégicos y manuales de procedimiento con el objetivo de alcanzar el mayor ahorro energético posible y, con ello, lograr la certificación energética adecuada de sus edificios.

Madrid, 28 de julio de 2022

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in purple ink, consisting of a stylized 'E' followed by a series of wavy lines and a vertical stroke on the right.

Enriqueta Chicano Jávega



RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	ESQUEMA DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE CARÁCTER INFORMÁTICO.....	185
ANEXO 2	CONTRATOS DE SERVICIOS DE CARÁCTER INFORMÁTICO	187
ANEXO 3	OTROS SERVICIOS DE CARÁCTER INFORMÁTICO CONTRATADOS POR LA GISS.....	190
ANEXO 4	SISTEMAS DE DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LOS SERVICIOS OBJETO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS INFORMÁTICOS ANALIZADOS.....	191
ANEXO 5	VALORACIÓN DE CRITERIOS SUJETOS A JUICIOS DE VALOR.....	192
ANEXO 6	DESCUENTOS OFERTADOS POR LAS EMPRESAS SOBRE LOS PRECIOS ESTIMADOS POR LA GISS	193
ANEXO 7	MUESTRA ANALIZADA CONTRATACIÓN MENOR.....	196

ESQUEMA DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE CARÁCTER INFORMÁTICO
Periodo 2014/2021

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
08/11/2013			07/11/2017	12/02/2018		Lote 1	11/02/2022
<p>7201/13G: Desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones informáticas de las <u>Entidades Gestoras, Servicios Comunes e Intervención General de la Seguridad Social</u>, mediante la prestación de los servicios de análisis, diseño, construcción, pruebas y documentación de aplicaciones 40.460.114,42 euros Adj.: UTE 1 (empresas 1 y 2)</p>			<p>CON:</p>		<p>7201/17G: Desarrollo y mantenimiento de aplicaciones necesarios en el <u>INSS</u> 26.568.976,52 euros Adj.: UTE 11 (empresas 4, 6 y 7)</p>		
				22/11/2017		Lote 2	21/11/2021
					<p>7201/17G: Desarrollo y mantenimiento de aplicaciones necesarios en el <u>ISM</u> 8.167.975,00 euros Adj.: UTE 10 (1, 2 Y 5)</p>		
			07/10/2017	06/10/2018	01/11/2018		31/10/2022
			<p>7202/17G: Servicio de gestión y soporte técnico de sistemas de información <u>INSS</u> 1.144.617,41 euros Adj.: Empresa 6</p>		<p>7202/18: Servicios de operación, gestión y soporte técnico de los sistemas de información <u>GISS</u> 46.280.541,22 euros Adj.: UTE 12 (empresas 2, 6, 9 y 11)</p>		
01/11/2014				31/10/2018			
<p>7202/14G: Servicios de operación, gestión y soporte técnico de los sistemas de información de la <u>GISS</u> 25.064.751,49 euros Adj.: UTE 2 (empresas 2, 6, 9 y 11)</p>							
22/11/2014		Lote 1		21/11/2018		Lote 1	01/04/2023
<p>7201/14G: Servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones de <u>TGSS</u> 37.879.538,84 euros Adj.: UTE 3 (empresas 1 y 2)</p>					Prór. extr.	<p>7206/18: Servicios de los sistemas de información necesarios en la <u>TGSS</u> y en el <u>Servicio Jurídico de la Seguridad Social</u> 39.131.593,72 euros Adj.: Empresa 15 (grupo empresarial 1)</p>	
01/12/2014		Lote 2		30/11/2018		Lote 2	01/04/2023
<p>7201/14G: Servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones de <u>INSS</u> y de <u>IGSS</u> 16.467.192,51 euros Adj.: UTE 4 (empresas 1, 2 y 10)</p>					Prór. extr.	<p>7206/18: Servicios de desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información necesarios en el <u>INSS</u> 6.329.377,72 euros Adj.: UTE 13 (empresas 2 y 3)</p>	
01/12/2014		Lote 3		30/11/2018		Lote 3	01/04/2023
<p>7201/14G: Servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones de <u>GISS</u> 26.129.001,46 euros Adj.: Empresa 11</p>					Prór. extr.	<p>7206/18: Servicios de desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información necesarios en la <u>GISS</u> 30.450.425,95 euros Adj.: Empresa 11</p>	
01/12/2014		Lote 4		30/11/2018		Lote 4	01/04/2023
<p>7201/14G: Control de calidad del software 6.292.000,00 euros Adj.: UTE 5 (empresas 13 y 14)</p>					Prór. extr.	<p>7206/18: Servicios de desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información necesarios: modelo de calidad y ciclo de vida 9.643.284,15 euros Adj.: UTE 15 (empresas 13 y 14)</p>	
						Lote 5	01/04/2023
						Lote 6	01/04/2023
						<p>7206/18: Soporte a la oficina de proceso, a la gobernanza de las infraestructuras tecnológicas y a la oficina gestora del desarrollo gestionado 1.367.509,86 euros Adj.: Empresa 13</p>	

