



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SECCION CORTES GENERALES

IX LEGISLATURA

---

Serie A:  
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

2 de abril de 2009

Núm. 123

---

### ÍNDICE

Páginas

#### Competencias en relación con otros órganos e instituciones

##### TRIBUNAL DE CUENTAS

<b>251/000037</b> (CD)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social durante el ejercicio 2005, así como dicho Informe .....	2
<b>771/000035</b> (S)		
<b>251/000042</b> (CD)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, así como dicho Informe .....	43
<b>771/000039</b> (S)		
<b>251/000043</b> (CD)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, así como dicho Informe .....	69
<b>771/000040</b> (S)		

# COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

## TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000037 (CD)

771/000035 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la Contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social durante el ejercicio 2005, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de marzo de 2009.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DURANTE EL EJERCICIO 2005 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000037 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000035) EN SU SESIÓN DEL DÍA 25 DE FEBRERO DE 2009

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 25 de febrero de 2009, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la Contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social durante el ejercicio 2005:

### ACUERDA

Instar a la Tesorería General de la Seguridad Social:

1. Para que cada contrato se justifique o motive explícitamente, en función de las circunstancias reales que concurran. Explicitando tanto el objeto del contrato como el procedimiento elegido y la forma de adjudicación a aplicar, superando justificaciones de carácter estrictamente formal o la mera alusión a la normativa de referencia.

2. A la redacción de pliegos tipo aplicables a contratos de naturaleza análoga. Con su aplicación, se evitará la utilización de modelos excesivamente genéricos que obligan a incluir múltiples cláusulas de contenido muy diverso, incrementando el riesgo de error en su aplicación a los contratos específicos.

3. A que establezca el procedimiento que permita la verificación sistemática de la obligación de encontrarse los contratistas al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social, en el momento preciso de efectuar a su favor los pagos derivados de los contratos.

4. A evitar que la supresión del Sistema de Adquisición Centralizada en los suministros para los que exceden de los importes establecidos en la norma vigente, se traduzca en un incremento de las contrataciones de suministros por procedimiento negociado.

5. A que los servicios que se contraten de forma centralizada, siempre que ello sea posible, se promueva la concurrencia entre las empresas catalogadas para la obtención de mejoras en las condiciones de las ofertas tipo, dejando la oportuna constancia de ello en el expediente de contratación.

6. A publicar en el «Boletín Oficial del Estado» las resoluciones de adjudicación de adquisiciones y enajenaciones de inmuebles, para favorecer con ello la transparencia de la contratación.

7. A que estudie medidas que pudieran incrementar la transparencia en las actuaciones que lleve a cabo en materia de enajenación de viviendas y locales de negocio previamente arrendados, de forma que, al tiempo que se vela por la salvaguarda de los derechos e intereses patrimoniales de la Seguridad Social, puedan ser tenidos en cuenta también los legítimos intereses de los arrendatarios.

8. A la regulación de la expedición de órdenes de pago a justificar para atender los gastos en los que no pueda aportarse la oportuna documentación justificativa en el momento del pago.

9. A solicitar la designación de representante de la Intervención General para asistir a la recepción de los contratos cuyo bien no sea tangible y material.

10. A que en los contratos adjudicados mediante concurso, se apliquen criterios objetivos de adjudicación, oportunamente justificados, ponderando debidamente el sistema de valoración del criterio del precio en sí mismo considerado.

11. A que se planifique adecuadamente las obras que se prevea contratar, de forma que puedan identificarse con suficiente precisión las ofertas desproporcionadas o temerarias, y a su vez, evitarse posteriores modificaciones, ampliaciones de plazo, obras complementarias y reajustes de anualidades, con el consiguiente incremento del precio y la demora en su puesta a disposición del servicio público previsto.

12. A continuar con los trámites de gestión necesarios para que se apruebe una nueva relación de puestos de trabajo de la Gerencia de Informática, que permita garantizar la dirección y control de los proyectos informáticos por personal propio debidamente cualificado, evitando la actual dependencia externa en el área de la contratación de asistencia técnica informática, que de ser posible debe llevarse a cabo mediante concurso público, previa descripción de las necesidades a satisfacer y de los trabajos que se pretende realizar.

13. A que periodifique adecuadamente la adquisición de suministros durante todo el ejercicio económico, evitando la concentración de adjudicaciones de contratos de esta naturaleza durante los últimos meses.

Instar al Tribunal de Cuentas a:

14. Que examine periódicamente que la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social se ajuste a los principios establecidos en la normativa vigente en cada momento, comprobando de forma concreta, si se está cumpliendo con las anteriores Resoluciones y las recomendaciones efectuadas por el Tribunal en informes anteriores.

Palacio del Congreso de los Diputados, 25 de febrero de 2009.—La Presidenta de la Comisión, **María Isabel Pozuelo Meño**.—El Secretario de la Comisión, **Carmelo López Villena**.

## INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA DURANTE EL EJERCICIO 2005 POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 28 de febrero de 2008, el Informe de Fiscalización de la Contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por la Tesorería General de la Seguridad Social, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

### ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES .....	4
I.1 Iniciativa del procedimiento fiscalizador .....	4
I.2 Órganos de contratación de la Tesorería General de la Seguridad Social .....	4
SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	6
II.1 Objetivos y alcance .....	6
II.2 Trámite de alegaciones .....	7
II.3 Conclusiones .....	7
II.4 Recomendaciones .....	11
SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....	13
III.1 Descripción general de la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social.	13
III.2 Cumplimiento por la Tesorería General de la Seguridad Social de su deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas .....	17
III.3 Selección de la muestra analizada .....	19
III.4 Análisis de los diferentes tipos de contratos .....	20
III.4.1 Contratos de obras .....	20
III.4.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios .....	23
III.4.3 Contratos de suministro .....	31
III.4.4 Contratos privados .....	35
III.4.5 Otras incidencias comunes a los diversos tipos de contratos .....	40
ANEXO .....	42

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social.
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
IPC	Índice de Precios al Consumo.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
LCAP	Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
LPAP	Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LGP	Ley General Presupuestaria.
LOTCu	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.
LRJAP-PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
SEGIPSA	Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S.A.
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
UTE	Unión Temporal de Empresas.

## SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

## I.1 Iniciativa del procedimiento fiscalizador

La realización de este procedimiento de fiscalización se lleva a cabo, en el ejercicio de la función fiscalizadora que la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su Funcionamiento, atribuyen al Tribunal de Cuentas, a iniciativa del propio Tribunal, una vez acordada por el Pleno su inclusión en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2007.

La fiscalización de los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del Sector público es una competencia del Tribunal de Cuentas que está prevista, de forma expresa, tanto en la citada Ley Orgánica 2/1982, en su artículo 11, como en la también citada Ley 7/1988, en sus artículos 39 y 40, al tiempo que, como pone de manifiesto la «Instrucción general relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos celebrados», aprobada a su vez por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión celebrada el 30 de marzo de 2005, la fiscalización de la contratación constituye uno de los objetivos prioritarios en la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, lo que responde al hecho de que esta contratación es una de las áreas de la actividad del Sector público que mayor volumen de recursos económicos gestiona.

En este contexto, la fiscalización de los contratos celebrados por la Administración General del Estado y por las demás entidades del Sector público estatal puede realizarse por dos vías perfectamente compatibles entre sí:

1. Mediante la realización de una Fiscalización global relativa a la contratación de todo el Sector público estatal.
2. Mediante la realización de Fiscalizaciones Especiales para la contratación de cada una de las diversas entidades que conforman el Sector público estatal.

La presente Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por la Tesorería General de la Seguridad Social, en adelante TGSS, se incluye dentro de este segundo grupo de Fiscalizaciones Especiales.

## I.2 Órganos de contratación de la Tesorería General de la Seguridad Social

La TGSS es un Servicio Común con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como extra presupuestarias, y que tiene a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recau-

dación de derechos y pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social. Asimismo, la titularidad del patrimonio único de la Seguridad Social corresponde a la TGSS.

La TGSS, de acuerdo con los artículos 59 y 63 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante TRLGSS) ostenta, al igual que las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, la naturaleza de entidad de Derecho público y se encuentra plenamente sujeta a la aplicación de las prescripciones del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP) en materia de contratación (artículos 1.3 del TRLCAP, 95 del citado TRLGSS, y disposición adicional sexta de la LOFAGE, que las equiparó en materia de contratación a los Organismos Autónomos), así como a lo dispuesto en el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.

Desde el punto de vista organizativo, debe señalarse que el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, suprimió la Subdirección General de Informática de la TGSS, cuyas funciones fueron asumidas por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (en adelante GISS) la cual, con la naturaleza de Servicio Común de la Seguridad Social, sin personalidad jurídica y con nivel orgánico de Subdirección General, ha quedado adscrita a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sin perjuicio de su dependencia funcional respecto de cada Entidad Gestora de la Seguridad Social, de la Intervención General de la Seguridad Social (en adelante IGSS) y de la TGSS, respecto de los programas y proyectos que afecten a su competencia respectiva.

Como quiera que la TGSS ha seguido actuando durante todo el ejercicio 2005 como órgano de contratación de la GISS, a partir de la entrada en vigor del citado Real Decreto 1600/2004, el presente Informe de Fiscalización incluye los resultados y conclusiones de la contratación de la GISS integrados en los correspondientes a la TGSS, sin perjuicio de realizar las menciones concretas a la GISS que resulten convenientes.

Por otra parte, debe señalarse también que el Director General de la TGSS es el órgano de contratación de este Servicio Común, con las limitaciones establecidas en el artículo 12 del TRLCAP, respecto de los contratos de más de 901.518,16 euros<sup>1</sup>, que requieren autorización previa del titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y de los contratos de presupuesto igual o superior a 12.020.242,09 euros que requieren la autorización del Consejo de Ministros.

<sup>1</sup> Importe fijado en la Disposición Transitoria tercera del propio TRLCAP.

Sin perjuicio de lo anterior, el Director General de la TGSS ha delegado<sup>2</sup> sus competencias de contratación en los siguientes órganos:

a) En el Secretario General de la propia TGSS, a excepción de las facultades de ordenación de inicio de los expedientes y de adjudicación de los contratos que, por su cuantía, requirieran de autorización o acuerdos previos.

b) En el Subdirector General de Gestión del Patrimonio, Inversiones y Obras respecto de los contratos de ejecución de obras, de gestión de servicios públicos, de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios, cuando hayan de llevarse a cabo en la gestión y administración del patrimonio inmobiliario no adscrito a los fines de la Seguridad Social<sup>3</sup> y, asimismo, respecto de los contratos de administración, adquisición y disposición del patrimonio de la Seguridad Social, excluidas las competencias de aprobación del expediente y de adjudicación del contrato.

c) En los Directores Provinciales, respecto a los contratos administrativos que hicieran referencia a los créditos descentralizados o habilitados a la correspondiente Dirección Provincial y a los bienes patrimoniales radicados en el respectivo ámbito provincial, siempre que su importe inicial sea igual o inferior a 650.000 euros, respecto a las Direcciones Provinciales de Illes Balears, Barcelona, Granada, Madrid, Sevilla, Valencia, Vizcaya y Zaragoza; igual o inferior a 450.000 euros, respecto a las Direcciones Provinciales de Alicante, Almería, Burgos, Cádiz, Ciudad Real, Córdoba, A Coruña, Girona, Guipúzcoa, Málaga, Murcia, Asturias, Las Palmas, Pontevedra y Tarragona; y a 360.000 euros, respecto a las restantes Direcciones Provinciales<sup>4</sup>, y también respecto a la facultad para firmar, en nombre de la TGSS, los documentos de formalización de los contratos de administración, adquisición y disposición del patrimonio de la Seguridad Social, previa aprobación por el órgano competente de los Servicios Centrales de la TGSS.

d) En el titular de la GISS, las competencias en materia de contratación, referidas al Presupuesto de Gastos de la GISS, previa propuesta, en su caso, de la Mesa Central de Contrataciones de la TGSS, a excepción de las facultades de ordenación del expediente y

<sup>2</sup> Hasta el día 19 de noviembre de 2005, fecha en la que entró en vigor la Resolución de 24 de octubre de 2005, de la TGSS, de delegación de competencias en sus órganos centrales y provinciales y en la GISS, estuvieron vigentes la Orden Ministerial de 21 de mayo de 1996, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y las Resoluciones de 25 de mayo de 2000 y de 22 de abril de 2003, del propio Director General de la TGSS.

<sup>3</sup> La Resolución de 24 de octubre de 2005, de la TGSS sobre delegación de competencias sustituyó la expresión «patrimonio inmobiliario no adscrito a fines de la Seguridad Social» por la más precisa de «patrimonio inmobiliario no adscrito a oficinas u otros servicios administrativos de la Seguridad Social».

<sup>4</sup> La Resolución de 24 de octubre de 2005, de la TGSS no modificó estas cuantías, que habían sido establecidas mediante la Resolución de 23 de abril de 2003.

de adjudicación de los contratos que, por su cuantía, requieran autorización o acuerdos previos<sup>5</sup>.

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

En relación con las anteriores delegaciones de las competencias del Director General de la TGSS, en materia de contratación, cabe señalar que, a la vista de las Relaciones Certificadas comprensivas de la totalidad de la contratación celebrada en el ejercicio 2005 rendidas a este Tribunal, no se ha detectado ningún caso en el que los órganos de contratación con facultades delegadas hayan sobrepasado los límites económicos de la delegación de competencias, establecidos para cada uno de ellos.

## SECCIÓN II OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### II.1 Objetivos y alcance

El objetivo genérico del procedimiento fiscalizador, de acuerdo con lo recogido en las Directrices Técnicas para esta Fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión de 31 de mayo de 2007, ha consistido en el análisis de la contratación celebrada en el ejercicio 2005 por la TGSS, en cuanto Servicio Común de la Seguridad Social, verificando si su realización ha sido acorde con la legalidad vigente y con los principios de objetividad, transparencia, publicidad, concurrencia y no discriminación, que deben presidir la contratación administrativa. Se da con ello cumplimiento a las previsiones contenidas en los anteriormente citados artículos 39 y 40 de la LFTCu, así como también en el artículo 57 del TRLCAP.

El ámbito temporal y alcance de la fiscalización queda delimitado lógicamente por la contratación adjudicada en el ejercicio 2005. En este sentido debe precisarse que el análisis ha alcanzado a los contratos adjudicados por la TGSS, durante el ejercicio 2005, así como a aquellos contratos que fueron adjudicados en años anteriores pero cuya ejecución se ha extendido al ejercicio 2005, en la medida en que se ha estimado necesario para completar el análisis iniciado por este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización o resulte conveniente para facilitar el análisis de la evolución temporal de la contratación realizada.

Asimismo, hay que señalar que, con respecto a los contratos adjudicados en el ejercicio 2005, pero cuyo plazo de ejecución se prolonga a ejercicios posteriores, el análisis llevado a cabo se ha extendido hasta lo eje-

cutado en el momento mismo de concluir los trabajos de fiscalización de los respectivos expedientes.

En particular, la presente Fiscalización ha comprendido el análisis de los siguientes tipos de contratos celebrados por la TGSS:

— Contratos de carácter administrativo, delimitados por el artículo 5.2 del TRLCAP, incluyendo tanto los contratos administrativos típicos (contratos de obras, de suministro, de gestión de servicios públicos, de consultoría y asistencia y de servicios), como los contratos administrativos especiales (de objeto distinto a los contratos administrativos típicos, pero que están vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley).

— Contratos de carácter privado, a los que se refiere, a su vez, el artículo 5.3 del citado TRLCAP, y entre ellos los regulados por la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y, más específicamente, en el ámbito de la Seguridad Social, por el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el Patrimonio de la Seguridad Social.

Dentro de cada una de estas categorías se incluyen tanto los contratos generadores de gasto como aquellos otros contratos que han generado ingresos para la Seguridad Social.

La Fiscalización ha abarcado todas las fases de la contratación, comprendiendo los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, así como, en su caso, su ejecución, modificación, prórroga o extinción. Todo ello mediante el análisis de la regularidad de la contratación, en relación con lo dispuesto en el mencionado TRLCAP, en sus disposiciones de desarrollo reglamentario, en particular en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, así como en la restante normativa administrativa o de derecho privado que, en cada caso, resulte de aplicación.

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

- Análisis general de la contratación celebrada por la TGSS, desglosada por tipos de contratos y por procedimientos y formas de adjudicación.
- Comprobación de los aspectos generales y de los requisitos de los contratos, así como de los órganos de contratación, objeto y precio de los contratos.
- Constatación de que los órganos de contratación han verificado los requisitos de capacidad y solvencia de las empresas para contratar con la Administración, con especial atención a la exigencia de clasificación en

<sup>5</sup> Esta delegación de competencias fue establecida por la repetida Resolución de 24 de octubre de 2005.

los adjudicatarios de los contratos, en aquellos casos en los que esta clasificación resulte preceptiva.

- Verificación de que las garantías de la contratación han sido constituidas adecuadamente.

- Verificación de que el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de los de prescripciones técnicas particulares se ajustan a lo dispuesto en el TRLCAP, en el RGLCAP y, en su caso, en los pliegos de cláusulas administrativas generales, así como análisis de su posterior cumplimiento.

- Examen de los elementos formales que conforman la tramitación del expediente de contratación, con especial incidencia en los contratos que hayan sido objeto de tramitación urgente o de emergencia.

- Análisis de los procedimientos y formas de adjudicación utilizados en la contratación fiscalizada y de la suficiencia de su justificación en cada caso, con especial atención a los supuestos de adjudicaciones realizadas mediante procedimientos restrictivos de la publicidad y de la concurrencia.

- Análisis de la actuación de las Mesas de Contratación, en particular, de la valoración de las ofertas y de las propuestas de adjudicación, para verificar que se realizaron de acuerdo con los pliegos y con los principios rectores de la contratación pública.

- Comprobación de la ejecución y del cumplimiento de los contratos, atendiendo por tanto a su recepción, liquidación, facturación y pago.

- Análisis de las modificaciones contractuales, de las prórrogas y de las suspensiones temporales de la ejecución de los contratos, así como verificación de su adecuada y suficiente justificación.

- Análisis de las cesiones de los contratos y de las subcontrataciones.

- Análisis de los supuestos de imposición de penalidades a los contratistas, por incumplimiento contractual, así como de los casos de resolución de los contratos.

## II.2 Trámite de alegaciones

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de esta Fiscalización fue remitido el día 25 de julio de 2007, por este Tribunal de Cuentas, al Director General de la TGSS, que ostenta las funciones de representación de este Servicio Común.

Por otra parte, también se dio traslado de dicho Anteproyecto de Informe a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, órgano superior del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al que está adscrita la TGSS.

Debe significarse que quienes desempeñaban los cargos de Secretario de Estado de la Seguridad Social y de Director General de la TGSS cuando se cumplió el trámite de alegaciones desempeñaron también dichos cargos durante la totalidad del período que constituyó el ámbito temporal de la Fiscalización.

El Director General de la TGSS solicitó ampliación del plazo para formular alegaciones, que fue concedido por este Tribunal de Cuentas, dentro del cual formuló las alegaciones que consideró oportunas.

El Secretario de Estado de la Seguridad Social no ha formulado alegaciones.

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

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

## II.3 Conclusiones

Del análisis de la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social en el ejercicio 2005 cabe extraer las siguientes conclusiones, todas ellas referenciadas a los correspondientes apartados de la Sección III, Resultados de la Fiscalización:

a) De carácter común a diversos tipos de contratos

1.<sup>a</sup> Este Tribunal ha constatado errores por parte de la TGSS en la calificación jurídica, y consecuentemente en el bloque normativo aplicable, de dos contratos que debieron calificarse como administrativos especiales y, sin embargo, fueron calificados como contratos de consultoría y asistencia y de servicios. La consecuencia más inmediata de esta incorrecta determinación del tipo de contrato ha sido la exigencia de clasificación en casos en que ésta no era preceptiva (contratos indebidamente calificados como de servicios), incumpliendo con ello la TGSS lo dispuesto en los artículos 15 y 25 del TRLCAP. (Sección III, epígrafe III.4.2.a)

2.<sup>a</sup> Asimismo, la TGSS ha omitido frecuentemente la emisión de informes preceptivos o los ha cumplimentado de manera meramente formal y sin un verdadero contenido justificativo, especialmente en el caso de aquellos informes relativos a la necesidad de la contratación, a la justificación de la utilización de la tramitación urgente, a la forma de adjudicación y a la revisión de precios. (Sección III, epígrafes III.4.1.b, III.4.2.b y III.4.3.b)

3.<sup>a</sup> Los pliegos tipo utilizados en la TGSS como modelo de los pliegos de cláusulas administrativas particulares son, por regla general, de carácter excesivamente genérico, según el tipo de contrato y la forma de adjudicación, sin que hayan sido específicamente redactados para su posterior aplicación a contratos de naturaleza análoga, como exige el artículo 49.3 del TRLCAP.

Esta práctica incorrecta de la TGSS, al prever la utilización del mismo pliego tipo en contratos de naturalezas, objetos y condiciones absolutamente diversos, obliga a la inclusión en los pliegos tipo de multitud de cláusulas que contemplan posibles contenidos alternativos en función de los supuestos concretos de aplicación, contenidos alternativos que, con frecuencia, se refieren a aspectos sustanciales del contrato, lo que incrementa el riesgo de errores en su transposición a los pliegos de cláusulas administrativas particulares de cada contrato.

Ello requiere, a su vez, una adaptación a las circunstancias de cada contrato y convierte los informes de la Asesoría Jurídica de la propia TGSS respecto de los pliegos tipo en meros formulismos para agilizar la tramitación de los expedientes de contratación, evitando así los informes jurídicos particularizados de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, pero sin que ello permita garantizar su legalidad. (Sección III, epígrafe III.4.5)

4.<sup>a</sup> También ha sido frecuente la utilización por la TGSS de pliegos de cláusulas administrativas particulares cuya adecuación a los correspondientes pliegos tipo no se certifica, así como también la improcedente consignación en los pliegos de prescripciones técnicas particulares de aspectos jurídicos y administrativos de los contratos que resultaban impropios de ellos y que debieron residenciarse en el de cláusulas administrativas. (Sección III, epígrafe III.4.5)

5.<sup>a</sup> En los contratos adjudicados por la TGSS mediante concurso se han detectado deficiencias en cuanto a los criterios objetivos de adjudicación que, en general, disminuyen el grado de objetividad de las adjudicaciones, entre las que cabe destacar, por su carácter contrario al principio de economía, el sistema de valoración del criterio del precio primando la aproximación a la media de las ofertas en lugar de la oferta más barata. (Sección III, epígrafe III.4.5)

6.<sup>a</sup> La TGSS, y en particular la GISS, ha efectuado con excesiva frecuencia la contratación de equipos y sistemas informáticos por procedimientos negociados sin publicidad, al existir un único proveedor posible. La existencia de un único proveedor es consecuencia en muchas ocasiones de la práctica de la propia TGSS de predeterminar la opción tecnológicamente más adecuada a sus necesidades mediante procedimientos internos, en lugar de seleccionarla mediante concurso público una vez determinada claramente la necesidad a satisfacer.

Esta práctica, contraria al principio de transparencia, implica el incumplimiento por parte de la TGSS de lo dispuesto en la cláusula 4.<sup>a</sup> y siguientes del Pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de equipos y sistemas para el tratamiento de la información y de su mantenimiento, arrendamiento y programas, aprobado por Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, al tiempo que resulta agravada por el hecho de que las contrataciones así realizadas muy habitualmente condicionan contrataciones posteriores, también sin possibili-

dad de concurrencia. (Sección III, epígrafe III.4.2.c y III.4.3.c)

b) En los contratos de obras

1.<sup>a</sup> En ninguno de los contratos de obras adjudicados mediante subasta la TGSS ha justificado la elección de este procedimiento de adjudicación, como exige el artículo 75.2 del TRLCAP, si bien la subasta constituye la forma normal de adjudicación de los contratos de obras cuando no concurren las circunstancias especiales previstas en el artículo 85 del TRLCAP. (Sección III, epígrafe III.4.1.b)

La mayor parte de las subastas, en concreto 7 de las 12 analizadas, fueron adjudicadas por la TGSS a ofertas incursas en presunción de ser desproporcionadas o temerarias. Los porcentajes de estas bajas respecto de los presupuestos de los proyectos de obras son crecientes respecto de ejercicios anteriores, habiendo oscilado entre el 30% y el 42%, lo que resulta indicativo de que los citados presupuestos no se ajustaron adecuadamente a los precios de mercado. (Sección III, epígrafe III.4.1.b)

2.<sup>a</sup> El sistema de garantías definitivas complementarias, en función de la desviación a la baja de las ofertas respecto del presupuesto, que la TGSS aplica de forma general y no en supuestos excepcionales debidamente justificados, como exige el artículo 36.3 del TRLCAP, implica una carga adicional para los contratistas que puede ser, en parte, una consecuencia directa de la referida falta de ajuste de los presupuestos de las obras a los precios de mercado. (Sección III, epígrafe III.4.1.a)

3.<sup>a</sup> Este Tribunal ha constatado nuevamente la deficiencia, reiterada en anteriores Informes de Fiscalización relativos a la gestión contractual de la TGSS, consistente en que los modificados de los contratos, las ampliaciones de plazo, los reajustes de anualidades y, aunque en este ejercicio en menor medida, las obras complementarias, adquieren con excesiva frecuencia la consideración de regla general y no de excepción, lo que conlleva en la práctica totalidad de los casos el incremento del precio de las obras públicas y la demora en su entrega al servicio público.

A juicio de este Tribunal, la frecuencia con la que se producen estas incidencias en la ejecución de los contratos de obras suelen implicar deficiencias de planificación y, en todo caso, disminuyen el grado de transparencia de la contratación.

A título de ejemplo, interesa destacar un contrato cuyo objeto fue la realización de las obras de rehabilitación parcial del inmueble patrimonial sito en la c/ Balmes, número 433, de Barcelona, en el que la modificación tramitada incrementó en un 38% del precio el contrato, que posteriormente resultó nuevamente incrementado en la liquidación de las obras hasta alcanzar finalmente el 48% del precio de adjudicación, lo que constituye claramente un grave alteración de uno de los

aspectos básicos de la convocatoria pública. (Sección III, epígrafe III.4.1.c)

c) En los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios

1.<sup>a</sup> Con carácter general, en los contratos de redacción de proyectos y dirección de obras, la TGSS permitió la participación en la licitación de equipos de profesionales no integrados en una sociedad debidamente constituida, sin exigirles constituir la necesaria agrupación temporal, en contra de lo previsto en los artículos 15, 24 y 68 del TRLCAP. (Sección III, epígrafe III.4.2.a)

2.<sup>a</sup> La TGSS, siguiendo un criterio interpretativo que este Tribunal de Cuentas no puede compartir, limita la publicación relativa a su contratación en el DOUE a aquellos contratos que exceden de los importes previstos en el artículo 203.2.c), límite superior al previsto en el anterior apartado 2.b), que es el que resulta aplicable a los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado, y por equiparación legal (disposición adicional sexta de la LOFAGE) a la TGSS, incumpliendo con ello lo dispuesto en el citado artículo 203.2.b), para el caso de la publicidad de la convocatoria de licitación, o en el artículo 93.2 del TRLCAP, para el de la publicidad de las adjudicaciones, y restringiendo con ello, en definitiva, la libre concurrencia. (Sección III, epígrafe III.4.2.c)

3.<sup>a</sup> La TGSS frecuentemente ha omitido en los documentos de formalización de los contratos la consignación de los precios unitarios ofertados por el adjudicatario, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 71.3.c) del TRLCAP. En otros casos se han detectado deficiencias en la coherencia entre los pliegos de cláusulas administrativas particulares, los de prescripciones técnicas y los documentos de formalización de los contratos, en perjuicio de la seguridad jurídica, destacando en este último aspecto las deficiencias en cuanto al sistema de determinación del precio, por precios unitarios o a tanto alzado, que resulte aplicable en cada caso. (Sección III, epígrafe III.4.2.b)

4.<sup>a</sup> La TGSS mantiene la práctica, criticada por este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización, de excluir la revisión de precios en los contratos de consultoría y asistencia y en los de servicios de duración superior a un año (normalmente de dos años), por haber previsto, según se afirma, todas las posibles variaciones de los precios en ese período inicial del contrato, permitiendo únicamente la revisión de precios en los períodos posteriores de prórroga del contrato de que se trate. A juicio de este Tribunal, esta práctica resulta contraria a lo dispuesto en los artículos 103 y siguientes del TRLCAP, puesto que, en definitiva, o bien limita injustificadamente el derecho de los contratistas, y de la propia Administración contratante, a la revisión de precios, o bien los precios iniciales incorporan antici-

padamente unas presuntas variaciones futuras de los precios que pudieran no llegar a producirse.

Esta deficiencia resulta más patente en el contrato del servicio de vigilancia de la sede de la Dirección Provincial de la TGSS de Barcelona, en el que se excluyó la revisión de precios y, simultáneamente, se pactaron unos precios distintos para cada uno de los años de duración inicial del contrato. (Sección III, epígrafe III.4.2.b)

5.<sup>a</sup> La TGSS, en aplicación de un criterio establecido por la Intervención General de la Seguridad Social en su Instrucción 1/1998, de 5 de mayo, sigue la práctica de no solicitar la designación de representante de la propia Intervención para asistir a la recepción de los contratos cuyo objeto no sea un bien tangible y material, lo que, además de poder resultar contrario a lo dispuesto en el artículo 110 del TRLCAP, conduce al resultado de que la realización de este concreto procedimiento de control interno desempeñado por la Intervención queda, en la práctica, a expensas del criterio y de la decisión del órgano controlado, lo que no parece razonable. (Sección III, epígrafe III.4.2.d)

6.<sup>a</sup> Como caso especial debe hacerse referencia al contrato celebrado por la TGSS para la «redacción del proyecto y dirección de obras de construcción de un inmueble destinado a Oficina Integral de la Seguridad Social en Santiago de Compostela», cuya adjudicación mediante procedimiento negociado, en un importe de 728 miles de euros, justificó en la pretendida imposibilidad de promover la concurrencia, supuesto que prevé el artículo 210.b) del TRLCAP, cuando lo cierto es que no existía imperativo legal o técnico alguno que impidiera la realización del proyecto o la dirección de la obra por parte de facultativos distintos de los que habían redactado el estudio de detalle urbanístico aplicable a la parcela en la que había de ubicarse la obra.

Esta justificación carece, a juicio de este Tribunal, de base alguna, máxime cuando, por el contrario, la TGSS debió conocer la existencia de un posible conflicto de intereses derivado del hecho de que la empresa encargada de la redacción del proyecto y de la dirección de las obras había sido contratada por la empresa (participada al 50% por la Universidad de Santiago de Compostela y una Caja de Ahorros) que era propietaria de la parcela colindante, sujeta al mismo estudio de detalle urbanístico, y de que, además, aquella empresa perteneciese al mismo grupo empresarial de la mencionada Caja de Ahorros, lo que posiblemente convertía a la empresa adjudicataria en poco apropiada para realizar el objeto del contrato. (Sección III, epígrafe III.4.2.c)

d) En los contratos de suministro

1.<sup>a</sup> Este Tribunal ha constatado la elevada concentración de adjudicaciones de contratos de suministro que la TGSS realiza en los dos últimos meses del ejercicio 2005 y, especialmente, en el mes de diciembre, tanto en cuanto al número de contratos celebrados como

a su importe, adjudicaciones realizadas en su mayor parte a través del Servicio Central de Suministros, lo que pone de manifiesto una deficiente periodificación de las adquisiciones y, en mayor medida incluso, evidencia el recurso a las adquisiciones efectuadas a través del Servicio Central de Suministros con el objeto primordial de lograr un alto grado de ejecución del presupuesto anual. (Sección III, epígrafe III.4.3.c)

Debe significarse además que, como consecuencia de esta misma práctica, se producen también, y de forma asociada, otras deficiencias consistentes en la recepción material de los suministros en los almacenes de la empresa proveedora, o en el reconocimiento de la obligación en fechas anteriores al completo cumplimiento de los contratos, lo que resulta contrario a la regla de «servicio hecho» del artículo 73.4 de la LGP y del artículo 14 del TRLCAP. (Sección III, epígrafe III.4.3.d)

2.<sup>a</sup> La utilización de la tramitación urgente que prevé el artículo 71 del TRLCAP, y que permite en casos excepcionales el acortamiento de los plazos de tramitación y licitación de los contratos, debe ser justificada expresamente, lo que no ha sido cumplido por la TGSS en dos de los contratos analizados, en los que la declaración de urgencia realizada por el órgano de contratación estuvo constituida por una mera referencia formal a aquella norma legal. (Sección III, epígrafe III.4.3.b)

e) En los contratos privados

1.<sup>a</sup> Este Tribunal ha constatado un notable incremento en el ejercicio 2005 de las adquisiciones de inmuebles efectuadas por la TGSS, con destino a la instalación en ellas de Oficinas de la Seguridad Social que, en su mayor parte han sido realizadas por adjudicación directa a otras Administraciones Públicas. En todos los casos la adjudicación directa ha estado debidamente justificada en alguno de los supuestos previstos por la normativa aplicable. (Sección III, epígrafe III.4.4.a)

No obstante lo anterior, en un único caso la adjudicación directa estuvo motivada en que un concurso previo había quedado desierto por falta de licitadores. A juicio de este Tribunal, el hecho de que el presupuesto de licitación para la posterior adjudicación directa haya sido un 42% superior al del anterior concurso, habría aconsejado la convocatoria de un nuevo concurso público, en analogía con lo dispuesto para los contratos administrativos, para los que el TRLCAP exige que el procedimiento negociado deba efectuarse en estos casos sin alterar sustancialmente las condiciones de la convocatoria pública previamente declarada desierta. (Sección III, epígrafe III.4.4.a)

2.<sup>a</sup> En el contrato de adquisición al Ayuntamiento de Barcelona de un solar para la construcción de oficinas propias de la Seguridad Social, en el que la TGSS entregó como parte del precio los inmuebles e instalaciones de su propiedad en el Parque de Atracciones del

Tibidabo, la TGSS no tuvo en cuenta adecuadamente el carácter litigioso de estos bienes, que debería haber determinado, de acuerdo con el artículo 140 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que fuese el adquirente, y no la TGSS como se pactó, el que asumiera las consecuencias y riesgos derivados del litigio.

En particular, la TGSS no hizo constar la litigiosidad del expresado bien inmueble en la solicitud de autorización de la enajenación elevada al Consejo de Ministros, lo que pudiera constituir una causa de invalidez del contrato posteriormente celebrado. (Sección III, epígrafe III.4.4.a)

3.<sup>a</sup> La misma deficiencia consistente en haber procedido al reconocimiento de la obligación con anterioridad al cumplimiento de la prestación por parte del contratista, puesta de manifiesto en relación con los contratos de suministro, con incumplimiento por consiguiente de la regla del «servicio hecho» del artículo 73.4 de la Ley General Presupuestaria (LGP), se ha producido en los contratos de adquisición de bienes inmuebles por parte de la TGSS, que en los contratos de este tipo efectúa el reconocimiento de la obligación, así como la propuesta de pago, con carácter previo a la firma de la escritura pública de compraventa. (Sección III, epígrafe III.4.4.a)

4.<sup>a</sup> La mayor parte de las enajenaciones de inmuebles de su propiedad efectuadas por la TGSS durante el ejercicio 2005 se refirieron a viviendas y locales que previamente se encontraban arrendados y se instrumentaron mediante una encomienda de gestión efectuada a favor de la empresa pública SEGIPSA. Los valores de tasación de estos inmuebles, que fueron vendidos a sus arrendatarios, se calcularon por la suma del valor de las rentas esperadas y del valor de reversión. Sin embargo, por «razones de equidad» insuficientemente fundamentadas, estos valores fueron luego homogeneizados, como parte del propio proceso de tasación, para aplicar el mismo precio por metro cuadrado a todas las viviendas y, afectado por un factor de corrección, a todos los locales de cada edificio.

Cabe añadir que, en general, los precios de venta, ajustados a los valores resultantes de la tasación efectuada de la forma descrita, fueron muy inferiores a los precios de mercado, si éstos hubiesen sido calculados suponiendo libres de arrendamiento las viviendas o los locales, representando aquéllos en algún edificio únicamente el 29% de dicho valor de mercado, sin que los informes de tasación aportados en el expediente expliciten las circunstancias personales aplicables a cada arrendatario y sin que la TGSS haya acreditado el cumplimiento de determinados requisitos legales de las enajenaciones de inmuebles, tales como el previo informe de la Asesoría Jurídica, la depuración jurídica del inmueble, la autorización ministerial o el informe de la Intervención Delegada. (Sección III, epígrafe III.4.4.b)

## f) Conclusión general

La TGSS ha cumplido el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas de forma satisfactoria y su contratación, durante el ejercicio 2005 fiscalizado se ha ajustado en líneas generales, con las salvedades señaladas en el presente Informe, a la normativa aplicable. A este respecto, deben resaltarse los aspectos en los que se han apreciado mejoras en la gestión por parte de la TGSS con respecto de la contratación fiscalizada en ejercicios anteriores, como son los siguientes:

- Una mayor precisión en el señalamiento de los medios para que los licitadores acrediten su solvencia económica, financiera y técnica, así como de los criterios de selección establecidos en función de esa solvencia.
- La utilización preferente para las adjudicaciones de sus obras de la subasta pública.
- La disminución de las obras complementarias en contratos previamente también modificados.
- La más adecuada distribución temporal de la contratación, disminuyendo el volumen de gasto ejecutado en los últimos meses del ejercicio.
- Por último, debe incluirse también entre los aspectos positivos que la TGSS no ha adjudicado ninguno de los contratos incluidos en la muestra fiscalizada utilizando el procedimiento negociado sin publicidad, justificándolo en la existencia de razones de «imperiosa urgencia», como ya se constató igualmente en el ejercicio 2004.