Anexo 1 2/2

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
		01/07/2016				30/06/2020	08/09/2020 07/03/2022
		7201/16G L1: Servicios desarrollo y mantenimiento de aplicaciones ALFA/IRISS/ATRIUM necesarios en el INSS 8.745.441,01 euros Adj.: UTE 6 (empresas 1, 2 y 3)				Prór. extr. 2020/ 8104	7201/20: Desarrollo de aplicaciones ALFA/IRISS/ATRIUM- INSS 10.089.704,06 euros Adj.: Emp.15
		18/07/2016				17/07/2020	08/09/2020 07/03/2022
		7201/16G L2: Servicios desarrollo y mantenimiento de aplicaciones SARTIDO Y CATT SIEBEL necesarios en el INSS 4.718.265,00 euros Adj.: Empresa 4				Prór. extr. 2020/ 8108	7201/20: Desarrollo de aplicaciones SARTIDO/ CATT SIEBEL- INSS 6.285.199,23 euros Adj.: Emp. 4
		11/07/2016				10/07/2020	08/09/2020 07/03/2022
		7201/16G L3: Servicios de soporte a la coordinación y a la normalización necesarios en el INSS 1.877.666,87 euros Adj.: UTE 7 (empresas 2 y 3)				Prór. extr. 2020/ 8108	7201/20: Coordinación de proyectos y acciones horizontales – INSS 2.108.783,16 euros Adj.: Emp. 19
		24/01/2017		23/01/2019		07/05/2019	06/05/2023
		7202/16G L1: Servicios de soporte a la innovación 1.771.285,12 euros Adj.: UTE 8 (empresas 6, 7 y 8)				7205/18: Soporte estudio, diseño y apoyo técnico a la innovación de sistemas 3.542.492,80 euros Adj.: Empresa 16	
		24/01/2017		23/01/2019		26/11/2019	25/11/2023
		7202/16G L2: Servicios de soporte a proyectos 375.465,31 euros Adj.: Empresa 4				7209/18: Soporte a la gestión de proyectos de la GISS 587.769,60 euros Adj.: Empresa 4	
		05/11/2016		04/11/2018		01/03/2019	28/02/2023
		7202/16G L3: Servicios de soporte a la seguridad de la información 2.763.301,20 euros Adj.: Empresa 9			CON.*	7207/18 L1: Soporte a la seguridad de la información 6.398.537,50 euros Adj.: Empresa 15 (grupo empresarial 1)	
		24/01/2017		23/01/2019		01/03/2019	28/02/2023
		7202/16G L4: Servicios de soporte a la gestión de la comunicación 335.965,21 euros Adj.: Empresa 4				7207/18 L2: Gestión de incidentes de seguridad 921.536,00 euros Adj.: Empresa 9	
		15/02/2017		14/02/2019		27/08/2019	26/08/2021
		7203/16G L1: Servicio de consultoría y apoyo 1.294.850,04 euros Adj.: Empresa 5				2019/7201: Soporte a la gestión de la comunicación interna 344.800,27 euros Adj.: Empresa 17 (grupo empresarial 2)	
		31/12/2016		30/12/2018		23/04/2019	22/04/2023
		7203/16G L2: Servicios de atención al usuario 701.166,61 euros Adj.: UTE 9 (empresas 10 y 12)				7208/18 L1: Servicio de consultoría y apoyo 2.812.269,90 euros Adj.: UTE 16 (empresas 2 y 14)	
						23/04/2019	22/04/2023
						7208/18 L2: Servicio de atención al usuario 1.291.56,71 euros Adj.: Empresa 18	
						11/01/2020	10/01/2022
						2019/7202: Consultoría estratégica y apoyo técnico a la transformación digital 441.589,50 euros Adj.: Empresa 7	

CON.*: Expediente de convalidación del Consejo de Ministros.

Prór. extr.: Prórroga extraordinaria (artículo 29.4 in fine LCSP).

Adj.: Empresa adjudicataria.

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

CONTRATOS DE SERVICIOS DE CARÁCTER INFORMÁTICO
Años 2018/2019
(En euros)

N.º Orden	N.º Expediente	Objeto	Procedimiento	Empresa adjudicataria	Total ejecutado 2018	Total ejecutado 2019
1	7201/13G	Desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones informáticas de Entidades Gestoras, Servicios Comunes e Intervención General de la Seguridad Social mediante la prestación de los servicios de análisis, diseño, construcción, pruebas y documentación.	Abierto	UTE 1	2.720.773,16	-
2	7202/14G	Prestación de los servicios de operación, gestión y soporte técnico de los sistemas de información de la GISS que soportan las aplicaciones informáticas de las EEGG, SSCC e IGSS.	Abierto	UTE 2	11.600.422,64	-
3	7201/14G Lote 1	Prestación de los servicios de carácter informático necesarios para el desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones de la TGSS.	Abierto	UTE 3	20.476.452,03	6.902.963,58
	7201/14G Lote 2	Prestación de los servicios de carácter informático necesarios para el desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones del INSS y la IGSS.	Abierto	UTE 4	9.054.818,90	2.808.945,45
	7201/14G Lote 3	Prestación de los servicios de carácter informático necesarios para el desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones de la GISS.	Abierto	Empresa 11	13.270.672,61	3.573.191,71
	7201/14G Lote 4	Realización de los trabajos necesarios para asegurar la calidad de los aplicativos que dan servicio a las EEGG, los SSCC y la IGSS.	Abierto	UTE 5	2.917.392,78	862.781,96
4	7113/16	Servicio de soporte de documentación.	Abierto	Empresa 4	19.671,28	-
5	7201/16G Lote 1	Realización de trabajos de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas necesarios en el INSS: ALFA/IRISS/ATRIUM.	Abierto	UTE 6	5.178.115,19	4.809.797,65
	7201/16G Lote 2	Realización de trabajos de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas necesarios en el INSS: SARTIDO/CATT/SIEBEL.	Abierto	Empresa 4	2.067.645,34	2.289.359,05
	7201/16G Lote 3	Soporte a la coordinación y a la normalización.	Abierto	UTE 7	851.585,00	932.168,29
6	7202/16G Lote 1	Realización de los servicios de carácter informático necesarios para dar soporte a la GISS: Servicios de soporte a la innovación.	Abierto	UTE 8	1.599.910,87	226.238,21
	7202/16G Lote 2	Realización de los servicios de carácter informático necesarios para dar soporte a la GISS: Servicios de soporte a proyectos.	Abierto	Empresa 4	316.061,54	43.951,00
	7202/16G Lote 3	Realización de los servicios de carácter informático necesarios para dar soporte a la GISS: Servicios de soporte a la seguridad de la información.	Abierto	Empresa 9	2.280.073,02	0,00
	7202/16G Lote 4	Realización de los servicios de carácter informático necesarios para dar soporte a la GISS: Servicios de soporte a la gestión de la comunicación.	Abierto	Empresa 4	275.359,10	33.874,13