Sin embargo, lo anterior no obsta a que deban reprobarse, como aspectos negativos de alcance general de la contratación de la TGSS, los siguientes:

- La excesivamente elevada proporción de contratos adjudicados por procedimiento negociado, en especial en los contratos de suministro.
- El hecho de que, con excesiva frecuencia, los defectos que se han puesto de manifiesto en el análisis de la contratación fiscalizada, constituyen prácticas que ya han sido reiteradamente señaladas por este Tribunal de Cuentas en sus anteriores Informes de Fiscalización, como puedan ser la omisión o mero formalismo de informes preceptivos, las deficiencias en la revisión de precios, en las garantías definitivas o en los criterios de adjudicación, o las prácticas contrarias a la regla de «servicio hecho» en el reconocimiento de obligaciones, etc., sin que se hayan adoptado por la TGSS las medidas necesarias para llevar a cabo su corrección.
- El incumplimiento de requisitos legales en la enajenación de inmuebles y la falta de transparencia en la fijación de los precios de los inmuebles enajenados a favor de sus arrendatarios.

## II.4. Recomendaciones

Una vez expuestas las conclusiones más significativas extraídas del análisis de la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social durante el ejercicio 2005, este Tribunal de Cuentas considera conveniente realizar las siguientes Recomendaciones para la mejora de la gestión de los recursos públicos que lleva a cabo el citado Servicio Común de la Seguridad Social, orientadas al más exacto cumplimiento de la legalidad vigente y al máximo respeto posible de la transparencia y de la objetividad que deben presidir en la contratación pública.

Estas Recomendaciones han sido realizadas considerando el marco legal vigente y, primordialmente, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por lo que no han tenido en cuenta lo que de cara al futuro se establece mediante la reciente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

1.<sup>a</sup> La Secretaría de Estado para la Seguridad Social, como órgano directivo en el que se encuadra la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), a los mismos efectos de disminuir el grado de dependencia tecnológica actual que genera la contratación informática debería adoptar las medidas oportunas para adecuar las Relaciones de Puestos de Trabajo de este Servicio Común de la Seguridad Social, garantizando que, cuando menos, la dirección y el control de los proyectos informáticos puedan ser íntegramente realizados por personal propio debidamente cualificado<sup>6</sup>.

2.<sup>a</sup> La TGSS debería redactar Pliegos tipo aplicables exclusivamente a contratos de naturaleza análoga, es decir, los de objeto y condiciones de ejecución semejantes, sin que a estos efectos puedan considerarse como contratos de naturaleza análoga los contratos que únicamente tienen en común su calificación jurídica o la forma de adjudicación.

3.<sup>a</sup> La TGSS debería adoptar las oportunas medidas para que en cada contrato se justifique o motive explícitamente, en función de las circunstancias reales que concurren, tanto la necesidad del objeto del contrato como el ejercicio de facultades discrecionales y la utilización de procedimientos o condiciones contractuales previstos para casos especiales o excepcionales, tales como la elección del procedimiento y forma de la adjudicación, la exclusión de la revisión de precios, el establecimiento de garantías complementarias o la tramitación urgente.

<sup>6</sup> En este sentido, el Director General de la TGSS, en el trámite de alegaciones, ha informado que «la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, conocedora de los problemas planteados por la insuficiencia de medios personales, ha propugnado la elaboración de una nueva Relación de Puestos de Trabajo para la Gerencia de Informática, con las dotaciones adecuadas a las circunstancias concurrentes en estos momentos, cuya propuesta se encuentra actualmente en el Ministerio de Administraciones Públicas».

Se evitaría con ello tanto la mera referencia o repetición de la norma habilitante como la aplicación con carácter general de normas especiales.

4.<sup>a</sup> La TGSS, como organismo competente para la ordenación de la totalidad de los pagos a cargo de la Seguridad Social y responsable a su vez de la recaudación de las obligaciones pecuniarias de terceros con la Seguridad Social, debería, a juicio de este Tribunal, establecer el procedimiento que permita la verificación sistemática de la obligación de encontrarse los contratistas al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social, en el momento preciso de efectuar a su favor los pagos derivados de los contratos, como exige el artículo 95 del TRLGSS, sin necesidad por tanto de exigir a los propios contratistas la aportación de unos certificados que debe expedir la propia TGSS, previendo todo ello en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares.

5.<sup>a</sup> La TGSS y, más en concreto, la GISS, con la finalidad de disminuir la dependencia existente respecto de las empresas informáticas y, en todo caso, para incrementar la transparencia de la contratación, deberían llevar a cabo las adquisiciones de bienes y servicios mediante concursos públicos, previa definición de las necesidades a satisfacer con referencia a una descripción detallada de los servicios, procesos o trabajos que se pretendan realizar con el equipo.

De esta manera serían los licitadores los que deberán presentar, en régimen de publicidad y concurrencia, las soluciones técnicas en la configuración de los equipos y de los programas que puedan satisfacer las necesidades planteadas por la TGSS, como por otra parte exige la cláusula 4 y siguientes del Pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de equipos y sistemas para el tratamiento de la información y de su mantenimiento, arrendamiento y programas, aprobado por Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, precepto que no ha tenido adecuado cumplimiento por la TGSS<sup>7</sup>.

Además, a juicio de este Tribunal, debería darse un mayor impulso a la utilización preferente en este ámbito, siempre que ello sea posible, de sistemas abiertos y del denominado software libre, máxime teniendo en cuenta el altísimo gasto económico que representan actualmente las licencias de uso de software propietario.

<sup>7</sup> El Director General de la TGSS, en el trámite de alegaciones, afirma que existen múltiples dificultades para adjudicar estos contratos mediante concurso público, entre las que destaca «la necesidad de someter los pliegos, en muchos casos excesivamente complejos, a informe de los órganos colegiados, cuyo trámite supone prolongar el proceso de contratación [...]». A juicio de este Tribunal no se puede amparar la utilización de procedimientos de adjudicación que son excepcionales por restringir la publicidad y la concurrencia, como es el caso del procedimiento negociado, en el cumplimiento de requisitos reglamentarios de la contratación informática, exigibles cualquiera que sea el procedimiento y forma de adjudicación utilizados, requisitos destinados precisamente a garantizar, con mayor rigor si cabe que en la contratación de otros bienes o servicios, tanto su necesidad como su legalidad, nunca a disminuir tales garantías.

6.<sup>a</sup> La TGSS debería adoptar las medidas necesarias para evitar que la supresión del Sistema de Adquisición Centralizada en los suministros para los que exceden de los importes establecidos en el artículo 177 del TRLCAP (lo que en el ejercicio 2005 habría afectado a la totalidad de los contratos de adquisición centralizada analizados), que es consecuencia de la modificación del artículo 183. g) del TRLCAP, operada por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, para dar cumplimiento a una Sentencia previa del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se traduzca en un incremento de las contrataciones de suministros por procedimiento negociado.

7.<sup>a</sup> Asimismo, en relación con las adquisiciones centralizadas que se mantengan de acuerdo con esta nueva redacción del artículo 183.g) del TRLCAP, por no exceder sus importes de los establecidos en el artículo 177 del TRLCAP, y, en todo caso, respecto de los servicios que se contraten de forma centralizada, la TGSS, siempre que ello sea posible, debería promover la concurrencia entre las empresas catalogadas para la obtención de mejoras en las condiciones de las ofertas tipo, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 193.6 del RGLCAP, dejando la oportuna constancia de todo ello en el expediente de contratación.

8.<sup>a</sup> La TGSS debería extender a todas las adquisiciones y enajenaciones de inmuebles la práctica de publicar en el Boletín Oficial del Estado las correspondientes Resoluciones de adjudicación, en aplicación supletoria del TRLCAP, para favorecer con ello la transparencia de la contratación.

9.<sup>a</sup> La TGSS debería dotar de mayor transparencia su actuación en materia de enajenación de los inmuebles propiedad de la Seguridad Social, y en particular de los constituidos por viviendas y locales de negocio previamente arrendados, estableciendo de forma anticipada los necesarios criterios de general aplicación, de forma que resulten conocidos por los posibles interesados tanto los planes de enajenación futuros, como los criterios de enajenación y tasación que, teniendo en cuenta también los legítimos intereses de los arrendatarios (mediante la ponderación de las circunstancias de antigüedad y renta que concurren en cada caso), permitan a la propia TGSS la obtención del precio justo por cada inmueble, evitando en todo caso situaciones de desigualdad y reduciendo al máximo la discrecionalidad en este ámbito.

10.<sup>a</sup> Por último, debería regularse en el ámbito de la Seguridad Social la expedición de órdenes de pago a justificar, que prevé el artículo 79 de la LGP, para atender, excepcionalmente, aquellos gastos en los que no pueda aportarse la oportuna documentación justificativa en el momento del pago, tal y como ocurre normalmente en las adquisiciones de inmuebles.

### SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

#### III.1 Descripción general de la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social

En primer lugar cabe indicar que en el Boletín Oficial del Estado de 2 de mayo de 2005, se publicó la Resolución de 22 de abril de 2005, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, referida al Acuerdo del Pleno, de 30 de marzo de 2005, por el que se aprobó la Instrucción General relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos celebrados.

Con esta Instrucción el Tribunal de Cuentas ha precisado la información y la documentación que le ha de ser remitida y, de este modo, también contribuye a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones a las entidades públicas. A tal fin, se requiere de todos los órganos de contratación, con independencia del régimen jurídico al que estén sometidos, la remisión de una relación exhaustiva de todos los contratos celebrados en el ejercicio precedente, excluidos los contratos calificados como menores. Por otro lado, en concordancia con lo establecido en el artículo 57 del TRLCAP, para las entidades que hayan de aplicar los procedimientos contemplados en dicho texto legal, se relacionan los contratos, según su tipo y su cuantía, de los que dentro de los plazos legalmente fijados habrá de enviarse al Tribunal un extracto de su expediente.

El cumplimiento por parte de la TGSS de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas una relación certificada, en soporte papel y en soporte informático,

compreensiva de la totalidad de los contratos celebrados, con la única excepción de la contratación menor, cuando anteriormente esa obligación se limitaba, en principio, a los contratos de carácter administrativo cuyo importe superaba las cuantías relativamente elevadas establecidas en el artículo 47 de la LOFTCu, ha permitido al Tribunal de Cuentas disponer de una información suficientemente aproximada de las cifras globales de la contratación de la TGSS durante el período fiscalizado, lo que constituye un instrumento sumamente valioso tanto para ponderar los datos de los contratos remitidos al Tribunal y de la muestra efectivamente analizada, como para facilitar en futuros ejercicios la realización de análisis interanuales comparativos sobre datos homogéneos.

A estos efectos se han detectado algunas deficiencias en cuanto la integridad de las relaciones certificadas, particularmente en lo relativo a los contratos de consultoría y asistencia y a los de servicios y, dentro de éstos, deficiencias especialmente significativas respecto de las prorrogas de contratos anteriores, cuyo importe certificado ha sido inferior al importe resultante de los expedientes remitidos de oficio por la propia TGSS a este Tribunal.

La actividad contractual de la TGSS durante el ejercicio 2005 que se deduce de las relaciones certificadas remitidas, ha sido la siguiente:

- a) Número de contratos adjudicados: 1.226
- b) Importe total de los contratos adjudicados: 490.031 miles de euros
- c) Distribución de contratos por órganos de contratación:

**Cuadro nº 1**  
**Distribución de los contratos por órganos de contratación**

ÓRGANO DE CONTRATACIÓN	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	
		MILES DE EUROS	% / TOTAL
Secretario General (*)	252	86.806	17,72
Subdirector General de Gestión del Patrimonio, Inversiones y Obras (*)	389	198.911	40,59
Directores Provinciales	388	25.539	5,21
Gerente de Informática de la Seguridad Social (*)	197	178.775	36,48
<b>Totales</b>	<b>1.226</b>	<b>490.031</b>	<b>100,00</b>

(\*) Se incluyen los contratos adjudicados por el propio Director General de la TGSS por no estar delegada la competencia.

## d) Desglose de la contratación adjudicada por los Directores Provinciales:

**Cuadro nº 2**  
**Desglose de los contratos adjudicados por Direcciones Provinciales**

Dirección Provincial	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO (EN MILES DE EUROS)
A CORUÑA	12	473
ALAVA	4	634
ALBACETE	1	44
ALICANTE	1	420
ALMERÍA	4	559
ASTURIAS	7	757
AVILA	3	260
BADAJOS	4	298
BARCELONA	20	1.160
BURGOS	2	359
CÁCERES	5	382
CÁDIZ	6	301
CANTABRIA	11	629
CASTELLON	8	933
CIUDAD REAL	4	239
CÓRDOBA	10	789
CUENCA	8	390
GIRONA	4	598
GRANADA	7	685
GUADALAJARA	10	725
GUIPUZCOA	12	126
HUELVA	5	244
HUESCA	17	390
ILLES BALEARS	13	1.184
JAÉN	2	124
LA RIOJA	15	283
LAS PALMAS	7	103
LEÓN	3	147
LLEIDA	3	312
LUGO	7	218
MADRID	47	1.056
MALAGA	6	925
MELILLA	2	328
MURCIA	8	669
NAVARRA	4	362
OURENSE	4	270
PALENCIA	6	216
PONTEVEDRA	7	656
SALAMANCA	3	177
SANTA CRUZ DE TENERIFE	2	120
SEGOVIA	6	305
SEVILLA	10	720
TARRAGONA	10	780
TERUEL	1	20
TOLEDO	6	494
VALENCIA	27	2.831
VALLADOLID	9	632
VIZCAYA	10	604
ZAMORA	2	90
ZARAGOZA	3	518
<b>Totales</b>	<b>388</b>	<b>25.539</b>

e) Direcciones Provinciales que no certifican contratación:

Las únicas Direcciones Provinciales que, de acuerdo con la información contenida en las relaciones certificadas, no adjudicaron contratos durante el ejercicio 2005 han sido las de Soria y Ceuta, si bien debe hacerse constar que en la relación certificada constan 3 contratos adjudicados por el Director Provincial de Soria, aunque se ha comprobado que correspondían al ejercicio 2004, por lo que no han sido tenidos en cuenta.

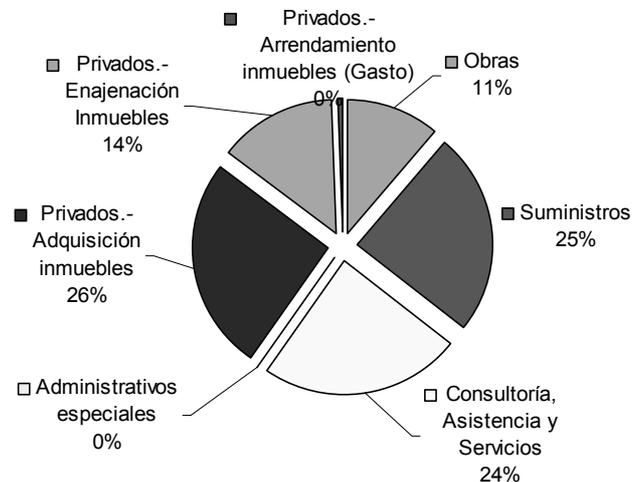
f) Distribución por tipos de contratos:

En la distribución por tipos de contratos destacan los contratos de consultoría y asistencia, los de servicios y los de suministros, todos ellos de carácter administrativo, así como los contratos de adquisición de inmuebles, de carácter privado patrimonial. Entre estas tres clases de contratos absorben, en proporción similar cada una de ellas, el 75% del total, como se refleja en el siguiente cuadro y en el gráfico que figura a continuación:

**Cuadro nº 3**  
**Distribución de los contratos por tipos de contratos**

TIPO DE CONTRATO	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	
		MILES DE EUROS	% / TOTAL
Obras	43	53.805	10,98
Suministros	497	120.410	24,57
Consultoría y Asistencia y Servicios	289	118.199	24,12
Administrativos especiales	6	424	0,09
Privados.- Adquisición inmuebles	15	125.380	25,59
Privados.- Enajenación Inmuebles	316	69.431	14,17
Privados.- Arrendamiento inmuebles (Gasto)	60	2.382	0,48
<b>Totales</b>	<b>1.226</b>	<b>490.031</b>	<b>100,00</b>

**Gráfico nº 1: Distribución por tipos de contratos**



g) Distribución por formas de adjudicación:

En cuanto a las formas de adjudicación utilizadas por la TGSS en su contratación durante el ejercicio 2005 destaca la elevadísima proporción (hasta un 66%) en que han empleado el procedimiento negociado (o contratación directa en el caso de los contratos privados). Por el contrario, los concursos y las subastas, que en todos los casos se llevaron a cabo por procedimiento abierto, con todas las garantías de publicidad y

conurrencia, llegan únicamente al 20% del importe total adjudicado. Cabe resaltar que la TGSS no utilizó en ningún caso el procedimiento restringido.

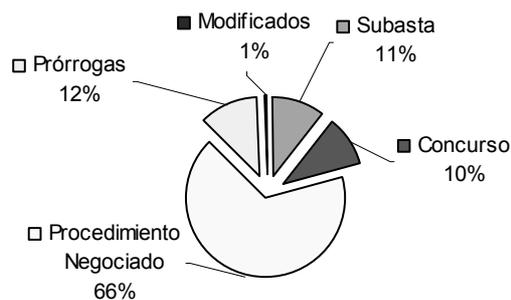
La justificación por la TGSS y el análisis de esta cuestión se exponen más adelante en los apartados correspondientes del presente Informe de Fiscalización.

En el cuadro y en el gráfico siguientes se refleja la distribución de los contratos por formas de adjudicación:

**Cuadro nº 4**  
**Distribución de los contratos por formas de adjudicación**

TIPO DE CONTRATO	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	
		MILES DE EUROS	% / TOTAL
Subasta	31	53.095	10,83
Concurso	101	48.884	9,98
Procedimiento Negociado	998	326.401	66,61
Prórrogas	80	58.665	11,97
Modificados	16	2.986	0,61
<b>Totales</b>	<b>1.226</b>	<b>490.031</b>	<b>100</b>

**Gráfico nº 2: Distribución por formas de adjudicación**



h) Distribución por tipos y formas de adjudicación:

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

**Cuadro nº 5**  
**Distribución de los contratos por tipos de contratos y formas de adjudicación**

TIPO DE CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	
			(EN MILES DE EUROS)	% Total tipo
Obras	Subasta	30	52.840	98,21
	Concurso	1	66	0,12
	Procedimiento Negociado	12	899	1,67
	<b>Totales</b>	<b>43</b>	<b>53.805</b>	<b>100,00</b>
Suministro	Concurso	15	4.996	4,15
	Procedimiento Negociado	473	111.133	92,29
	Prórroga	7	4.274	3,55
	Modificado	2	7	0,01
	<b>Totales</b>	<b>497</b>	<b>120.410</b>	<b>100,00</b>
Consultoría y Asistencia y Servicios	Subasta	1	255	0,22
	Concurso	82	42.372	35,85
	Procedimiento Negociado	128	18.555	15,70
	Prórroga	65	54.056	45,73
	Modificado	13	2.961	2,50
	<b>Totales</b>	<b>289</b>	<b>118.199</b>	<b>100,00</b>
Administrativos especiales	Concurso	2	316	74,53
	Procedimiento Negociado	3	78	18,40
	Prórroga	1	30	7,07
	<b>Totales</b>	<b>6</b>	<b>424</b>	<b>100,00</b>
Adquisición inmuebles	Concurso	1	1.134	0,90
	Procedimiento Negociado	14	124.246	99,10
	<b>Totales</b>	<b>15</b>	<b>125.380</b>	<b>100,00</b>
Enajenación Inmuebles	Procedimiento Negociado	316	69.431	100,00
	<b>Totales</b>	<b>316</b>	<b>69.431</b>	<b>100,00</b>
Arrendamiento inmuebles- Gastos	Procedimiento Negociado	52	2.059	86,44
	Prórroga	7	305	12,80
	Modificado	1	18	0,76
	<b>Totales</b>	<b>60</b>	<b>2.382</b>	<b>100,00</b>
<b>Totales</b>		<b>1.226</b>	<b>490.031</b>	

i) Estratificación de la contratación por importes de adjudicación:

En cuanto a los importes de los contratos puede destacarse el hecho de que los 14 expedientes de contrata-

ción tramitados cuyo importe fue superior a 6 millones de euros, que representan poco más del 10% del número total de contratos, absorbieron prácticamente el 50% del importe total adjudicado por la TGSS.

**Cuadro nº 6**  
**Estratificación de la contratación por importes de adjudicación**

MES DE ADJUDICACIÓN	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO		IMPORTE MEDIO (EN MILES DE EUROS)
		EN MILES DE EUROS	% / TOTAL	
Hasta 60.000 euros	577	11.701	2,39	20
Entre 60.000 y 300.000 euros	466	73.765	15,05	158
Entre 300.001 y 900.000 euros	120	56.783	11,59	473
Entre 900.001 y 6.000.000 euros	49	105.926	21,62	2.162
Mayor de 6.000.000 euros	14	241.856	49,35	17.275
<b>Totales</b>	<b>1.226</b>	<b>490.031</b>	<b>100,00</b>	<b>400</b>

j) Distribución temporal de la contratación:

En lo que se refiere a la distribución temporal de la contratación celebrada por la TGSS, es decir, a lo largo de todo el período fiscalizado, importa destacar el volumen y el importe de la contratación que ha sido adjudicada en los dos últimos meses del ejercicio. Efectivamente, en los meses de noviembre y diciembre la TGSS adjudicó contratos por importe superior al 40% del total adjudicado durante todo el año 2005, lo que tiene una mayor incidencia en la contratación de suministros,

como se pone de manifiesto en los epígrafes III.4.3. c) y d) del presente Informe.

Igualmente reseñable es el elevado número de contratos adjudicados en el mes de julio (así un 20% del total), si bien sus importes son relativamente poco elevados. Destaca también el hecho de que los importes medios de los contratos adjudicados en estos dos meses últimos del ejercicio superan el importe medio de la contratación celebrada durante todo el año, y más concretamente, es en el mes de noviembre cuando se alcanza el importe medio más elevado del ejercicio.

**Cuadro nº 7**  
**Distribución temporal de la contratación durante el ejercicio 2005**

MES DE ADJUDICACIÓN	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE MEDIO (miles de euros)	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO		
			EN MILES DE EUROS	% TOTAL	% ACUMULADO
Enero	34	263	8.934	1,82	1,82
Febrero	40	587	23.479	4,79	6,61
Marzo	83	271	22.452	4,58	11,19
Abril	80	181	14.485	2,96	14,15
Mayo	82	627	51.388	10,49	24,64
Junio	90	137	12.301	2,51	27,15
Julio	247	208	51.457	10,50	37,65
Agosto	80	721	57.682	11,77	49,42
Septiembre	98	307	30.120	6,15	55,57
Octubre	83	212	17.614	3,59	59,16
Noviembre	107	842	90.096	18,39	77,55
Diciembre	202	544	110.023	22,45	100,00
<b>Totales</b>	<b>1.226</b>	<b>400</b>	<b>490.031</b>	<b>100,00</b>	

III.2 Cumplimiento por la Tesorería General de la Seguridad Social de su deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas

La TGSS remitió oportunamente al Tribunal de Cuentas la Relación Certificada acreditativa de la contratación celebrada por este Servicio Común de la Seguridad Social en el ejercicio 2005. Como se ha

señalado anteriormente, este Tribunal de Cuentas ha detectado algunas deficiencias en cuanto a la integridad y exactitud de estas relaciones, especialmente en cuanto a las prórrogas de los contratos de consultoría y asistencia técnica y los de servicios, probablemente debidas a la consideración inadecuada de la fecha concreta que en tales expedientes debe tomarse como fecha de adjudicación. Así, entre los expedientes de contratación

remitidos figuran 15, por un importe de 28.905 miles de euros, que no figuran en las correspondientes relaciones certificadas y que en su totalidad corresponden a prórrogas de contratos de consultoría y asistencia y de servicios.

En cuanto al cumplimiento por la TGSS de la obligación de remisión de contratos al Tribunal de Cuentas, debe ponerse de manifiesto que de los 234 expedientes remitidos por la TGSS, 134 (57%) lo fueron de oficio

y 100 (43%) lo fueron a requerimiento de este Tribunal, de los cuales 35 eran de remisión obligatoria, por lo que respecto de estos últimos 35 expedientes la TGSS incumplió la obligación de remisión al Tribunal de Cuentas que le impone el artículo 57 del TRLCAP.

En el cuadro número 8 siguiente se refleja la comparación entre la información relativa al ejercicio 2005 y la correspondiente al anterior ejercicio 2004, respecto de dicha obligación de remisión.

**Cuadro N° 8**  
**Contratos remitidos al Tribunal de Cuentas**  
**(importes en miles de euros)**

EJERCICIO	CONTRATOS REMITIDOS DE OFICIO		CONTRATOS REMITIDOS A REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL Y QUE DEBIERON REMITIRSE DE OFICIO		OTROS CONTRATOS REMITIDOS A REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL		CONTRATOS PENDIENTES DE REMITIR	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
2004	193	202.004	26	11.413	55	64.074	-	-
2005	134	268.320	35	15.834	65	146.018	-	--

Como puede observarse, a pesar de haber descendido el número total de contratos remitidos del ejercicio 2004 (274) al ejercicio 2005 (234), ha aumentado el grado ó porcentaje de incumplimiento de la obligación de remisión, 35 frente a solo 26 en el ejercicio anterior.

El Tribunal de Cuentas, además, ha detectado demoras en la remisión de 16 contratos (12 de la propia TGSS y 4 de la GISS), con incumplimiento por parte de la TGSS del plazo de tres meses, a partir de la fecha de su formalización, previsto en el artículo 57 del TRLCAP para que deba tener lugar su remisión.

La TGSS ha remitido un total de 234 expedientes de contratación adjudicados durante el ejercicio 2005, por

un importe global de 430.172 miles de euros, conforme se detalla en el cuadro siguiente, lo que supone el 57% del importe total contratado y remitido a este Tribunal para su fiscalización por el conjunto de las entidades de la Seguridad Social, como se detalla en el Anexo.

En relación con la contratación total certificada, con la salvedad señalada en el párrafo inicial de este epígrafe, la TGSS ha remitido el 19% de los contratos celebrados, representando en cambio el 88% del importe total certificado.

En el siguiente cuadro se detalla, por tipos de contratos y por formas de adjudicación, la contratación remitida:

**CUADRO N° 9**  
**Contratos remitidos por la TGSS, por tipos de contratos y formas de adjudicación**  
**(importes en miles de euros)**

Tipo Contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	12	67	49.156	95
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	6	33	2.722	5
<b>Total Obras</b>		<b>18</b>	<b>8</b>	<b>51.878</b>	<b>12</b>
Consultoría y Asistencia y Servicios	Concurso	42	38	40.035	29
	Procedimiento negociado	69	62	100.194	71
<b>Total Consultoría y Asistencia y Servicios</b>		<b>111</b>	<b>47</b>	<b>140.229</b>	<b>33</b>
Suministros	Concurso	5	12	1.587	2
	Procedimiento negociado	38	88	91.096	98
<b>Total Suministros</b>		<b>43</b>	<b>18</b>	<b>92.683</b>	<b>21</b>
Privados	Subasta	2	3	3.914	3
	Concurso	1	2	1.134	1
	Adjudicación directa	59	95	140.334	96
<b>Total Privados</b>		<b>62</b>	<b>27</b>	<b>145.382</b>	<b>34</b>
<b>Totales</b>		<b>234</b>	<b>100</b>	<b>430.172</b>	<b>100</b>

Conviene resaltar, en primer lugar, el notable incremento experimentado en los importes de la contratación celebrada por la TGSS en el período fiscalizado con respecto del período anual anterior. Este incremento se ha producido en la totalidad de los tipos de contratos (a excepción de los contratos de obra), y ello tanto en los de carácter administrativo como en los privados. Siendo menor el número de contratos remitidos (234 en el año 2005 por 274 en el año 2004), como ha quedado señalado, los importes adjudicados han alcanzado los 430.172 miles de euros, con un incremento del 55% respecto del importe de 277.491 miles de euros correspondiente a los contratos adjudicados por la TGSS en el año 2004.

El análisis comparativo de la tipología de contratos celebrados pone de manifiesto que los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios, constituyeron la parte más sustancial de la contratación de carácter administrativo efectuada por la TGSS durante el período fiscalizado, si bien su importe total ha sido superado por el importe correspondiente a los contratos patrimoniales. Entre los contratos remitido por la TGSS no figura ninguno calificado como administrativo especial y, tampoco, ninguno de gestión de servicios públicos.

Finalmente cabe añadir que la TGSS ha cumplido adecuadamente su deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas en lo relativo a la remisión de la documentación complementaria de los extractos de los expedientes fiscalizados.

### III.3 Selección de la muestra analizada

Dado el elevado número de contratos celebrados por la TGSS, se estimó necesario efectuar una adecuada selección de los contratos que habían de ser objeto de un detenido examen, aplicando criterios cuantitativos y

cualitativos en la determinación de la muestra. En este sentido, especificando los criterios cuantitativos en ellas contemplados, se han fiscalizado, como actuación general, los contratos de obras de importe superior a 1.803, 901 y 450 miles de euros, según hubieran sido adjudicados mediante subasta, concurso o procedimiento negociado, respectivamente; en relación con los contratos de suministro, se han examinado los adjudicados mediante concurso por importe superior a 901 miles de euros y, si lo hubieran sido mediante procedimiento negociado, los superiores a 300 miles de euros, fiscalizándose la práctica totalidad de los contratos de este tipo adjudicados mediante subasta, debido a su escasa incidencia. Finalmente, respecto a los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios, las cuantías para su selección han sido de 901 miles de euros para los adjudicados mediante concurso, y de 300 miles de euros para los adjudicados mediante procedimiento negociado, analizándose asimismo la práctica totalidad de los adjudicados mediante subasta por idéntica circunstancia que en los de suministro.

Por otro lado, con independencia de estos criterios cuantitativos, se han incluido también en la muestra aquellos contratos que, por la singularidad de la actividad u objeto a que se refieren, por los riesgos que en su cumplimiento pudieran presentarse, o por cualquier otra circunstancia significativa, se ha estimado que debían ser objeto de un adecuado seguimiento fiscalizador.

En consecuencia, del conjunto de la contratación recibida (234 expedientes), se ha analizado una muestra de 155 contratos, cuyo importe total ascendió a 411.051 miles de euros, lo que representa el 66% del número total de expedientes remitidos y el 96 % de su importe total, según se expone de forma detallada en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 10**  
**Contratos de la TGSS seleccionados y analizados**  
**(en miles de euros)**

Tipo de contrato	Forma Adjudicación	Nº	% sobre recibidos	Importe	% sobre recibidos
Obras	Subasta	12	100	49.156	100
	Concurso	-	-	--	
	Procedimiento negociado	4	67	2.399	88
<b>Total Obras</b>		<b>16</b>	<b>89</b>	<b>51.555</b>	<b>99</b>
Consultoría y Asistencia y Servicios	Concurso	42	100	40.035	100
	Procedimiento negociado	27	39	87.582	87
<b>Total Asistencia</b>		<b>69</b>	<b>62</b>	<b>127.617</b>	<b>91</b>
Suministros	Concurso	5	100	1.587	100
	Procedimiento negociado	35	92	90.088	99
<b>Total Suministros</b>		<b>40</b>	<b>93</b>	<b>91.675</b>	<b>99</b>
Privados	Subasta	1	50	3.756	96
	Concurso	1	100	1.134	100
	Adjudicación Directa	28	47	135.314	96
<b>Total Privados</b>		<b>30</b>	<b>48</b>	<b>140.204</b>	<b>96</b>
<b>Totales</b>		<b>155</b>	<b>66</b>	<b>411.051</b>	<b>96</b>

Debe señalarse que la TGSS no utilizó el procedimiento restringido en ninguno de los expedientes integrantes de la muestra analizada.

En los epígrafes siguientes se exponen los resultados del análisis de la muestra seleccionada, respecto de cada uno de los diferentes tipos de contratos, ordenándolos por las distintas fases del expediente de contratación o de la vida de los contratos.

### III.4 Análisis de los diferentes tipos de contratos

En los siguientes epígrafes se analiza la contratación integrante de la muestra seleccionada. Los resultados de este análisis se exponen a continuación ordenados por tipos de contratos y, dentro de cada uno de ellos, por las fases del expediente de contratación o de la vida de los contratos afectados por las incidencias observadas.

#### III.4.1 Contratos de obras

Los 18 contratos de obras celebrados en el ejercicio 2005 y remitidos por la TGSS a este Tribunal para su fiscalización sumaron un importe total de 51.878 miles de euros, lo que representa el 45% de la inversión en obras del conjunto de las entidades de la Seguridad Social.

De estos 18 expedientes remitidos, 14 fueron contratos nuevos, por un importe total de 49.479 miles de euros, y 4 correspondieron a modificaciones contractuales, por importe de 2.399 miles de euros. En volumen de gasto han predominado las adjudicaciones mediante el procedimiento abierto de subasta (12 expedientes que acumularon el 94% del importe adjudicado), en tanto que las adjudicaciones mediante procedimiento negociado se han limitado a 2 expedientes, que representaron menos del 1% del importe adjudicado.

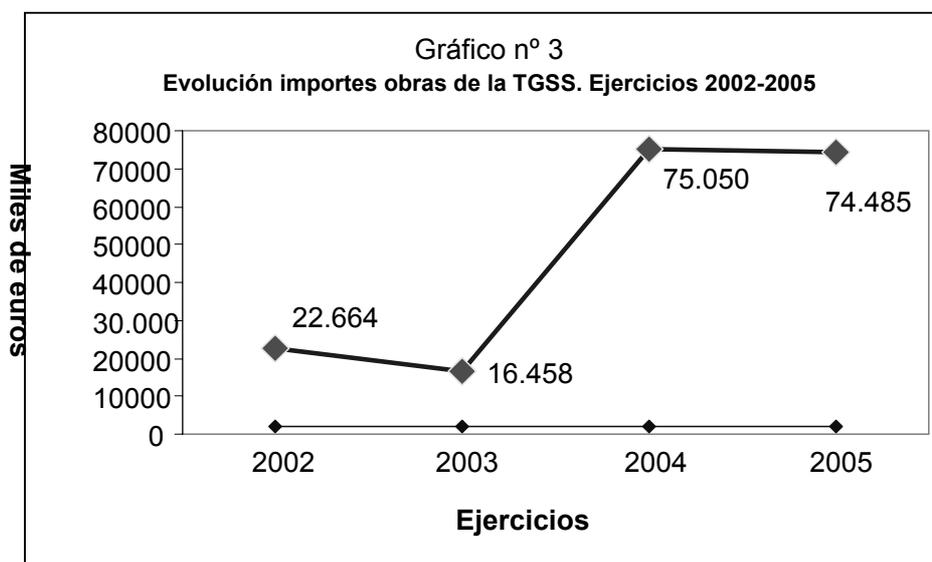
En el cuadro y gráfico siguientes se representa la evolución de la contratación de obras efectuada por la TGSS en el período 2002-2005. Para lograr la necesaria homogeneidad de los datos que permita su comparación, se han tenido en cuenta únicamente los contratos nuevos adjudicados en cada ejercicio (excluidos por tanto los modificados), cuyos importes de adjudicación superaron los 1.803, 901 y 450 miles de euros, respectivamente, según hubieran sido adjudicados mediante subasta, concurso o procedimiento negociado. Se trata de importes coincidentes con los importes anteriormente mencionados y establecidos con carácter general para la selección de la muestra fiscalizada por este Tribunal, en cada uno de los ejercicios.

**Cuadro nº 11**  
**Evolución de la contratación de obras en el período 2002-2005**

Ejercicio	Número	Importe Presupuesto (miles de euros)	Importe Adjudicación (miles de euros)	Promedio Bajas (%)	Baja Global (%)
2002	4	22.664	17.455	23,41	22,98
2003	2	16.458	11.434	30,87	30,53
2004	11	75.050	52.098	27,49	30,58
2005	10	74.485	47.222	34,69	36,60

Como puede observarse, cabe destacar el incremento del número e importe total de los contratos adjudicados en

los dos últimos ejercicios, así como la importancia creciente de las bajas o economías obtenidas en su licitación.



Interesa destacar, que la TGSS no ha utilizado el concurso en la adjudicación de los contratos de obras celebrados en el ejercicio 2005, forma de adjudicación que en el ejercicio de 2004 había representado el 58% de las adjudicaciones efectuadas mediante procedimiento abierto. En el ejercicio de 2005 la totalidad de las adjudicaciones por procedimiento abierto se sustanciaron mediante subasta, forma de adjudicación en la que, con las necesarias y plenas garantías de publicidad y concurrencia, se alcanza la máxima objetividad puesto que el precio constituye el único criterio de adjudicación, circunstancia que con toda probabilidad fue determinante para que en este último ejercicio las bajas o economías obtenidas en las licitaciones hayan sido sensiblemente superiores a ejercicio anteriores.