Anexo 2 2/3

N.º Orden	N.º Expediente	Objeto	Procedimiento	Empresa adjudicataria	Total ejecutado 2018	Total ejecutado 2019
7	7203/16G Lote 1	Prestación del servicio de Atención al Usuario y del servicio de Consultoría y Apoyo a la dirección de las áreas de Relaciones con el Cliente y Unidades Provinciales de Informática, de Logística y de Coordinación de la Atención al Usuario, en relación con las infraestructuras y los servicios tecnológicos soportados por la GISS: Servicio de consultoría y apoyo.	Abierto	Empresa 5	1.170.271,47	220.864,39
	7203/16G Lote 2	Prestación del servicio de Atención al Usuario y del servicio de Consultoría y Apoyo a la dirección de las áreas de Relaciones con el Cliente y Unidades Provinciales de Informática, de Logística y de Coordinación de la Atención al Usuario, en relación con las infraestructuras y los servicios tecnológicos soportados por la GISS: Servicio de atención al usuario.	Abierto	UTE 9	758.689,37	56.545,70
8	3131/17G	Soporte técnico de MICROSOFT.	Contrato menor	Empresa 20	21.175,00	-
9	5119/17G	Servicio de auditoría eIDAS.	Negociado	Empresa 21	64.735,00	-
10	5124/17G	Ampliación de la plataforma TERADATA, del mantenimiento de dicha plataforma y de servicios profesionales de soporte.	Negociado	Empresa 22	222.483,87	252.890,00
11	7111/17G	Servicios necesarios para la adaptación de las aplicaciones SARTIDO al gestor documental SGDA de la GISS.	Abierto	Empresa 4	760.725,00	1.412.774,99
12	7201/17G Lote 1	Realización de trabajos de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas necesarios en el INSS.	Abierto	UTE 11	7.433.516,68	13.261.699,26
	7201/17G Lote 2	Realización de trabajos de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas necesarios en el ISM.	Abierto	UTE 10	3.964.497,53	4.082.583,62
13	7202/17G	Prestación de los servicios de operación, gestión y soporte técnico de la red de datos y microinformática que soportan las aplicaciones informáticas de los SSCC del INSS.	Abierto	Empresa 6	1.049.232,58	-
14	9201/17G	Servicios necesarios para la implantación de una oficina técnica-centro de competencia para analítica de datos en el ámbito de la Seguridad Social.	Cont. Centralizada	Empresa 11	373.974,03	-
15	5106/18	Servicio de revisión de auditorías y certificación de la GISS respecto al Reglamento eIDAS	Negociado	Empresa 21	0,00	36.300,00
16	5102/18G	Suministro y mantenimiento de productos software AG.	Negociado	Empresa 2	472.908,58	505.385,87
17	7111/18 Lote 2	Prestación de los servicios de soporte y mantenimiento de la plataforma Microstrategy instalada en la GISS, así como la prestación de servicios profesionales Microstrategy para el desarrollo de distintas soluciones de BI y su adaptación a los requerimientos específicos de la GISS: Servicios profesionales Microstrategy para desarrollo.	Abierto	Empresa 23	-	166.500,16
18	7202/18	Prestación de los servicios de carácter informático necesarios para dar soporte a la GISS en la gestión y realización de los servicios de relaciones con las UPI's y Atención al Cliente, Logística y Atención al Usuario, relativos a las infraestructuras y los servicios tecnológicos soportados por la GISS.	Abierto	UTE 12	1.120.182,45	19.074.807,11
19	7205/18	Realización de los servicios de carácter informático necesarios para dar soporte a la GISS en la realización de estudios, diseños y apoyo técnico a la innovación de los sistemas de información de la Seguridad Social.	Abierto	Empresa 16	-	919.379,00

Anexo 2 3/3

N.º Orden	N.º Expediente	Objeto	Procedimiento	Empresa adjudicataria	Total ejecutado 2018	Total ejecutado 2019
20	7206/18 Lote 1	Prestación de los servicios de carácter informático necesarios para el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información de la TGSS y SJSS.	Abierto	Empresa 15	-	12.848.346,51
	7206/18 Lote 2	Prestación de los servicios de carácter informático necesarios para el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información del INSS.	Abierto	UTE 13	-	2.090.422,24
	7206/18 Lote 3	Prestación de los servicios de carácter informático necesarios para el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información de la IGSS.	Abierto	UTE 14	-	3.991.414,25
	7206/18 Lote 4	Prestación de los servicios de carácter informático necesarios para el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información de la GISS.	Abierto	Empresa 11	-	7.400.251,30
	7206/18 Lote 5	Prestación de los servicios del modelo de calidad y ciclo de vida de GISS.	Abierto	UTE 15	-	2.316.359,24
	7206/18 Lote 6	Soporte a la oficina de procesos, a la gobernanza de las infraestructuras tecnológicas y a la oficina gestora del desarrollo gestionado.	Abierto	Empresa 13	-	373.370,08
21	7207/18 Lote 1	Prestación de los servicios de asistencia técnica para la gestión de la seguridad de los Sistemas de Información de la Seguridad Social que son competencia de la GISS: Servicio de soporte a la seguridad de la información.	Abierto	Empresa 15	-	1.911.582,87
	7207/18 Lote 2	Prestación de los servicios de asistencia técnica para la gestión de la seguridad de los Sistemas de Información de la Seguridad Social que son competencia de la GISS: Servicio de gestión de incidentes.	Abierto	Empresa 9	-	345.575,97
22	7208/18 Lote 1	Prestación de los servicios de carácter informático necesarios para dar soporte a la GISS en la gestión y realización de los servicios de relaciones con las UPI's y Atención al Cliente, Logística y Atención al Usuario, relativos a las infraestructuras y los servicios tecnológicos soportados por la GISS: Servicio de Consultoría y Apoyo.	Abierto	UTE 16	-	787.198,74
	7208/18 Lote 2	Prestación de los servicios de carácter informático necesarios para dar soporte a la GISS en la gestión y realización de los servicios de relaciones con las UPI's y Atención al Cliente, Logística y Atención al Usuario, relativos a las infraestructuras y los servicios tecnológicos soportados por la GISS: Servicio de Atención al Usuario.	Abierto	Empresa 18	-	391.056,11
23	7403/18	Contratación del servicio de auditoría y certificación de los servicios de confianza prestados por la Autoridad de Certificación de la GISS (ACGISS) según lo establecido en el Reglamento eIDAS.	Abierto	Empresa 24	-	42.834,00
24	2019/5103	Servicio de mantenimiento, actualización y soporte Premium de licencias SAS de la GISS.	Negociado	Empresa 25	-	105.045,84
25	2019/7201	Realización de los servicios de soporte a la gestión de la comunicación interna en la GISS.	Abierto	Empresa 17	-	71.121,45
Total ejecutado en el ejercicio					90.041.345,02	95.147.579,73

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

OTROS SERVICIOS DE CARÁCTER INFORMÁTICO CONTRATADOS POR LA GISS
Años 2018/2019

Modelo de asistencia técnica basado en horas y categorías	
Apoyo a la coordinación y a la normalización que se establecen en el INSS.	7201/16G Lote 3
Apoyo técnico a la innovación en los sistemas de información de la GISS.	7205/18
Soporte al modelo de calidad y ciclo de vida.	7206/18 Lote 5
Soporte técnico de los sistemas de información de la GISS que soportan las aplicaciones informáticas de la Seguridad Social.	7202/18
Apoyo técnico a las oficinas de procesos, de infraestructuras tecnológicas y de desarrollo gestionado.	7206/18 Lote 6
Mantenimiento y gestión de la seguridad de los sistemas de información.	7207/18 Lote 1
Consultoría y apoyo técnico a la oficina de unidades provinciales y relaciones.	7208/18 Lote 1
Apoyo técnico a proyectos.	7209/18
Apoyo técnico a la comunicación interna en la GISS.	2019/7201
Modelo de servicio gestionado basado en ANS con un importe fijo mensual	
Operación y gestión de los sistemas de información de la GISS que soportan las aplicaciones informáticas de la Seguridad Social.	7202/18
Apoyo al modelo de calidad y ciclo de vida.	7206/18 Lote 5
Soporte experto.	7206/18 Lote 4
Soporte a incidencias y administración de seguridad.	7207/18 Lote 1
Servicio de gestión de incidentes de seguridad.	7207/18 Lote 2
Atención al usuario.	7208/18 Lote 2
Servicio gestionado de la comunicación.	2019/7201
Modelo de servicio gestionado basado en la estimación de UT	
Estudios y diseños de los sistemas de información de la GISS.	7205/18
Pruebas asociadas al aseguramiento y control de calidad.	7206/18 Lote 5
Análisis y mejora de la seguridad de sistemas de información.	7207/18 Lote 1
Cartera de proyectos.	7209/18