Se han analizado 16 expedientes de contratación, entre los que se incluyen la totalidad de los remitidos por la TGSS y adjudicados mediante subasta. Como resultado de este análisis, pueden señalarse las siguientes incidencias:

a) En la tramitación de los expedientes de contratación

— Los pliegos de cláusulas administrativas particulares deben precisar los medios de acreditación de la solvencia de los licitadores, así como los criterios de selección establecidos en función de esa solvencia, incluso en los contratos de obras y los de servicios en los que la clasificación de los contratistas resulta preceptiva, lo que permite comprobar la solvencia de aquellos posibles licitadores exentos de acreditar la clasificación, por aplicación del artículo 25.2. del TRLCAP. El incumplimiento de este requisito, establecido en el artículo 67 del RGLCAP en relación con el artículo 15.3 del TRLCAP, se ha constatado en un contrato celebrado por la TGSS<sup>8</sup>.

— El artículo 36.3 del TRLCAP prevé que, en casos especiales, el órgano de contratación podrá establecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares que, además de la garantía definitiva ordinaria (4%), se preste una complementaria que no podrá superar el 6 por 100 del importe de adjudicación del contrato, pudiéndose alcanzar en conjunto una garantía total de hasta un 10% del citado importe. A su vez, el artículo 59 del RGLCAP establece que, a los efectos previstos en el citado artículo 36.3 del TRLCAP, se considerarán casos especiales aquellos contratos en los que, dado el riesgo que asume el órgano de contratación por su especial naturaleza, régimen de pagos o condiciones

<sup>8</sup> No se acepta la alegación del Director General de la TGSS, puesto que en el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato 46603/04, si bien se establecieron, como afirma, los medios de acreditar la solvencia, no se establecieron en cambio los criterios de selección de los licitadores en función de tales medios, como exige el artículo 67 del RGLCAP en relación con el artículo 15 del TRLCAP, y ello independientemente de que la acreditación de su solvencia por el adjudicatario haya sido efectivamente adecuada.

del cumplimiento del contrato, resulte aconsejable incrementar el porcentaje de la garantía definitiva, «lo que deberá acordarse en resolución motivada».

Sin embargo, lo cierto es que la TGSS aplica esta garantía complementaria no en los casos especiales fijados reglamentariamente, sino con carácter general en todos los contratos de obras adjudicados mediante subasta abierta en función de los porcentajes de baja de las ofertas respecto del presupuesto de cada expediente, habiendo incorporado esta exigencia en el correspondiente pliego tipo, donde se contempla sin opciones alternativas.

En aplicación de esta cláusula, al adjudicatario de un contrato se le exigió efectivamente una fianza complementaria del 6%, alcanzando en total el 10% del precio del contrato, lo que a juicio de este Tribunal constituye una carga excesiva para el contratista, puesto que su imposición no está fundamentada en circunstancias especiales del propio contrato, que en modo alguno se justifican, sino que más bien estarían determinadas por unos presupuestos excesivamente altos en relación con los precios reales de mercado.

Cabe añadir que el establecimiento con carácter general de las garantías complementarias previstas en el citado artículo 36.3 del TRLCAP para supuestos especiales, resulta aún menos justificado si se tiene en cuenta que, en esos mismos contratos, los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecen, también con carácter general, un segundo sistema de garantías complementarias, de hasta un 16 por 100 del precio del contrato, en función de la desviación a la baja de cada oferta respecto de la oferta media, que no llegue a alcanzar los umbrales que definen la presunción de temeridad, como permite el artículo 36.5 del TRLCAP.

A juicio de este Tribunal, este segundo sistema de garantías complementarias es el más adecuado para su aplicación con carácter general, ya que al estar referenciado con la oferta media del conjunto de los licitadores, representa una especial protección de la Administración contratante respecto de las ofertas excesivamente bajas en relación con lo que cabría considerar como precio normal de mercado, con lo que quedarían corregidos los posibles defectos del presupuesto del contrato.

b) En la licitación, adjudicación y formalización de los contratos

— El artículo 75.2 del TRLCAP establece que deberá justificarse en el expediente la elección del procedimiento y de la forma de adjudicación utilizados. En los contratos de obras, respecto de los cuales el TRLCAP ha establecido como formas normales de adjudicación tanto el concurso como la subasta, la elección de una u otra forma de adjudicación, que implica el ejercicio evidente de una facultad discrecional por parte del órgano de contratación, debe motivarse, bien justificando la conveniencia para el interés público de que la selección del contratista se efectúe exclusiva-

mente en atención a la oferta cuyo precio sea más bajo, utilizando entonces la subasta, o, bien por el contrario, atendiendo también a otros criterios distintos del precio, como los que, de forma no exhaustiva, contempla el artículo 85 del TRLCAP, mediante la utilización del concurso público.

La TGSS no ha justificado la forma de adjudicación utilizada en ninguno de los contratos de obras adjudicados mediante subasta, salvo mediante la mera referencia, puramente formal, a los artículos 73 y 74 del TRLCAP. Sin embargo, a juicio de este Tribunal, esta deficiencia tiene menor trascendencia al no haberse utilizado en ninguno de estos casos, como forma de adjudicación, el concurso, cuya elección debe motivarse especialmente con referencia a los supuestos contemplados en el citado artículo 85 del TRLCAP.

— La TGSS ha utilizado el procedimiento negociado en 2 de sus contratos, estando justificados ambos en el hecho de tratarse de obras complementarias que han sido confiadas a los contratistas de las respectivas obras principales, supuesto previsto en el artículo 141.d) del TRLCAP.

En ninguno de estos dos contratos complementarios los presupuestos alcanzaron el 20% del importe del contrato principal. Además, de acuerdo con la información de la que dispone este Tribunal, tampoco alcanzaron el citado 20% el importe acumulado de estas obras complementarias y de los modificados de los respectivos contratos principales, lo que debe valorarse positivamente.

— Debe destacarse también la frecuencia con la que se producen adjudicaciones a ofertas incursas en presunción de bajas desproporcionadas o temerarias, lo que podría ser indicio de que los presupuestos de licitación no están razonablemente ajustados a los precios de mercado.

De hecho, en la contratación analizada por este Tribunal, el promedio de las bajas de las ofertas que resultaron adjudicatarias de los contratos ha oscilado entre el 30% y el 42%, alcanzando la media de las bajas obtenidas en la adjudicación de las 12 subastas analizadas el 34%, con un incremento del 5% respecto de la baja media de los contratos adjudicados mediante subasta en el anterior ejercicio de 2004, ejercicio en el que la media de las bajas fue únicamente del 29%.

Así, en 7 de los 12 contratos adjudicados mediante subasta, es decir, en el 58 % de los casos, resultaron adjudicatarias ofertas incursas en presunción de bajas desproporcionadas o temerarias, una vez que, previos los informes establecidos en el artículo 83.3 del TRLCAP, el órgano de contratación estimó finalmente que las ofertas eran viables.

En 2 contratos, la TGSS, previa audiencia de los licitadores y previa emisión de los correspondientes informes técnicos, rechazó las ofertas más económicas que incurrían en presunción de temeridad. En el segundo de estos contratos, la adjudicación recayó

en otra oferta que fue considerada viable pese a que también incurría inicialmente en presunción de temeridad.

Como incidencias reseñables en la tramitación de las ofertas incursas en presunción de ser desproporcionadas o temerarias, cabe destacar las siguientes:

- La falta de emisión de informe técnico, o la ambigüedad de los emitidos, por los facultativos contratados para la redacción de los correspondientes proyectos y de la dirección de las obras, constatada en 3 expedientes. Sin perjuicio del informe técnico del servicio correspondiente (en el caso de la TGSS, la Oficina Técnica y de Supervisión de Proyectos), como exige el citado artículo 83.3 a juicio de este Tribunal resulta evidente la conveniencia, cuando no la necesidad, de que sean aquellos facultativos que han redactado los proyectos y van a dirigir su ejecución, los que se pronuncien en primera instancia sobre la viabilidad de las ofertas.

- La utilización en un expediente de argumentos para declarar la viabilidad de las ofertas (como los compromisos contrastados de los subcontratistas y la renuncia por parte de la empresa al Beneficio Industrial) que son igualmente susceptibles de ser valorados de forma contraria para rechazar las ofertas.

- Los trámites de audiencia a todas las empresas con ofertas incursas en temeridad y de valoración e informe por los servicios técnicos de la TGSS, previstos en el artículo 83.3 del TRLCAP, deberían realizarse de forma simultánea y no sucesiva.

Esta tramitación sucesiva ha sido constatada en el contrato cuyo objeto fueron las «obras de remodelación y ampliación de la Administración y de la Unidad de Recaudación Ejecutiva (URE), de Játiva (Valencia)», y conllevó la consiguiente demora en su adjudicación, que se produjo después de que hubo transcurrido el plazo legalmente establecido.

— La adjudicación por la TGSS de 7 de los contratos de obras en los que se utilizó la subasta se produjo cuando ya habían transcurrido con exceso los plazos máximos (el normal de 20 días o el ampliado de 40 días, en los supuestos de presunción de temeridad de la oferta más económica), previstos para dicha adjudicación en el artículo 83.2 del TRLCAP, circunstancia que habría permitido a los licitadores retirar sus respectivas ofertas, con el consiguiente perjuicio para el interés público, que podría haberse añadido al perjuicio directamente causado por la demora en la efectiva ejecución de las obras.

c) En la ejecución y extinción de los contratos

— Las modificaciones contractuales siguen siendo frecuentes en la contratación de las obras realizadas por la TGSS. Estas modificaciones contractuales han sido habitualmente motivadas en la concurrencia de circuns-

tancias que, al menos en parte, pudieron y debieron haberse previsto al realizar los correspondientes proyectos iniciales y en la planificación de las obras.

Así, en la contratación analizada, además de las modificaciones de contratos adjudicados en ejercicios anteriores, este Tribunal ha podido constatar que la TGSS introdujo modificaciones en 8 de los 12 contratos de obras adjudicados durante el ejercicio 2005 mediante subasta, motivándolas en alguna de las siguientes causas: a) falta de licencias municipales; b) demora en el desalojo del inmueble; c) falta o insuficiencia de estudio geotécnico del terreno u otras deficiencias del proyecto de las obras, puestas de manifiesto en la comprobación del replanteo o en la fase de ejecución del contrato; d) nuevas reglamentaciones urbanísticas o técnicas; e) nuevas necesidades de la Administración y; f) incidencias en la ejecución de las obras.

Además, se ha constatado que al menos en una de las obras contratadas en 2005 ha dado lugar en este mismo ejercicio a la contratación de una obra complementaria por procedimiento negociado sin publicidad.

En general, cabe afirmar que es excesiva la habitualidad con que los modificados incrementan el precio del contrato en un importe próximo al 20%, agotando el límite previsto en el artículo 149 del TRLCAP. Este incremento parece adquirir en demasiadas ocasiones la consideración de normal, cuando en realidad suele implicar deficiencias de planificación y, en todo caso, disminuye el grado de transparencia de la contratación, lo que se agrava por la frecuencia con la que la liquidación final del contrato, por diferencias de medición positivas, eleva finalmente ese precio en otro 10%.

No obstante todo lo anterior, debe resaltarse como una mejora en la gestión de la TGSS en este aspecto el hecho de que, en el ejercicio 2005, las obras complementarias analizadas, tal y como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, no han incidido acumulativamente respecto de contratos modificados, cuando en ejercicios anteriores resultó frecuente que en cada contrato de obras se produjeran modificados hasta el 20%, obras complementarias también hasta el 20% y finalmente una liquidación por exceso de mediciones que, a su vez, agotaba el 10% previsto, de manera que los incrementos del precio inicial de la obra hasta los citados porcentajes llegaban a tener la consideración de normales.

Estas modificaciones conllevaron suspensiones en la ejecución de las obras, ampliaciones de plazo y reajustes de anualidades, que ponen de manifiesto deficiencias tanto en la redacción de los proyectos de las obras, como en su planificación, supervisión, y en el control de su ejecución, al tiempo que redundan finalmente, en la mayor parte de los casos, tanto en incrementos sobre los costes económicos inicialmente previstos, como también en retrasos en la entrega de las obras contratadas al uso público con el consiguiente perjuicio para el interés general.

Como caso especial debe citarse el contrato cuyo objeto fue la realización de las obras de rehabilitación parcial del inmueble patrimonial de la TGSS sito en la c/ Balmes, número 433, de Barcelona, en el que la modificación incrementó un 38% el precio del contrato, el cual posteriormente resultó nuevamente incrementado en la liquidación final de las obras hasta alcanzar el 48% del precio de adjudicación<sup>9</sup>.

#### III.4.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios

La TGSS ha remitido a este Tribunal un total de 111 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, casi el 50% del número total de contratos remitidos por la TGSS correspondientes al ejercicio 2005. El importe global de estos contratos fue de 140.229 miles de euros, lo que representa el 33% de la contratación total remitida por la TGSS.

A su vez, el citado importe de 140.229 miles de euros representa el 42% del importe total de los contratos de este tipo remitidos por el conjunto de las entidades de la Seguridad Social a este Tribunal para su fiscalización.

El objeto de estos contratos ha sido, fundamentalmente, la prestación de servicios de carácter administrativo e informático, especialmente en el ámbito de la Gerencia Informática de la Seguridad Social (GISS), además de la prestación de los servicios de limpieza y vigilancia de distintos locales de la TGSS.

El concurso fue empleado como forma de adjudicación de los contratos en 42 ocasiones, por un importe de 40.035 miles de euros, que representa el 29% del total contratado, lo que implica una importante disminución de este sistema de contratación, dotado de las máximas garantías de publicidad y concurrencia, respecto de su utilización en la contratación remitida por la TGSS correspondiente al ejercicio 2004 (49%).

En 26 ocasiones se siguió el procedimiento negociado por importe de 14.907 miles de euros, casi el 10% del total contratado, mientras que los 43 expedientes

<sup>9</sup> El Director General de la TGSS, en el trámite de alegaciones, ha justificado en la concurrencia de causas nuevas o imprevistas la modificación de este contrato de obras para la rehabilitación de un edificio de viviendas, en Barcelona. Esta alegación no puede ser aceptada puesto que de los informes emitidos por la oficina de supervisión de proyectos de la TGSS y por el propio arquitecto técnico contratado para la redacción del proyecto y la dirección facultativa de la obra, informes que la TGSS aporta como documentación anexa a sus alegaciones, se desprende que algunas de las circunstancias que justificaron la modificación tramitada fueron conocidas por la TGSS con anterioridad a la aprobación del gasto y a la convocatoria de la subasta, pues respondieron a condiciones de la licencia de obras y a exigencias del Ayuntamiento para evitar daños por desprendimientos, previas en todo caso a los citados trámites del contrato principal.

La propia cantidad y entidad de las deficiencias observadas después de iniciada la ejecución de la obra, así como la explicación de la TGSS relativa a la dificultad de comprobar las deficiencias en las viviendas ocupadas, abonan igualmente la opinión de este Tribunal sobre la deficiente planificación del contrato.

restantes correspondieron a prórrogas (42 expedientes) y a un modificado, por un importe total de 85.287 miles de euros, que representan el 61% del total contratado.

Se ha analizado una muestra de 69 contratos, el 62% de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios remitidos por la TGSS, por un importe conjunto de 127.617 miles de euros, lo que supone el 91% del importe total de los contratos de este tipo remitidos por la TGSS. Del análisis realizado cabe destacar las siguientes incidencias:

a) En la calificación jurídica de los contratos y en los requisitos para contratar con la Administración

— La TGSS calificó como contratos de servicios dos expedientes, uno para la «explotación de cafetería y comedor en la TGSS y en la GISS», y otro de «recogida, transporte y depósito de bienes muebles y vehículos embargados por las Unidades de Recaudación Ejecutiva dependientes de la Dirección Provincial de la TGSS de Gerona», que debieron calificarse como contratos administrativos especiales<sup>10</sup>.

Respecto del segundo contrato citado la TGSS debió aplicar la regulación específica prevista en los artículos 107 a 109 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, del 11 de junio, sin perjuicio de la aplicación con carácter supletorio de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el 5.2.b) del TRLCAP<sup>11</sup>. Debe señalarse,

<sup>10</sup> El Director General de la TGSS ha alegado que el referido contrato de explotación de cafetería y comedor, no puede calificarse de administrativo especial al no estar «vinculado al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella, tal y como reza el citado artículo 5.2.b, que define este tipo de contratación», por lo que fue correcta la calificación como contrato de servicios al ser su objeto complementario para el funcionamiento de la Administración.

No se puede aceptar la alegación de la TGSS, puesto que la calificación de los contratos administrativos típicos, y entre ellos los contratos de servicios, nunca es subsidiaria de que previamente no resulte posible su calificación como contrato administrativo especial. Por el contrario, el artículo 5.2.b) del TRLCAP precisamente permite calificar como contratos administrativos especiales aquellos contratos que no siendo típicos por razón de su objeto, como ocurre en el caso del contrato de cafetería y comedor al que se refiere la alegación, y aun no perteneciendo de forma estricta al giro o tráfico de la Administración contratante, sí mantienen una mera vinculación con ese giro o tráfico, vinculación que deriva del hecho de que mediante tales contratos la Administración satisface un interés público, no meramente lucrativo, como es el de proporcionar a su personal facilidades para el mejor desempeño del puesto de trabajo.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo (STS de 17 de julio de 1995), así como también reiteradamente, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informes 5/1996, 67/1999, 42/2001, o el más reciente Informe 24/2005), y el propio Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización, que continuamente vienen calificando los contratos de explotación de cafetería y comedor como administrativos especiales.

<sup>11</sup> El Director General de la TGSS defiende en sus alegaciones la calificación como contrato de servicios atribuida a este contrato de depósito de bienes embargados, argumentando al efecto que la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio,

además, que el criterio acabado de exponer coincide con el recogido expresamente tanto en la Circular número 8-105, de 10 de mayo de 1999, de la Dirección General de la propia TGSS, cuyas instrucciones no fueron cumplidas en este contrato, como en el Informe 55/96, de 18 de octubre de 1996, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Como consecuencia de esta incorrecta calificación, la TGSS exigió a los licitadores que acreditaran una clasificación que sólo resulta exigible en los contratos de servicios, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 15 y 25 del TRLCAP, y restringiendo así la posible concurrencia.

— Con carácter general en los contratos de redacción de proyectos y dirección de obras, la TGSS admite, previéndolo así en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, la participación en las licitaciones de equipos de profesionales no integrados en una sociedad debidamente constituida, sin exigirles la constitución de la necesaria agrupación temporal, con lo que, en su caso, formaliza posteriormente contratos independientes. Con ello la TGSS incumple lo dispuesto en los artículos 15, 24 y 68 del TRLCAP, así como el criterio expresado por la JCCA en su Informe número 56/97, de 2 marzo de 1998, que advierte sobre la inviabilidad de que tenga lugar la adjudicación de un mismo contrato a diversos profesionales sin concurrir formando una Unión Temporal de Empresas (UTE).

De hecho, en uno de los contratos analizados fueron admitidos a licitación diversos equipos distintos de profesionales no constituidos en la preceptiva UTE.

— La acreditación de la solvencia técnica para contratar con la Administración en los contratos de consultoría y asistencia técnica y en los de servicios, en los

al haberse suprimido la norma contenida en el punto 3 del artículo 136 del Reglamento anterior, según la cual «las relaciones entre la Dirección Provincial de la Tesorería General y el depositario se regirán por la legislación de contratos del Estado», provocó una laguna legal, que debió ser resuelta por la TGSS tramitando el expediente como contrato de servicios.

Esta argumentación no se puede aceptar porque, en primer lugar, el contenido contractual del depósito de bienes embargados tiene su regulación legal específica en el Real Decreto 1415/2004, por lo que no cabe aplicar el bloque normativo propio de los contratos de servicios.

En segundo lugar, estos contratos de depósito de bienes embargados, siendo como se ha dicho de objeto distinto a los contratos típicos, están vinculados al giro o tráfico específico de la TGSS y satisfacen de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella, por lo que deben calificarse de contratos administrativos especiales, definidos en el artículo 5.2 b) del TRLCAP.

En último término, tampoco cabe admitir el argumento de la existencia de una laguna legal, pues incluso habiendo sido suprimida en el nuevo Reglamento de Recaudación de la Seguridad Social la norma contenida en el punto 3 del artículo 136 del Reglamento anterior, la aplicación al caso planteado de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas vendría igualmente determinada por la aplicación supletoria —que prevé de forma expresa la disposición final primera de aquél— del Reglamento General de Recaudación del Estado, tanto del aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, vigente hasta el día 1 de enero de 2006 (ver artículo 136.4), como del aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio (ver artículo 94.4).

que no sea exigible clasificación, debe hacerse por uno o varios de los medios establecidos en el artículo 19 del TRLCAP. La TGSS incumplió este artículo en el contrato cuyo objeto fue la «asistencia técnica para el apoyo en la redacción de proyectos y diseño asistido por ordenador (CAD) en los proyectos redactados por la Oficina Técnica de la TGSS», en el que se utilizó como medio de acreditar la solvencia técnica o profesional la acreditación de conocimientos previos mínimos de 2 años en el ámbito de la Administración Pública, sin mayores precisiones, lo que no resulta asimilable a ninguno de los medios establecidos a tal efecto en el artículo 19 del TRLCAP.

b) En el expediente de contratación

— El artículo 13 del TRLCAP establece que el objeto de los contratos deberá ser determinado y su necesidad para los fines del servicio público correspondiente se justificará en el expediente de contratación. Este requisito esencial de los contratos no fue cumplido por la TGSS en el expediente que tuvo por objeto el servicio de mantenimiento integral del edificio sede de la Dirección Provincial de la TGSS en Cádiz.

Efectivamente, en el pliego de cláusulas administrativas particulares de este contrato la TGSS incluyó, como criterio objetivo de adjudicación, la posible mejora consistente en la ampliación del servicio de mantenimiento integral a otros edificios dependientes de la propia Dirección Provincial, incluidas las Administraciones de Chiclana, Jerez, Puerto de Santa María, Algeciras, etc.

A juicio de este Tribunal, el mantenimiento integral de tales edificios no puede en modo alguno calificarse como una simple mejora en la contratación del mantenimiento de la sede de la TGSS en la ciudad de Cádiz, por lo que se le debió atribuir entidad propia, justificarse cumplidamente su necesidad y la insuficiencia de medios propios y especificarse el contenido obligacional del contrato y sus prescripciones técnicas respecto de cada uno de los edificios. Cabe añadir que en el documento de formalización del contrato no se reflejó la ampliación de su contenido a todos esos edificios, salvo una referencia genérica a la oferta de la empresa adjudicataria, que efectivamente incluyó el mantenimiento de los expresados edificios entre las prestaciones objeto del contrato.

— De conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 del TRLCAP, únicamente pueden ser objeto de tramitación urgente los expedientes de aquellos contratos cuya necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos, el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación y debidamente motivada. En cuatro de los expedientes analizados la declaración de urgencia fue insuficientemente motivada o estuvo basada en circunstancias que, por ser conocidas por la TGSS con anterioridad, habrían permitido a la propia TGSS actuar con la antelación

necesaria para evitar el recurso a la tramitación urgente, que debe tener un carácter excepcional.

En este sentido cabe destacar el contrato, ya citado, cuyo objeto fue la «asistencia técnica para el apoyo en la redacción de proyectos y diseño asistido por ordenador (CAD) en los proyectos redactados por la Oficina Técnica de la TGSS», adjudicado por concurso y cuyo adjudicatario resultó ser una persona física que venía prestando sus servicios a la propia Oficina Técnica de la TGSS desde abril de 1998, colaborando desde esa fecha en el diseño y redacción de multitud de proyectos, mediante contratos de asistencia técnica sucesivos, al menos en los años 2002, 2003 y 2004. Tanto la tramitación urgente como la exigencia de que los licitadores acreditaran su solvencia técnica y profesional acreditando unos «conocimientos previos mínimos de 2 años en el ámbito de la Administración Pública», constituyó, a juicio de este Tribunal, una práctica restrictiva de la libre concurrencia, que podría encubrir en realidad una contratación laboral irregular.

— Los artículos 67 y 68 del RGLCAP establecen el contenido mínimo de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, en relación con cada tipo de contrato, así como el contenido de los pliegos de prescripciones técnicas particulares que, en ningún caso, debería contener previsiones propias del pliego de cláusulas administrativas particulares, conforme taxativamente dispone, en su apartado 3, el propio artículo 68 del RGLCAP.

Se han observado deficiencias al respecto en 8 contratos, entre las que cabe reseñar la no inclusión de plazos de garantía o penalidades específicas en los pliegos de cláusulas administrativas, o la inclusión en el pliego de prescripciones técnicas de cuestiones tales como la forma de pago, la clasificación exigible, las garantías necesarias, o cláusulas de confidencialidad, así como la no inclusión en el pliego de prescripciones técnicas de los precios unitarios o de los requisitos, modalidades y características técnicas de las posibles variantes del objeto del contrato<sup>12</sup>.

— El sistema de determinación del precio de los contratos debe establecerse en el pliego de cláusulas administrativas particulares, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 200 del TRLCAP y en el artículo 67.7.c) del RGLCAP, así como también debe reflejarse adecuadamente en los correspondientes documentos de formalización de los contratos, en los que necesariamente deberá hacerse constar tanto el precio cierto que ha de abonar la Administración como, en su caso, el

<sup>12</sup> No puede ser aceptada la alegación del Director General de la TGSS relativa a que ninguna de las deficiencias respecto del contenido de los pliegos de los contratos, puestas de manifiesto en el presente Informe, se produjeron en uno de los ocho contratos a que se hace referencia, precisamente en el contrato con número de expediente 2005/2417, puesto que lo cierto es que en el pliego de cláusulas administrativas de dicho contrato no se expresaron las penalidades específicas aplicables, como por otra parte puso de manifiesto el Interventor mediante una observación que no fue solventada por el órgano de contratación de la TGSS.

importe máximo limitativo del compromiso económico de la Administración, tal y como dispone el artículo 71 del RGLCAP. Naturalmente, el sistema de determinación del precio debe ser coherente con el objeto del contrato y con las restantes condiciones o cláusulas de los pliegos que regulen cuestiones relacionadas con el precio, tales como las garantías a constituir por los adjudicatarios, la valoración de las prestaciones, las formas de pago o las modificaciones.

En diversos contratos este Tribunal ha apreciado deficiencias precisamente en cuanto a esa necesaria coherencia entre el sistema de determinación del precio y el objeto y las cláusulas del contrato.

Como ejemplo de lo anterior cabe referirse al contrato para el mantenimiento de licencias de software, adjudicado por concurso en un importe de 2.549 miles de euros, en cuyo pliego se estableció que el precio se determinaría a tanto alzado y por la totalidad del objeto del contrato y, contradictoriamente, en el mismo pliego se previó que con carácter previo a cada certificación parcial se detallarían las altas y bajas producidas durante el período a certificar, para su oportuna repercusión en el precio.

A juicio de este Tribunal habría resultado más lógico que la determinación del precio se hubiera hecho por precios unitarios referidos a cada una de las diferentes licencias y por unidades de tiempo, opinión reforzada por el hecho de que el precio que se hizo constar en el contrato fue inferior al precio de adjudicación, al prorratearlo por meses en función del periodo máximo de ejecución que resultaba posible desde la firma del contrato hasta la fecha prevista para su finalización.

Otro supuesto de incoherencia observado en varios contratos consistió en que sus respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares establecieron que el precio quedaría determinado en función de los precios unitarios ofertados por los licitadores, mientras que el número de unidades del servicio se calculó sólo de forma aproximada, por estar subordinado a las necesidades reales de la Administración.

Aunque es en estos casos cuando el presupuesto del contrato constituye el importe máximo limitativo del compromiso económico de la Administración, y debe consignarse en ese concepto e importe, sin reducción alguna, tanto en la Resolución de adjudicación del contrato como en su documento de formalización, lo cierto es que en los citados documentos la TGSS consignó improcedentemente, como importe de adjudicación, el importe resultante de multiplicar los precios unitarios por el número, que era meramente estimativo, de las unidades de servicio a prestar por el adjudicatario, liberando el excedente de crédito previamente retenido.

Además de esta incorrecta reducción del importe máximo de la adjudicación, en perjuicio de las legítimas expectativas de los adjudicatarios, a éstos se les exigió constituir las garantías definitivas por el 4% del presupuesto de licitación, en aplicación literal de lo previsto en el artículo 36.1 del TRLCAP, y ello a pesar

de que el importe máximo posible del contrato en ningún caso podría alcanzar dicho importe como ha quedado señalado<sup>13</sup>.

— En un contrato correspondiente a la GISS, el pliego de cláusulas administrativas particulares exigió la presentación en mano de las ofertas en las propias dependencias de la GISS, lo que va en contra de lo previsto en el artículo 80.2 del RGLCAP y en el pliego tipo, por tratarse de una práctica limitativa de la libre concurrencia.

— El artículo 86.3 del TRLCAP establece que si el precio ofertado es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, se deberán expresar en el pliego de cláusulas administrativas particulares los límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias. Esta norma no fue cumplida por la TGSS en 4 contratos integrantes de la muestra analizada.

Por otra parte, en 3 contratos se establecieron en los pliegos criterios para determinar que ofertas pueden considerarse temerarias o desproporcionadas, contemplando asimismo la consecuencia, en tales casos, de que el adjudicatario debiera aumentar la garantía definitiva a constituir por el adjudicatario hasta el 20%, pero sin constituir motivo de exclusión. Esta previsión, que no contempla la aplicación del procedimiento contradictorio obligatorio para constatar la posibilidad de cumplimiento de las ofertas incursas en presunción de temeridad, ni la facultad del órgano de contratación de excluir las ofertas que finalmente se consideren temerarias, es contraria a lo dispuesto en los artículos 83 y 86 del TRLCAP<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> La alegación del Director General de la TGSS, en el sentido de «que no se comete irregularidad alguna al establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que el precio quedará determinado en función de los precios unitarios ofertados por los licitadores, mientras que el número de unidades del servicio se calcula sólo de forma aproximada, por estar subordinado a las necesidades reales de la Administración, puesto que no se esta excediendo del presupuesto máximo de licitación», no se puede aceptar puesto que la crítica contenida en el Informe de Fiscalización se refiere, precisamente, a la contradicción que resulta de establecer un sistema de precios unitarios y de presupuesto máximo limitativo, lo que sin duda resulta correcto cuando no puede determinarse a priori el número de unidades que la Administración contratante va a necesitar en el período de duración del contrato, y, en cambio, efectuar la adjudicación por el importe obtenido de multiplicar los precios unitarios ofertados por un número determinado de unidades, al mismo tiempo que, para mayor incongruencia, las garantías definitivas son calculadas sobre el presupuesto del contrato al que ya en ningún momento podrá alcanzar el precio real del contrato.

<sup>14</sup> El hecho de que, en la práctica, la TGSS haya aplicado correctamente el expresado procedimiento contradictorio, con el posible resultado excluyente previsto en el artículo 83 del TRLCAP, como alega el Director General de la TGSS, no excluye la deficiencia puesta de manifiesto por este Tribunal, referida a la concreta redacción de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos señalados y no al modo en que efectivamente se haya producido su aplicación. En todo caso, en la redacción de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, a las que deben ajustarse la adjudicación y la ejecución de los contratos, debieran evitarse ambigüedades que pudieran redundar en perjuicio del principio de seguridad jurídica en el que debe enmarcarse necesariamente la actividad contractual de la Administración.

— La TGSS, en un contrato de redacción de proyectos y dirección de obras exigió, sin la debida motivación de las circunstancias especiales concurrentes en el caso, una garantía complementaria del 6%, sobre el precio de adjudicación, por incluir la oferta del adjudicatario una baja en el precio superior al 20% del presupuesto de licitación, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 59 del RGLCAP, en relación con el artículo 36.3 del TRLCAP.

— Las revisiones de precios deben realizarse, en los casos en que proceda, de acuerdo con fórmulas o índices de carácter oficial, como establece el artículo 104 del TRLCAP, requisito que no fue aplicado por la TGSS en un contrato, lo que fue puesto de manifiesto por el Interventor en el trámite de fiscalización limitada previa, sin que el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares fuese corregido por el órgano de contratación de la TGSS.

Además, las revisiones de precios como consecuencia de las prórrogas de los contratos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 101 del RGLCAP no debieran considerarse como modificación contractual y, por lo tanto no deberían dar lugar a variaciones de la garantía definitiva, variación que sí exigió la TGSS en un contrato.

— El establecimiento por la TGSS de una cláusula relativa a la improcedencia de la revisión de precios en los contratos de duración superior a un año, basándose en que ya «están contempladas todas las posibles variaciones que puedan producirse», o en que se considera «poco probable que se produzcan alteraciones económicas del sector», cuando esta cláusula no va acompañada de justificación alguna, resulta contraria al espíritu de los preceptos que, sobre revisión de precios, figuran contenidos en los artículos 103 y siguientes del TRLCAP, así como contraria también al artículo 14 del mismo texto legal, que exige que los órganos de contratación cuiden de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado.

Con todos estos preceptos, el legislador ha querido mantener la equivalencia de las contraprestaciones, frente a las posibles alteraciones de los precios, sin que tales alteraciones se compensen con correlativas disminuciones en la calidad de ejecución de los contratos, y sin que los órganos de contratación tengan la necesidad de hacer difíciles previsiones sobre la evolución futura de los precios, que luego pudieran no hacerse realidad.

Esta incidencia, puesta de manifiesto por este Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización, ha sido constatada en 22 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, todos ellos con plazos de ejecución superiores a 12 meses.

Debe añadirse que en un contrato, la TGSS declaró la improcedencia de la revisión de precios por «tratarse de un contrato de duración inferior a un año», cuando lo cierto es que la duración prevista del contrato era de 36 meses, lo que pone de manifiesto una deficiente preparación de los contratos, que se añade al incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 103.3 del TRLCAP.

— Como caso especial en cuanto a la revisión de precios, debe señalarse el contrato cuyo objeto fue el «servicio de vigilancia en todos los inmuebles, incluida la sede central, de la Dirección Provincial de la TGSS de Barcelona durante los años 2006 y 2007», adjudicado mediante procedimiento negociado en un importe de 2.323 miles de euros, en el que la TGSS estableció que no habría lugar a revisión de precios durante el período inicial del contrato (2 años), por haberse tenido en cuenta en el cálculo del importe máximo del mismo todas las posibles variaciones que pudieran producirse a lo largo del mismo.

Sin embargo, lo cierto es que este Tribunal ha comprobado que tanto el presupuesto como las ofertas presentadas previeron para el año 2007 un precio superior en un 4% al previsto para el año 2006, lo que implica que la TGSS fijó unos precios que no eran acordes con el mercado, incorporando de forma anticipada una revisión de precios con fundamento en una evolución del IPC meramente hipotética, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el ya citado artículo 14 del TRLCAP. Este incremento ni siquiera podría ampararse en el Convenio Colectivo Estatal de las Empresas de Seguridad para los años 2005-2008, publicado en el BOE número 138/2005, de 10 de junio, que resultaba aplicable a la empresa adjudicataria, puesto que el citado Convenio previó como regla general unas tablas salariales actualizables en función del IPC.

c) En la licitación, adjudicación y formalización de los contratos

— La TGSS, en 2 contratos de servicios, no ha efectuado la publicación de la convocatoria en el DOUE, que resultaba preceptiva por cuanto sus respectivos presupuestos excedían del importe previsto a tal efecto en el artículo 203.2.b) del TRLCAP, aplicable en ambos contratos<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> La alegación del Director General de la TGSS relativa a que la publicación en el DOUE de la convocatoria de los referidos contratos no resultaba necesaria por aplicación de lo dispuesto en el apartado 2.c) del artículo 203 del TRLCAP, no puede aceptarse puesto que las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y la propia TGSS están comprendidas a estos efectos entre los Organismos Autónomos a los que se refiere el apartado 2.b) del citado artículo 203 del TRLCAP.

A este respecto debe recordarse que, de acuerdo con los artículos 59 y 63 del TRLGSS, las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social tienen naturaleza de entidades de Derecho público, y están plenamente sujetas a la aplicación de las prescripciones del TRLCAP en materia de contratación (artículos 1.3 del TRLCAP, 95 del TRLGSS y disposición adicional sexta de la LOFAGE, que las equiparó en materia de contratación a los Organismos Autónomos).

En consecuencia, debe entenderse que el apartado 2.b) del artículo 203 del TRLCAP, al incluir en su ámbito de aplicación a los Organismos Autónomos sin establecer excepción alguna respecto de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, resulta también aplicable a estos entes públicos, y ello independientemente de que el legislador español, en estricto cumplimiento de las Directivas europeas, habría podido establecer, y no lo hizo, umbrales económicos más elevados para los contratos celebrados tanto por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la

— Asimismo, la TGSS no ha efectuado o no ha acreditado a pesar de haber sido requerida para ello, la publicación en el DOUE de las adjudicaciones correspondientes a 6 expedientes de contratación, entre ellos los 2 señalados en el párrafo anterior<sup>16</sup>, en los que dicha publicación era también preceptiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93.2, en relación con los artículos 203 y 204, todos del TRLCAP.

— La TGSS en dos contratos admitió a participar en la licitación a dos empresas cuyas ofertas remitidas por correo llegaron fuera de plazo y sin que dicha incidencia hubiera sido anunciada antes de finalizar el plazo fijado en la convocatoria, mediante fax, telegrama o telex, tal y como exige el artículo 80.4 del RGLCAP.

— La TGSS adjudicó durante el ejercicio 2005 mediante procedimiento negociado un total de 15 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, que han sido incluidos en la muestra analizada por este Tribunal, por un importe total de 12.714 miles de euros, lo que, sin incluir prórrogas ni modificados, representa el 10% de los contratos de este tipo analizados.

La utilización del procedimiento negociado sin publicidad en estos contratos fue motivada por la TGSS en la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en el artículo 210 del TRLCAP, según el detalle que se expresa en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº 12**  
**Supuestos legales que amparan la utilización del procedimiento negociado en los contratos de consultoría y asistencia y en los de servicios de la TGSS analizados**

Artículo TRLCAP	Descripción del supuesto legal	Nº contratos	Importe de Adjudicación (miles de euros)
210. a)	Falta de licitadores en procedimiento abierto anterior	1	278
210. b)	Imposibilidad de promover concurrencia (único proveedor)	7	5.415
210. g)	Secretos, reservados, ...	5	6.267
210. f) y 199	Contratación centralizada	2	754
	<b>Totales</b>	<b>15</b>	<b>12.714</b>

Cabe destacar que en ningún caso el procedimiento negociado se motivó en el supuesto de imperiosa urgencia previsto en el artículo 210. c) del TRLCAP, lo que debe valorarse positivamente por parte de este Tribunal.

Seguridad Social como por los propios Organismos Autónomos, concretamente los umbrales económicos previstos en el apartado 2.c) del citado artículo 203 del TRLCAP.

Esta interpretación resulta, además, coherente con el criterio explícitamente recogido en el artículo 177.2 del TRLCAP, respecto de los contratos de suministro, así como en los artículos 15 a) y 16 a) de la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, aplicables, cuando entre en vigor, a los contratos de suministro y de servicios, respectivamente, en los que se establecen, a efectos de publicidad de los contratos de los Organismos Autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, umbrales económicos más rigurosos que los exigidos por la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

En definitiva, el citado artículo 203.2.b) del TRLCAP, en la redacción vigente en la fecha del contrato, fija en 154.014 euros, excluido el IVA, el umbral a partir del cual es exigible a la Administración General del Estado y a sus Organismos Autónomos la publicación de las adjudicaciones de los contratos de consultoría y asistencia y de los de servicios en el DOUE, umbral que resultó superado por los importes de los presupuestos de los contratos analizados en el Informe de Fiscalización, por lo que la TGSS debió publicar sus convocatorias.

<sup>16</sup> El Director General de la TGSS alega respecto de estos dos contratos que la publicación de la adjudicación no resulta exigible por estar comprendidos en el apartado 2.c) del artículo 203 del TRLCAP. Esta alegación no puede aceptarse puesto que, como se ha argumentado en la anterior nota a pie de página, la TGSS está equiparada legalmente, a efectos de contratación, a los Organismos Autónomos a los que se refiere el apartado 2.b) del artículo 203 del TRLCAP, en relación con el artículo 93 del mismo texto legal, que regula la publicación de las adjudicaciones.

Por otra parte, excepto en un contrato, todos los casos de utilización del procedimiento negociado sin publicidad por imposibilidad de promover la concurrencia, por existir un único proveedor posible, corresponden a contratos de servicios informáticos prestados a la GISS.

— En los 5 contratos en los que la utilización del procedimiento negociado se amparó en su carácter de «secretos o reservados», al amparo del artículo 210.g) del TRLCAP, la TGSS justificó la utilización de este procedimiento de adjudicación en que el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales había atribuido, genéricamente, dicho carácter a los contratos celebrados para dotar de servicios de vigilancia y seguridad a las oficinas de la TGSS, mediante Acuerdos de 28 de diciembre de 2000 y de 15 de enero de 2001.

A juicio de este Tribunal, como ya ha señalado en anteriores Informes de Fiscalización, la atribución, genérica e indiferenciada, del carácter de «secretos o reservados» a este tipo de contratos resulta inadecuada, puesto que tanto la clasificación como secreto de un expediente, como su clasificación como reservado, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales, corresponden una u otra a diferentes grados de seguridad o confidencialidad, dando asimismo lugar a consecuencias y efectos distintos y no siendo aplicables, lo que no ocurre en el presente caso, pues se trata de la misma materia.

La aplicación del procedimiento negociado habría tenido en estos casos mejor encaje legal, dentro del mismo apartado g) del artículo 210 del TRLCAP, bajo

la rúbrica de «exigirlo la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado», requisito cuya concurrencia tiene que acreditarse mediante una declaración expresa, que constituye una competencia ministerial indelegable, y que debe producirse respecto de cada contrato que se celebre, dado el carácter restrictivo y excepcional del propio artículo 210.g) del TRLCAP, así como por aplicación de las reglas generales de la contratación administrativa<sup>17</sup>.

Esta interpretación coincide con el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, expresado en su Informe 26/1998, de 30 de junio, de acuerdo con el cual la utilización de esta justificación no puede realizarse de forma genérica y por plazo indeterminado. Cabe añadir que, en clara contradicción con el pretendido carácter secreto o reservado de los contratos, no se estableció ninguna restricción especial para su subcontratación.

No obstante, debe señalarse también que en todos estos contratos la TGSS solicitó ofertas de varias empresas.

— Por otra parte, a juicio de este Tribunal, la utilización por la TGSS del procedimiento negociado sin publicidad por la imposibilidad de promover concurrencia, al existir un único proveedor posible, es, en muchas ocasiones, consecuencia, de la cautividad tecnológica que se genera en la contratación de servicios informáticos.

Ejemplifican esta situación 5 contratos de servicios y de suministro relacionados con el proyecto JACADA de la GISS, adjudicados todos ellos, al igual que otros contratos anteriores celebrados en los ejercicios 2002, 2003 y 2004, por procedimiento negociado a favor de la misma empresa, proveedora exclusiva de estos bienes y servicios, que estuvieron condicionados por la previa adquisición de sistemas o aplicaciones informáticos, también por procedimiento negociado, llevada a cabo sin publicidad ni concurrencia, cuando la elección de la solución tecnológica adecuada a las necesidades de la Administración contratante debió llevarse a efecto mediante concurso público, como dispone el pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de equipos y sistemas informáticos, aprobadas por el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre.

— Como caso especial debe hacerse referencia al contrato cuyo objeto fue la «redacción del proyecto y dirección de obras de construcción de un inmueble destinado a Oficina Integral de la Seguridad Social en San-

tiago de Compostela», adjudicado mediante procedimiento negociado en un importe de 728 miles de euros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 210.b) del TRLCAP, que permite utilizar este procedimiento por imposibilidad de promover la concurrencia.

El edificio al que hace referencia el objeto de la obra debía construirse sobre una parcela propiedad de la TGSS procedente de la reparcelación voluntaria de los terrenos sobre los que se asentaba el antiguo Hospital General de Galicia.

La TGSS motivó la elección del procedimiento negociado en la necesidad de que el proyecto fuese redactado por la misma empresa que había redactado, anteriormente, el estudio de detalle aplicable tanto a la parcela sobre la que se planeaba construir el edificio, como a otras colindantes procedentes de la misma reparcelación voluntaria, estudio que había sido aprobado por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela de acuerdo con las exigencias del Plan especial de Protección y Rehabilitación de la Ciudad Histórica.

A estas últimas parcelas colindantes pertenecía un local anexo que la TGSS consideró necesario adquirir para mejorar las instalaciones de la primera planta de su nuevo edificio. Debe señalarse también que la vendedora de este último local fue la empresa «Galeras Entrerrios S.L.», participada al 50% por la Universidad de Santiago de Compostela (a través de la empresa de su titularidad «Unixest S.L.») y por una determinada entidad financiera, así como que la empresa adjudicataria de la redacción del proyecto y de la dirección de las obras pertenece al grupo empresarial de la misma entidad financiera.

Aunque el conjunto de las parcelas constituía una unidad de actuación arquitectónica, lo que condicionaba técnica y artísticamente de forma recíproca los posibles proyectos de edificación de cada una de las parcelas afectadas, lo cierto es que esta circunstancia no implicaba, ni legal ni técnicamente, la obligación de llevar a cabo la redacción de un proyecto de conjunto, por lo que nada impedía «la encomienda del proyecto de nuestro edificio a otro equipo consultor diferente del responsable del conjunto anteriormente aprobado», en contra de lo argumentado por la TGSS.

A juicio de este Tribunal, las razones técnicas aducidas deben calificarse como razones de mera conveniencia, puesto que nada obligaba a que la redacción del proyecto debiera necesariamente encomendarse a una determinada empresa, sino que la redacción del proyecto, y más aún la dirección de las obras, podría haber sido realizada por cualquier facultativo, ajustándose a las pautas técnicas y estéticas exigidas por el estudio de detalle de la parcela realizado previamente.

Por todo ello, la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad fue improcedente al no darse la circunstancia prevista en el artículo 210. b), es decir, al no resultar cierto que tan sólo pudiera encomendarse el objeto del contrato a un único empresario.

<sup>17</sup> La recientemente publicada Ley 30/2007, de 29 de octubre, de Contratos del Sector Público, actualmente en período de «vacatio legis», establece explícitamente en su artículo 13.2.d) que la declaración relativa a que en un contrato determinado concurren circunstancias que determinan su no sujeción a regulación armonizada y permiten su adjudicación por procedimiento negociado, según prevé el artículo 154.f) de la citada ley, por «exigirlo la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado [...] deberá hacerse, de forma expresa en cada caso, por el titular del Departamento ministerial del que dependa el órgano de contratación», lo que viene a ratificar el expresado criterio de este Tribunal.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 216 del TRLCAP, que precisamente se refiere a las especialidades del contrato de elaboración de proyectos, contempla un supuesto particular de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad a contrataciones derivadas de un concurso de proyectos previamente celebrado y fallado mediante jurado constituido al efecto. En este contrato, por el contrario, no consta que previamente se hubiera celebrado concurso de proyectos alguno. Antes bien, debe considerarse como claramente irregular la falta de transparencia y el posible conflicto de intereses derivado de la pertenencia al mismo grupo empresarial de uno de los socios partícipes en la empresa vendedora del local y la empresa encargada, primero, de la elaboración del estudio de detalle de la parcela y, posteriormente, de la redacción del proyecto y de la dirección de obras objeto de este contrato<sup>18</sup>.

Cabe añadir que en los planes iniciales de la TGSS figuraba contratar también la construcción del edificio con la empresa vendedora del local anexo, antes citada; contratación que fue informada negativamente por la IGSS, por carecer la edificación de un carácter accesorio respecto de la adquisición de citado local. Por el contrario, esta misma Intervención de la Seguridad Social, no puso reparos en su informe a la posibilidad de adjudicar la redacción del proyecto del edificio mediante procedimiento negociado sin publicidad, vistas las razones técnicas aducidas por la TGSS, criterio que este Tribunal no comparte.

Posteriormente, la TGSS adjudicó el contrato de obras del edificio previsto para sus oficinas, ya en el ejercicio 2006, a la empresa que estaba llevando a cabo la construcción y rehabilitación de los edificios de las parcelas colindantes, por encargo de la propia empresa

<sup>18</sup> En este sentido, el Consello de Contas de Galicia en su «Informe de Fiscalización sobre la Universidad de Santiago de Compostela. Ejercicio 2003», aprobado el día 15 de junio de 2005, incluyó la siguiente conclusión «4.9. También cabe cuestionar si los fines de la promoción y venta de viviendas y locales comerciales de Galeras Entrerriños, S.L., participada al 50% por la Corporación Caixa Galicia, S.A. y en el otro 50% por Unixest, S.L., se circunscriben al ámbito competencial de la Universidad y si, de esta forma, se respeta la limitación de la Ley orgánica de universidades, que impide que éstas participen en sociedades sin vínculo con su actividad docente e investigadora. En cualquier caso, no podemos compartir la motivación expresada por la Universidad para justificar la adjudicación directa a esta sociedad de las parcelas sobre las que se desarrolla la actuación, porque resulta gratuito aducir —como se hace— que de esta forma se alcanzará una mayor rentabilidad económica sin que exista un estudio económico que avale aquélla; o que el socio privado no posee ánimo de lucro, cuando compartirá la rentabilidad que se alcance en la operación en la medida en que se beneficiará de parte de los beneficios de la actuación —o 50% de los mismos— que no revertirán a las arcas de la Universidad; y porque, en última instancia, resulta reprochable que la pretendida rentabilidad se persiga con la incorporación al mercado de la vivienda de suelo que tuvo uso público, como el enajenado por la Universidad, sin someterlo a ningún régimen de protección pública y por lo tanto de limitación del precio de venta de aquellas».

Previamente, en la conclusión 4.6 se dice: «En dos sociedades promovidas por la Universidad [...] y Galeras Entrerriños, S.L.— la participación de Unixest, S.L., limitada al 50% del capital social de aquellas, elude la obligación de rendición de cuentas y del control del Consello de Contas.»

vendedora del local anexo antes citado. Este contrato de obras fue adjudicado por procedimiento negociado sin publicidad y sin promoción de ofertas, al amparo del artículo 141.b) del TRLCAP, con lo que en definitiva el reparo interpuesto por la Intervención de la Seguridad Social tuvo unos efectos puramente formales, excluyendo la TGSS con su actuación la publicidad y la concurrencia no solo del contrato de redacción del proyecto y de la dirección de obra, sino también del más importante contrato de obras, que tuvo un importe de 7.206 miles de euros.

— Las demoras en la tramitación de los expedientes o una deficiente planificación fueron la causa de que la TGSS se viese obligada en algunos de sus contratos a reducir el plazo de ejecución que se había previsto en los pliegos, con reducción proporcional del precio, al resultar imposible iniciar la ejecución de los contratos en la fecha establecida para ello. A juicio de este Tribunal, la planificación de estos contratos de tracto continuado que contemplan el inicio de su ejecución en una fecha concreta, o a partir de la fecha de formalización y hasta una fecha determinada, debería ser particularmente cuidadosa y, en su caso, prever expresamente la forma de calcular la reducción proporcional del precio.

Cabe destacar un contrato, que debía tener una duración de 24 meses y que podía ser prorrogado por otros 24 meses, pero que, como consecuencia de esta deficiencia, su duración tuvo que ser reducida a 10 meses, de manera que, incluida en su caso una posible prórroga, la duración máxima del contrato no podría superar los 20 meses, en lugar de los 48 meses previstos cuando se inició en el año 2003 la tramitación del expediente, lo que constituye una deficiencia significativa teniendo en cuenta la compleja y prolongada preparación del contrato, que debe calificarse de ineficiente.

Esta misma deficiencia también ha sido observada por este Tribunal de Cuentas en otros 4 contratos de la TGSS.

— La TGSS en un contrato de vigilancia y seguridad rechazó, en la fase de valoración, dos ofertas que, según el correspondiente informe, eran inferiores a los costes resultantes del Convenio Colectivo aplicable, circunstancia que, a juicio de este Tribunal, podría ser valorada para determinar la posible temeridad de las ofertas, pero que no debería resultar decisiva en la adjudicación de los contratos públicos, máxime cuando en este contrato, la TGSS impuso posteriormente penalizaciones por incumplimiento a la empresa que resultó adjudicataria.

— El artículo 86.3 del RGLCAP establece que cuando empresas del mismo grupo concurren a una misma licitación deberán presentar declaración que lo ponga de manifiesto a los efectos de la determinación de las ofertas incursas en bajas temerarias y de valoración de las ofertas económicas, en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del mismo artículo 86 del RGLCAP. A su vez, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares utilizados por la TGSS se prevé la exclusión de las ofertas en el supuesto de que

los datos aportados por los licitadores no sean veraces y desvirtúen la realidad.

Pese a todo ello, la TGSS, en dos contratos de servicios de impresión y envío de documentación, en los que empresas del mismo grupo presentaron ofertas y no efectuaron la correspondiente declaración, circunstancia que fue puesta de manifiesto por otros licitadores, no excluyó las citadas ofertas ni instruyó expediente sancionador alguno, limitándose a aplicar las normas de valoración establecidas en el artículo 86 citado, sin que el incumplimiento de la obligación de información por parte de las empresas haya producido ningún efecto distinto del que hubiera resultado del exacto cumplimiento de dicho deber de información.

— Por último debe señalarse que la TGSS no cumplimentó, en dos de los contratos analizados, el contenido mínimo que deben tener los documentos de formalización de los contratos de consultoría y asistencia y de los de servicios, previsto en el artículo 71 del RGLCAP, destacando en este aspecto la omisión en ellos de la consignación de los precios unitarios o tarifas que habían sido ofertados por los adjudicatarios.

#### d) En la ejecución y extinción de los contratos

— Las modificaciones contractuales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 101 del TRLCAP, únicamente son admisibles cuando sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, que deberán justificarse debidamente en el expediente. Sin embargo, en el contrato cuyo objeto fue la prórroga y modificación del contrato de mantenimiento de licencias del software de la infraestructura de clave pública (PKI), la GISS motivó la modificación, de importe superior al 20% del precio inicial del contrato, en la necesidad de ampliar el objeto del contrato para incluir licencias cuyo plazo de garantía concluyó después de iniciado el contrato de mantenimiento, pero que habían sido adquiridas con anterioridad a la fecha de su celebración, por lo que la circunstancia determinante de la modificación era perfectamente conocida por la GISS, que debió preverla e incluir su coste en el contrato inicial.

— La TGSS, en aplicación de un criterio establecido por la IGSS en su Instrucción 1/1998, de 5 de mayo, sigue la práctica de no solicitar la designación de representante de la Intervención para asistir a la recepción de aquellos contratos cuyo objeto no sea un bien tangible y material, práctica que, además de poder resultar contraria a lo dispuesto en el artículo 110 del TRLCAP, conduce al resultado de que la realización o no realización de este concreto procedimiento de control interno desempeñado por la Intervención queda, por la vía de hecho, a expensas del criterio y de la decisión del propio órgano controlado, lo que no parece razonable.

— En dos contratos de la GISS se impusieron penalizaciones a los adjudicatarios por incumplimiento de plazo o de los horarios de ejecución del contrato.

Por el contrario, del examen de la facturación del contrato cuyo objeto fue el servicio de vigilancia en todos los inmuebles, incluida la sede central, de la Dirección Provincial de la TGSS de Barcelona, durante los años 2006 y 2007, antes citado, se desprende que en seis de las once mensualidades analizadas se han producido incidencias tales como retrasos en los horarios o, incluso, absentismo del vigilante de seguridad, sin que conste que se hayan aplicado penalidades por los citados incumplimientos, salvo los descuentos por los servicios no prestados, y ello a pesar de que tales incumplimientos deberían haber tenido mayor trascendencia por el objeto del contrato, seguridad, y por el procedimiento restrictivo de la concurrencia utilizado para su adjudicación.

Incidencia similar se ha constatado en el contrato cuyo objeto fue el servicio de vigilancia en edificios de la TGSS dependientes de la Dirección Provincial de Madrid.

#### e) En el expediente de gasto

— En un único contrato, celebrado para la explotación de los servicios de cafetería y comedor de la TGSS, la imputación presupuestaria del gasto a créditos del Capítulo 2º (gastos corrientes) resultó inadecuada a juicio de este Tribunal, ya que en este tipo de contratos los pagos a las empresas contratistas son la contraprestación por los servicios de comedor prestados al personal de la propia TGSS e implican por parte de ésta la entrega de prestaciones gratuitas o subvencionadas a su propio personal, lo que constituye, en definitiva, una prestación de acción social y, por tanto, su imputación debió realizarse con cargo a créditos del Capítulo 1º (gastos de personal).

### III.4.3 Contratos de suministro

La TGSS, ha remitido a este Tribunal 43 expedientes de contratación de suministros, por un importe total de 92.683 miles de euros, lo que representa el 21% de la contratación remitida por este Servicio Común y el 84% del conjunto del gasto en la contratación de suministros, efectuado por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

Debe destacarse que esta contratación remitida, que en general comprende los contratos de mayor importe, si bien no alcanza el 10% del total de los contratos de suministro adjudicados por la TGSS según las relaciones certificadas, sin embargo representa el 76% del importe total de los contratos adjudicados<sup>19</sup>.

El concurso fue empleado como forma de adjudicación en 5 expedientes de contratación, por importe de 1.587 miles de euros, lo que representa el 2% del importe total de los suministros contratados. Los 38 expedientes restantes correspondieron a 2 prórrogas y a 36 proce-

<sup>19</sup> Ver cuadro número 3 en el epígrafe III.1.f) anterior.

dimientos negociados, por un importe global de 91.096 miles de euros, el 98% restante del total contratado

Esta importante parcela de la contratación de la TGSS se ha fiscalizado prácticamente en su totalidad, puesto que de los 43 expedientes recibidos, se ha analizado una muestra de 40 expedientes, por importe de 91.675 miles de euros, que representa el 99% del importe total remitido, en los que se han observado las siguientes incidencias:

a) En la calificación jurídica de los contratos y en los requisitos para contratar con la Administración

— En 7 contratos los medios establecidos por la TGSS para que los licitadores acreditasen su solvencia técnica no fueron los previstos por el artículo 18 del TRLCAP para los contratos de suministro, sino que el pliego de cláusulas administrativas particulares se remitió de forma genérica a lo establecido al respecto en los artículos 16 a 19 del TRLCAP y, en algunos casos, se efectuó una remisión al pliego de prescripciones técnicas particulares, documento en el que finalmente no se resolvía la cuestión. En otros contratos no se precisaron debidamente los criterios de selección de los licitadores, basados en los citados medios de acreditar la solvencia, con incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15 del TRLCAP y en el artículo 63 del RGLCAP.

Esta deficiencia deriva de la utilización de pliegos tipo absolutamente genéricos, aplicables a contratos con muy diferentes objetos e, incluso, a contratos de diferente tipo, por lo que en modo alguno pueden considerarse como de naturaleza análoga, tal y como exige el artículo 49.3 del TRLCAP.

b) En el expediente de contratación

— En el pliego de cláusulas administrativas particulares deben constar las penalidades específicas que sean de aplicación al contrato, en cumplimiento de lo

establecido en el artículo 95 del TRLCAP, mención que debe formar parte del citado documento de conformidad con el artículo 67.2.r) del RGLCAP. La TGSS, en 3 de los contratos analizados no hizo constar las penalidades específicas aplicables, incumpliendo las citadas normas.

— Finalmente debe recordarse que la tramitación urgente del artículo 71 del TRLCAP está reservada para los supuestos excepcionales en que la necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación convenga acelerar por razones de interés público que deberán ser justificadas, sin que a este efecto pueda considerarse suficiente la mera declaración genérica de la concurrencia de un interés público, como se ha observado en 2 de los contratos analizados celebrados por la TGSS.

c) En la licitación, adjudicación y formalización de los contratos

— La TGSS adjudicó mediante procedimiento negociado 34 contratos de suministro (85% del total), por un importe de 86.673 miles de euros (94%); mediante concurso público fueron adjudicados 5 contratos (12,5%), por importe de 1.587 miles de euros (2,5%); y, completa la muestra analizada un expediente de prórroga, que representó el restante 4% del gasto total adjudicado.

Se ha constatado un notable incremento (74%) del volumen de la contratación adjudicado por procedimiento negociado en el ejercicio 2005 con respecto del ejercicio 2004, si bien debe tenerse en cuenta que en el ejercicio 2005 la TGSS adjudicó un contrato bienal de licencias de aplicaciones informáticas que por sí solo absorbió casi el 50% del importe total adjudicado.

La utilización del procedimiento negociado en estos contratos estuvo motivada en la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en el artículo 182 del TRLCAP, según el detalle que se expresa en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 13

Supuestos legales que ampararon la utilización del procedimiento negociado en los contratos de suministro de la TGSS analizados

Artículo TRLCAP	Descripción del supuesto	Nº contratos	Adjudicación (miles de euros)
182. c)	Imposibilidad de promover concurrencia (único proveedor)	10	56.482
182. g)	Adquisición centralizada por el Servicio Central de Suministros (Art. 183 TRLCAP)	24	30.191
	<b>Totales</b>	<b>34</b>	<b>86.673</b>

En relación con estos 34 contratos adjudicados mediante la utilización del procedimiento negociado, deben hacerse, en primer lugar, las siguientes consideraciones generales:

- En 10 de estos contratos, de los que 9 fueron de suministro de medios informáticos y cuyo volumen de gasto global representó el 65% del importe total adjudicado por este procedimiento negociado, la utilización

de este excepcional procedimiento de adjudicación fue motivada por la TGSS en la existencia de un único proveedor posible, sin justificar en todos los casos suficientemente la inexistencia de otras alternativas en el mercado.

- En los 24 contratos de suministro restantes, que representan el 70% del número total de los procedimientos negociados y el 35% del total adjudicado por este procedimiento, las adjudicaciones se han tramitado a

través de la Dirección General de Patrimonio del Estado, al amparo de lo dispuesto en los artículos 182.g)<sup>20</sup> y 183 del TRLCAP.

En 12 de estos contratos consta en el expediente, que ha sido remitido a este Tribunal, la realización previa de una promoción de ofertas entre las empresas cuyos productos figuran incluidos en el Catálogo del Servicio Central de Suministros, lo que constituye la plasmación de una posibilidad prevista en el artículo 193.6 del RGLCAP y resulta al mismo tiempo una práctica muy recomendable como instrumento para la mejora de los precios y de las condiciones fijadas en el correspondiente concurso de determinación de tipo.

Asimismo, debe hacerse constar que la TGSS, en alguno de los contratos en los que no realizó promoción

de ofertas, obtuvo mejoras de las condiciones económicas prefijadas en el Catálogo del Servicio Central de Suministros, mediante la negociación directa con el respectivo suministrador y la posterior inclusión de la mejora en el propio Catálogo, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 193.6 del RGLCAP.

Cabe destacar el incremento producido de las adjudicaciones de contratos mediante procedimiento negociado. En el cuadro siguiente se detalla la distribución temporal de las adjudicaciones por procedimiento negociado efectuadas por la TGSS durante el ejercicio 2005, agrupando las producidas en cada período mensual, con expresión del número de contratos adjudicados y del importe acumulado correspondiente<sup>21</sup>.

**Cuadro nº 14**  
**Distribución por meses de las adjudicaciones por procedimiento negociado de los contratos de suministro de la TGSS**

MES DE ADJUDICACIÓN	Nº CONTRATOS ADJUDICADOS	% Nº CONTRATOS	IMPORTE ADJUDICACIÓN (EN MILES €)	% IMPORTE
Enero	3	0,63	127,02	0,11
Febrero	18	3,80	277,06	0,25
Marzo	46	9,73	1.493,15	1,34
Abril	49	10,36	3.812,41	3,43
Mayo	56	11,84	47.433,01	42,68
Junio	48	10,15	5.731,78	5,16
Julio	49	10,36	7.898,65	7,11
Agosto	54	11,42	5.303,43	4,77
Septiembre	22	4,65	9.094,69	8,18
Octubre	18	3,80	4.019,02	3,62
Noviembre	35	7,40	10.142,92	9,13
Diciembre	75	15,86	15.799,06	14,22
<b>Totales</b>	<b>473</b>	<b>100</b>	<b>111.132,2</b>	<b>100</b>

<sup>20</sup> La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 modificó el artículo 182 g) del TRLCAP, en el sentido de limitar el recurso al procedimiento negociado sin publicidad para la adjudicación de los contratos que se refieran a bienes cuya uniformidad haya sido declarada necesaria para su utilización común por la Administración, siempre que la adopción del tipo de que se trate se haya efectuado, previa e independientemente, en virtud del correspondiente concurso, a aquéllos de cuantía inferior a la establecida en el artículo 177.2 del mismo texto legal.

Dicha limitación se introduce para dar cumplimiento a la sentencia de 13 de enero de 2005 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la que se falla en contra del Reino de España por la incorrecta transposición a la legislación española de la Directiva 93/36/CEE, del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro, en concreto por la incorporación de un supuesto de utilización del procedimiento negociado sin publicidad no contemplado en dicha Directiva, actualmente sustituida por la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

En desarrollo de esa modificación del artículo 177.2 del TRLCAP, la Orden EHA/2/2007, de 9 de enero, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada, restringe el sistema de contratación centralizada, previsto en el artículo 183.1 del TRLCAP para el suministro de los bienes de uso común en la Administración General del Estado, a determinados bienes, siempre y cuando el importe del suministro no exceda de los importes fijados en el artículo 177.2 del TRLCAP. Referido al ejercicio 2005 y a la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, el citado importe aplicable sería el de 154.014 euros, IVA excluido.

Si bien la citada Orden Ministerial 2/2007 no entró en vigor hasta el día 13 de enero de 2007 y, por lo tanto, no resulta de aplicación al ejercicio 2005 fiscalizado, conviene señalar que la totalidad de los suministros analizados en la presente Fiscalización contratados por la TGSS a través del sistema de adquisición centralizada sobrepasaron el citado importe de 154.014 euros y, en consecuencia, no podrían en la actualidad ser llevados a cabo por este sistema, sino que deberían serlo mediante la convocatoria de concursos públicos, salvo que excepcionalmente concurriera algún otro supuesto en el que se pudiera utilizar el procedimiento negociado, lo que permite valorar la trascendencia de la nueva normativa.

Cabe añadir que la expresada Sentencia contra del Reino de España por la inadecuada aplicación del procedimiento negociado en los suministros de bienes de necesaria uniformidad, previsto en el artículo 182.g) del TRLCAP, no ha afectado a los contratos de servicios, respecto de los cuales el artículo 210.f) del TRLCAP permite la utilización del procedimiento negociado en los contratos de servicios cuya uniformidad haya sido igualmente declarada necesaria. Este artículo, pese a la similitud de su contenido no ha sido modificado hasta el momento, y la citada Orden EHA/2/2007 se ha limitado a restringir la contratación centralizada a los servicios relacionados con la administración electrónica cuyo importe no exceda de 1.000.000 de euros.

<sup>21</sup> Debe advertirse que en este análisis se han tenido en cuenta todos los contratos de este tipo y con este sistema de adjudicación que han sido incluidos por la TGSS en las Relaciones Certificadas remitidas al Tribunal de Cuentas por la propia TGSS, que comprenden la totalidad de su contratación celebrada, excepto los contratos menores, por lo que no sólo figuran incluidos los contratos integrantes de la muestra seleccionada.

Los datos reflejados en el cuadro anterior pone de relieve el elevado importe de las adjudicaciones realizadas en los dos últimos meses del ejercicio 2005, y especialmente, en el mes de diciembre, contrataciones que, en su mayor parte, fueron efectuadas a través del Servicio Central de Suministros. Los datos correspondientes al mes de mayo no son homogéneos con los de los restantes meses y, por ello, no resultan comparables, al haberse adjudicado en dicho mes un contrato, al que ya se ha hecho referencia, de importe superior a 40.000 miles de euros.

A juicio de este Tribunal, esta repetida concentración de adjudicaciones en el mes de diciembre de cada año, pone de manifiesto una deficiente planificación de las adquisiciones y, en mayor medida incluso, el recurso excesivo a las adquisiciones efectuadas a través del Servicio Central de Suministros con el objeto de lograr un alto grado de ejecución del presupuesto anual. Debe significarse además que, como consecuencia de esta práctica, se producen también y de forma asociada, numerosas deficiencias relativas a la recepción material y a la contabilización de los suministros contratados, a las que más adelante se hace referencia.

No obstante debe añadirse también que, a pesar de lo indicado con anterioridad, la distribución temporal en el ejercicio 2005, en comparación con ejercicios anteriores, resulta más equilibrada, lo que a juicio de este Tribunal debe valorarse positivamente como una mejora en la gestión por parte de la TGSS.

- En definitiva, tanto la necesidad de acudir al procedimiento negociado en los casos de existencia de un único proveedor como la falta de promoción de ofertas en los suministros de adquisición centralizada, ponen de manifiesto la situación de dependencia tecnológica en la que se encuentra inmersa la TGSS, que se deriva de contratos celebrados en ejercicios anteriores, ya sean de suministro o de servicios, adjudicados en ocasiones, sin justificación suficiente, por procedimientos de publicidad y concurrencia restringidos, cuya consecuencia negativa consiste en que condicionan la posterior libertad de la TGSS a la hora de contratar la adquisición de sus posibles ampliaciones, desarrollos, modificaciones, así como la de su necesario mantenimiento, que inexorablemente tienen que adjudicarse al mismo proveedor del contrato inicial, y evidentemente con los precios que éste imponga.

Ejemplifican la situación descrita y, en particular, la dependencia tecnológica que genera la contratación de equipos y sistemas informáticos, los siguientes contratos:

— En el contrato celebrado para la «adquisición del equipamiento necesario para la actualización tecnológica y crecimiento de los 2 sistemas 2064 modelo 111 instalados en el centro de procesos de Orcasitas, a 2 modelos de nueva tecnología Z990 en la GISS»,

que fue adjudicado mediante procedimiento negociado en un importe de 7.483 miles de euros, sin promoción de ofertas por existir un único proveedor posible, caso previsto en el artículo 182.c) del TRLCAP, la TGSS justificó la adquisición en la necesidad de actualizar tecnológicamente dos equipos informáticos adquiridos mediante concurso en el año 2002. Sin embargo, esta motivación no se ajusta a la realidad, pues lo cierto es que el contrato del 2002, cuyo precio fue de 8.000 miles de euros, había sido adjudicado también por procedimiento negociado lo que, a su vez, se justificó en la necesidad de ampliar un ordenador, adquirido mediante concurso el año anterior, por un precio de 2.441 miles de euros, así como de adquirir otro nuevo ordenador.

Así, una primera adquisición que, en este caso, se efectuó por concurso, ha generado una posterior y duradera relación de dependencia entre la GISS y una determinada empresa que, sin tener en cuenta los gastos de mantenimiento y posiblemente de software, ha dado lugar a nuevas adquisiciones a esa misma empresa por un importe que quintuplica con exceso el suministro inicial.

— El contrato cuyo objeto fue el «alquiler del software de la firma IBM en diversos entornos y utilidades de todos los sistemas corporativos de la Seguridad Social para los años 2005, 2006 y 2007», adjudicado mediante procedimiento negociado con un importe de 42.646 miles de euros, sufrió demoras en su tramitación que obligaron a la TGSS a prorrogar por dos veces el contrato anteriormente vigente (firmado en el año 2002) para evitar así la interrupción de la continuidad del citado alquiler de software.

— En otros 5 contratos, la justificación del procedimiento negociado se basó en la necesidad de adquirir un determinado software, distribuido en exclusiva por un único proveedor, lo que normalmente se justifica mediante la previa realización de pruebas de carácter interno con otras aplicaciones informáticas existentes en el mercado. A juicio de este Tribunal, los contratos de esta naturaleza, que habitualmente condicionan contrataciones posteriores sin posibilidad de concurrencia, deberían realizarse mediante concurso público en el que la Administración determinase claramente la necesidad a satisfacer y fuese luego el mercado, con la máxima publicidad y concurrencia, el que determinase la solución tecnológica más adecuada, como por otra parte prevé el pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de equipos y sistemas de tratamiento de la información y de mantenimiento, arrendamiento y programas, aprobado por Real Decreto 2572/1973, de 5 de octubre.

d) En el expediente de gasto

— La TGSS ha efectuado frecuentemente la recepción del material objeto del suministro contratado en los almacenes de las empresas adjudicatarias o en dependencias centrales de la propia TGSS, ubicaciones

distintas en ambos casos de los lugares de distribución e instalación previstos en los respectivos pliegos y, en todo caso, ha efectuado dicha recepción formal con anterioridad a la completa instalación y comprobación del adecuado funcionamiento de los bienes adquiridos.

Se trata de contratos que generalmente fueron formalizados en los últimos días de cada ejercicio, o, incluso, en los primeros días del ejercicio siguiente, en los que también se efectuaron las comprobaciones materiales de la inversión, oportunamente reflejadas en las correspondientes actas de recepción, así como también se realizaron los actos administrativos de reconocimiento de las obligaciones, por la totalidad, en cada caso, del precio de los bienes adquiridos. En estos contratos la propuesta de pago y el pago efectivo de las obligaciones quedó condicionado, sin embargo, a que la empresa adjudicataria realizase, normalmente en el ejercicio siguiente, su correcta instalación y puesta en funcionamiento en los lugares de destino, y previa la oportuna certificación de todo ello por la TGSS, como efectivamente sucedió en la práctica.

Además, debe recordarse que la recepción y el reconocimiento de la obligación de pago por parte de la TGSS, antes de que tenga lugar la constatación del cumplimiento efectivo e íntegro del contrato por parte del adjudicatario, vulneran la regla de «servicio hecho» del artículo 21.2 de la LGP y del artículo 14 del TRLCAP.

Sin embargo, esta deficiencia, ya criticada por este Tribunal de Cuentas en Informes de Fiscalización anteriores, ha sido constatada por este Tribunal en únicamente 3 contratos de la TGSS, debiendo hacerse constar que, respecto del ejercicio anterior 2004, en el que este Tribunal constató esta deficiencia en 29 contratos, se aprecia una cierta mejoría en este aspecto de la gestión contractual de la TGSS, aunque en otros dos contratos de suministro, formalizados respectivamente para la compra de un elevado número de ordenadores (6.000) y de impresoras (1.100), para su posterior distribución

en todo el territorio nacional, las comprobaciones materiales de la inversión en los almacenes de las firmas adjudicatarias, las certificaciones globales de instalación y la expedición de las respectivas propuestas de pago se produjeron a final del ejercicio, sin que la GISS haya remitido a este Tribunal de Cuentas la documentación acreditativa de la distribución, entrega e instalación de las impresoras y ordenadores adquiridos en cada uno de los lugares de destino, así como las fechas en que se efectuó, todo ello a pesar de que este Tribunal requirió dicha documentación.