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

SISTEMAS DE DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LOS SERVICIOS OBJETO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS INFORMÁTICOS ANALIZADOS

Sistemas de precios a tanto alzado				
N.º de orden	Determinación del precio	Expediente	Lotes	Servicios
1	Cuota fija: importe anual	7201/17G	1 y 2	Cuota fija de correctivo (no cuantificado en presupuesto licitación)
		7206/18	1 a 4	
		7207/18	1	
		7201/17G	1 y 2	Cuota fija evolutivo pequeño (no cuantificado en presupuesto de licitación)
		7206/18	1 a 4	
		7207/18	1	
		7202/18	-	Servicio gestionado de operación y gestión de sistemas
		7206/18	4	Soporte experto
			5	Servicio gestionado de apoyo al modelo de calidad y ciclo de vida
		7207/18	1	Servicio de soporte a incidencias y administración de seguridad
2	Gestión de incidentes de seguridad			
Sistema de precios unitarios (tarifas por prestación de servicios)				
N.º de orden	Determinación del precio	Expediente	Lotes	Servicios
2	Esfuerzo estimado en unidades de trabajo (UT)	7201/16G	1 y 2	Diseño, construcción y documentación.
		7201/17G	1 y 2	
		7206/18	1 a 4	Diseño y construcción.
			5	Servicio de pruebas asociadas al aseguramiento y control de calidad.
		7207/18	1	Análisis y mejora de la seguridad de los sistemas de información. Diseño y construcción de componentes y aplicaciones de seguridad.
3	Esfuerzo estimado en horas de análisis/servicio	7201/16G	1 y 2	Proyectos llave en mano (no considerado en presupuesto licitación).
		7201/17G	1 y 2	
		7202/18	-	
		7207/18	1	
4	Esfuerzo estimado en horas baremadas (HB)	7206/18	1 a 4	Gestión de proyectos.
5	Horas efectivas por categoría profesional	7201/16G	1 y 2	Apoyo al análisis, pruebas y soporte al desarrollo.
			3	Servicio de apoyo a la coordinación y a la normalización.
		7201/17G	1 y 2	Consultoría, apoyo al análisis, pruebas y soporte al desarrollo.
			7202/18	-
		7206/18	1 a 4	Servicio de consultoría, apoyo al análisis, pruebas, soporte al desarrollo y soporte a la promoción entre entornos.
			5	Soporte al modelo de calidad y ciclo de vida.
		7207/18	1	Apoyo técnico a las oficinas de procesos, de infraestructuras tecnológicas y de gestión del desarrollo gestionado. Mantenimiento y gestión de la seguridad de los sistemas de información.

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

VALORACIÓN DE CRITERIOS SUJETOS A JUICIOS DE VALOR

Expediente	Lote	Ofertas	UTE / Empresas (*)	Puntuación			
				ATH	DG	SCN	MA
7201/16G	1	1 (Adjudicataria)	UTE 6: empresas 1, 2 y 3	18/20	20/20	-	-
		2	Empresa 10	0	0	-	-
7201/16G	2	1 (Adjudicataria)	Empresa 4	12/20	0	-	-
7201/16G	3	1 (Adjudicataria)	UTE 7: empresas 2 y 3	-	-	40/40	-
		2	Empresa 4	-	-	23,5/40	-
		3	Empresa 6	-	-	0	-
		4	Empresa 10	-	-	0	-
		5	Empresa 11	-	-	0	-
		6	Empresa 14	-	-	0	-
		7	Empresa a	-	-	0	-
		8	Empresa b	-	-	0	-
7201/17G	1	1 (Adjudicataria)	UTE 11 empresas 4, 6 y 7	12/20	0	-	-
		2	UTE empresas 1, 2 y 5	14/20	16/20	-	-
7201/17G	2	1 (Adjudicataria)	UTE 10: empresas 1, 2 y 5	16/20	14/20	-	-
		2	UTE empresas 14 y 16	14/20	0	-	-
		3	Empresa 11	14/20	0	-	-
7206/18	1	1 (Adjudicataria)	Empresa 15 (grupo empresa 1)	9/10	10/10	-	14/20
		2	Empresa 11	7/10	6/10	-	0
7206/18	2	1 (Adjudicataria)	UTE 13: empresas 2 y 3	9/10	10/10	-	18/20
		2	Empresa 1	9/10	10/10	-	14/20
		3	Empresa 11	7/10	6/10	-	0
		4	Empresas 4, 6 y 7	6/10	6/10	-	0
		5	Empresa 10	0	0	-	0
7206/18	3	1 (Adjudicataria)	UTE 13: Empresas 2 y 3	9/10	10/10	-	18/20
		2	Empresa 1	8/10	6/10	-	14/20
		3	Empresa 11	7/10	6/10	-	0
		4	Empresas 4, 6 y 7	6/10	6/10	-	0
		5	Empresa 10	0	0	-	0
7206/18	4	1 (Adjudicataria)	Empresa 11	13,5/15	8/10	-	9/15
		2	UTE empresas 4, 6 y 7	9/15	0	-	0
		3	UTE empresas 2, 3 y 23	9/15	6/10	-	13,5/15

(*) Las UTE sin número asignado no se llegaron a constituir al no resultar adjudicatarias. Las empresas referenciadas mediante letra no resultaron adjudicatarias en ningún contrato de servicios informáticos en el periodo analizado, por lo que no se ha procedido a su identificación.

ATH: Modelo de asistencia técnica por horas.

DG: Modelo de desarrollo gestionado

SCN: Modelo del servicio de apoyo a la coordinación y a la normalización

MA: Metodología modernización de aplicaciones.

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

DESCUENTOS OFERTADOS POR LAS EMPRESAS SOBRE LOS PRECIOS ESTIMADOS POR LA GISS

Expediente	Lote	Ofertas	UTE / Empresas (*)	O.D.(**)	% descuento				Cuota de correctivo	
					AT-horas	DG y SG-UT	GP-HB	SG-TA	Año 1	Año 2
7201/16G	1	1 (Adjudicataria)	UTE 6 (Empresas 1, 2 y 3)		14,10	28,01	-	-	0/7	0/7
		2	Empresa 10	O.D.	30,00	41,00	-	-	0/7	5/7
	2	1 (Adjudicataria)	Empresa 4		10,00	10,00	-	-	0/7	0/7
7201/16G	3	1 (Adjudicataria)	UTE 7 (empresas 2 y 3)		25,58	-	-	-	-	-
		2	Empresa 4		31,00	-	-	-	-	-
		3	Empresa 6		31,85	-	-	-	-	-
		4	Empresa 10		24,01	-	-	-	-	-
		5	Empresa 11		34,00	-	-	-	-	-
		6	Empresa 14		24,93	-	-	-	-	-
		7	Empresa d		11,25	-	-	-	-	-
		8	Empresa e		30,00	-	-	-	-	-
7201/17G	1	1 (Adjudicataria)	UTE 11 (Empresas 4, 6 y 7)	O.D.	33,00	37,50	-	-	7/7	7/7
		2	UTE (Empresas 1, 2 y 5)		14,20	28,20	-	-	7/7	7/7
7201/17G	2	1 (Adjudicataria)	UTE 10 (Empresas 1, 2 y 5)		17,90	28,20	-	-	7/7	7/7
		2	UTE (Empresas 14 y 16)	O.D.	34,00	33,50	-	-	2/7	4/7
		3	Empresa 11		15,00	20,00	-	-	7/7	7/7
7202/18	-	1 (Adjudicataria)	UTE 12 (Empresas 2, 6, 9 y 11)		16,00	-	-	16,00	-	-
7206/18	1	1 (Adjudicataria)	Empresa 15		17,99	37,01	48,00	-	0,00	
		2	Empresa 11		10,00	21,50	20,50	-	0,00	

Anexo 6 2/3

Expediente	Lote	Ofertas	UTE / Empresas	O.D.	% descuento				Cuota de correctivo	
					AT-horas	DG y SG-UT	GP-HB	SG-TA	Año 1	Año 2
7206/18	2	1 (Adjudicataria)	UTE 13 (Empresas 2 y 3)		12,60	35,20	45,60	-	0,00	
		2	Empresa 1		15,17	36,73	47,11	-	0,00	
		3	Empresa 11		10,00	29,00	24,00	-	0,00	
		4	Empresas 4, 6 y 7		32,20	34,20	34,20	-	0,00	
		5	Empresa 10		25,00	38,00	40,00	-	0,00	
7206/18	3	1 (Adjudicataria)	UTE 13 (Empresas 2 y 3)		13,00	36,03	45,04	-	0,00	
		2	Empresa 1		12,00	34,00	43,00	-	0,00	
		3	Empresa 11		17,00	35,00	31,00	-	0,00	
		4	Empresas 4, 6 y 7		32,20	34,20	34,20	-	0,00	
		5	Empresa 10		25,00	38,00	40,00	-	0,00	
7206/18	4	1 (Adjudicataria)	Empresa 11		22,80	40,00	38,00	51,00	0,00	
		2	UTE (Empresas 4, 6 y 7)		25,00	27,50	30,20	35,00	0,00	
		3	UTE (Empresas 2, 3 y 23)		15,02	41,07	49,75	50,03	0,00	
7206/18	5	1 (Adjudicataria)	UTE 15 (Empresas 13 y 14)		20,00	33,00	-	70,00	-	
		2	Empresa 16		19,38	30,00	-	50,00	-	
		3	Empresa g		26,94	20,51	-	29,04	-	
7206/18	6	1 (Adjudicataria)	Empresa 13		32,00	-	-	-	-	
		2	Empresa 14		25,03	-	-	-	-	
		3	Empresa h	O.D.	43,00	-	-	-	-	
		4	Empresa i		23,20	-	-	-	-	
		5	Empresa j		21,40	-	-	-	-	
		6	Empresa k		28,11	-	-	-	-	

Anexo 6 3/3

Expediente	Lote	Ofertas	UTE / Empresas	O.D.	% descuento				Cuota de correctivo	
					AT-horas	DG y SG-UT	GP-HB	SG-TA	Año 1	Año 2
7207/18	1	1 (Adjudicataria)	Empresa 15 (grupo de empresas 1)		30,98	36,51	-	410.927,52	-	-
							35,51			-
	2	2	Empresa 9		32,00	40,00	-	596.000,00	-	-
							40,00			-
	2	1 (Adjudicataria)	Empresa 9		-	-	-	761.600,00	-	-
		2	Empresa 15 (grupo de empresas 1)		-	-	-	856.528,00	-	-
		3	Empresa 5		-	-	-	1.119.775,00	-	-
		4	Empresa 7		-	-	-	1.086.640,00	-	-
		5	Empresa 8		-	-	-	935.529,74	-	-
		6	Empresa 13		-	-	-	1.141.865,00	-	-
		7	Empresa 14		-	-	-	999.998,00	-	-
		8	Empresa 16		-	-	-	1.038.639,00	-	-
		9	Empresa l		-	-	-	1.059.135,61	-	-
		10	Empresa m		-	-	-	882.398,00	-	-
		11	Empresa n		-	-	-	956.595,00	-	-
12		Empresa ñ		-	-	-	1.171.952,40	-	-	
13		Empresa o		-	-	-	1.194.874,00	-	-	
14	Empresa p		-	-	-	854.974,83	-	-		
Porcentaje medio de descuento					22,97	32,65	38,04	43,01	n/a	

(*) Las UTE sin número asignado no se llegaron a constituir al no resultar adjudicatarias. Las empresas referenciadas mediante letra no resultaron adjudicatarias en ningún contrato de servicios informáticos en el periodo analizado, por lo que no se ha procedido a su identificación.

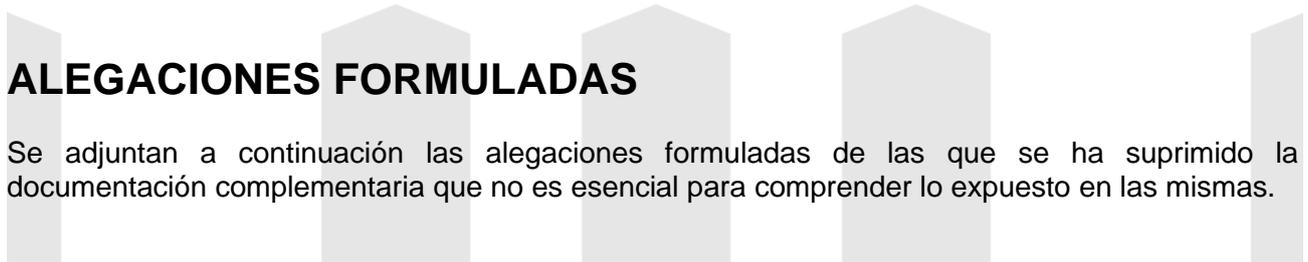
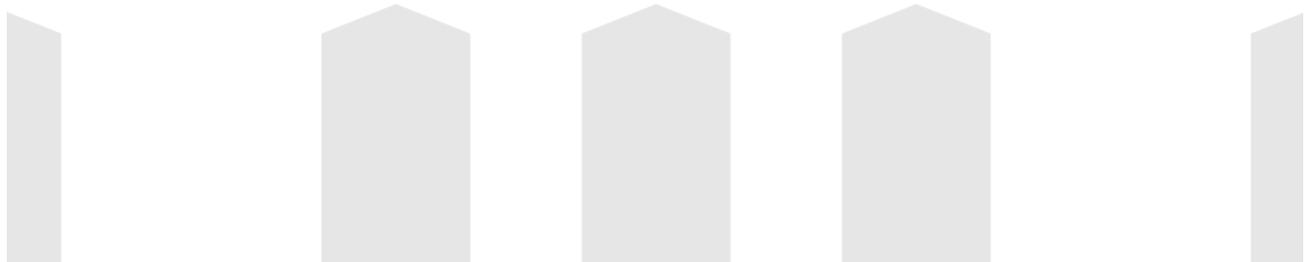
(**) O.D.: Oferta desproporcionada.