#### III.4.4 Contratos privados

La TGSS ha remitido al Tribunal de Cuentas 62 contratos privados, englobando en esta categoría tanto los contratos privados en sentido estricto como los contratos patrimoniales, es decir, los sujetos a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), celebrados en el ejercicio 2005, por un importe total de 145.382 miles de euros, lo que representa el 92% del importe de los contratos de este carácter remitidos para su fiscalización por el conjunto de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

Entre los contratos recibidos destacan los contratos de adquisición de bienes inmuebles, que representaron un gasto de 124.245 miles de euros, el 86% de gasto total de este tipo de contratos. También destaca el importante porcentaje que, en el conjunto de estos contratos, corresponde a las adjudicaciones realizadas por el procedimiento de contratación directa (96%), de concurrencia restringida, frente a las adjudicaciones efectuadas por los procedimientos abiertos de subasta o concurso (3,5%). En el cuadro siguiente se refleja la distribución detallada, por tipos de contratos y por formas de adjudicación, de los contratos privados de la TGSS:

**Cuadro nº 15**  
**Distribución de los contratos privados de la TGSS por tipo de los contratos y por forma de adjudicación**

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	% sobre recibidos	Importe	% sobre recibidos
Adquisición bienes inmuebles	Concurso	1	1,6	1.134	0,8
	Adjudicación directa	14	22,6	124.245	85,5
Enajenación de inmuebles	Subasta	2	3,2	3.914	2,7
	Adjudicación directa	33	53,2	13.637	9,3
Arrendamiento de bienes inmuebles	Adjudicación directa	11	17,8	2.293	1,6
Contratos de seguros	Prorroga	1	1,6	159	0,1
<b>Totales</b>		<b>62</b>	<b>100</b>	<b>145.382</b>	<b>100</b>

Este Tribunal ha analizado una muestra de 30 de estos contratos por un importe de 140.204 miles de euros, lo que representa el 48% de los contratos

de este carácter remitidos y el 96% de su importe, con la distribución que se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº 16**  
**Distribución de los contratos privados de la TGSS analizados por tipo de los contratos y forma de adjudicación**

Tipo de Contrato	Forma de adjudicación	Nº contratos	Importe (miles de euros)
Adquisición bienes inmuebles	Concurso	1	1.134
	Adjudicación directa	13	124.150
Enajenación de inmuebles	Subasta	1	3.756
	Adjudicación directa	12	9.762
Arrendamiento de bienes inmuebles	Adjudicación directa	2	1.243
Contratos de seguros	Prorroga	1	159
	<b>Totales</b>	<b>30</b>	<b>140.204</b>

Las incidencias más significativas detectadas por el Tribunal en el análisis realizado sobre estos 30 contratos fiscalizados son las siguientes:

a) Contratos de adquisición de bienes inmuebles

— Se han analizado 14 expedientes de adquisición de inmuebles, por importe de 125.284 miles de euros, de los que sólo uno fue adjudicado mediante concurso, por importe de 1.134 miles de euros, mientras que un total 7 contratos, por importe de 124.150 miles de euros, fueron adjudicados mediante adjudicación directa.

En los restantes 8 casos se trató de adquisiciones realizadas a otras Administraciones Públicas, en su mayor parte Ayuntamientos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 9.4.a) del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre patrimonio de la Seguridad Social, que prevé la posibilidad de adquisición directa cuando el propietario del bien a adquirir sea otra Administración Pública o, en general, cualquier persona de Derecho público o privado perteneciente al Sector público.

En un único contrato, cuyo objeto fue la «adquisición de unas naves situadas en Piélagos (Cantabria)», adjudicado en un importe de 1.854 miles de euros, la adquisición directa se amparó en el artículo 9.4.b) del Real Decreto 1221/1992, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 939/2001, de 3 de agosto, que permite la adquisición por adjudicación directa cuando con anterioridad hubiese sido declarado desierto un concurso público, circunstancia a la que habría que añadir la urgencia derivada de la finalización del arrendamiento de la nave usada hasta ese momento.

Sin embargo, a juicio de este Tribunal de Cuentas, aunque el incremento en un 42% del precio pagado en la adquisición directa de estos bienes con respecto del presupuesto de licitación del anterior concurso declarado desierto, esté justificado en el tiempo transcurrido entre las citadas licitaciones y sobre todo en la mayor superficie de los inmuebles finalmente adquiridos, resultando a la postre un precio por metro cuadrado inferior al presupuestado en el concurso, lo cierto es

que la diferencia entre los créditos reservados para el concurso y para la adjudicación directa (1.300 y 1.800 miles de euros, respectivamente), así como la diferencia entre la superficie necesaria prevista en el concurso y la superficie finalmente adquirida (1.800 m<sup>2</sup> y 2.945 m<sup>2</sup>, respectivamente), deben calificarse como diferencias sustanciales y habrían justificado la convocatoria de un nuevo concurso público.

En 3 casos, la TGSS alegó urgencia o la concurrencia de otras circunstancias excepcionales, al amparo del artículo 9.4.d) del propio Real Decreto 1221/1992, para justificar la adjudicación directa. En una de estas adquisiciones, la circunstancia concurrente aducida fue que el inmueble adquirido era colindante con otro inmueble propiedad de la TGSS y, resultaba necesario para el mejor funcionamiento de las unidades administrativas instaladas en ellos. En los otros dos casos se trató de otras circunstancias excepcionales entre las que primaba, en todo caso, la proximidad de otras dependencias administrativas de la propia Seguridad Social.

Finalmente, el último de los supuestos que se ha clasificado como de adjudicación directa ha sido una permuta de solares, en la que la TGSS ha entregado como pago de parte del precio un solar tasado en un importe que excedía del 50% del valor de tasación del inmueble adquirido por la TGSS, cumpliendo, si bien por escaso margen, el mínimo que exige el citado Real Decreto 1221/1992 para calificar el negocio como permuta.

Las principales incidencias observadas en la fiscalización de estos contratos de adquisición de bienes inmuebles han sido las siguientes:

— La TGSS para el contrato destinado a la «adquisición de un solar en Barcelona para la construcción de oficinas propias de la Seguridad Social», que tuvo un coste de 48.720 miles de euros, suscribió con el Ayuntamiento de Barcelona, el 30 de noviembre de 2005, un Acuerdo Marco, en aplicación de los artículos 186 y 187 de la LPAP, de transmisión de terrenos de propiedad municipal. Como parte de este pago, se acordó que la TGSS transmitiría paulatinamente al Ayuntamiento

de Barcelona los inmuebles e instalaciones que integran el Parque de Atracciones del Tibidabo, propiedad de dicho Servicio Común. A la fecha de 31 de diciembre de 2006 el Ayuntamiento había transmitido a la TGSS el 89% de la superficie de la finca.

Debe hacerse constar que la citada propiedad del Tibidabo constituye un bien litigioso, circunstancia de la que se hace mención en la escritura de compraventa y en el informe emitido por la Asesoría Jurídica de la TGSS en relación con el borrador de dicho documento público, por lo que en la propia escritura se establece que ambas partes conocen el estado litigioso del inmueble y en virtud de ello se prevé que si la TGSS pierde su derecho de propiedad debería resarcir al Ayuntamiento de Barcelona mediante el pago en metálico del valor de dichos bienes litigiosos más los intereses legales que procedan.

Esta cautela implica que fue la TGSS, y no el Ayuntamiento adquirente, la que asumió el riesgo de los litigios, en contra de lo dispuesto en el artículo 140 de la citada Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, según el cual «en los supuestos legalmente previstos de venta directa deberá constar en el expediente documentación acreditativa de que el adquirente conoce el objeto y el alcance del litigio y que conoce y asume las consecuencias y riesgos derivados de tal litigio».

Cabe añadir que, conforme ha quedado mencionado, el carácter de bien litigioso únicamente consta en la escritura de compraventa y en el informe previo emitido por la Asesoría Jurídica en relación con el borrador de dicho documento. Sin embargo, tal circunstancia no consta en ninguno de los restantes informes preceptivos previos emitidos, ni en la autorización concedida por el Consejo de Ministros, lo que pudiera constituir una causa de invalidez del contrato posteriormente celebrado, y ello a pesar de la trascendencia económica que tendría la pérdida de los litigios por la TGSS, lo que podría derivar en la carencia de crédito presupuestario suficiente para atender al gasto de la compraventa, mediante el resarcimiento económico pactado para dicha eventualidad con el Ayuntamiento.

No obstante lo anterior, debe señalarse que todos los recursos interpuestos contra la TGSS en los referidos litigios por la propiedad discutida, que han sido fallados hasta la fecha, han sido desestimados o inadmitidos por falta de legitimación activa de los recurrentes. A fecha de febrero de 2007, subsisten dos litigios en trámite de recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

— En el contrato para la «adquisición de un local situado en Santiago de Compostela (A Coruña)»<sup>22</sup>, la TGSS efectuó el último pago parcial del precio una vez

<sup>22</sup> Este contrato forma parte del conjunto de contratos que realizó la TGSS para la construcción de una nueva sede en Santiago de Compostela, en los terrenos del antiguo Hospital General de Galicia, a los que se ha hecho más amplia referencia en el anterior epígrafe III.4.2, al analizar el contrato de «redacción del proyecto y dirección de obras de construcción de un inmueble destinado a Oficina Integral de la Seguridad Social en Santiago de Compostela».

que fueron inscritas en el Registro de la Propiedad la compraventa del local y la constitución de una servidumbre de paso en favor del inmueble de la TGSS que formaban también parte del objeto del contrato. Sin embargo, la propia nota de Registro advierte que no han sido constituidas las garantías legalmente exigidas para el eventual resarcimiento de los daños materiales por vicios o defectos de la obra, a los efectos de los artículos 19 y 20.1 y de la disposición adicional segunda de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, cuestión que adquiere mayor trascendencia al tratarse de una obra nueva todavía en construcción, no finalizada, circunstancia de la que también se deja constancia en la propia nota del Registro de la Propiedad.

De todo ello resulta que la TGSS adquirió un local, y constituyó una servidumbre sobre otro, abonando íntegramente el precio, sin que la parte vendedora haya realizado íntegramente su prestación y garantizado en la forma legalmente establecida el resarcimiento de los daños materiales por los posibles vicios o defectos de la obra.

— En el artículo 79 del TRLCAP, de aplicación supletoria a los contratos privados y, entre ellos, a los contratos patrimoniales de la Seguridad Social, se establece que, en las adjudicaciones realizadas mediante concurso, deberá mantenerse el secreto de las proposiciones presentadas por los licitadores hasta el momento de la licitación pública. La TGSS incumplió esta norma en el único contrato adjudicado mediante concurso que ha sido analizado, toda vez que los sobres de los licitadores con la documentación técnica, pero que también incluían información y documentación relativas a determinados aspectos constitutivos de sus proposiciones, evaluables por tanto como criterios de adjudicación, fueron abiertos con anterioridad al acto público de la licitación.

— En la totalidad de los contratos analizados, el reconocimiento de la obligación se produjo, de forma total o parcial, con anterioridad a que tuviera lugar el cumplimiento del contrato por parte del vendedor, lo que se produce mediante la entrega del inmueble —la cual sólo se entiende realizada en el acto de otorgamiento de la escritura pública—, lo que, excepto en los casos de adquisiciones efectuadas a otras Administraciones Públicas, implica el incumplimiento por parte de la TGSS de la regla de «servicio hecho» establecida en los artículos 21 y 73 de la LGP<sup>23</sup> y en el artículo 14 del TRLCAP, que no permiten el reconocimiento y pago de las obligaciones de la Hacienda Pública sin la previa realización por el contratista de la correspondiente prestación<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), entró plenamente en vigor el día 1 de enero de 2005.

<sup>24</sup> No puede ser aceptada la alegación de Director General de la TGSS, que tras diversas consideraciones sobre cual es la naturaleza y la normativa aplicable a los contratos de compraventa de inmuebles, y sobre cual es el momento en que éstas se perfeccio-

Ejemplifica esta deficiencia el contrato cuyo objeto fue la «adquisición de varios locales situados en las plantas baja y quinta y 13 plazas de aparcamiento, en un edificio sito en la calle Velázquez de Madrid», para ampliación de las oficinas propias de la Seguridad Social (INSS), que fue adjudicado de forma directa por la TGSS en un importe de 11.611 miles de euros.

La TGSS, como es su práctica habitual, reconoció la obligación y efectuó la propuesta de pago el 31 de diciembre de 2005, sin que el contrato hubiese sido formalizado en escritura pública, a pesar de que previamente había tenido conocimiento, por comunicación del propio vendedor, de que la venta a realizar requería de autorización judicial debido a que la empresa vendedora se encontraba en situación de concurso voluntario, por lo que el otorgamiento de las escrituras públicas no podría realizarse antes del 31 de diciembre de ese mismo año de 2005.

Transcurridos dos meses sin obtener la citada autorización judicial, la TGSS anuló la obligación previamente reconocida. Debe señalarse que en el expediente no había sido acreditada la capacidad y la inexistencia de prohibiciones para contratar con la Administración de la empresa vendedora, con incumplimiento por tanto de lo dispuesto en el artículo 15 del TRLCAP, cuando la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Economía y Hacienda, ya había adoptado en enero de 2005 medidas de control especial de la empresa de seguros vendedora, dada su delicada situación patrimonial.

— En la totalidad de la contratación analizada, el pago total o parcial del precio, efectuado por la TGSS en el momento mismo de otorgamiento de la escritura pública, se realizó mediante la entrega material de un

nan, aspectos sobre los que el presente Informe de Fiscalización no introduce ningún tipo de confusión, señala que «es a continuación (de la adjudicación) cuando se confecciona el documento contable para el reconocimiento de la obligación y formalización de la escritura de compraventa», lo que confirma que el reconocimiento de la obligación se produce indebidamente, vulnerando la regla de «servicio hecho», al tener lugar con anterioridad a que el adjudicatario haya cumplido su prestación, lo que efectivamente debe entenderse producido, de acuerdo con la doctrina del título y el modo, en un momento posterior, con ocasión del otorgamiento de la escritura pública de compraventa, que lleva implícito la transmisión del derecho de propiedad sobre el bien inmueble adquirido.

Por otra parte, el escrito del Interventor General de la Seguridad Social de 3 de marzo de 1999, evidencia que el sistema utilizado por la TGSS, que es objeto de crítica en el presente Informe, impedía asimismo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de septiembre de 1998, para el reconocimiento de la obligación en el supuesto de adquisición de inmuebles, por lo que suspendió su exigencia «en tanto en cuanto se procede, en su caso, a la regulación» del sistema de pagos a justificar en la Seguridad Social, regulación que, pese al tiempo transcurrido, no se ha producido hasta la fecha.

Por otra parte, el hecho de que el vigente Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2003, haya suprimido la comprobación de la escritura pública y de la factura en el trámite de la fiscalización limitada previa del reconocimiento de la obligación, no excluye en modo alguno la necesidad de que dichos documentos deban existir en ese momento, independientemente de que su comprobación por la Intervención se relegue hasta el momento de la fiscalización plena posterior.

cheque nominativo a favor del vendedor y expedido en la misma fecha de la escritura o en fecha inmediatamente anterior. Se trata de un procedimiento que, propiciado por el anteriormente criticado reconocimiento de la obligación con carácter previo al efectivo cumplimiento del contrato, contraviene a su vez lo dispuesto en el artículo 73.4 de la LGP, según el cual debe acreditarse la realización de la prestación o el derecho del acreedor antes de la expedición de las órdenes de pago. En estos casos, el pago debería haberse instrumentado a través del mecanismo de «pagos a justificar», previsto en el artículo 79 de la LGP.

#### b) Contratos de enajenación de bienes inmuebles

Se han analizado 13 contratos de enajenación de bienes inmuebles celebrados por la TGSS en el ejercicio 2005, uno de ellos adjudicado mediante subasta, por un importe de 3.756 miles de euros, y los 12 restantes que fueron adjudicados por la TGSS por adjudicación directa, por importe de 9.762 miles de euros.

Las adjudicaciones directas han correspondido, excepto en un caso de enajenación a favor de otra Administración Pública, a enajenaciones efectuadas a favor de arrendatarios de viviendas o de locales de negocios propiedad de la TGSS.

En el análisis de estos contratos se han observado las siguientes incidencias:

— El único contrato adjudicado mediante subasta analizado, cuyo objeto fue la enajenación de un edificio de la TGSS en Santa Cruz de Tenerife, que alcanzó un precio de 3.756 miles de euros, el adjudicatario fue el único licitador que se presentó y la venta se realizó por el importe de licitación. La adjudicación no fue publicada en el BOE, debiendo señalarse que si bien esta publicación no está expresamente contemplada en el tantas veces citado Real Decreto 1221/1992, sobre patrimonio de la Seguridad Social, si constituye práctica frecuente de la TGSS que, a juicio de este Tribunal, debería extenderse a todas las enajenaciones y adquisiciones de inmuebles, en aplicación supletoria del TRLCAP, para favorecer con ello la transparencia de la contratación.

— En 9 de los contratos analizados, la adjudicación se ha producido a través de la empresa pública Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S.A. (SEGIPSA), que tiene la consideración de medio propio instrumental del la Administración General del Estado y de sus organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes para la gestión, administración, explotación, mantenimiento y conservación, vigilancia, investigación, inventario, regularización, mejora y optimización, valoración, tasación, adquisición y enajenación de los bienes y derechos integrantes o susceptibles de integración en el Patrimonio del Estado o en otros patrimonios públicos, así como para la construcción y reforma de inmuebles patrimoniales o de uso administrativo. Todo ello de

acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Décima de la también citada LPAP.

Estas enajenaciones realizadas mediante la encomienda de gestión de la TGSS a SEGIPSA<sup>25</sup>, forman parte de la enajenación de 46 fincas registrales realizada por subasta y de 371 viviendas y de los locales arrendados efectuada mediante gestión directa, entre los que destacan las ventas a sus arrendatarios de la totalidad de las viviendas y locales de edificios sitos en la calles Ayala, Valenzuela y Cea Bermúdez, de Madrid, así como otros ubicados en Barcelona y Zaragoza.

Las tasaciones para las enajenaciones fueron efectuadas por la Oficina Técnica de la TGSS, con especificación de la norma en que se basa, la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, y de los parámetros utilizados. Así, el valor de tasación fue calculado por la suma del Valor de las Rentas Esperadas y del Valor de Reversión. Sin embargo, finalmente, por razones de equidad insuficientemente fundamentadas, los precios fueron homogeneizados, como parte del propio proceso de tasación, aplicando el mismo precio basándose en metro cuadrado a todas las viviendas de cada edificio y, con un factor de corrección, a los locales comerciales<sup>26</sup>. En todo caso, el informe de tasación no explicita las circunstancias personales, excepto la renta, que resultaban aplicables a cada arrendatario.

Si bien los precios de venta en la totalidad de los expedientes analizados resultaron superiores a los valores de tasación, tal y como exige el artículo 15 del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, debe destacarse que los precios de venta de las viviendas y locales del edificio de la calle Ayala de Madrid, analizado de forma conjunta, en ningún caso llegó a alcanzar el 40% del precio de mercado, si éste hubiera sido calculado suponiendo libre de arrendamiento la vivienda o local. Por su parte, los precios de venta en el edificio de la calle Valenzuela de Madrid, representaron sólo el 29% del citado valor de mercado<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> El otorgamiento de esta encomienda de gestión no fue publicado en el BOE, debiendo señalarse que, si bien el artículo 15.3 de la LRJAP-PAC establece que las encomiendas de gestión entre organismos de Derecho público deben publicarse, en todo caso, en el Diario Oficial correspondiente, también lo es que las encomiendas o encargos realizados a SEGIPSA, que no es una entidad de Derecho público sino una Sociedad estatal mercantil, se rigen exclusivamente, en cuanto a su otorgamiento y ejecución, por la citada Disposición adicional décima de la LPAP, que no exige en ningún momento dicho requisito.

<sup>26</sup> El Director General de la TGSS ha puesto de manifiesto en sus alegaciones que «este procedimiento ha permitido obtener un importe en la enajenación de las viviendas, en su conjunto, superior al que se obtendría por aplicación directa de la referida Orden ECO/805/2003, salvaguardando los intereses de la TGSS en la mejor defensa y explotación de sus recursos patrimoniales».

<sup>27</sup> El Director General de la TGSS señala en sus alegaciones, respecto de los precios de venta de las viviendas y locales de estos dos edificios, que «las rentas que venían siendo abonadas por los arrendatarios de viviendas y locales patrimoniales corresponden y derivan de la relación jurídica existente con anterioridad a que la titularidad de los inmuebles pasara a la Tesorería General de la Seguridad Social, de forma que los contratos de arrendamiento ya existentes, así como la normativa que les eran de aplicación, determinaban el marco jurídico aplicable (renta, duración, obligacio-

En los citados expedientes la TGSS no ha acreditado el cumplimiento de alguno de los siguientes requisitos de las enajenaciones de bienes inmuebles, que no pueden considerarse automáticamente cumplidos por la encomienda de gestión efectuada a SEGIPSA: a) Haber realizado la consulta a las Entidades Gestoras o Servicio Común de la Seguridad Social respecto su posible interés en la adscripción del inmueble (artículo 14.2 del Real Decreto 1221/1992); b) El previo informe de la Asesoría Jurídica, en el que se haya efectuado la depuración jurídica del inmueble; c) Autorización ministerial previa para la enajenación (artículo 15.1 del Real Decreto 1221/1992) y d) Informe de la Intervención Delegada.

Finalmente cabe añadir que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137.6 de la mencionada Ley 33/2003, la participación en los procedimientos de adjudicación requerirá el ingreso por parte de los interesados de un 25 por ciento del precio de venta, en concepto de fianza. Sin embargo, de acuerdo con el Anexo de Condiciones que rigieron el encargo y realización por SEGIPSA de la venta de los inmuebles, las fianzas exigidas por esta última entidad a los compradores fue únicamente del 10% del precio ofertado.

#### c) Contratos de arrendamiento de bienes inmuebles

Se han analizado 2 expedientes de arrendamiento de bienes inmuebles, ambos de adjudicación directa por razones de urgencia, por un importe conjunto de 1.243 miles de euros, pudiendo destacarse que en el contrato cuyo objeto fue el «arrendamiento y reforma del local destinado a Administración y Unidad de Recaudación Ejecutiva de la Dirección Provincial de la TGSS en Albacete», adjudicado en 481 miles de euros, la urgencia alegada por la TGSS al amparo del artículo 9.4.d) del Real Decreto 1221/1992, no está, a juicio de este Tribunal, suficientemente justificada, por cuanto el mal estado y las deficiencias de los locales ocupados hasta entonces por las oficinas de la TGSS no sólo no respondían a circunstancias imprevistas, sino que eran conocidas y ya habían sido puestas de manifiesto con una antelación que hubiera permitido llevar a cabo la licitación del arrendamiento analizado mediante concurso público.

#### d) Contratos de seguro

— En el único expediente analizado, cuyo objeto fue la «prórroga del contrato de seguro colectivo de accidentes para todo el personal adscrito a la TGSS para el año 2006», la propia TGSS no aplicó la revisión de los precios de las primas de acuerdo con el IPC, tal y

nes, etc.) de obligado cumplimiento que la Tesorería General ha debido tomar en cuenta a la hora de la determinación del precio de venta», añadiendo que «respecto del inmueble de la calle Valenzuela, además se tuvo en cuenta el estado estructural del inmueble, que requería una fuerte inversión en la rehabilitación de sus forjados y cubierta, factores estos tenidos en cuenta para determinar el valor actual de la construcción y el factor de homogeneización ya mencionado».

como preveía el pliego de cláusulas administrativas particulares, por la renuncia expresa de la compañía aseguradora. No obstante lo anterior, en opinión de este Tribunal, si en estricto cumplimiento del contrato firmado y en el caso de no haber mediado la citada renuncia del adjudicatario a la actualización de las primas, se hubiera efectuado ésta sin la simultánea revalorización de los capitales asegurados, también en función del IPC, dicha actualización habría carecido de toda justificación, por no mantenerse en tal caso la equivalencia de las contraprestaciones.

### III.4.5 Otras incidencias comunes a los diversos tipos de contratos

Además de las incidencias referidas a los diferentes tipos de contratos que se han reflejado en los epígrafes precedentes, por parte del Tribunal de Cuentas se han observado las siguientes incidencias significativas en la contratación de la TGSS, que afectan a diversos tipos de contratos y que, en su práctica totalidad, son reiteración de deficiencias ya puestas de manifiesto en anteriores Informes de Fiscalización:

— El artículo 49.4 del TRLCAP establece, como trámite de carácter preceptivo, la existencia de informe de la Asesoría Jurídica sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares, trámite que no puede considerarse cumplido, mediante la utilización de pliegos tipo previamente informados por la Asesoría Jurídica, si el órgano de contratación de la TGSS no certifica expresamente la correspondencia existente entre ambos documentos.

Tampoco puede considerarse que se cumple válidamente el citado requisito estableciendo, en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en los «cuadros de características», que «regirá también el pliego tipo de cláusulas administrativas particulares aprobado por la Dirección General de la TGSS», puesto que, en definitiva, supone desnaturalizar el sentido propio de los pliegos tipo como documento comprensivo del clausulado uniforme de los contratos de similar objeto y de idéntica forma de adjudicación, que únicamente requeriría la posterior concreción del objeto y la determinación de algunas de las condiciones del contrato, entre las alternativas expresamente previstas en el propio pliego tipo, sin cualesquiera otras modificaciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 del TRLCAP. Esa remisión normativa al pliego tipo resultaría, en todo caso, innecesaria si el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato fuera un fiel reflejo del correspondiente pliego tipo, debidamente adaptado a cada caso particular.

Ello tiene generalmente como consecuencia que en la regulación de los contratos se produzcan contradicciones y remisiones a cláusulas inexistentes, así como que, en definitiva, los pliegos no contengan todas las

menciones exigidas por el artículo 68, apartados 2 y 7, del RGLCAP.

— En cuanto a los contratos adjudicados mediante concurso, se han detectado numerosas deficiencias que afectan o hacen referencia a la determinación y posterior aplicación de los criterios objetivos de adjudicación<sup>28</sup>. Estas deficiencias, observadas, con distinto grado de incidencia, tanto en contratos de consultoría y asistencia y de servicios como en contratos de suministro, afectan, principalmente, a los siguientes aspectos:

- Improcedente utilización de características de las empresas como criterios de adjudicación, en lugar de sólo como medios de acreditación de la solvencia de los licitadores, en contra de lo dispuesto en los artículos 15 y 86 del TRLCAP.

- Utilización indebida, como criterio de adjudicación, de las mejoras que pudieran ofertar los licitadores, sin determinación previa de su posible contenido y de su extensión, en perjuicio de la objetividad que exige el artículo 86 del TRLCAP.

- Falta de precisión previa, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, del método de valoración y de ponderación de cada criterio de adjudicación, lo que también disminuye la exigible objetividad y constituye un riesgo para la transparencia de la adjudicación.

- Uso de métodos o fórmulas de valoración o de ponderación de los criterios, particularmente del criterio económico, que priman la aproximación a la media, y no el precio más bajo, o que alteran la importancia relativa asignada previamente a dichos criterios en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 86.2 del TRLCAP, al tiempo que producen efectos contrarios a los principios de eficiencia y economía.

- Adjudicación de contratos mediante concurso, en los que la TGSS no estableció el sistema de bajas temerarias o desproporcionadas, como exige el artículo 86.3 del TRLCAP para los contratos en los que el precio sea uno de los criterios de adjudicación (como de hecho ocurre en la totalidad de los concursos analizados).

- En contraste con lo anterior, la TGSS estableció en algunos contratos límites máximos a partir de los cuales las condiciones más ventajosas ofertadas por los licitadores no conllevan un correlativo incremento de la puntuación del precio o del cualquier otro criterio. Estos límites, también denominados «umbrales de saciedad» (que actúan en sentido contrario a los «umbrales mínimos» que el artículo 86.2 del TRLCAP permite fijar para que un licitador pueda continuar en el proceso selectivo), desincentivan la competencia y

<sup>28</sup> Ver a estos efectos el «Informe de Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 26 de abril de 2007.

resultan contrarios a los principios de eficiencia y economía.

- Insuficiente motivación o incorrecta aplicación de los criterios objetivos de adjudicación por la Mesa de Contratación o por los órganos técnicos encargados de la valoración de las ofertas, en contra de lo previsto en el artículo 88 del TRLCAP.

— Finalmente debe señalarse que de acuerdo con el artículo 95 del TRLGSS, en la redacción dada al mismo por la Disposición Adicional cuarta de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones

específicas en materia de Seguridad Social, la «situación de estar al corriente en el cumplimiento de obligaciones con la Seguridad Social requerida para contratar con las Administraciones Públicas por el párrafo f) del artículo 20 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas será asimismo exigible para él el cobro del precio del contrato y durante la vigencia del mismo», comprobación que la TGSS no ha realizado de forma sistemática.

Madrid, 28 de febrero de 2008.—El Presidente,  
**Manuel Núñez Pérez.**

## ANEXO

## RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN EN EL ÁREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2005) (en euros)

Naturaleza Contrato	Forma Adjudicación	INSS			INGESA			IMERSO			ISM			TESORERÍA			IGSS			TOTALES									
		Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe							
Obras	Subasta	7	47	10.750.712,83	60	-	-	-	-	2	100	656.407,90	100	12	67	49.155.427,87	95	-	-	21	47	60.562.548,60	53						
	Concurso	-	-	-	2	67	9.081.551,79	67	3	43	28.369.328,79	91	-	-	-	-	-	-	-	5	11	37.450.880,58	32						
	Proc.negociado	8	53	7.260.564,28	40	1	33	4.397.832,27	33	4	57	2.936.406,50	9	-	-	6	33	2.722.343,87	5	-	19	42	17.317.146,92	15					
Total obras		15	33	18.011.277,11	15	3	7	13.479.384,06	12	7	16	31.305.735,29	27	2	4	656.407,90	1	18	40	45	8	115.330.576,10	15						
Cons. y Asist. y Servicios	Concurso	34	51	22.534.955,49	66	7	39	1.518.545,58	28	13	41	21.155.947,60	15	6	19	3.349.915,37	41	42	38	40.055.229,22	29	2	100	764.422,72	100	104	40	89.359.015,98	27
	Proc.negociado	33	49	11.619.231,46	34	11	61	3.862.444,21	72	19	59	121.212.465,15	85	26	81	4.898.415,52	59	69	62	100.194.080,44	71	-	158	60	241.786.636,78	73			
	Total cons.asist.y servicios	67	26	34.154.186,95	10	18	7	5.380.989,79	2	32	12	142.368.412,75	43	32	12	8.248.330,89	3	111	42	140.229.309,66	42	2	1	764.422,72	0	262	48	331.145.652,76	44
Suministros	Concurso	6	50	2.405.064,53	27	2	40	1.506.752,60	44	3	100	1.532.401,96	100	6	60	3.143.788,18	74	5	12	1.586.655,40	2	-	-	-	22	30	10.174.662,67	9	
	Proc.negociado	6	50	6.434.447,55	73	3	60	1.950.274,80	56	-	-	-	-	4	40	1.128.426,00	26	38	88	91.095.862,01	98	-	-	-	51	70	100.609.010,36	91	
	Total suministros	12	16	8.839.512,08	8	5	7	3.457.027,40	3	3	4	1.532.401,96	1	10	14	4.272.214,18	4	43	59	92.682.517,41	84	-	-	-	73	13	110.783.673,03	15	
Gest.serv.	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	2	50	5.653.815,60	90	-	-	-	-	-	1	50	590.520,00	63	-	-	-	-	-	-	-	3	4	6.244.335,60	16	
	Proc.negociado	-	-	-	2	50	602.488,16	10	76	100	32.187.221,50	100	1	50	344.149,34	37	-	-	-	-	-	-	-	-	79	96	33.133.859,00	84	
Total gest.servicios		-	-	-	4	5	6.256.303,76	16	76	93	32.187.221,50	82	2	2	934.669,34	2	-	-	-	-	-	-	-	-	82	15	39.378.194,60	5	
Privados	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Concurso	4	40	1.068.666,00	13	1	50	759.000,00	69	2	50	342.076,00	12	1	100	0	100	1	2	1.133.779,55	1	-	-	-	9	11	3.303.521,55	2	
	Cont. Deca.	6	60	7.133.070,86	87	1	50	336.041,73	31	2	50	2.407.477,60	88	-	-	-	-	59	95	140.333.901,07	96	-	-	-	68	86	150.210.491,26	95	
Total Privados		10	13	8.201.736,86	5	2	3	1.095.041,73	1	4	5	2.749.553,60	2	1	1	0	0	62	78	145.382.090,62	92	-	-	-	79	15	157.428.422,81	21	
Adm. especial	Concurso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Proc.negociado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Total Administrativos especiales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		104	19	69.206.713,00	9	37	7	29.687.146,74	4	122	22	210.143.325,10	28	47	9	14.111.622,31	2	234	43	430.171.689,43	57	2	0	764.422,72	0	546	100	754.084.919,30	100

**251/000042 (CD)**  
**771/000039 (S)**

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de marzo de 2009.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA DURANTE EL EJERCICIO 2005 POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000042 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000039) EN SU SESIÓN DEL DÍA 25 DE FEBRERO DE 2009

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 25 de febrero de 2009, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social:

#### ACUERDA

Instar al Instituto Nacional de la Seguridad Social a:

1. Que cumpla adecuadamente con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, remitiendo al mismo, en los plazos establecidos, cuanta documentación esté prevista en la normativa vigente o le sea requerida por el mismo.

2. Realizar un estudio encaminado a instrumentar unos procedimientos que mejoren la planificación de las obras a realizar, la preparación de los contratos y la supervisión y control de su ejecución, todo ello con los objetivos de disminuir los retrasos en las ejecuciones, los modificados con incrementos de coste en los que no concurren circunstancias objetivas sobrevenidas que no hubieran sido previstas inicialmente.

3. Realizar un estudio encaminado a establecer los procedimientos que corrijan las incidencias en relación con los contenidos de los pliegos de cláusulas administrativas particulares para que se observe un adecuado articulado conforme a la normativa pública de contratos y a los principios de transparencia y economía que debe informar la contratación y, todo ello, encaminado a la debida concreción del contenido de los criterios de adjudicación, de las fórmulas y métodos de valoración

que establezcan los parámetros que determinen los términos de calificación de las bajas temerarias en los concursos, que los contratistas se encuentren al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social durante la duración del contrato y la garantía del carácter secreto de las proposiciones.

4. Realizar un estudio encaminado a determinar criterios uniformes para la redacción de los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares de común aplicación para los órganos de contratación con facultades desconcentradas o delegadas.

5. Realizar un estudio encaminado para establecer los procedimientos que conduzcan a un mayor grado de cumplimiento de los aspectos formales y procedimentales de los contratos previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para la adecuada acreditación en el expediente de contratación de los informes jurídicos preceptivos relativos tanto a los pliegos de cláusulas administrativas particulares como al propio documento de formalización del contrato, por el cumplimiento riguroso de los plazos previstos para dar publicidad a las adjudicaciones, los plazos obligatorios para proceder a la formalización de los contratos y que constituyan la garantía definitiva por parte del adjudicatario.

Instar al Tribunal de Cuentas a que:

6. Prosiga con el análisis de la contratación celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y las restantes entidades públicas, dada la importancia que esta actividad presenta, siempre que así lo considere el Tribunal de Cuentas en el ámbito de sus competencias.

Palacio del Congreso de los Diputados, 25 de febrero de 2009.—La Presidenta de la Comisión, **María Isabel Pozuelo Meño**.—El Secretario de la Comisión, **Carmelo López Villena**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA DURANTE EL EJERCICIO 2005 POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 24 de abril de 2008, el Informe de Fiscalización de la Contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES .....	45
1. Iniciativa del procedimiento fiscalizador .....	45
2. Órganos de contratación del Instituto Nacional de la Seguridad Social .....	45
SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	46
1. Objetivos y alcance .....	46
2. Trámite de alegaciones .....	47
3. Conclusiones y recomendaciones .....	47
3.1 Conclusiones .....	47
3.1.1 Conclusiones específicas relativas a la contratación celebrada por el INSS .....	47
3.1.2 Conclusión general relativa a la contratación celebrada por el INSS .....	48
4. Recomendaciones .....	49
SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN ESPECÍFICA DE LA CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL .....	50
1. Descripción general de la contratación celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.	50
2. Cumplimiento por el Instituto Nacional de la Seguridad Social de su deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas .....	55
3. Selección de la muestra analizada .....	56
4. Análisis de los diferentes tipos de contratos .....	57
4.1 Contratos de obras .....	57
4.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios .....	61
4.3 Contratos de suministro .....	64
4.4 Contratos privados .....	65
4.5 Otras incidencias comunes observadas con carácter general en la contratación celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social .....	66
ANEXO .....	68

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social.
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LGP	Ley General Presupuestaria.
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
BOE	Boletín Oficial del Estado.

## SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

## 1. Iniciativa del procedimiento fiscalizador

La realización de este Informe de Fiscalización se lleva a cabo, en el ejercicio de la función fiscalizadora que la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su Funcionamiento, atribuyen al Tribunal de Cuentas, y a iniciativa del propio Tribunal, una vez acordada por el Pleno su inclusión en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2007.

La fiscalización de los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del Sector público es una competencia del Tribunal de Cuentas que está prevista, de forma expresa, tanto en la citada Ley Orgánica 2/1982, en su artículo 11, como en la también citada Ley 7/1988, en sus artículos 39 y 40, al tiempo que, como pone de manifiesto la «Instrucción general relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos celebrados» (aprobada, a su vez, por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión celebrada el 30 de marzo de 2005), constituye uno de los objetivos prioritarios en la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, lo que responde al hecho de que la contratación es una de las áreas de la actividad del Sector público que mayor volumen de recursos económicos gestiona.

En este contexto, la fiscalización de los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del Sector público estatal puede realizarse por dos vías perfectamente compatibles entre sí:

1. Mediante la realización de una Fiscalización global relativa a todo el Sector público estatal.
2. Mediante la realización de Fiscalizaciones Especiales para cada una de las diversas entidades que conforman el Sector público.

La presente Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS) se incluye dentro de este segundo grupo de Fiscalizaciones Especiales.

## 2. Órganos de contratación del Instituto Nacional de la Seguridad Social

El INSS, de acuerdo con los artículos 57 y 59 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), es una Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene naturaleza de entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados. Se encuentra plenamente sujeta a la aplicación de las prescripciones del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Admi-

nistraciones Públicas<sup>29</sup> (TRLCAP) en materia de contratación (artículos 1.3 del TRLCAP, 95 del TRLGSS y disposición adicional sexta de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que equiparó a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social en materia de contratación a los Organismos Autónomos), así como al Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.

El Director General del INSS es el órgano de contratación de esta Entidad. Está sujeto a las limitaciones establecidas en el artículo 12 (en conexión con la disposición transitoria tercera) del TRLCAP respecto de los contratos de más de 901.518,16 euros, que requieren autorización previa del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, así como de los contratos de más de 12.020.242,09 euros, que requieren autorización del Consejo de Ministros.

Sin perjuicio de lo anterior, el Director General del INSS ha delegado<sup>30</sup> el ejercicio de competencias en materia de contratación administrativa en los siguientes órganos:

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

— La facultad para celebrar contratos de obras, de gestión de servicios públicos, de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios, siempre que los mismos no requieran de las autorizaciones previstas en los artículos 12.1 y 12.2 del TRLCAP, con excepción de las competencias delegadas en los Directores Provinciales del Organismo, o en los restantes Órganos de la entidad según las normas de delegación en vigor.

— La facultad para celebrar contratos administrativos especiales o de carácter privado, con las mismas limitaciones y excepciones del párrafo anterior.

— La facultad de aprobar y comprometer el gasto de los contratos celebrados en virtud de la delegación contenida en los dos apartados anteriores.

— La facultad del Órgano de contratación para el reconocimiento, liquidación de la obligación y propuesta de pago, para todo tipo de contratos. Además en el caso de los contratos de obra, la facultad para aprobar la certificación final de la obra y la liquidación, con independencia de su cuantía.

## b) En los Directores Provinciales:

— La facultad para celebrar contratos de obras, de gestión de servicios públicos, de suministro, de consul-

<sup>29</sup> En materia de contratación pública cabe señalar que ha sido aprobada la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que entrará plenamente en vigor a los 6 meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, lo que tuvo lugar en fecha 31 de octubre de 2007.

<sup>30</sup> Resulta aplicable la Resolución de 1 de abril de 2002, del INSS, sobre delegación de competencias en materia presupuestaria y de contratación administrativa en el ámbito del Instituto.

toría y asistencia y los de servicios, siempre que el importe de licitación de los mismos no supere los 300.506 euros.

— La facultad para celebrar contratos de administración ordinaria, ya sean administrativos especiales o de carácter privado, con la misma limitación económica prevista en el párrafo anterior.

— La facultad de aprobar y comprometer el gasto de los contratos celebrados en virtud de la delegación contenida en los dos apartados anteriores.

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

Debe señalarse que la facultad de celebrar contratos objeto de estas delegaciones lleva implícita la de aprobar el proyecto, el pliego de cláusulas particulares, el pliego de prescripciones técnicas, así como la adjudicación del contrato, la formalización del mismo y las restantes facultades que el TRLCAP y su Reglamento atribuyen al Órgano de contratación, excepto:

a) La interpretación, declaración de nulidad y resolución del contrato cuando se formule con oposición del contratista.

b) La autorización de modificaciones del contrato cuando la cuantía de las mismas, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por 100 del precio primitivo del contrato, o se superen las condiciones o límites cuantitativos establecidos para el ejercicio de la delegación.

En relación con las anteriores delegaciones de las competencias del Director General del INSS, en materia de contratación, cabe señalar que, a la vista de las Relaciones Certificadas comprensivas de la totalidad de la contratación rendidas a este Tribunal, no se ha detectado ningún caso en que los órganos de contratación con facultades delegadas hayan sobrepasado los límites económicos de la delegación de competencias establecidos para cada uno de ellos.

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

### 1. Objetivos y alcance

El objetivo genérico de la Fiscalización, de acuerdo con lo recogido en las Directrices Técnicas para su realización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión de 31 de mayo de 2007, ha consistido en el análisis de la contratación celebrada por el INSS, en cuanto Entidad Gestora de la Seguridad Social, verificando si su realización ha sido acorde con la legalidad vigente y con los principios de objetividad, transparencia, publicidad, concurrencia y no discriminación que deben presidir la contratación administrativa. Se da con ello cumplimiento a las previsiones contenidas en los anteriormente citados artículos 39 y 40 de la Ley de

Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), y también en el artículo 57 del (TRLCAP).

El ámbito temporal y alcance de la Fiscalización queda delimitado por la contratación adjudicada por el INSS en el ejercicio 2005. En este sentido debe precisarse que el análisis ha alcanzado tanto a los contratos adjudicados por el citado Instituto Nacional de la Seguridad Social durante el ejercicio 2005, como a aquellos contratos que fueron adjudicados en años anteriores pero cuya ejecución se ha extendido al ejercicio 2005, en la medida en que se ha estimado necesario para completar el análisis contractual iniciado en anteriores Informes de Fiscalización o en que haya facilitado el análisis de la evolución temporal de la contratación realizada.

Asimismo, hay que señalar que, con respecto a los contratos adjudicados en el ejercicio 2005, pero cuyo plazo de ejecución se prolonga a ejercicios posteriores, la fiscalización de su ejecución se ha extendido hasta lo ejecutado en el momento de concluir los trabajos de fiscalización de los respectivos expedientes.

En particular, la presente Fiscalización ha comprendido el análisis de los siguientes tipos de contratos celebrados por el INSS:

— Contratos de carácter administrativo, delimitados por el artículo 5.2 del TRLCAP, incluyendo tanto los contratos administrativos típicos (contratos de obras, de suministro, de gestión de servicios públicos, de consultoría y asistencia o los de servicios), como los contratos administrativos especiales.

— Contratos de carácter privado, a los que se refiere el artículo 5.3 del citado TRLCAP.

Dentro de cada una de estas categorías se han analizado tanto los contratos generadores de gasto como aquellos contratos de los que se han derivado ingresos para la Seguridad Social.

La Fiscalización ha abarcado todas las fases de las que se compone la contratación, comprendiendo por ello los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, así como, en su caso, su ejecución, modificación, prórroga o extinción. Todo ello mediante el análisis de la regularidad de la contratación, en relación con lo dispuesto en el mencionado TRLCAP, en sus disposiciones de desarrollo reglamentario, en particular en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, así como en la restante normativa administrativa o de derecho privado que, en cada caso, resulte de aplicación.

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

- Análisis general de la contratación celebrada por el INSS, desglosada por tipos de contratos y por procedimientos y formas de adjudicación.

- Comprobación de los aspectos generales y de los requisitos de los contratos, así como de los órganos de contratación, objeto y precio de los contratos.

- Constatación de que los órganos de contratación han verificado los requisitos de capacidad y solvencia de las empresas para contratar con la Administración, con especial atención a la exigencia de clasificación en los adjudicatarios de los contratos, en aquellos casos en los que esta clasificación resulte preceptiva.

- Verificación de que las garantías de la contratación han sido constituidas adecuadamente.

- Verificación de que el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de los de prescripciones técnicas particulares se ajusta a lo dispuesto en el TRLCAP, en el RGLCAP y, en su caso, en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales, así como análisis de su cumplimiento.

- Examen de los elementos formales que conforman la tramitación del expediente de contratación, con especial incidencia en los contratos de tramitación urgente o de emergencia.

- Análisis de los procedimientos y formas de adjudicación utilizados y de la suficiencia de su justificación en cada contrato, con especial atención a los supuestos de adjudicaciones mediante procedimientos restrictivos de la publicidad y de la concurrencia.

- Análisis de la actuación de las Mesas de Contratación, en particular, de la valoración de las ofertas y de las propuestas de adjudicación, para verificar que se realizaron de acuerdo con los Pliegos y con los principios rectores de la contratación pública.

- Comprobación de la ejecución y del cumplimiento de los contratos, atendiendo por tanto a su recepción, liquidación, facturación y pago.

- Análisis de las modificaciones contractuales, de las prórrogas y de las suspensiones temporales de la ejecución de los contratos, así como verificación de su adecuada y suficiente justificación.

- Análisis de las cesiones de los contratos y de las subcontrataciones.

- Análisis de los supuestos de imposición de penalidades a los contratistas por incumplimiento contractual y de los casos de resolución de los contratos.

## 2. Trámite de alegaciones

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de esta Fiscalización fue remitido el día 11 de septiembre de 2007, por este Tribunal de Cuentas, al Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que ostenta las funciones de representación de esta Entidad Gestora.

Por otra parte, también se dio traslado de dicho Anteproyecto de Informe a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, órgano superior del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al que está adscrito el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Debe significarse que quienes desempeñaban los cargos de Secretario de Estado de la Seguridad Social y de Director General del INSS cuando se cumplió el trámite de alegaciones desempeñaron también dichos cargos durante la totalidad del período que constituyó el ámbito temporal de la Fiscalización.

El Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social formuló las alegaciones que consideró oportunas en el plazo que le fue concedido por este Tribunal.

Por su parte el Secretario de Estado de la Seguridad Social no ha formulado alegaciones.

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

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

## 3. Conclusiones y recomendaciones

En este apartado se exponen debidamente referenciadas a los apartados del presente Informe donde se desarrollan con mayor detalle, las Conclusiones y Recomendaciones más significativas extraídas de la fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el INSS, Entidad Gestora de la Seguridad Social perteneciente al Sector público estatal y sometida al TRLCAP.

### 3.1 Conclusiones.

Del análisis de la contratación celebrada por el INSS durante el ejercicio 2005 cabe extraer las siguientes conclusiones:

#### 3.1.1 Conclusiones específicas relativas a la contratación celebrada por el INSS

1.<sup>a</sup> En los contratos de obras, cabe destacar un año más la excesiva frecuencia con la que se han producido las modificaciones (de los contratos), las obras complementarias, las ampliaciones del plazo de ejecución y los significativos incrementos del precio inicial del contrato, casi siempre hasta los límites previstos por la normativa vigente (en cuantías próximas al 20%), destacando particularmente algunos contratos que fueron adjudicados a ofertas incursas inicialmente en presunción de temeridad. Todo ello refleja la existencia de deficiencias en la planificación de las obras y en la elaboración de los proyectos por parte del INSS, así como en la supervisión, planificación y control de su ejecución, deficiencias que, en algún caso, dieron lugar final-

mente a la resolución del contrato en perjuicio de los intereses públicos. [Sección III, Apartado 4.1. c)].

2.<sup>a</sup> Este Tribunal ha observado, en ocasiones, deficiencias relativas a la acreditación de la solvencia de los licitadores, destacando algunos contratos en los que la clasificación aportada por las empresas había caducado en el momento en que resultaba exigible su acreditación, es decir, en el momento inmediatamente anterior a la fecha de la resolución de adjudicación, lo que pudo dar lugar a la nulidad de las actuaciones producidas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 del TRLCAP. [Sección III, Apartado 4.2.b)]

3.<sup>a</sup> Con carácter general, en los contratos de obras celebrados por el INSS que han sido adjudicados mediante subasta, fue aplicada la reducción en un tercio de los porcentajes previstos para determinar cuando la baja económica ofertada por un licitador se presume que es temeraria o desproporcionada, en aplicación de lo previsto en el artículo 85.5 del RGLCAP, sin que quedaran justificadas en el expediente las circunstancias excepcionales que concurrían para amparar la aplicación de la citada reducción.

En efecto, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el INSS motivó la aplicación de la citada reducción de forma excesivamente genérica, amparándose en circunstancias tales como las «especiales circunstancias que concurren en la obra», que no concretó, así como en «las elevadas y reiteradas bajas sobre el precio de licitación que se producen en las subastas convocadas por el INSS», sin incluir tampoco mayor concreción. [Sección III, Apartado 4.1.b)].

4.<sup>a</sup> Con carácter general, el INSS no acreditó en los contratos de servicios haber llevado a cabo la preceptiva publicación de la convocatoria de los contratos en el DOUE, tal y como resultaba obligatoria, en cuanto que sus respectivos presupuestos excedían del importe, de 154.014€ (IVA excluido), previsto a tal efecto en el artículo 203.2.b) del TRLCAP.

Asimismo, en numerosos contratos tampoco ha quedado acreditada en el expediente de contratación la publicación de la adjudicación en el DOUE, igualmente exigida por el artículo 93.2 del TRLCAP. [Sección III, Apartado 4.2.b)].

5.<sup>a</sup> En relación con los pliegos de cláusulas administrativas particulares cabe destacar las siguientes incidencias (Sección III, Apartado 4.5):

a) Con frecuencia el INSS no acreditó en el expediente la emisión del informe de la Asesoría Jurídica relativo a los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

b) En los procedimientos adjudicados mediante concurso, no fueron previstos por el Instituto los límites que permitieran apreciar, en su caso, cuándo la oferta económica de un determinado licitador incurría en baja desproporcionada o temeraria, en aras de garantizar la correcta ejecución del contrato, tal y como prevé el artículo 86.3 del TRLCAP.

c) Con frecuencia, los pliegos de cláusulas administrativas particulares para los contratos de servicios elaborados por el INSS excluyeron la aplicación de la revisión de precios, pese a que la duración del contrato concreto a celebrar era superior a 1 año, y ello por resultar el precio según el INSS «... acomodado a las circunstancias del mercado». Tal y como ha manifestado este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización, esta exclusión de la revisión de precios estuvo insuficientemente motivada y, por tanto, no fue acorde con el artículo 103 del TRLCAP, en relación con el artículo 14 del mismo texto legal, preceptos que exigen conjuntamente que el precio de los contratos sea adecuado al mercado.

d) Con carácter general, los pliegos no incluyeron, en el apartado correspondiente a las obligaciones del adjudicatario la exigencia de que los contratistas se encuentren al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social durante toda la vida del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 del TRLGSS, modificado por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre.

6.<sup>a</sup> Con excesiva frecuencia, el INSS tampoco ha acreditado el cumplimiento del trámite del informe de la Asesoría Jurídica respecto del documento de formalización del contrato, tal y como exige el artículo 71 del RGLCAP. [Sección III, Apartado 4.2.b)]

7.<sup>a</sup> Por último, en los contratos adjudicados mediante concurso público, se han observado diversas incidencias relativas al establecimiento y aplicación de los criterios objetivos de adjudicación<sup>31</sup>, que redundan en perjuicio de los principios de transparencia, objetividad y de economía que deben presidir la contratación administrativa. En este aspecto, destacan principalmente la aún insuficiente determinación en los pliegos de las posibles mejoras propuestas por los licitadores como criterio objetivo de adjudicación, carentes todavía de la adecuada precisión en cuanto a su contenido y extensión posibles; la utilización de algunas fórmulas inadecuadas para valorar el criterio precio; así como la utilización indebida de factores determinantes de la solvencia de los licitadores como criterio de adjudicación. (Sección III, Apartado 4.5).

### 3.1.2 Conclusión general relativa a la contratación celebrada por el INSS

Por otra parte, cabe poner de relieve que, el INSS, a juicio de este Tribunal de Cuentas, si bien ha ajustado, con carácter general, su actividad contractual a las exi-

<sup>31</sup> En relación con el establecimiento y aplicación de los criterios objetivos de adjudicación utilizados por el INSS en su contratación celebrada en el ejercicio 2005, cabe remitirse aquí a las Conclusiones y Recomendaciones recogidas en el «Informe de Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 26 de abril de 2007.

gencias de la normativa vigente, sin embargo, ha seguido reproduciendo numerosas incidencias, como las acabadas de exponer, que ya han sido puestas de manifiesto reiteradamente por el Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización. No obstante lo cual, cabe destacar también que, algunas de estas deficiencias han sido observadas en el ejercicio 2005 en un menor número de contratos que en el año 2004, lo que refleja la mejora<sup>32</sup> en algunos aspectos de la gestión contractual, en la línea que ha venido recomendando este Tribunal.

Sin perjuicio de ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, tal y como ya ha quedado apuntado, el INSS no ha logrado subsanar otras deficiencias relativas a los procedimientos de contratación, especialmente en aquellos aspectos referidos a la planificación y la preparación de los contratos, en particular, de los contratos de obras. Asimismo, el INSS tampoco ha alcanzado el grado de concreción deseable en relación con el contenido y los métodos de valoración de los criterios objetivos de adjudicación aplicados a los concursos públicos, ni, en general, ha logrado el mayor ajuste y adecuación recomendado por este Tribunal, del contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares a la normativa pública de contratos, así como a los principios de transparencia y de objetividad.

Por todo ello, este Tribunal considera preciso realizar las Recomendaciones para la mejora de la gestión contractual del INSS que figuran expuestas a continuación.

#### 4. Recomendaciones

Una vez expuestas las principales Conclusiones extraídas del análisis realizado de la contratación celebrada por el INSS en el ejercicio 2005, cabe proponer, a juicio de este Tribunal, las siguientes Recomendaciones dirigidas a la mejora de la gestión contractual de ese Instituto. Estas Recomendaciones se realizan en virtud de lo establecido en la vigente normativa de contratos contenida principalmente en el TRLCAP, pero sin perjuicio de lo que establezca la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que entrará plenamente en vigor a los 6 meses de su publicación en el BOE, que tuvo lugar el 31 de octubre de 2007.

<sup>32</sup> En este sentido, el mencionado «Informe de Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005», en relación con el análisis de los criterios de adjudicación utilizados por el INSS en el ejercicio 2005 se expresa en los siguientes términos: «...resulta destacable que en algunos de los pliegos tipo vigentes..., concretamente los aprobados en el segundo semestre del año 2005, para la contratación de la redacción y dirección de proyectos de obras y para la contratación de servicios de limpieza, no sólo fueron suprimidos los factores de solvencia como indebidos criterios objetivos de adjudicación, sino que mejoró también el grado de concreción del contenido y método de valoración del criterio de las mejoras. De esta forma puede afirmarse que fueron recogidas por el INSS algunas de las Recomendaciones que este Tribunal de Cuentas ha manifestado reiteradamente en sus Informes de Fiscalización sobre la contratación del Sector público estatal».

1. El INSS deberá mejorar la planificación de las obras a realizar durante el ejercicio, así como incrementar el rigor empleado en la preparación de los contratos y en la supervisión y control de su ejecución. A juicio de este Tribunal, en muchos casos, la mejora de estos aspectos de la contratación de las obras podría evitar, al menos en parte, tanto los frecuentes retrasos en la ejecución, como los habituales modificados e incrementos que se producen sobre los costes económicos de los contratos de este tipo con respecto a los inicialmente previstos, incidencias cuya causa más frecuente suelen ser, precisamente, las deficiencias observadas en la planificación y en la preparación del contrato y no la concurrencia de circunstancias objetivas sobrevenidas que no pudieran haber sido previstas inicialmente.

2. Asimismo, el INSS, deberá adoptar las medidas necesarias para corregir las incidencias observadas en relación con el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares. En concreto, resulta conveniente que el órgano de contratación revise y fomente una mayor adecuación del clausulado de los citados pliegos particulares a la normativa pública de contratos, así como a los principios de transparencia y economía que deben informar la contratación pública.

En particular, sería deseable que el INSS promoviese la mayor concreción del contenido de los criterios de adjudicación y de las fórmulas y métodos de valoración que vayan a ser utilizados en la aplicación de cada uno de ellos, para incluir los parámetros para determinar la baja temeraria en su aplicación a los concursos, así como la exigencia de que los contratistas se encuentren al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social durante toda la vida del contrato, garantizando, en todo caso, el carácter secreto de las proposiciones, etc.

3. En este mismo sentido, podría resultar positivo que el INSS establezca unos criterios uniformes para la redacción de pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares que resultasen de común aplicación para los órganos de contratación con facultades desconcentradas o delegadas existentes en su ámbito respectivo.

4. Por último, el INSS debería velar por el mayor grado de cumplimiento de algunos de los aspectos formales y procedimentales de los contratos previstos en el TRLCAP, entre otros, por la adecuada acreditación en el expediente de contratación de los informes jurídicos preceptivos relativos tanto a los pliegos de cláusulas administrativas particulares como al propio documento de formalización del contrato, por el cumplimiento riguroso de los plazos previstos para dar publicidad a las adjudicaciones, así como de los plazos obligatorios para proceder a la formalización de los contratos y a constituir la garantía definitiva por parte del adjudicatario.

### SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN ESPECÍFICA DE LA CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

#### 1. Descripción general de la contratación celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social

En el Boletín Oficial del Estado de 2 de mayo de 2005, se publicó la Resolución de 22 de abril de 2005, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, referida al Acuerdo del Pleno, de 30 de marzo de 2005, por el que se aprobó la Instrucción General relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos celebrados.

Con la aprobación y posterior publicación de esta Instrucción, el Tribunal de Cuentas ha pretendido precisar la información y la documentación que le ha de ser remitida y, de este modo, facilitar el cumplimiento de sus obligaciones a las entidades públicas. A tal fin, se requiere de todos los órganos de contratación, con independencia del régimen jurídico al que estén sometidos, la remisión de una relación exhaustiva de todos los contratos celebrados en el ejercicio precedente, excluidos los contratos menores. Por otro lado, en concordancia con lo establecido en el artículo 57 del TRLCAP, para las entidades que hayan de aplicar los procedimientos contemplados en dicho texto legal, se relacionan los contratos, según tipo y cuantía, de los que dentro de los plazos legalmente fijados habrá de enviarse al Tribunal un extracto de su expediente.

El cumplimiento por parte del INSS de su obligación de remitir anualmente al Tribunal de Cuentas una

Relación Certificada, en soporte informático, comprensiva de la totalidad de los contratos celebrados, con la única excepción de la contratación menor, cuando anteriormente esa obligación se limitaba, en principio, a los contratos de naturaleza administrativa cuyo importe superase las cuantías relativamente elevadas establecidas en el artículo 39 de la LOFTCu, ha permitido disponer de una información suficientemente aproximada de las cifras globales de la contratación del INSS durante el período fiscalizado (ejercicio 2005), lo que constituye un instrumento valioso tanto para ponderar los datos de los contratos remitidos al Tribunal y de la muestra efectivamente analizada, como para facilitar en futuros ejercicios la realización de análisis interanuales comparativos sobre datos homogéneos.

Así, a efectos meramente informativos, y no obstante haberse detectado algunas deficiencias en cuanto a la integridad de las Relaciones Certificadas remitidas, particularmente en cuanto a los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios y, dentro de éstos, deficiencias significativas respecto de las prórrogas de contratos anteriores (cuyo importe certificado ha sido inferior al correspondiente a los expedientes remitidos de oficio por el INSS a este Tribunal), puede resumirse que la actividad contractual del citado Instituto durante el ejercicio 2005, que se deduce de las citadas Relaciones Certificadas, ha sido la siguiente:

- a) Número de contratos adjudicados: 449.
- b) Importe total de los contratos adjudicados: 84.609 miles de euros.
- c) Distribución de contratos por órganos de contratación: La que figura reflejada en el cuadro número 1 que se recoge a continuación.

CUADRO N° 1

#### DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN

ÓRGANO DE CONTRATACIÓN	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	
		MILES DE EUROS	% / TOTAL
Subdirector General de Gestión Económica y Presupuestaria (*)	114	66.779	79
Directores Provinciales	335	17.830	21
<b>Total:</b>	<b>449</b>	<b>84.609</b>	<b>100</b>

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

## d) Desglose de la contratación adjudicada por los Directores Provinciales:

## CUADRO Nº 2

## DESGLOSE DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS POR DIRECCIONES PROVINCIALES

Dirección Provincial	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO (EN MILES DE EUROS)
A CORUÑA	7	513,19
ALAVA	3	394,49
ALBACETE	1	40,60
ALICANTE	16	876,68
ALMERIA	12	492,17
ASTURIAS	9	590,84
AVILA	2	198,19
BADAJOS	2	259,92
BARCELONA	25	1.589,98
BURGOS	5	237,71
CACERES	2	54,84
CADIZ	12	697,91
CANTABRIA	2	87,95
CASTELLON	7	290,64
CIUDAD REAL	3	91,38
CORDOBA	9	406,35
CUENCA	2	43,61
GIRONA	11	746,97
GRANADA	4	156,88
GUADALAJARA	5	472,57
GUIPUZCOA	6	276,03
HUESCA	4	101,47
ILLES BALEARS	14	639,29
JAEN	6	412,27
LA RIOJA	7	250,19
LAS PALMAS	3	74,05
LEON	6	407,65
LLEIDA	4	193,97
LUGO	8	291,53
MADRID	26	1.394,86
MALAGA	7	184,68
MELILLA	4	169,78
MURCIA	15	1.146,36
NAVARRA	3	76,90
OURENSE	6	184,54
PALENCIA	3	42,99
PONTEVEDRA	10	758,25
SALAMANCA	4	192,31
SANTA CRUZ DE TENERIFE	10	354,28
SEVILLA	8	433,94
TARRAGONA	3	217,84
TOLEDO	3	179,82
VALENCIA	17	613,43
VIZCAYA	12	608,53
ZAMORA	2	41,54
ZARAGOZA	5	340,93
<b>Total:</b>	<b>335</b>	<b>17.830</b>

e) Direcciones Provinciales que no certifican haber efectuado contratación:

Las únicas Direcciones Provinciales del INSS que, de acuerdo con las Relaciones Certificadas remitidas, no adjudicaron contratos durante el ejercicio 2005 han sido las de Huelva, Segovia, Soria, Teruel, Valladolid y Ceuta.

f) Distribución por tipos de contratos:

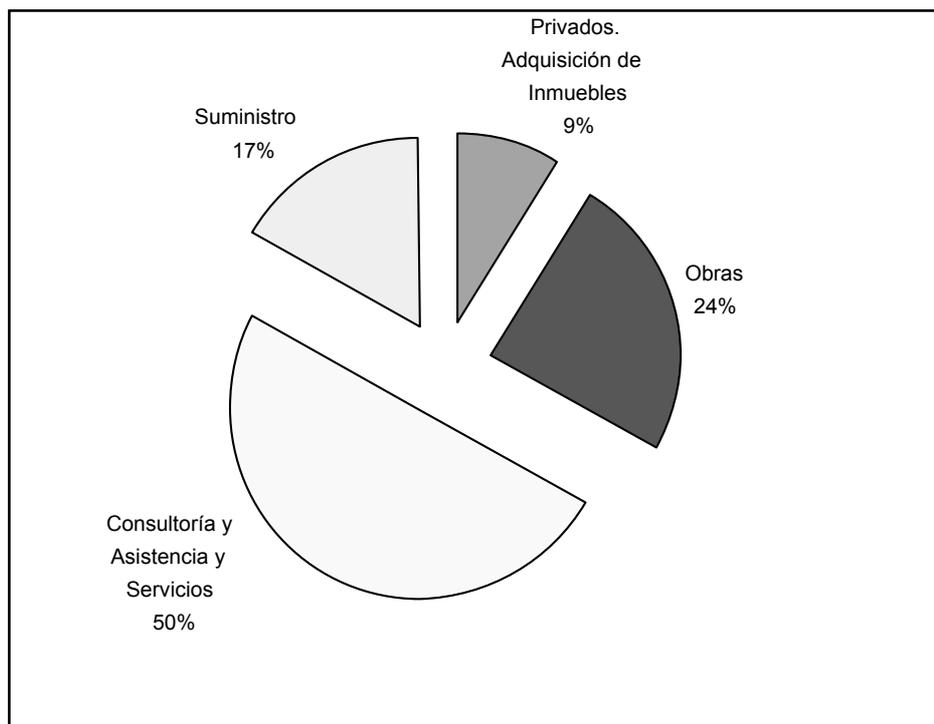
En la distribución por tipos de contratos destacan los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios, que representan el 50% del total, como se refleja en el siguiente cuadro y en el gráfico que figura a continuación:

**CUADRO N° 3**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR TIPOS DE CONTRATOS**

TIPO DE CONTRATO	N° DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	
		MILES DE EUROS	% / TOTAL
Obras	32	19.907	23,53
Suministro	135	14.239	16,83
Consultoría, Asistencia y Servicios	275	42.554	50,30
Adquisición de inmuebles	7	7.909	9,35
<b>Total:</b>	<b>449</b>	<b>84.609</b>	<b>100,00</b>

**Gráfico n° 1**

**Distribución por tipos de contratos**



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

En cuanto a los sistemas de adjudicación utilizados por el INSS cabe destacar que los procedimientos abiertos, es decir, los concursos o las subastas, con

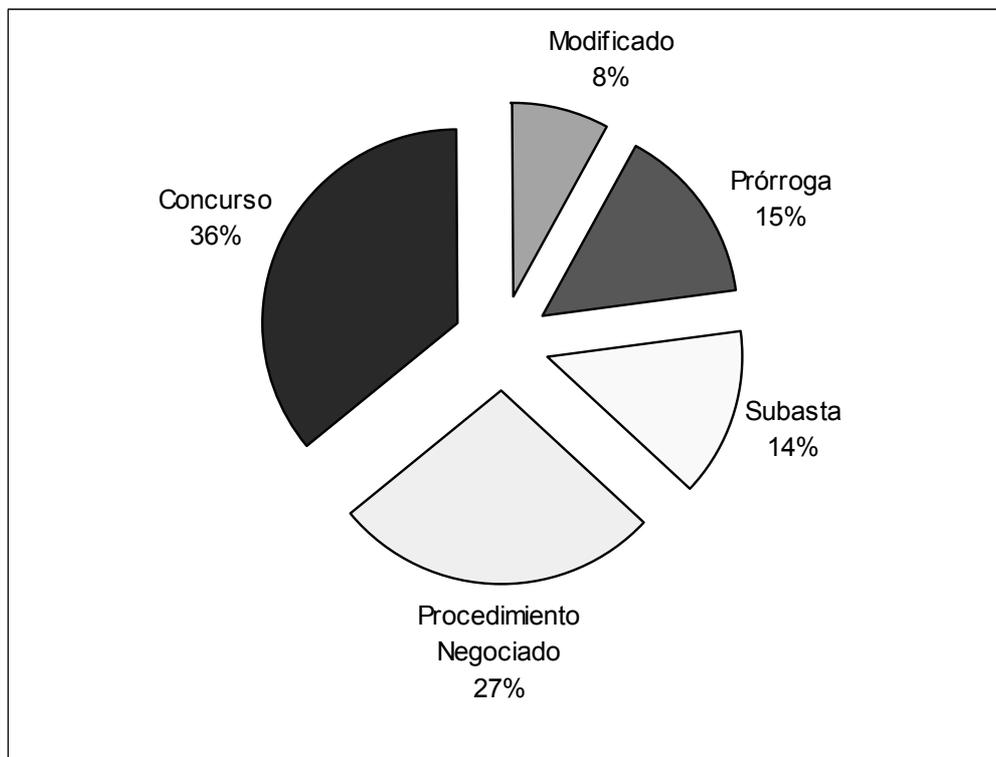
todas las garantías de publicidad y concurrencia, alcanzan el 50% del volumen total del gasto. Por su parte, los procedimientos negociados representan también una significativa proporción del gasto total adjudicado (27%). Todo ello se refleja en el cuadro y en el gráfico siguientes:

**CUADRO Nº 4**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN**

SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	
		MILES DE EUROS	% / TOTAL
Subasta	15	12.232	14,46
Concurso	93	29.857	35,29
Procedimiento Negociado	218	23.066	27,26
Prórrogas	91	12.920	15,27
Modificados	32	6.534	7,72
<b>Total:</b>	<b>449</b>	<b>84.609</b>	<b>100,00</b>

**Gráfico nº 2**

**Distribución del gasto por procedimientos y sistemas de adjudicación**



## h) Distribución por tipos y formas de adjudicación:

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

**CUADRO N° 5**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR TIPOS DE CONTRATOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN**

TIPO DE CONTRATO	SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO	
			(EN MILES DE EUROS)	% Total tipo
Obras	Subasta	15	12.232,40	61,45
	Procedimiento Negociado	10	2.539,45	12,76
	Modificado	7	5.135,22	25,80
	<b>Total:</b>	<b>32</b>	<b>19.907,06</b>	<b>100,00</b>
Suministro	Concurso	9	2.704,71	18,99
	Procedimiento Negociado	117	10.952,99	76,92
	Prórroga	6	517,08	3,63
	Modificado	3	64,47	0,45
	<b>Total:</b>	<b>135</b>	<b>14.239,25</b>	<b>100,00</b>
Consultoría, Asistencia y Servicios	Subasta	81	26.083,30	61,29
	Procedimiento Negociado	87	2.733,82	1,69
	Prórroga	85	12.403,57	7,69
	Modificado	22	1.334,14	0,83
	<b>Total:</b>	<b>275</b>	<b>42.554,82</b>	<b>26,38</b>
Adquisición de inmuebles	Concurso	3	1.068,67	13,51
	Procedimiento Negociado	4	6.839,88	86,49
	<b>Total:</b>	<b>7</b>	<b>7.908,54</b>	<b>100,00</b>
<b>Totales:</b>		<b>449</b>	<b>84.609,69</b>	<b>100,00</b>

Como puede observarse en el cuadro número 5 anterior, de los 135 contratos de suministro celebrados, 117 de ellos fueron adjudicados mediante procedimiento negociado, lo que representó además el 76,92% del importe total adjudicado en este tipo de contratos por el INSS. Asimismo, destaca que de los 275 contratos de consultoría y asistencia y de servicios celebrados, 85 contratos fueran prórrogas de contratos anteriores, lo que representó un 31% del total de los contratos de este tipo.

## i) Estratificación de la contratación por importes de adjudicación:

En cuanto a los importes de los contratos puede destacarse el hecho de que sólo un expediente de contratación tramitado por un importe superior a 6 millones de euros, absorbió prácticamente el 50% del importe total adjudicado.

**CUADRO N° 6**  
**ESTRATIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS POR IMPORTES DE ADJUDICACIÓN**

IMPORTES	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO		IMPORTE MEDIO (EN MILES DE EUROS)
		EN MILES DE EUROS	% / TOTAL	
Hasta 60.000 euros	286	7.655	9,05	27
Entre 60.000 y 300.000 euros	114	14.956	17,68	131
Entre 300.001 y 900.000 euros	33	16.902	19,98	512
Entre 900.001 y 6.000.000 euros	15	36.453	43,08	2.430
Mayor de 6.000.000 euros	1	8.643	10,22	8.643
<b>Totales:</b>	<b>449</b>	<b>84.609</b>	<b>100,00</b>	<b>188</b>

## j) Distribución temporal de la contratación:

En lo que se refiere a la distribución de la contratación celebrada por el INSS a lo largo del período fiscalizado, cabe destacar el elevado volumen de la contratación adjudicada en los dos últimos meses del ejercicio. Efectivamente, en los meses de noviembre y diciembre el INSS adjudicó contratos por un importe cercano al 40% del total adjudicado durante todo el año 2005 (llegando al 50% si se considera también el mes de octubre). Por el contrario, en los 5 primeros meses del

ejercicio sólo se había adjudicado un 18% del importe total anual. Ello tiene su explicación en el elevado volumen de prórrogas de los contratos de consultoría y asistencia y de los de servicios, así como en los expedientes de tramitación anticipada de contratos que se tramitaron al final del ejercicio fiscalizado para que fueran ejecutados en el año siguiente (2006).

Destaca también el hecho de que en el mes diciembre el número de contratos adjudicados fue de casi la tercera parte de total, si bien el importe medio estuvo entre los más bajos del ejercicio.

**CUADRO Nº 7**  
**DISTRIBUCIÓN TEMPORAL DE LA CONTRATACIÓN**

MES DE ADJUDICACIÓN	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE MEDIO (miles de euros)	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO		
			EN MILES DE EUROS	% TOTAL	% ACUMULADO
Enero	11	110	1.212	1,43	1,43
Febrero	19	89	1.689	2,00	3,43
Marzo	27	265	7.160	8,46	11,89
Abril	37	40	1.487	1,76	13,65
Mayo	33	112	3.698	4,37	18,02
Junio	28	241	6.737	7,96	25,98
Julio	26	474	12.319	14,56	40,54
Agosto	17	126	2.144	2,53	43,08
Septiembre	15	414	6.216	7,35	50,42
Octubre	46	208	9.551	11,29	61,71
Noviembre	60	300	18.007	21,28	82,99
Diciembre	130	111	14.389	17,01	100,00
<b>Total:</b>	<b>449</b>	<b>188</b>	<b>84.609</b>	<b>100,00</b>	

2. Cumplimiento por el Instituto Nacional de la Seguridad Social de su deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas

El INSS remitió oportunamente al Tribunal de Cuentas la Relación Certificada acreditativa de la contratación celebrada en el ejercicio 2005.