Elaboración: Tribunal de Cuentas.

MUESTRA ANALIZADA CONTRATACIÓN MENOR
(En euros)

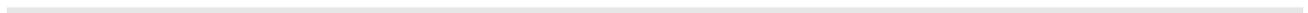
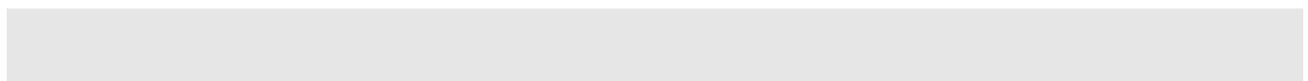
N.º Expediente	Objeto	Importe Adjudicación (IVA no incluido)
2018/1340	Póliza de "Responsabilidad Civil Profesional" a favor de los empleados.	14.224,10
2019/1502	Curso "Siebel Tools Rel 15.5" al personal GISS.	14.773,50
2019/1503	Curso "Siebel Application Administration 15.5".	14.935,00
2018/1204	Adquisición diverso material de fontanería.	17.990,00
2019/1510	Adquisición diverso material de fontanería para reparaciones.	14.990,00
2018/1202-1	Adquisición diverso material de ferretería.	7.024,79
2018/1202-2	Adquisición diverso material de ferretería.	1.371,07
2018/1202-3	Adquisición diverso material de ferretería.	9.054,13
2019/1407-1	Adquisición diverso material de ferretería.	6.990,00
2019/1407-2	Adquisición diverso material de ferretería.	8.000,00
2018/1203	Adquisición diverso material de electricidad.	17.990,00
2019/1406	Adquisición diverso material de electricidad.	14.990,00
2018/1205	Adquisición diverso material de electrónica de red.	17.990,00
2019/1509	Adquisición diverso material de electrónica de red para reparaciones.	14.990,00
2019/1539	Contratación de un seguro de responsabilidad civil.	14.224,10
2019/1540	Seguro colectivo de accidentes para el personal de la GISS.	12.865,18
2018/1341	Póliza de "Seguro Colectivo de Accidentes".	12.865,18
2019/1532-1	Cena institucional durante las jornadas de informática Alicante.	5.045,45
2018/1327	Jornadas de dinamización para directivos Ávila.	6.000,00
2018/1315-3	Jornadas de las Unidades Provinciales de Informática Pozuelo.	10.000,00
2018/1315-2	Jornadas de las Unidades Provinciales de Informática Pozuelo.	3.825,00
2018/1337-2	Jornadas informativas para los responsables de las UPI's Córdoba.	9.925,62
2018/1337-1	Jornadas informativas para los responsables de las UPI's Córdoba.	3.280,00
2019/1534	Evaluación de la calidad del ambiente interior de los edificios de la GISS.	13.100,00
2018/1329	Auditoría del Plan de Gestión Sostenible del Agua.	845,50
2018/1334	Curso de formación sobre la herramienta de robotización de procesos (RPA).	14.500,00
2019/3123	Mantenimiento licencias robotización (RPA) BLUE PRISM.	14.900,00
2018/3505	Adquisición licencias herramienta robotización (RPA).	9.089,00
2019/1516	Elaboración del nuevo plan de formación de la GISS.	14.400,00
2019/3511	Etiquetado e inventario de 5.850 ordenadores personales destino GISS.	12.987,00

Elaboración: Tribunal de Cuentas.



ALEGACIONES FORMULADAS

Se adjuntan a continuación las alegaciones formuladas de las que se ha suprimido la documentación complementaria que no es esencial para comprender lo expuesto en las mismas.



RELACIÓN DE ALEGANTES

1. SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES
2. GERENTE DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
3. EX GERENTE DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



TRIBUNAL DE CUENTAS

**ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES**



OFICIO

S/REF: S 202200200000627

FECHA: 24 de Junio de 2022

ASUNTO: FISCALIZACIÓN INTEGRAL DE LA GERENCIA DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL,
EJERCICIOS 2018 Y 2019

DESTINATARIO: **SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN. DEPARTAMENTO DE LA PROTECCIÓN Y
PROMOCIÓN SOCIAL.**

Acusamos recibo del oficio de ese Tribunal de Cuentas, del pasado 30 de mayo, mediante el que informa a esta Secretaría de Estado de la disponibilidad en su sede electrónica del Anteproyecto de informe de fiscalización integral de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, ejercicios 2018 y 2019, otorgando plazo para formular alegaciones.

A la vista del contenido del anteproyecto, y teniendo en cuenta la recomendaciones que en el mismo se efectúan al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y las situaciones que las motivan según ha puesto de manifiesto ese Tribunal, esta Secretaría de Estado, dentro del ámbito de su competencia, analizará las vías de actuación para ponerlas en práctica, al objeto de impulsar aquellas medidas que para ello puedan resultar idóneas.

EL SECRETARIO DE ESTADO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES

Firmado electronicamente por: ARROYO
MARTINEZ ISRAEL

Israel Arroyo Martínez



**ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL GERENTE DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**



**ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO INFORME DE FISCALIZACIÓN INTEGRAL DE LA GERENCIA DE
INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIOS 2018 Y 2019**

GERENCIA DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (GISS)

El pasado 1 de junio de 2022 se recibió en la Gerencia de Informática de la Seguridad Social el Anteproyecto de informe de fiscalización integral de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, ejercicios 2018 y 2019. Una vez finalizado el estudio de este informe esta Gerencia de Informática de la Seguridad Social realiza, respecto a las conclusiones de este, las siguientes

ALEGACIONES

I. RELATIVAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS

FONDOS FEDER

En lo referente a la documentación justificativa de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) que no han sido facilitados a este Tribunal los informes de auditoría emitidos por la autoridad competente. En este sentido se adjuntan a estas alegaciones la petición nº 14 realizada por el Tribunal de Cuentas, así como Informe de la auditoría de operaciones sobre Operación SEGURIDAD_SOCIAL_DIGITAL_AN –Seguridad Social Digit@l en Andalucía del Programa Operativo de FEDER realizado por la Intervención General de la Seguridad Social que se aportó como respuesta a esta petición.

INVENTARIO

La GISS fue creada mediante Orden de 8 de enero de 1980, del entonces Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, como servicio común del sistema de Seguridad Social carente de personalidad jurídica con el fin de *“dirigir, coordinar y controlar la creación, composición y actuación de los servicios de informática y de proceso de datos de las distintas Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social”*.

A partir de la entrada en vigor de la Ley 3/2017 la GISS tiene naturaleza de servicio común de la Seguridad Social con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, con nivel orgánico de subdirección general, adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

Los bienes con los que, hasta ese momento, contaba la GISS para el ejercicio de sus funciones eran parte del patrimonio gestionado por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). En el instante que la GISS adquiere personalidad jurídica propia se comienza la creación y traspaso a la GISS de estos bienes provenientes del inventario de la TGSS. La gran mayoría de los elementos que se han detectado en la fiscalización con apuntes globales, sin desagregar, con descripción confusa provienen



de ese traspaso. Desde el año 2019 se viene trabajando en la depuración de estos elementos del inventario para lograr una identificación clara de los mismos.

La GISS pretende abordar en el futuro próximo una auditoria externa que permita la depuración completa de todos los elementos del inventario, tanto los de naturaleza informática como no informática. Asimismo, se va a proponer al resto de Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social el desarrollo de un sistema de información común al sistema para la gestión del inventario de todo el sistema de Seguridad Social.

En el punto 6 del apartado II.2.3.2. INMOVILIZADO INTANGIBLE se recoge que las aplicaciones informáticas que prestan su potencial de servicios en entidades distintas a la GISS, a pesar de que hayan sido financiadas con cargo a los créditos presupuestarios de este servicio común, de acuerdo con lo establecido en el Marco conceptual de la contabilidad de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social (puntos 4º y 5º de la APGCPSS) y en sus NRV, deben reflejarse contablemente en el balance de la entidad que obtenga rendimientos económicos o un potencial de servicios en el futuro, debiendo proceder la GISS al traspaso contable de los saldos correspondientes a las diferentes entidades.

En primer lugar, es necesario comentar que en las normas de reconocimiento y valoración en el apartado destinado a las aplicaciones informáticas se plantea que *“Se incluirá en el activo el importe satisfecho por los programas informáticos, el derecho al uso de los mismos, o el coste de producción de los elaborados por la propia entidad, cuando esté prevista su utilización en varios ejercicios”*. Es decir, parte del hecho que para que se tenga en cuenta como un activo intangible de la entidad es un requisito que este sea elaborado por la propia entidad. Esto no se corresponde con lo planteado en el informe, ya que quien ha elaborado y producido ese activo intangible ha sido la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y no las entidades gestoras.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta, que Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en su Disposición final trigésima primera apartado dos, modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y añade un nuevo artículo 74 bis, que en el punto 1 establece: *“La Gerencia de Informática de la Seguridad Social es un servicio común para la gestión y administración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de Seguridad Social, ...”*.

Las referidas tecnologías de la información y las comunicaciones están constituidas esencialmente por aplicaciones informáticas y equipos para el proceso de la información, por lo que el legislador otorga a la Gerencia de Informática de la Seguridad Social la gestión y administración única todos los estos elementos informáticos del Sistema de la Seguridad Social, en su calidad de servicio común, y con independencia de la entidad del Sistema que lo pueda estar utilizando.

A su vez, la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, y sin perjuicio del modelo de Gobernanza de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) establecido por el Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, atribuye a la Gerencia de Informática de la Seguridad Social en el punto 5º las siguientes funciones:

“...



e) La creación, custodia y administración de las bases de datos corporativas del sistema, así como los sistemas de seguridad y de confidencialidad.

f) La gestión y administración de los sistemas de información y de las redes de comunicaciones de la Seguridad Social.

g) El mantenimiento del inventario de recursos de la totalidad de los sistemas de información.

h) La gestión y tramitación de la contratación administrativa y privada del servicio común y la propuesta elaboración y suscripción de convenios de colaboración, con cargo a los presupuestos de la entidad, destinados al cumplimiento de sus fines, sin perjuicio de las competencias de las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social como titulares de los ficheros y bases de datos de la Seguridad Social.

i) La definición, creación, administración y gestión de la seguridad de los sistemas de información de la Seguridad Social, así como la definición, realización y seguimiento de auditorías informáticas, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Intervención General de la Seguridad Social en materia de control interno.

...”

Por ello, consideramos, que el fraccionamiento por entidades de las aplicaciones informáticas, y la consecuente asunción por dichas entidades de los correlativos gastos de mantenimiento, podría ser contrario al referido Real Decreto, a los principios del modelo de Gobernanza TIC establecido por el Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y a lo dispuesto en el citado artículo 74 de la Ley General de la Seguridad Social que establece la gestión y administración única de las tecnologías de la información por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

II. RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

En el punto 9 de este apartado de las conclusiones del informe se plantea la ausencia de un manual de procedimiento interno donde se concreten las funciones encomendadas a cada unidad de este servicio común relacionadas con la tramitación, gestión, seguimiento y control de la ejecución de los contratos. Asimismo, más adelante plantea que la GISS no ha implantado el expediente electrónico y tampoco dispone de una base de datos adecuada que refleje y posibilite el seguimiento de la información relativa a la tramitación, adjudicación y ejecución de los contratos.

Respecto a las cuestiones anteriormente mencionadas, hay que señalar que esta deficiencia ya había sido detectada por esta Gerencia de Informática de la Seguridad Social y, en este sentido, en julio de 2021 se comenzó a trabajar en la elaboración de los pliegos técnicos que dieron lugar al contrato para el suministro de una plataforma de gestión de expedientes de contratación, adjudicado el 9 de septiembre de 2021 mediante un contrato basado del Acuerdo Marco 13/2018- lote 3 de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación. Este contrato tiene por objeto suministro, adaptación y puesta en marcha de una solución informática que automatice la gestión interna y seguimiento de todos los expedientes de contratación promovidos por la Gerencia de



Informática de la Seguridad Social. Este contrato tiene como plazo de ejecución el próximo 9 de octubre de 2022, y a partir de este momento la GISS contará con un sistema de información que va a dar cumplimiento a las deficiencias detectadas en este apartado del informe de fiscalización realizado por el Tribunal de Cuenta.

Aparejado a este proyecto informático se está trabajando de la elaboración del manual interno para la tramitación de los expedientes de contratación.

En el punto 12 de este apartado de las conclusiones del informe se plantea la falta de una adecuada planificación de la contratación.

En cuanto a este aspecto hay que señalar que a finales del año 2021 se comenzó a elaborar el plan de contratación para 2022 donde se ha establecido la planificación y priorización de los contratos que se están llevado a cabo durante 2022. De esta manera, la GISS ha comenzado a dar cumplimiento a lo establecido.