En cuanto al cumplimiento por el INSS de la obligación de remisión de sus contratos al Tribunal de

Cuentas, debe ponerse de manifiesto que de los 104 expedientes remitidos por el INSS, 87 (un 84%) lo fueron de oficio y 17 (16%) a requerimiento de este Tribunal, de los que 8 eran de remisión obligatoria, por lo que respecto de estos 8 expedientes el INSS incumplió la obligación de colaboración con el Tribunal de Cuentas que le impone el artículo 57 del TRLCAP.

**CUADRO Nº 8**  
**CONTRATOS REMITIDOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS**  
(Importes en miles de euros)

EJERCICIO	CONTRATOS REMITIDOS DE OFICIO		CONTRATOS REMITIDOS A REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL Y DEBIERON REMITIRSE DE OFICIO		OTROS CONTRATOS REMITIDOS A REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL		CONTRATOS PENDIENTES DE REMITIR	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
<b>2004</b>	89	64.463	3	606	14	2.678	-	-
<b>2005</b>	87	64.656	8	3.483	9	1.067	-	--

El INSS ha remitido un total de 104 expedientes de contratación adjudicados durante el ejercicio 2005, por un importe global de 69.206 miles de euros, conforme se detalla en el cuadro siguiente, lo que supone el 9% del importe total contratado y remitido a este Tribunal para su fiscalización por el conjunto de las entidades de la Seguridad Social, como se detalla en el Anexo.

En relación con la contratación total certificada, el INSS ha remitido el 24% de los contratos celebrados, representando el 82% del importe total certificado.

En el siguiente cuadro se detalla, por tipos de contratos y formas de adjudicación, la contratación remitida:

**CUADRO N° 9**  
**CONTRATOS DEL INSS REMITIDOS, POR TIPOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN**  
**(Importes en miles de euros)**

Naturaleza Contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	7	47	10.751	60
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	8	53	7.260	40
<b>Total obras</b>		<b>15</b>	<b>14</b>	<b>18.011</b>	<b>26</b>
Consultoría y Asistencia y Servicios	Concurso	34	51	22.535	66
	Procedimiento negociado	33	49	11.619	34
<b>Total Consultoría y Asistencia y Servicios</b>		<b>67</b>	<b>64</b>	<b>34.154</b>	<b>49</b>
Suministro	Concurso	6	50	2.405	27
	Procedimiento negociado	6	50	6.435	73
<b>Total suministro</b>		<b>12</b>	<b>12</b>	<b>8.840</b>	<b>13</b>
Privados	Concurso	4	40	1.069	13
	Adjudicación directa	6	60	7.133	87
<b>Total Privados</b>		<b>10</b>	<b>10</b>	<b>8.202</b>	<b>12</b>
<b>TOTALES:</b>		<b>104</b>	<b>100</b>	<b>69.207</b>	<b>100</b>

El análisis comparativo de la tipología de contratos celebrados pone de manifiesto que los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, constituyeron la parte más sustancial de la contratación de naturaleza administrativa efectuada por el INSS durante el periodo fiscalizado, si bien también ha sido muy elevado el importe correspondiente a los contratos patrimoniales. Entre los contratos remitidos por el INSS no figura ninguno calificado como contrato administrativo especial y tampoco ninguno calificado como de gestión de servicios públicos.

Finalmente, cabe añadir que el INSS ha cumplido adecuadamente su deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas en lo relativo a la remisión de documentación complementaria de los extractos de los expedientes fiscalizados.

### 3. Selección de la muestra analizada

Dado el elevado número de contratos celebrados por el INSS (449), se estimó necesario efectuar una adecuada selección de los contratos que habían de ser objeto de un detenido examen, aplicando criterios cuantitativos y cualitativos en la determinación de la muestra. En este sentido, especificando los criterios cuantitativos en ella contemplados, se han fiscalizado, como

actuación general, los contratos de obras de importe superior a 1.803, 901 y 450 miles de euros, según hubieran sido adjudicados mediante subasta, concurso o procedimiento negociado, respectivamente.

En relación con los contratos de suministro, se han examinado los adjudicados mediante concurso por importe superior a 901 miles de euros mientras que, si lo hubieran sido mediante procedimiento negociado, se han fiscalizado los superiores a 300 miles de euros, fiscalizándose asimismo la práctica totalidad de los contratos de esta naturaleza adjudicados mediante subasta, debido a su escasa incidencia.

Finalmente, respecto a los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios, las cuantías para su selección han sido de 901 miles de euros para los adjudicados mediante concurso, y de 300 miles de euros para los adjudicados mediante procedimiento negociado, analizándose la práctica totalidad de los adjudicados mediante subasta por idéntica circunstancia que en los de suministro.

Por otro lado, con independencia de estos criterios cuantitativos, se han incluido también en la muestra aquellos contratos que, por la singularidad de la actividad u objeto a que se refieren, por los riesgos que en su cumplimiento pudieran presentarse, o por cualquier otra

circunstancia significativa, se ha estimado que debían ser objeto de un adecuado seguimiento fiscalizador.

Del conjunto de la contratación recibida (104 expedientes), se ha analizado una muestra de 70 contratos,

cuyo importe total ascendió a 63.034 miles de euros, lo que representa el 66% del número total de expedientes remitidos y el 91% de su importe total, según se expone de forma detallada en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 10**  
**CONTRATOS DEL INSS SELECCIONADOS Y ANALIZADOS**  
(En miles de euros)

Naturaleza Contrato	Procedimiento y Forma Adjudicación	Nº	% sobre recibidos	Importe	% sobre recibidos
Obras	Subasta	7	100	10.751	100
	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	8	100	7.260	100
<b>Total obras</b>		<b>15</b>	<b>100</b>	<b>18.011</b>	<b>100</b>
Consultoría y Asistencia y Servicios	Concurso	34	100	22.535	100
	Procedimiento negociado	3	9	6.176	53
<b>Total Consultoría y Asistencia y Servicios</b>		<b>37</b>	<b>55</b>	<b>28.711</b>	<b>84</b>
Suministro	Concurso	6	100	2.405	100
	Procedimiento negociado	4	67	6.163	96
<b>Total suministro</b>		<b>10</b>	<b>83</b>	<b>8.568</b>	<b>97</b>
Privados	Concurso	4	100	1.069	100
	Adjudicación Directa	4	67	6.675	94
<b>Total privados</b>		<b>8</b>	<b>80</b>	<b>7.744</b>	<b>94</b>
<b>TOTALES:</b>		<b>70</b>	<b>67</b>	<b>63.034</b>	<b>91</b>

Debe señalarse que el INSS no utilizó el procedimiento restringido en ninguno de los expedientes integrantes de la muestra analizada.

En los epígrafes siguientes se exponen los resultados del análisis de la muestra seleccionada, respecto de cada uno de los diferentes tipos de contratos.

#### 4. Análisis de los diferentes tipos de contratos

A continuación, se reflejan las distintas incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas en el análisis de los contratos de obras, de los contratos de consultoría y asistencia y de los de servicios, de los contratos de suministro y de los contratos privados, que fueron celebrados por el INSS durante el ejercicio 2005.

##### 4.1 Contratos de obras

Los 15 contratos de obras remitidos por el INSS para su fiscalización sumaron un importe total de 18.011 miles de euros, lo que representa el 15% de la inversión realizada en obras durante este período por el conjunto de entidades de la Seguridad Social.

La selección de los contratistas se produjo en 7 ocasiones mediante subasta, por un importe de 10.751 miles de euros, lo que representó el 60% del total contratado, mientras que de los 8 expedientes restantes, por importe de 7.260 miles, que representó a su vez el 40%

del total contratado, 5 fueron modificaciones y 3 obras complementarias de contratos anteriores. Estos datos ponen de relieve que la subasta fue la forma de adjudicación de las obras empleada por el INSS, en consonancia con lo dispuesto en el TRLCAP.

Este Tribunal ha analizado los 15 expedientes remitidos, y de este examen cabe destacar las siguientes incidencias:

a) En la calificación jurídica y requisitos para contratar con la Administración

En un contrato cuyo objeto fueron las obras de instalaciones y complementarias realizadas en el edificio sede de la Dirección Provincial del INSS en Murcia, adjudicado mediante subasta, a juicio de este Tribunal, la clasificación exigida a los licitadores en la categoría a) del grupo I, subgrupo 8 correspondiente a obras parciales, resultó insuficiente. Así, según los importes previstos en el artículo 26 del RGLCAP (calculados en función de la anualidad media de las obras objeto del contrato), que resultaban aplicables al contrato analizado, debió exigirse la categoría<sup>33</sup> d) del citado subgrupo I, 8.

<sup>33</sup> El INSS en el trámite de alegaciones ha concretado cual fue el importe total correspondiente al subgrupo de las instalaciones eléctricas, que ascendió a 1.264 miles de euros.

## b) En la licitación, adjudicación y formalización

— Con carácter general, en los contratos de obras celebrados por el INSS y adjudicados mediante subasta, fue aplicada la reducción en un tercio de los porcentajes previstos para determinar cuando la baja económica ofertada por un licitador se presume que es temeraria o desproporcionada en aplicación de lo previsto en el artículo 85.5 del RGLCAP, en el que se concede la facultad al órgano de contratación de acordar la citada reducción<sup>34</sup>, en casos excepcionales debidamente justificados.

En efecto, esta cláusula fue inicialmente incluida con carácter general en los pliegos tipo del INSS aprobados para su aplicación a la contratación de obras cuya forma de adjudicación fuera la subasta y, posteriormente, fue reproducida literalmente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares aplicables a cada contrato.

A juicio de este Tribunal, el INSS motivó insuficientemente la aplicación de la citada reducción, de forma excesivamente genérica, en las «especiales circunstancias que concurren en la obra», que no concretó, así como en «las elevadas y reiteradas bajas sobre el precio de licitación que se producen en las subastas convocadas por el INSS», argumentación que más bien reflejó, tal y como ya manifestó este Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización sobre la contratación de este mismo Instituto celebrada durante el ejercicio 2004, la existencia de deficiencias en la preparación de los contratos en relación con el cálculo del presupuesto de licitación y con su adecuación al precio de mercado (artículo 14 del TRLCAP).

Además, cabe señalar que la frecuente aplicación por parte del INSS de la reducción del porcentaje para apreciar la temeridad de las ofertas supuso que, en algún caso, la oferta de la empresa que pudiera haber resultado adjudicataria fuera finalmente excluida de la

<sup>34</sup> El Director del INSS en el trámite de alegaciones justificó en las circunstancias económicas y del mercado, así como en el especial grado de complejidad de las obras, la aplicación, a la generalidad de sus contratos de obras, de la reducción del porcentaje previsto para determinar la existencia de la baja temeraria. A juicio de este Tribunal, y dado el carácter excepcional que otorga a esta posibilidad de reducción el artículo 85.5 del RGLCAP, deberían ser suficientemente concretadas y motivadas en los pliegos de cláusulas de cada uno de los expedientes de contratación, las especiales circunstancias que efectivamente se produzcan, en su caso, y que justifiquen la aplicación del citado artículo, en lugar de limitarse a aplicar con carácter general la cláusula incluida en los pliegos tipo aplicables a los contratos de obras y que fue literalmente reproducida de forma sistemática en los pliegos particulares de los expedientes de contratación fiscalizados.

Por otra parte, el INSS afirma que las circunstancias del mercado citadas determina que, en períodos de recesión económica y ralentización del mercado, los precios ofertados por los licitadores incorporen bajas superiores, pero sin embargo esta motivación basada en las circunstancias económicas de recesión no parece compaginarse bien con la situación de crecimiento económico existente en ese momento, en particular en el sector de la construcción, tanto en el año 2005 como en los años inmediatamente anteriores, en los que el INSS también previó con carácter general en los pliegos de cláusulas la citada reducción y con idéntica justificación.

subasta, lo que resultó perjudicial para la libre concurrencia.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta también que, cuando la adjudicación recae en una oferta incursa inicialmente en presunción de temeridad, el adjudicatario queda obligado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36.4 del TRLCAP, a constituir una garantía definitiva del 20% del precio de adjudicación, en lugar de la garantía ordinaria del 4%, lo que resulta más gravoso para el propio contratista.

— En 2 contratos adjudicados a empresas cuya oferta estaba incursa inicialmente en presunción de baja temeraria o desproporcionada, fue aplicado indebidamente el porcentaje del 4% al importe de la modificación de contrato, al realizar el reajuste de la garantía definitiva como consecuencia de la modificación del precio, en lugar de aplicar el 20% legalmente establecido para los casos en que la oferta hubiera estado inicialmente incursa en temeridad, por lo que el INSS incumplió lo dispuesto en el artículo 42, en relación con el 36.4, ambos del TRLCAP.

— En 2 contratos, la publicación de la adjudicación (en el DOUE en un caso y en el BOE en el otro), se produjo transcurrido sobradamente (en un caso transcurridos incluso 18 meses) el plazo máximo de 48 días desde la fecha de la adjudicación, previsto para que tenga lugar la publicación por el artículo 93.2 del TRLCAP.

## c) En la ejecución y extinción de los contratos

Con relativa frecuencia, en los contratos de obras celebrados por el INSS se produjeron modificaciones y obras complementarias que supusieron, en algunos casos, un incremento del coste inicial de estos contratos en cuantías próximas al 20%, con ampliaciones del plazo de ejecución de los contratos y reajustes de anualidades. Además, cabe señalar que en algunos de los contratos modificados se dio también la circunstancia de que la oferta del licitador que resultó finalmente adjudicatario había incurrido inicialmente en baja temeraria.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, con carácter general, no quedaron suficientemente acreditadas y motivadas en los respectivos expedientes de contratación las necesidades nuevas o las causas imprevistas que justificasen la procedencia de las modificaciones, en unos casos, y de la contratación de obras complementarias, en otros, tal y como exigen los artículos 101 y 141. d) del TRLCAP, respectivamente, ya que por el contrario dichas actuaciones estuvieron basadas en circunstancias que pudieron, en gran medida, haber sido previstas anticipadamente por el órgano de contratación.

Por ello, a juicio de este Tribunal, estas actuaciones del INSS, aún admitiendo que fueran necesarias, reflejaron la existencia de deficiencias en la planificación de

las obras y en la preparación de los contratos, así como en el control de su ejecución por parte de ese Instituto.

Ejemplifican las incidencias señaladas los siguientes contratos:

— El contrato cuyo objeto fueron las obras complementarias a las de reforma y adaptación del edificio sede de la Dirección Provincial del INSS en Sevilla, fue adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad al mismo contratista que resultó adjudicatario de la obra principal (por tanto sin concurrencia), al amparo del artículo 141. d) del TRLCAP, sin que, a juicio de este Tribunal, quedasen suficientemente acreditadas en el expediente de contratación las circunstancias imprevistas exigidas en el citado artículo.

En efecto, en la orden de inicio de este expediente consta como justificación de la contratación de la obra complementaria la urgente necesidad de afrontar y resolver el precario estado de la fachada del edificio, circunstancia que, a juicio de este Tribunal, pudo y debió haber sido conocida previamente y, por tanto, prevista en el momento de elaborar el proyecto.

Asimismo, resulta conveniente destacar que el importe de la citada obra complementaria alcanzó prácticamente el 20% del precio del contrato principal, cuyo importe había sido, a su vez, incrementado previamente en un 19,4% mediante un modificación del mismo contrato inicial, todo lo cual supuso un incremento acumulado total del precio inicial del contrato de casi el 40%.

— El contrato ya citado, cuyo objeto fueron las obras complementarias a las de construcción de un edificio para sede de la Seguridad Social en Salamanca, fue adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad en virtud del artículo 141. d) del TRLCAP.

Estas obras complementarias representaron una modificación del 4'95% del precio del contrato principal, cuyo plazo de ejecución también fue ampliado en un mes. Posteriormente, fue aprobado un modificación, que será analizado a continuación, con un nuevo aumento del plazo de ejecución de 5 meses y un incremento del precio del contrato principal del 19,60%. Asimismo, el coste de la obra fue también aumentado en un 9,4%, porcentaje correspondiente a las diferencias de medición positivas que se reflejaron en la liquidación del contrato. Todo ello mostró, tal y como ha quedado señalado anteriormente, claras deficiencias en la planificación y preparación del contrato.

En efecto, la realización de las obras estuvo basada en la «urgente necesidad» de levantar un muro de contención en una de las lindes de la parcela, circunstancia que, en opinión de este Tribunal, pudo haber sido prevista al proyectarse la obra principal. En este mismo sentido, cabe reseñar también que el expediente no fue tramitado por el procedimiento de urgencia y la adjudicación se produjo cuando ya había transcurrido un año desde la fecha en que se puso de manifiesto la pretendida urgencia de la obra a realizar.

— En el contrato antes avanzado, cuyo objeto fue la modificación de las citadas obras de construcción del nuevo edificio sede de la Seguridad Social en Salamanca, como ya ha quedado apuntado fue aumentado el plazo de ejecución en 5 meses y el precio del contrato principal en un 19,60%, motivado, al menos en parte, en circunstancias que no respondían, a juicio de este Tribunal, a necesidades nuevas o a causas imprevistas tal y como exige el artículo 101 del TRLCAP. Así, entre las causas<sup>35</sup> citadas cabe señalar, por ejemplo, la construcción de una cafetería donde había sido previsto un espacio para preparación de catering, el mejor aprovechamiento de los espacios o la necesidad de dotar de mayor representatividad a la Dirección Provincial.

Por otra parte, cabe señalar que no ha quedado acreditada en el citado expediente la solicitud por parte de INSS del Informe de contenido presupuestario de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda a que se refiere el artículo 101.3 del TRLCAP. Efectivamente, el mencionado informe resultaba obligatorio por tratarse de un contrato de importe superior a 6.010 miles de euros, con exclusión del IVA, y por haber representado las modificaciones una alteración superior al 10% del precio primitivo.

— El contrato cuyo objeto fueron las obras de reforma de un local destinado a Centro de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS), en Baracaldo (Vizcaya), adoleció de importantes deficiencias en la planificación de la obra, así como en la elaboración del proyecto, tal y como lo reflejan las siguientes incidencias:

a) Por Resolución del Director General del INSS, de fecha 21 de diciembre de 2005, fue aprobado un reajuste de anualidades motivado, a juicio de este Tribunal, de forma excesivamente genérica en «dificultades técnicas surgidas...», que provocaron la incorporación del total del crédito que estaba previsto ejecutar en el año 2005 al ejercicio siguiente 2006.

b) En fecha 3 de enero de 2006, fue realizada la comprobación del replanteo y comenzó la ejecución del contrato. Sin embargo, en el mismo mes fue acordada la suspensión temporal total de las obras, fundamentada en la imposibilidad de continuar con las obras hasta tanto no realizase un «estudio estructural del local» y fueran solucionados los problemas que afectaban «gravemente al estado estructural...», incidencias

<sup>35</sup> El Director General del INSS ha puesto de manifiesto en el trámite de alegaciones la existencia de otras necesidades distintas de las citadas en el Anteproyecto de Informe, que efectivamente no pudieron ser previstas en el momento de redactar el proyecto de obras y que, por tanto, estuvieron amparadas en lo dispuesto en el artículo 101 del TRLCAP, lo que, sin embargo no desvirtúa la incidencia señalada. En efecto, resulta relativamente frecuente que en los expedientes de modificación de obras fiscalizados, algunas de las necesidades que lo justifican efectivamente sean necesidades nuevas e imprevistas pero, sin embargo, otras, como las que aparecen citadas a modo de ejemplo en el presente Informe, son incluidas posteriormente, cuando podían y debían haber sido previstas en el momento de elaborar el proyecto de las obras.

que, al ser conocidas, tal y como manifestó el propio INSS en el trámite de alegaciones, a juicio de este Tribunal, pudieron haber sido incorporadas con antelación al realizar el proyecto de la obra, adoptando las medidas de carácter técnico (ensayos, estudios o pruebas) que hubieran sido precisas para una mejor evaluación del alcance de las obras, y en definitiva, para una mayor corrección en la delimitación del objeto del contrato.

c) Posteriormente, el INSS inició las actuaciones necesarias para la elaboración y aprobación de un proyecto modificado. Este modificado supuso un incremento del precio respecto del cual la empresa adjudicataria no mostró su conformidad, por lo que fue iniciado por la Administración el correspondiente expediente de resolución del contrato.

d) Finalmente, la empresa contratista formuló también oposición a la resolución del contrato por lo que el expediente fue trasladado al Consejo de Estado, que emitió informe favorable a la citada resolución (artículo 109.1 del RGLCAP), lo cual permitió finalmente que tuviera lugar la resolución y la liquidación de las obras (en la parte ejecutada) por importe de 98.204,28 €, en virtud de lo dispuesto en el artículo 151 del TRLCAP.

— En un contrato cuyo objeto fueron las obras complementarias a las de reforma y adaptación del edificio de la Seguridad Social en Guadalajara, adjudicado mediante procedimiento negociado, fue incrementado el precio inicial del contrato en un 19,96%, un porcentaje muy próximo al porcentaje del 20%, que, en caso de superarse, hubiera impedido la contratación mediante procedimiento negociado de las citadas obras complementarias con el mismo contratista y eliminando por ello toda concurrencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 141.d) del TRLCAP. En este sentido y con carácter general cabe destacar la excesiva frecuencia con la que los modificados y las obras complementarias se acercan al citado porcentaje máximo del 20% del precio del contrato, que el TRLCAP prevé con carácter limitativo, siguiendo una práctica habitual que, a juicio de este Tribunal, no resulta recomendable.

Así, resulta preciso señalar que, anteriormente, el contrato principal ya había sido objeto de un modificado que incrementó en un 19'99% el presupuesto inicial del contrato, justificado, a juicio de este Tribunal, de forma excesivamente genérica, en las nuevas necesidades existentes sobre ubicación de puestos de trabajo y áreas de gestión, así como en «nuevas decisiones no contempladas en el proyecto original». Todo lo cual aumentó finalmente casi en un 40% el coste total de las obras, concurriendo además la circunstancia reseñable de que el contrato principal fue adjudicado a pesar de concurrir la presunción inicial de baja temeraria o desproporcionada en la oferta económica realizada por el contratista.

Por otra parte, cabe poner de manifiesto que, a pesar de que la obra complementaria tenía un plazo de ejecu-

ción de 2,5 meses fue certificada la totalidad de la obra en el mismo mes de octubre en el que fue iniciada la ejecución. Concretamente, según consta en la Certificación de obra, emitida en fecha anterior al 20 de octubre de 2005 (puesto que ésta es la fecha que consta como de entrada en el registro del INSS de la certificación de la ejecución por la totalidad de la obra, remitida a este Tribunal). Esta breve secuencia temporal indica, a juicio de este Tribunal, que la obra complementaria pudiera haber sido iniciada irregularmente con anterioridad a la pertinente aprobación y adjudicación del contrato, en contra de lo dispuesto en el artículo 55 del TRLCAP.

— El contrato cuyo objeto fueron las obras de construcción de un edificio para Centro de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) en Tarazona (Zaragoza), adjudicado mediante subasta, fue objeto de un modificado que dio lugar a la suspensión temporal total de la obra, a causa de los errores detectados en el proyecto, cuando había transcurrido poco más de un mes de haber sido iniciada su ejecución, lo cual reflejó a juicio de este Tribunal la deficiente preparación del contrato, tal y como queda expuesto a continuación.

Efectivamente, las obras fueron iniciadas en fecha 20 de abril de 2005. Con fecha 27 de mayo de 2005, la Dirección facultativa de la obra solicitó la pertinente autorización para la redacción de un proyecto reformado. Poco después, por resolución de fecha 22 de junio de 2005, la Dirección General del INSS acordó la suspensión temporal total de la obra, debido a que su correcta ejecución precisaba la realización de un proyecto modificado para dar solución a los problemas técnicos surgidos durante la fase de excavación, como requisito previo a la construcción del edificio, debido a la existencia de subsuelo rocoso y de importantes filtraciones de agua, que no fueron adecuadamente dimensionadas en el estudio geotécnico inicial que se había realizado del terreno donde iban a ser ejecutadas las obras.

En efecto, el estudio geotécnico que debe incluirse como parte importante en la elaboración del proyecto fue insuficiente. En este punto concreto, pudo existir cierta corresponsabilidad del contratista y del propio INSS en la medida en que, fueron observadas incidencias en el estudio geotécnico que indicaban ciertos riesgos derivados de la propia configuración de los terrenos que, a juicio de este Tribunal, fueron minusvalorados ya que, a pesar de ello, no fue exigido por parte del contratista encargado de la redacción del proyecto la realización de un estudio más específico, lo que pudiera dar lugar a la existencia de las responsabilidades previstas en los artículos 218 y 219 del TRLCAP, pero tampoco fueron valoradas correctamente las citadas incidencias por parte del INSS que no formuló observación alguna en las fases de supervisión, aprobación y replanteo del proyecto, lo cual reflejó cierta falta de control del contrato por parte de esta última Entidad Gestora.

El modificado supuso un incremento del precio que fue estimado por la propia Dirección facultativa de la obra en el 22% del presupuesto y por parte de la empresa adjudicataria en más del 43% del importe de adjudicación, porcentaje que, en ambos casos, superaba el 20% que podía dar lugar a la resolución del contrato, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149 del TRLCAP.

Finalmente, fue resuelto el contrato, acordada la liquidación de las obras realizadas por importe de 51.360,61€ y devuelta la garantía definitiva al contratista, todo lo cual reflejó la deficiente actuación administrativa en relación con la elaboración y supervisión del proyecto de obras, en perjuicio de la economía y la eficiencia que debe regir la actuación contractual administrativa.

Por último, cabe señalar que, solicitada por este Tribunal información adicional respecto del estado de las obras, por escrito de contestación del Director General del INSS, de fecha 14 de diciembre de 2006, fue remitido un Informe del Jefe del Servicio de Obras y Supervisión de Proyectos, en el que únicamente<sup>36</sup> se ponía de manifiesto que, una vez resuelto el contrato, habían sido iniciadas las actuaciones necesarias para la aprobación del proyecto modificado, con carácter previo a la convocatoria pública del nuevo concurso para la contratación de las obras correspondientes.

— En un contrato cuyo objeto fue el modificado de las obras de reforma de local para Agencia de la Seguridad Social (ASS) en Fuenlabrada (Madrid), fue aprobado un incremento del precio inicial del contrato de un 13,67%, al tiempo que fue ampliado, asimismo, el plazo de ejecución. Cabe reseñar también que el contrato principal fue adjudicado a un contratista cuya oferta estaba incurso inicialmente en presunción de temeridad.

El modificado fue insuficientemente motivado, a juicio de este Tribunal, basándose en «nuevas necesidades resultado de circunstancias acaecidas con posterioridad a la redacción del proyecto de ejecución inicial», sin mayores precisiones, justificación que, además, no fue coherente con la descripción detallada de las modificaciones introducidas en el propio proyecto, que, en ningún caso, se refirieron a «circunstancias acaecidas con posterioridad», sino a las condiciones en las que se encontraba el local que iba a ser objeto de la reforma en el momento en que fue redactado el proyecto (así, el local objeto de reforma anteriormente había sido una discoteca y al retirar la decoración surgió la necesidad de realizar el reformado).

— El contrato cuyo objeto fueron las obras de reforma de un local del INSS en Valladolid, tramitado mediante subasta, fue adjudicado en fecha 6 de julio de 2005, tenía previsto un plazo de ejecución de siete meses y contemplaba (en el propio documento de for-

<sup>36</sup> Este Tribunal de Cuentas no tiene constancia de que el INSS haya iniciado actuaciones posteriores relativas a la exigencia de la posible responsabilidad del contratista.

malización del contrato) la imputación de la totalidad de la obra contratada en el ejercicio 2005, lo que resultaba de imposible cumplimiento ya que la obra no estaría nunca finalizada, según el citado plazo previsto (7 meses), dentro del ejercicio 2005.

Esta deficiencia en la preparación del contrato quedó después ratificada con la necesidad sobrevenida de llevar a cabo el correspondiente reajuste de anualidades. Asimismo, el citado reajuste debió conllevar que se efectuase la retención adicional del 10% prevista en la Disposición Adicional Decimocuarta del TRLCAP, circunstancia esta última que el INSS no acreditó en el expediente de contratación.

— En un contrato cuyo objeto fue el modificado de las obras de reforma y adaptación del edificio de la Seguridad Social en Guadalajara, no fue cumplido el plazo de dos meses que prevé el artículo 166.9 del TRLCAP, para que tenga lugar el pago de la certificación final de obras.

— En un contrato cuyo objeto fueron distintas obras de instalaciones y complementarias, realizadas en el edificio sede de la Dirección Provincial del INSS en Murcia, que fue adjudicado mediante subasta, el acta de comprobación del replanteo formalizada el 14 de julio de 2005, señalaba que las obras darían comienzo el día siguiente al de la aprobación del preceptivo Plan de Seguridad y Salud<sup>37</sup>, finalizando el plazo contractual a los treinta meses de la mencionada fecha, por lo cual el comienzo de las obras quedó suspendido hasta que fuera aprobado por parte del órgano de contratación el citado Plan. De este modo, el inicio efectivo de las obras no se produjo hasta 2 meses después, según consta en la certificación de obra, sin que quedara justificada en el expediente la causa que dio lugar al mencionado retraso<sup>38</sup>.

#### 4.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios

El INSS ha remitido a este Tribunal para su fiscalización un total de 67 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, por un importe global de 34.154 miles de euros, lo que representa el 10% del importe total de los contratos de esta naturaleza remitidos en el ejercicio 2005 por el conjunto de las entidades de la Seguridad Social.

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

<sup>37</sup> Según informa el INSS en el trámite de alegaciones, el Plan de Seguridad y Salud debe ser realizado por el contratista y aprobado por el órgano de contratación antes del comienzo de las obras, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

<sup>38</sup> Debe recordarse a estos efectos que el artículo 149 del TRLCAP establece como causa de resolución del contrato la suspensión del inicio de las obras por un plazo superior a 6 meses, por causa imputable a la Administración.

mantenimiento de sus equipos informáticos y la redacción de proyectos de obra.

De los 67 contratos recibidos, 34 fueron adjudicados por concurso por un importe de 22.535 miles de euros, lo que supone el 49% del importe total contratado, mientras que de los 33 contratos restantes, por importe de 11.619 miles de euros, 7 fueron modificados de contratos anteriores, 3 fueron adjudicados mediante procedimiento negociado y 23 fueron prórrogas.

Se ha analizado una muestra de 37 contratos por un importe total de 28.711 miles de euros, que representa el 84% del importe total contratado, de los que cabe destacar las siguientes incidencias:

a) En la calificación jurídica y requisitos para contratar con la Administración

— En un contrato cuyo objeto fueron los servicios de carácter informático para analizar, diseñar y construir el nuevo sistema de informatización de las unidades médicas del INSS, el pliego de cláusulas administrativas no precisó suficientemente los medios para acreditar la solvencia de las empresas que estuvieran, en su caso, exentas de acreditar la clasificación, sino que únicamente previó la remisión genérica a los artículos 16 y 19 del TRLCAP, pero sin determinar los criterios de selección aplicables, en función de dichos medios y adaptados a las circunstancias del contrato en particular, tal y como exige el artículo 15.3 del TRLCAP.

Este Tribunal ha manifestado reiteradamente en anteriores Informes de Fiscalización, que no resulta suficiente con que los pliegos se limiten a establecer los medios para acreditar la solvencia con carácter genérico, puesto que ello implica una excesiva discrecionalidad de la Administración contratante que debe determinar «a posteriori» si los licitadores son o no solventes para celebrar el contrato.

b) En la licitación, adjudicación y formalización

— En un contrato cuyo objeto fue el servicio de vigilancia de los edificios sede de la Dirección Provincial del INSS en Barcelona, según la documentación incorporada al expediente fue admitida indebidamente a la licitación la proposición de una empresa cuyo certificado de clasificación<sup>39</sup> había caducado, en fecha 4 de septiembre de 2005, es decir, antes de la fecha señalada para la apertura de la documentación personal de los licitadores, el 4 de octubre de 2005.

En consecuencia, la citada proposición debió haber sido rechazada, ya que la empresa no cumplía en el

<sup>39</sup> En el trámite de alegaciones el INSS remitió el certificado de clasificación del contratista que fue expedido, en fecha 18 de noviembre de 2005, es decir, con fecha posterior a la resolución de la adjudicación dictada en fecha 26 de octubre de 2005, que es el momento procedimental en el que la normativa de contratos exige preceptivamente que la clasificación del contratista se encuentre vigente.

momento de la licitación con los requisitos de capacidad necesarios para poder contratar con la Administración, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 del TRLCAP. Además, cabe destacar que el licitador indebidamente admitido al concurso resultó ser finalmente el adjudicatario, por lo que el contrato adoleció de un vicio que pudo haber dado lugar a la nulidad de las actuaciones practicadas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 20 y 22, ambos del TRLCAP.

— En 6 contratos, los pliegos de cláusulas administrativas particulares incluyeron indebidamente como criterio de adjudicación factores que eran en realidad determinantes de la solvencia de los licitadores, tales como los medios personales y técnicos propios de la empresa o los certificados de garantía de calidad, que no debieron ser valorados como tales criterios, en virtud de lo dispuesto en los artículos 15 y 19 del TRLCAP, tal y como ha señalado reiteradamente este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización.

— En otros 6 contratos, el INSS no acreditó en el expediente la preceptiva publicación de la convocatoria en el DOUE, obligatoria en cuanto sus respectivos presupuestos excedían del importe, de 154.014€ IVA excluido, previsto a tal efecto en el artículo 203.2.b) del TRLCAP<sup>40</sup>, que resulta aplicable a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y, por tanto, al INSS.

<sup>40</sup> La alegación del Director General del INSS relativa a que la publicación en el DOUE de la convocatoria de los referidos contratos no resultaba necesaria por aplicación de lo dispuesto en el apartado 2.c) del artículo 203 del TRLCAP, no puede aceptarse puesto que las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y consiguientemente el propio INSS están comprendidas a estos efectos entre los Organismos Autónomos a los que se refiere el apartado 2.b) del citado artículo 203 del TRLCAP.

A este respecto debe recordarse que, de acuerdo con los artículos 59 y 63 del TRLGSS, las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social tienen naturaleza de entidades de Derecho público, y están plenamente sujetas a la aplicación de las prescripciones del TRLCAP en materia de contratación (artículos 1.3 del TRLCAP, 95 del TRLGSS y disposición adicional sexta de la LOFAGE, que precisamente las equiparó en materia de contratación a los Organismos Autónomos).

En consecuencia, debe entenderse que el apartado 2.b) del artículo 203 del TRLCAP, al incluir en su ámbito de aplicación a los Organismos Autónomos sin establecer excepción alguna respecto de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, resulta también aplicable a estos entes públicos, y ello independientemente de que el legislador español, en estricto cumplimiento de las Directivas europeas, habría podido establecer, y no lo hizo, umbrales económicos más elevados para los contratos celebrados tanto por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, como por los propios Organismos Autónomos, concretamente los umbrales económicos previstos en el apartado 2.c) del citado artículo 203 del TRLCAP.

Esta interpretación resulta, además, coherente con el criterio explícitamente recogido en el artículo 177.2 del TRLCAP, respecto de los contratos de suministro, así como en los artículos 15 a) y 16 a) de la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, aplicables, cuando entre en vigor, a los contratos de suministro y de servicios, respectivamente, en los que se establecen, a efectos de publicidad de los contratos de los Organismos Autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, umbrales económicos más rigurosos que los exigidos por la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

— En 11 contratos el INSS no ha acreditado que tuviera lugar la publicación en el DOUE de la resolución de adjudicación<sup>41</sup>, exigida por el artículo 93.2 del TRLCAP.

— El contrato cuyo objeto fue el servicio de vigilancia de los edificios sede de la Dirección Provincial del INSS en Barcelona, fue formalizado una vez hubo transcurrido el plazo máximo de 30 días desde el siguiente al de la notificación de la adjudicación, incumpliendo así el INSS artículo 54 del TRLCAP.

— En otros 6 contratos, el INSS no ha acreditado el cumplimiento del trámite del informe<sup>42</sup> de la Asesoría Jurídica respecto del documento de formalización del contrato, tal y como exige el artículo 71 del RGLCAP.

— En 3 contratos, según consta en la documentación incorporada a los expedientes de contratación y analizada por este Tribunal, la garantía definitiva del contratista adjudicatario fue constituida en fecha posterior a la fecha de formalización del propio contrato, en contra de lo dispuesto en el artículo 54 del TRLCAP.