Respecto a este punto hay que señalar que el artículo 28.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen las Directivas 2014/23/ UE y 2014/24/UE, ambas del 26 de febrero de 2014 (BOE núm. 272, del 9 de noviembre) prevé que las entidades del sector público *"...programarán la actividad de contratación pública que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o periodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa... que recoja al menos, aquellos contratos que quedarán sujetos a regulación armonizada"*.

Como consecuencia de la entrada en vigor de la referida Ley 9/2017, se ha procedido en la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, a la programación y planificación de la actividad en relación con la contratación pública de cara al ejercicio 2022, dando lugar a la previsión de contratos que se condensan en el Plan de Contratación 2022 y que se ha publicado en el Perfil del Contratante de la GISS en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

El punto 12 de este apartado de las conclusiones manifiesta que la determinación del presupuesto base de licitación efectuada en los diferentes pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP, al no incluir en muchos casos y, en otros, resultar insuficiente e inadecuada la información sobre el desglose de costes que componen dicho presupuesto de licitación y su justificación, así como acerca de los componentes y valores de referencia utilizados para su cuantificación. La Gerencia de Informática de la Seguridad Social está trabajando en la elaboración de unas instrucciones internas

Respecto a esta cuestión hay que comentar que, actualmente, en todos los pliegos de cláusulas administrativas particulares se realiza un desglose de todos los costes (directos, indirectos y beneficio industrial), así como la cuantificación de estos que han dado lugar a la estimación del presupuesto base de licitación del contrato en cuestión. Adicionalmente, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social está trabajando en la elaboración de unas instrucciones internas en relación con los estudios de mercado y forma de determinación del precio.

Asimismo, en la línea de los planteado en el informe, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social está trabajando en la elaboración de unas instrucciones internas para el seguimiento de los contratos en ejecución donde se establezcan claramente las funciones a realizar durante esta etapa



de la vida de los contratos donde se realice el seguimiento trimestral de los mismos incluyendo las subcontrataciones que se puedan haber realizado durante ese periodo.

III. RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN MATERIA DE SEGURIDAD INFORMÁTICA

En relación con las conclusiones planteadas en el informe respecto a este apartado, hay que tener en cuenta los siguientes aspectos:

- La Seguridad Social, mediante Orden ESS/775/2014, de 7 de mayo, crea y regula el funcionamiento de un Comité de Seguridad en su ámbito de actuación. Este Comité se reúne de forma bimestral para tratar todos los temas de seguridad que el competen, levantando acta de dichas reuniones, y estableciendo y aprobando proyectos de seguridad a realizar. De los proyectos aprobados se realiza un seguimiento a lo largo de las sucesivas sesiones.
- Asimismo, la GISS dispone de un procedimiento de revisión y aprobación de normativa de seguridad de acuerdo con la legislación vigente. Esta normativa es revisada y aprobada por el mencionado Comité de Seguridad.
- Se realizan análisis de riesgos bienales, cuyos resultados son presentados igualmente al Comité, junto con el plan de tratamiento de riesgos correspondiente. Las salvaguardas identificadas son analizadas de cara a su implantación con objeto de determinar el nivel de riesgo aceptado por la organización. En caso de que se decida no implantar alguna de las medidas identificadas por causas de fuerza mayor se identifica y se proponen alternativas en su caso. El riesgo vuelve a ser analizado de nuevo el año siguiente.
- En las reuniones del Comité de Seguridad se han analizado, durante los años bajo estudio, valoraciones de seguridad de los sistemas y otras medidas de seguridad a implantar en línea con lo establecido en el Esquema Nacional de Seguridad (ENS).
- Igualmente, durante dichas reuniones se presentan estadísticas y datos relativos a la seguridad producidos en el año correspondiente.
- Durante los años en estudio se realizaron presentaciones tanto de auditorías y revisiones LOPD como de autoevaluaciones internas del ENS con objeto de determinar el cumplimiento de dicha normativa y aprobar los proyectos de seguridad precisos para su correcta aplicación y mejora.
- Adicionalmente, se dispone de un plan de ciberseguridad, un Centro de Operaciones de Seguridad (SOC) y diversos mecanismos informáticos propios y externos (CCN) que facilitan información en tiempo real de las eventos y amenazas de seguridad identificadas y de las acciones a llevar a cabo. De dichas actuaciones, se informa y aprueban las medidas oportunas en el Comité de Seguridad.
- La GISS ha realizado desde el año 2017, auditorías y revisiones anuales por organismos externos acreditados, como prestador de servicios de confianza cualificado. Estas auditorías implican la comprobación de medidas de seguridad generales en la GISS de acuerdo con las normas ETSI aplicables que utilizan de base las medidas de seguridad recomendadas por la



ISO 27001. Por tanto, en el ámbito de estas auditorías se han revisado un número elevado de medidas de seguridad coincidentes con las establecidas en el ENS, ya que igualmente utiliza como base la ISO 27001.

No obstante, en vista de lo anterior y en línea con las recomendaciones del informe de fiscalización, se informa que durante los años 2020 y 2021 se han realizado las siguientes mejoras:

- Aprobación anual de un Informe General de Seguridad en el Comité, que incluye un Plan Director de Seguridad con los proyectos identificados con vistas a un año. Se adjunta el primer informe de 2021 como evidencia.
- Actividades de adecuación interna al ENS y la ISO 27001.
- Certificación de la GISS respecto al ENS y a la ISO 27001 en el año 2021. Para el mantenimiento de esta certificación se realizarán las auditorías de seguimiento precisas cada 2 y 3 años, respectivamente. Se adjuntan las certificaciones obtenidas.
- Autoevaluaciones internas anuales relativas a la normativa de seguridad vigente, para garantizar su cumplimiento y mejora.
- Seguimiento continuo de los proyectos identificados en el Plan Director e informe al Comité, al menos anual, acerca de su avance. Esto incluye, así mismo, los proyectos relacionados con los análisis de riesgos, las autoevaluaciones y auditorías internas y las auditorías externas realizadas en el período.

El Gerente de Informática de la Seguridad Social

Firmado electrónicamente por: ESCUDERO RIVAS
CARLOS

Carlos Escudero Rivas



**ALEGACIONES FORMULADAS POR
EL EX GERENTE DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Yo fui Gerente de Informática de la Seguridad Social hasta junio de 2018, algo menos de la cuarta parte del periodo al que se refiere el "ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN INTEGRAL DE LA GERENCIA DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIOS 2018 Y 2019".

Actualmente estoy jubilado y ya no tengo acceso a la información de la Gerencia de Informática relativa a estos asuntos, razón por la cual no puedo presentar alegaciones documentadas de forma autónoma.

En esta situación me he puesto en contacto con la Gerencia de Informática, me han informado sobre las alegaciones que van a presentar, y estoy de acuerdo con ellas.