#### c) En la ejecución y extinción de los contratos

— En un contrato cuyo objeto fueron los servicios de limpieza, desinfección, desratización y desinfectación de diversos inmuebles del INSS, fue modificado el objeto del contrato ampliando los servicios de limpieza a otro local no contemplado en el contrato inicial. A juicio de este Tribunal, esta actuación del INSS no constituyó una modificación<sup>43</sup> contractual necesaria para el buen cumplimiento del servicio, por lo que no

En definitiva, el citado artículo 203.2.b) del TRLCAP, en la redacción vigente en la fecha del contrato, fijó en 154.014 euros, excluido el IVA, el umbral a partir del cual es exigible a la Administración General del Estado y a sus Organismos Autónomos la publicación de las adjudicaciones de contratos de servicios en el DOUE, importe que fue superado por los contratos analizados en el Informe de Fiscalización, por lo que el INSS debió publicar sus convocatorias.

<sup>41</sup> Por virtud de la misma argumentación jurídica acabada de señalar para determinar los supuestos en que resulta obligatoria la publicidad de las licitaciones de los contratos en el DOUE, a juicio de este Tribunal, las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social no les resulta aplicable el apartado 2.c) del artículo 203 del TRLCAP, como alega el INSS, sino el apartado 2.b) del mismo artículo, que fija, en relación con el artículo 93.2 del propio TRLCAP, el umbral a partir del cual es exigible a la Administración General del Estado y a sus Organismos Autónomos la publicación de las adjudicaciones de los contratos de servicios en el DOUE, por lo que, siendo superior a dicho importe la cuantía del contrato analizado en el presente Anteproyecto de Informe, debió publicarse su adjudicación.

<sup>42</sup> En el trámite de alegaciones el INSS manifestó que, en todos estos casos, fue utilizado un modelo tipo de contrato que ya había sido previamente informado por la Asesoría Jurídica por lo que no era necesario un nuevo informe. En este sentido cabe señalar que, a juicio de este Tribunal, en los casos en que son utilizados por el INSS modelos tipo de contratos, debe constar expresamente la diligencia acreditativa de la correspondencia entre el contenido del contrato en particular, con el modelo tipo aprobado.

<sup>43</sup> En cualquier caso, a juicio de este Tribunal, en este supuesto habría tenido mejor encaje legal la utilización del procedimiento negociado en base al concepto de «servicios o trabajos complementarios que no figuren en el proyecto, ni en el contrato pero que resulte necesario ejecutar...», que puede ser adjudicado al contratista principal, siempre que quede debidamente justificado en el expe-

debió ampararse en la prerrogativa de modificación de los contratos, que el artículo 101 del TRLCAP atribuye a las Administraciones Públicas, sino que debió ser objeto de contratación independiente, de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia.

— Tal y como ya puso de manifiesto este Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización de la contratación del Sector público estatal correspondiente al ejercicio 2004, el INSS, en aplicación de un criterio establecido por la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) en su Instrucción 1/1998, de 5 de mayo, continúa la práctica de no solicitar la designación de representante de la Intervención para asistir a la recepción<sup>44</sup> de los contratos de servicios, por entender que su objeto no es un bien tangible y material, práctica que, además de poder resultar contraria a lo dispuesto en el artículo 110 del TRLCAP, conduce al resultado de que la realización de este concreto procedimiento de control interno desempeñado por la Intervención queda, por la vía de hecho, a expensas del criterio y de la decisión del propio órgano controlado, lo que no parece razonable.

En este sentido, cabe citar el contrato cuyo objeto fueron los servicios de organización y ejecución de reuniones con responsables de atención al ciudadano, en cuya Acta de recepción consta expresamente la conformidad con el servicio prestado, una vez «...efectuada una revisión detallada de la realización de los servicios objeto de este contrato ...», lo que contrasta por su incongruencia con el reiterado argumento de la «falta de materialidad» alegado por el INSS, al amparo de la citada Instrucción 1/1998 de la IGSS, para justificar la omisión de la comunicación a la Intervención para su asistencia potestativa al acto de recepción.

— En un contrato cuyo objeto fue el servicio de mantenimiento del sistema de impresión digital, instalado en los Servicios Centrales del INSS en Madrid, durante un periodo de 24 meses, el INSS aplicó la revi-

diente el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 210 d) del TRLCAP.

<sup>44</sup> De acuerdo con el criterio de la Intervención General de la Seguridad Social y con carácter general, el INSS ha establecido una excepción de la norma que obliga al órgano de contratación a notificar los actos de recepción para aquellos contratos de servicios cuyo objeto sea de carácter intangible o carezcan de «materialidad» para efectuar la recepción. No obstante, a juicio de este Tribunal, tal y como ha sido expuesto reiteradamente en anteriores Informes de Fiscalización, el artículo 110 del TRLCAP no establece excepciones a la realización del acto formal de recepción final del objeto del contrato, debiendo por tanto ser comunicado a la Intervención, cuando sea preceptivo, el acto para que pueda decidir sobre su asistencia potestativa al mismo, en sus funciones de comprobación de la inversión.

Cabe añadir que, en la práctica, el citado criterio general no es aplicado uniformemente por el INSS, lo que se aprecia con el ejemplo del contrato citado en el Anteproyecto de Informe cuyo objeto fueron los servicios de organización y ejecución de reuniones con responsables de atención al ciudadano, servicios considerados en trámite de alegaciones, como «de difícil materialidad en su constatación, toda vez que no son susceptibles de inspección física, dada la imposibilidad de verificar con los asistentes las actividades realizadas en cada momento por cada uno de ellos», y que sin embargo sí fueron objeto de recepción.

sión de precios al contrato en contra de lo dispuesto en el pliego de cláusulas administrativas particulares que excluía la aplicación de la revisión de precios durante dicho período inicial del contrato de 24 meses.

Así, en el mes de enero de 2006, cuando ni siquiera había transcurrido el primer año de ejecución del contrato, fue incrementado el precio en un 3,7%, equivalente al IPC del año 2005, incumpliendo tanto el pliego de cláusulas administrativas particulares como el propio artículo 103.1 del TRLCAP.

Observada por este Tribunal de Cuentas la citada incidencia durante el desarrollo de los trabajos del presente procedimiento fiscalizador, fue puesta de manifiesto mediante oficio al INSS. Como consecuencia de ello, el INSS informó posteriormente a este Tribunal del inicio de las actuaciones pertinentes encaminadas a la reclamación a la empresa adjudicataria del contrato de las cantidades indebidamente percibidas, actuaciones que dieron lugar, finalmente, al correspondiente reintegro por parte de la empresa adjudicataria a favor del INSS.

En este sentido, a juicio de este Tribunal, resulta destacable, el último contrato citado cuyo objeto fueron los servicios de carácter informático para analizar, diseñar y construir el nuevo sistema de informatización de las unidades médicas del INSS, ya que este Instituto impuso penalizaciones al adjudicatario por el incumplimiento de los pliegos y los retrasos sufridos en la incorporación del personal, cuantificadas en un importe de 222.031,04 € (es decir, un 8,5% del total contratado). Cabe destacar además, que el incumplimiento del adjudicatario, en este caso, fue especialmente significativo en cuanto a la variación del equipo con respecto al que había sido inicialmente pactado, puesto que representó un porcentaje de incumplimiento del 92,86%.

#### 4.3 Contratos de suministro

Se han recibido en este Tribunal de Cuentas para su fiscalización 12 contratos de suministro del INSS correspondientes al ejercicio 2005, por un importe global de 8.840 miles de euros, lo que supone el 16% del importe total de los contratos de esta naturaleza remitidos a este Tribunal por el conjunto de las Entidades Gestoras, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Intervención General de la Seguridad Social. El objeto mayoritario de estos contratos ha sido la adquisición de productos y equipos informáticos, la adquisición de equipos y material de gestión documental y de material de oficina así como el suministro de gasóleo.

La selección de los contratistas se efectuó en 6 ocasiones mediante concurso, por un importe de 2.405 miles de euros, lo que representa el 27% del importe contratado, mientras que en los 6 casos restantes el INSS utilizó el procedimiento negociado, por un importe de 6.435 miles de euros, es decir, el 73% el total contratado.

Se ha analizado una muestra de 10 contratos, por un importe total de 8.568 miles de euros, lo que representa el 97% del importe de los contratos remitidos. Del examen de los contratos analizados cabe destacar las siguientes incidencias significativas, agrupadas por las distintas fases de la contratación:

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

— En 3 de los 6 contratos de suministro celebrados por el INSS en el ejercicio 2005, la misma proporción que resultó en el ejercicio 2004, fueron tramitados por ese Instituto a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado, en virtud de lo dispuesto en los artículos 182. g<sup>45</sup>) y 183 del TRLCAP, sin que quedase acreditado en el expediente de contratación la realización previa de una mínima promoción de ofertas.

Efectivamente, el INSS no realizó la deseable promoción de ofertas entre las empresas con productos catalogados, prevista en el artículo 193.6 del RGLCAP, como resultaría recomendable, a juicio de este Tribunal, para lograr una posible mejora de los precios y de las condiciones fijadas en el correspondiente concurso de determinación de tipo. Esta posibilidad y su conveniencia ha sido puesta de manifiesto por este Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización.

##### b) En la ejecución y extinción

— En un contrato cuyo objeto fue el suministro de energía eléctrica para la sede de la Dirección Provincial del INSS en Valencia, el concurso convocado fue declarado desierto al presentarse una única oferta y quedar ésta excluida por no aportar correctamente la empresa licitadora la documentación obligatoria exigida en los pliegos.

Solicitada por este Tribunal documentación complementaria relativa a la forma en que había sido cubierta por el INSS la necesidad objeto del contrato de suministro, y recibida la contestación del INSS, cabe señalar lo siguiente:

- La causa del inicio de este expediente de contratación fue debida a la negativa previa del anterior adjudicatario a continuar con la prórroga del contrato princi-

<sup>45</sup> El artículo 182 g) del TRLCAP ha sido modificado por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en cumplimiento de la normativa comunitaria. Concretamente, ha sido limitada la contratación futura a través del Servicio Central de Suministros de los bienes cuya uniformidad hubiera sido declarada necesaria por la Administración, únicamente, a los contratos cuya cuantía no exceda del importe previsto en el artículo 177.2 del TRLCAP, es decir, 137.234 €, cuantía vigente para los ejercicios 2006 y 2007, en virtud de lo dispuesto en la Orden EHA/4110/2005, de 29 de diciembre, por la que se hacen públicos los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación administrativa a partir de 1 de enero de 2006. Asimismo, la Orden EHA/3875/2007, de 27 de diciembre, por la que se hacen públicos los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación administrativa, a partir del 1 de enero de 2008, ha fijado la cuantía en 133.000 euros.

pal, en las mismas condiciones económicas firmadas para los años 2004 y 2005.

- Como consecuencia de quedar desierto el mencionado concurso, para poder dar cobertura a la necesidad de suministro eléctrico, el INSS celebró un contrato privado con la misma empresa que venía prestando el suministro con anterioridad, en tanto en cuanto, era adjudicado por concurso el nuevo contrato administrativo (con otra empresa, suministradora de energía), justificando el propio INSS esta actuación en que por «... el importe mensual del gasto por este concepto, no se pudo recurrir al contrato menor ni al procedimiento negociado sin publicidad, por lo que hubo que recurrir a una contratación no administrativa para poder seguir teniendo suministro eléctrico».

- A juicio de este Tribunal de Cuentas, la celebración del mencionado contrato privado por parte del INSS no resultó acorde con la normativa contractual, en la medida en que, por razón de su objeto, se trataba de un contrato administrativo<sup>46</sup> que, por lo tanto, debió tramitarse siguiendo los procedimientos y cumpliendo los trámites previstos en el TRLCAP para la celebración de los contratos administrativos de suministro, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 del citado Texto Refundido

- En este caso concreto, según se desprende del expediente examinado, el INSS planificó adecuadamente la contratación del suministro, a pesar de lo cual no pudo prorrogar el contrato debido a la decisión de no aceptación de la prórroga manifestada por la anterior empresa suministradora, así como tampoco fue posible adjudicar el concurso convocado al efecto, ya que éste quedó desierto por las causas ya citadas y no imputables al INSS.

- Por ello, en opinión de este Tribunal, concurrían las condiciones para proceder a la adjudicación del contrato por el procedimiento negociado sin publicidad previa, amparado en el artículo 182.a) del TRLCAP, artículo que prevé la posibilidad de utilizar el citado procedimiento «cuando el contrato no llegare a adjudicarse en un procedimiento abierto...por falta de licitadores o porque los presentados no hayan sido admitidos a licitación...».

- Asimismo, la utilización conjunta de la tramitación urgente del expediente de contratación habría permitido, no sólo acortar los plazos de los trámites del procedimiento, sino también dar cobertura al suministro de energía eléctrica antes de la formalización del contrato, en virtud de lo dispuesto en el artículo 71 del mismo texto legal.

- Por el contrario, el contrato fue adjudicado por concurso público en fecha 19 de julio de 2006, por lo

tanto, 7 meses después de finalizar la vigencia del contrato anterior. Además, el importe del contrato fue de 645 miles de euros, lo que supuso un incremento del 29,09% respecto del precio de licitación calculado por el INSS para el expediente anterior que fue declarado desierto, en fecha 13 de octubre de 2005.

— En un contrato cuyo objeto fue el suministro de energía eléctrica para los edificios sede de los Servicios Centrales del INSS, fue constatado por este Tribunal el pago indebido de una factura (por haber sido facturado dos veces el mismo concepto), a favor de la empresa adjudicataria, hecho que, una vez comunicado al INSS por este Tribunal, dio lugar al reintegro de la cantidad indebidamente percibida por el contratista, circunstancia que fue debidamente acreditada por ese Instituto durante el tiempo en el que se llevaban a cabo los correspondientes trabajos fiscalizadores por parte de este Tribunal.

#### 4.4 Contratos privados

El INSS ha remitido para su fiscalización 10 expedientes de contratación de esta naturaleza relativos al ejercicio 2005, por un importe total de 8.202 miles de euros. De estos 10 contratos, 8 tuvieron por objeto la adquisición de distintos locales y solares, así como de un edificio para la instalación de dependencias del INSS, mientras que los otros 2 fueron las prórrogas de sendos contratos de seguro. Los 8 primeros expedientes citados fueron tramitados por la Dirección General del INSS de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre Patrimonio de la Seguridad Social.

Este Tribunal ha analizado una muestra de 8 expedientes, lo que supone el 94% del importe de la contratación remitida, de los que 4 fueron adjudicados mediante concurso público, 2 mediante adjudicación directa y 2 se trataba de prórrogas. Del examen de estos contratos cabe destacar las siguientes incidencias:

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

— En un contrato cuyo objeto fue la adquisición de un local para oficina de la Seguridad Social en Valladolid, los licitadores incluyeron información y documentación relativas a determinados aspectos constitutivos de sus proposiciones —evaluables como criterios de adjudicación— en un sobre de apertura previa al acto público de licitación. Y ello, de conformidad con lo exigido por el propio pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato, que, a su vez, reproduce en este punto el contenido del pliego tipo elaborado por la TGSS aplicable a este tipo de contratos.

Esta práctica, ya criticada por este Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización, resulta contraria al carácter secreto que deben tener las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, conforme

<sup>46</sup> En este sentido, cabe citar la Resolución, de fecha 17 de enero de 2000 (BOE número 18 de 21-01-00), mediante la que se publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 1999, en cuya virtud la Dirección Provincial del INSS de Valencia debe proceder a la «licitación pública» del suministro eléctrico puesto que su consumo anual es igual o superior a 1 GWH.

viene establecido en artículo 79 del TRLCAP, así como contraria a los principios de publicidad y transparencia que deben regir en la contratación administrativa.

b) En la ejecución y extinción de los contratos

— En un contrato cuyo objeto fue la adquisición de un solar para instalación de un Centro de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) en Zamora, el reconocimiento de la obligación tuvo lugar indebidamente en fecha 28 de diciembre de 2005, con carácter previo al otorgamiento de la escritura pública de compraventa, que se produjo concretamente con fecha 9 de marzo de 2006.

Por ello, el expediente de gasto incurrió en la deficiencia, ya señalada en anteriores Informes de Fiscalización, consistente en contravenir la regla de servicio hecho<sup>47</sup> establecida en el artículo 21.2 de la Ley General Presupuestaria (LGP<sup>48</sup>) y lo dispuesto en el artículo 73.4 de la misma Ley, en cuya virtud el Tesoro Público no puede asumir formalmente una deuda frente a un tercero ni ordenarse su pago hasta que haya tenido lugar el cumplimiento de su prestación por parte de este último. Para evitar estas deficiencias, debería habilitarse el mecanismo de los «pagos a justificar»<sup>49</sup>, previsto en el artículo 79 de la citada LGP, para su aplicación en el ámbito de la Seguridad Social.

<sup>47</sup> En el trámite de alegaciones el INSS, tras diversas consideraciones sobre la naturaleza y la normativa aplicable a los contratos de compraventa de inmuebles, aspectos sobre los que el Anteproyecto de Informe no introducía ningún tipo de confusión, señaló que resultaba de imposible aplicación lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 19.1 del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, disposición en virtud de la cual se produce la comprobación, en la fase de reconocimiento de la obligación, de la escritura pública y, en su caso, de la factura. Esta manifestación confirma que el reconocimiento de la obligación se produjo indebidamente, vulnerando la regla de «servicio hecho», con anterioridad a que el adjudicatario hubiera cumplido su prestación, que es transmitir la propiedad del bien inmueble, lo que efectivamente se entiende producido, en un momento posterior, con el otorgamiento de la escritura pública de compraventa.

Asimismo, el hecho de que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2003 haya suprimido la comprobación de la escritura pública y de la factura, en el trámite de la fiscalización limitada previa del reconocimiento de la obligación, no excluye en modo alguno la obligatoriedad de que dichos documentos deban existir en ese momento, independientemente de que su efectiva comprobación por la Intervención se relegue a la fiscalización plena posterior.

<sup>48</sup> La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, entró plenamente en vigor en fecha 1 de enero de 2005 y derogó expresamente el Real Decreto Legislativo, de 23 de septiembre de 1988, por el que se aprobó el Texto Refundido de la anterior LGP.

<sup>49</sup> En el trámite de alegaciones al Anteproyecto de Informe de Fiscalización sobre su contratación correspondiente al ejercicio 2004, el INSS manifestó que resultaba imposible cumplir lo expresado por este Tribunal dentro del marco legal del régimen contable y presupuestario de la Seguridad Social. Por ello, según informó el propio INSS, la IGSS estaba elaborando un borrador de Resolución por el que podría darse adecuado cumplimiento al artículo 79 de la LGP, que regula las órdenes de pago a justificar. No obstante, este Tribunal no tiene constancia de la aprobación de la citada Resolución reguladora del procedimiento de pagos a justificar, al menos, en la fecha de elaboración del presente Anteproyecto de Informe.

— En el contrato cuyo objeto fue la prórroga del seguro colectivo de accidentes para el personal adscrito al INSS, durante el año 2006, resulta contradictorio que fuera pactada la aplicación de la revisión de precios a las primas sin prever al mismo tiempo una revisión del importe de las indemnizaciones por siniestro, lo que, en opinión de este Tribunal, carece de justificación.

Por último, cabe destacar también que el pago de la prima correspondiente al período de prórroga pactado, a partir del día 1 de enero de 2006, fue facturado, en fecha 31 de enero de ese mismo año, pero no fue efectivamente realizado dicho pago hasta el día 7 de abril de 2006, lo que podría haber dado lugar a la falta de cobertura de los siniestros que pudieran haberse producido después de transcurrido el primer mes a contar desde el inicio del período asegurado y antes de haberse realizado el pago efectivo.

#### 4.5 Otras incidencias comunes observadas con carácter general en la contratación celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social

A continuación, en el presente apartado del Informe se reflejan las restantes incidencias comunes observadas más frecuentemente por este Tribunal en la fiscalización de los distintos tipos de contratos celebrados por el INSS durante el ejercicio 2005.

##### 1. Incidencias observadas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares aplicables a los contratos celebrados por el INSS:

a) Los pliegos de cláusulas administrativas particulares excluyeron la aplicación de la revisión de precios, a pesar de tratarse de contratos con una duración superior al año, por resultar el precio «... acomodado a las circunstancias del mercado».

A juicio de este Tribunal, como ya ha puesto de manifiesto reiteradamente, la utilización de esta motivación<sup>50</sup> para justificar la improcedencia de la revisión de precios, sin otra justificación adicional que la acompañe, resulta contraria al espíritu de los preceptos sobre revisión de precios contenidos en los artículos 103 y siguientes del TRLCAP, así como contraria también al artículo 14 del mismo texto legal, que exige que los órganos de contratación cuiden de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado.

<sup>50</sup> Esta concreta motivación no resulta, a juicio de este Tribunal, acorde con el espíritu de los preceptos sobre la revisión de precios contenidos en los artículos 103 y siguientes del TRLCAP, así como con el artículo 14 del TRLCAP, que exige que los órganos de contratación cuiden de que el precio de los contratos sea en cada momento el adecuado al mercado, sin que para ello los órganos de contratación tengan la necesidad de hacer previsiones o de anticipar una evolución futura de los precios que luego pudiera no hacerse realidad. No resulta por ello aceptable, por el mismo argumento, la alegación del INSS relativa a que la ausencia de la revisión de precios ya era conocida por los licitadores que, por tanto, realizaron sus ofertas atendiendo a dicha circunstancia.

Además, este tipo de previsión obliga al órgano de contratación a realizar complicados cálculos sobre la evolución futura de los precios y del mercado de que se trate que, posteriormente, pudieran no cumplirse.

b) Asimismo, resultó también frecuente que el pliego de cláusulas administrativas particulares incluyese modificaciones con respecto al contenido del pliego tipo aprobado por el órgano de contratación, singularmente en relación con los criterios objetivos de adjudicación aplicables a los concursos, por lo que el citado pliego particular de cada contrato concreto debió haber sido informado nuevamente por la Asesoría Jurídica, lo que habitualmente no ocurrió.

Efectivamente, a juicio de este Tribunal, en los casos en los que fue modificado sustancialmente el contenido del pliego tipo, no quedó acreditado el cumplimiento del preceptivo trámite legal de la emisión del informe previo de la Asesoría Jurídica relativo al pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato (artículo 49.4 del TRLCAP), no resultando suficiente la simple diligencia expedida para hacer constar que el pliego particular utilizado se correspondía con el pliego tipo.

En este mismo sentido se pronunció la propia Asesoría jurídica del INSS, en un contrato cuyo objeto fue el servicio de vigilancia de la Dirección Provincial del INSS en Baleares, cuando al informar el pliego tipo señaló que, «... como en los anexos que acompañan al Pliego se recogen algunos supuestos concretos parece lógico, desde un punto de vista jurídico, que en aquellos casos que pudieran suponer alguna variación significativa se solicitara el oportuno informe a este Servicio Jurídico Delegado Central».

c) En la practica totalidad de los contratos de servicios examinados, el INSS no estableció en el pliego de cláusulas administrativas la exigencia propia del régimen de pagos, a que se refiere el artículo 67.2.ñ) del RGLCAP, de que el adjudicatario acreditara estar al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social, durante toda la vida del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 del TRLGSS, modificado por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre.

d) Con carácter general, en los contratos examinados por este Tribunal adjudicados mediante concurso, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares no fueron previstos los límites que permitieran apreciar, en su caso, cuándo la oferta económica de un licitador incurría en baja desproporcionada o temeraria<sup>51</sup>, en aras

<sup>51</sup> En el trámite de alegaciones el INSS puso de manifiesto el carácter facultativo de la regulación de la baja temeraria en los concursos de conformidad con el criterio mantenido, según informa, por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, criterio que no puede compartir este Tribunal de Cuentas, ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 86.3 del TRLCAP, cuando uno de los criterios objetivos de adjudicación sea el precio, resulta precisa la regulación de la posible baja temeraria de las ofertas económicas en los pliegos de cláusulas administrativas de los contratos que sean adjudicados mediante concurso. No obstante, cabe señalar al respecto que el artículo 136 de la Ley 30/2007, de fecha 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, prevé el carácter potestati-

de garantizar la correcta ejecución del contrato, tal y como prevé el artículo 86.3 del TRLCAP.

2. Incidencias observadas en relación con los criterios<sup>52</sup> objetivos de adjudicación previstos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y aplicados a los contratos adjudicados por el INSS mediante el sistema de concurso:

a) Con frecuencia, los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecieron indebidamente como criterio objetivo de adjudicación mejoras indeterminadas, en cuanto al contenido o al método de valoración aplicable, utilizando referencias excesivamente genéricas tales como «...eventuales mejoras sobre los servicios mínimos...», «...siempre que redunden en beneficio del servicio...» u otras expresiones análogas que introdujeron, en mayor o menor medida, aspectos discrecionales y subjetivos que pudieron influir en el resultado de la adjudicación definitiva, restando con ello transparencia y objetividad al proceso de concurrencia.

b) Asimismo, en algunos contratos fue utilizada una fórmula para valorar el criterio precio, ya criticada por este Tribunal de Cuentas en anteriores ocasiones porque puntuaba en función de la bajas económicas ofertadas por los licitadores, lo que puede dar lugar a que pequeñas diferencias en el precio ofrezcan como resultado diferencias excesivamente significativas en las puntuaciones. Esta fórmula, aunque permite una correcta ordenación de las ofertas en función del precio, no resulta acorde con los principios de eficiencia y economía, que deben presidir la actuación administrativa.

c) Por último cabe señalar que, en diversos contratos, fueron indebidamente utilizados como criterios objetivos de adjudicación, factores determinantes de la solvencia técnica de los licitadores, tales como los medios personales o materiales de la empresa, la experiencia del personal ofertado o los certificados de garantía de calidad, que no son susceptibles de utilización como tales criterios objetivos de adjudicación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 15, 19 y 86 del TRLCAP, tal y como reiteradamente ha manifestado este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización.

Madrid, 24 de abril de 2008.—El Presidente,  
**Manuel Núñez Pérez.**

vo, en todo caso, de la regulación de la baja temeraria en los pliegos de cláusulas administrativas.

<sup>52</sup> Debe recordarse que los criterios objetivos de adjudicación aplicados a los contratos adjudicados por concurso público celebrados por el INSS durante el año 2005, han sido objeto de un análisis pormenorizado en el ya citado «Informe de Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005», aprobado por el Pleno, en su sesión de 26 de abril de 2007, al que cabe remitirse en el presente Informe.

## ANEXO

## RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN EN EL ÁREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL REMITIDA AL TRIBUNAL DE CUENTAS (2005)

(en euros)

Naturaleza Contrato	Forma Adjudicación	INSS			INGESA			IMERSO			ISM			TESORERÍA			IGSS			TOTALES								
		Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe						
Obras	Subasta	7	47	10.750.712,83	60	-	-	-	-	2	100	656.407,90	100	12	67	49.155.422,87	95	-	-	21	47	60.562.548,60						
	Concurso	-	-	-	2	67	9.081.551,79	67	3	43	28.369.328,79	91	-	-	-	-	-	-	-	5	11	37.450.880,58						
	Proc. negociado	8	53	7.260.564,28	40	1	33	4.397.832,27	33	4	57	2.956.406,50	9	-	-	6	33	2.722.343,87	5	-	19	42	17.317.146,92					
Total obras		15	33	18.011.277,11	15	3	7	13.479.384,06	12	7	16	31.305.735,29	27	2	4	40	51.877.771,74	45	-	45	8	115.330.576,10						
Cons. y Asist. y Servicios	Concurso	34	51	22.534.955,49	66	7	39	1.518.545,58	28	13	41	21.155.947,60	15	6	19	3.349.915,37	41	42	38	40.035.229,22	29	2	100	764.422,72	100	104	40	89.339.015,98
	Proc. negociado	33	49	11.619.231,46	34	11	61	3.862.444,21	72	19	59	121.212.465,15	85	26	81	4.898.415,52	59	69	62	100.194.080,44	71	-	158	60	241.786.656,78			
	Total cons.asist.y servicios	67	26	34.154.186,95	10	18	7	5.380.989,79	2	32	12	142.368.412,75	43	32	12	8.248.330,89	3	111	42	140.229.309,66	42	2	1	764.422,72	0	262	48	331.145.652,76
Suministros	Concurso	6	50	2.405.064,53	27	2	40	1.306.752,60	44	3	100	1.532.401,96	100	6	60	3.143.788,18	74	5	12	1.586.655,40	2	-	22	30	10.174.662,67			
	Proc. negociado	6	50	6.434.447,55	73	3	60	1.950.274,89	56	-	-	-	-	4	40	1.128.426,00	26	38	88	91.095.862,01	98	-	51	70	100.609.010,36			
	Total suministros	12	16	8.839.512,08	8	5	7	3.457.027,40	3	3	4	1.532.401,96	1	10	14	4.272.214,18	4	43	59	92.682.517,41	84	-	73	13	110.783.673,03			
Gest.serv.	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Concurso	-	-	-	2	50	5.653.815,60	90	-	-	-	-	-	1	50	590.520,00	63	-	-	-	-	-	-	-	3	4	6.244.335,60	
	Proc. negociado	-	-	-	2	50	602.488,16	10	76	100	32.187.221,50	100	1	50	344.149,34	37	-	-	-	-	-	-	-	-	79	96	33.133.859,00	
Total gest.servicios		-	-	-	4	5	6.256.303,76	16	76	93	32.187.221,50	82	2	2	934.669,34	2	-	-	-	-	-	-	-	-	82	15	39.378.194,60	
Privados	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Concurso	4	40	1.068.666,00	13	1	50	759.000,00	69	2	50	342.076,00	12	1	100	0	100	1	2	1.133.779,55	1	-	9	11	3.303.521,55			
	Cont. Dcta.	6	60	7.133.070,86	87	1	50	336.041,73	31	2	50	2.407.477,60	88	-	-	-	59	95	140.333.901,07	96	-	68	86	150.210.491,26				
Total Privados		10	13	8.201.736,86	5	2	3	1.095.041,73	1	4	5	2.749.553,60	2	1	1	0	0	62	78	145.382.090,62	92	-	79	15	157.428.422,81			
Adm. especial	Concurso	-	-	-	4	80	16.000,00	87	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	80	16.000,00	
	Proc. negociado	-	-	-	1	20	2.400,00	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	20	2.400,00	
	Total Administrativos especiales	-	-	-	5	100	18.400,00	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	1	18.400,00
TOTAL		104	19	69.206.715,00	9	37	7	29.687.146,74	4	122	22	210.343.325,10	28	47	9	14.111.622,31	2	234	43	430.171.689,43	57	2	0	764.422,72	0	546	100	754.084.919,30

**251/000043 (CD)**  
**771/000040 (S)**

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de marzo de 2009.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA DURANTE EL EJERCICIO 2005 POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000043 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000040) EN SU SESIÓN DEL DÍA 25 DE FEBRERO DE 2009

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 25 de febrero de 2009, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales:

#### ACUERDA

Instar al Gobierno a:

1. Justificar en todos sus contratos la necesidad de su celebración y la elección de procedimiento y forma de adjudicación que se prevea aplicar, evitando que se utilice de forma exclusiva el concurso en los contratos de obras promoviendo para ello la implantación de la contratación electrónica en el IMSERSO, de forma que pueda utilizarse otro procedimiento de adjudicación, en concreto la subasta electrónica, en los términos establecidos en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

2. Planificar adecuadamente sus contratos de obras a fin de evitar, en lo posible, modificaciones y retrasos en su ejecución, y obras complementarias, además de incrementos en el coste inicialmente previsto, así como la tramitación urgente del expediente sin causa suficientemente justificada.

3. Aplicar en su contratación criterios objetivos de adjudicación debidamente explicitados y ponderados, que permitan apreciar la posible temeridad de las ofertas y evitar la utilización de métodos de valoración contrarios a la eficiencia en la aplicación de los recursos públicos.

4. Aplicar procedimientos que garanticen la máxima transparencia y concurrencia en los contratos de puesta en práctica del Programa de Vacaciones para

Personas Mayores, evitando actuaciones restrictivas a la libre competencia.

5. Cumplir lo establecido en la normativa sobre contratos del Sector Público en cuanto a la solicitud de la preceptiva autorización del Consejo de Ministros para los contratos que superan las cuantías en la misma establecida, así como a su obligatoria publicación en el correspondiente Diario Oficial.

6. Programar adecuadamente sus compromisos de reserva y ocupación de plazas residenciales para personas mayores, ajustando los conciertos de reserva y ocupación de plazas con Centros asistenciales a las necesidades reales, evitando en lo posible la existencia de plazas vacantes.

7. Incrementar la supervisión sobre la actuación de los responsables del Instituto de Mayores y Servicios Sociales y vele por la máxima transparencia y concurrencia en su actividad contractual y por el uso eficiente de los recursos públicos.

8. Llevar a cabo un control permanente sobre las distintas fases de preparación, adjudicación y ejecución de los contratos celebrados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, analizando el grado de cumplimiento de las anteriores resoluciones y la corrección de las deficiencias puestas de manifiesto en fiscalizaciones anteriores.

9. Incrementar el rigor en el control del cumplimiento por parte de los contratistas de los elementos del contrato que hayan servido como criterios determinantes para la adjudicación del procedimiento de contratación.

10. Modificar el régimen jurídico regulador de los conciertos de reserva y ocupación de plazas con Centros asistenciales, para regular la figura de plaza vacante y sus efectos, con el fin de evitar que su no abono por el IMSERSO redunde en perjuicio económico de los mencionados centros.

Palacio del Congreso de los Diputados, 25 de febrero de 2009.—La Presidenta de la Comisión, **María Isabel Pozuelo Meño**.—El Secretario de la Comisión, **Carmelo López Villena**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA DURANTE EL EJERCICIO 2005 POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 24 de abril de 2008, el Informe de Fiscalización de la Contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES .....	71
I.1 Iniciativa del procedimiento fiscalizador .....	71
I.2 Órganos de contratación del Instituto de Mayores y Servicios Sociales .....	71
SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	72
II.1 Objetivos y alcance .....	72
II.2 Trámite de alegaciones .....	73
II.3 Conclusiones .....	73
II.4 Recomendaciones .....	76
SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....	77
III.1 Descripción general de la contratación celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales.	77
III.2 Información sobre la remisión de la documentación contractual al Tribunal de Cuentas .....	82
III.3 Selección de la muestra analizada .....	83
III.4 Análisis de los diferentes tipos de contratos .....	84
III.4.1 Contratos de obras .....	84
III.4.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios .....	88
III.4.3 Contratos de suministro .....	90
III.4.4 Contratos de gestión de servicios públicos .....	92
III.4.5 Contratos privados .....	93
ANEXO .....	95

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado.
CAMF	Centro de Atención de Minusválidos Físicos.
CRMF	Centro de Recuperación de Minusválidos Físicos.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social.
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social.
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LFTCU	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LGP	Ley General Presupuestaria.
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
UTE	Unión Temporal de Empresas.

## SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

### I.1 Iniciativa del procedimiento fiscalizador

La realización de este procedimiento de fiscalización se lleva a cabo, en el ejercicio de la función fiscalizadora que la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su Funcionamiento, atribuyen al Tribunal de Cuentas, a iniciativa del propio Tribunal, una vez acordada por el Pleno su inclusión en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2007.

La fiscalización de los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del Sector público es una competencia del Tribunal de Cuentas que está prevista, de forma expresa, tanto en la citada Ley Orgánica 2/1982, en su artículo 11, como en la también citada Ley 7/1988, en sus artículos 39 y 40, al tiempo que, como pone de manifiesto la «Instrucción general relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos celebrados», aprobada a su vez por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión celebrada el 30 de marzo de 2005, la fiscalización de la contratación constituye uno de los objetivos prioritarios en la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, lo que responde al hecho de que esta contratación es una de las áreas de la actividad del Sector público que mayor volumen de recursos económicos gestiona.

En este contexto, la fiscalización de los contratos celebrados por la Administración General del Estado y por las demás entidades del Sector público estatal puede realizarse por dos vías perfectamente compatibles entre sí:

1. Mediante la realización de una Fiscalización global relativa a la contratación de todo el Sector público estatal.
2. Mediante la realización de Fiscalizaciones Especiales para la contratación de cada una de las diversas entidades que conforman el Sector público estatal.

La presente Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales se incluye dentro de este segundo grupo de Fiscalizaciones Especiales.

### I.2 Órganos de contratación del Instituto de Mayores y Servicios Sociales

El Instituto de Mayores y Servicios Sociales, de acuerdo con los artículos 57 y 59 del TRLGSS, es una Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene naturaleza jurídica de entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados, consistentes fundamentalmente en la gestión de los Servicios Sociales complementarios de las prestaciones del Sistema de Seguridad

Social, y en materia de personas mayores y de personas en situación de dependencia.

Conviene señalar que la citada denominación de Instituto de Mayores y Servicios Sociales, en adelante IMSERSO, le fue atribuida a esta Entidad Gestora de la Seguridad Social por el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que red denominó así al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, estableciendo su adscripción a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad<sup>53</sup>.

Consecuentemente con el cambio de denominación, el Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, estableció la nueva estructura orgánica y funciones del IMSERSO, atribuyéndole competencias en materia de personas mayores, incorporando, asimismo, las que se derivan de la creación y puesta en funcionamiento del sistema de protección a las personas en situación de dependencia y el desarrollo de políticas y programas en relación con el envejecimiento activo de la población. Asimismo, le corresponde la gestión de los servicios sociales complementarios del Sistema de la Seguridad Social y la gestión de los planes, programas y servicios de ámbito estatal para personas mayores y para personas con dependencia. Finalmente se atribuye al IMSERSO la elaboración de propuestas de normativa básica que garanticen la igualdad de los ciudadanos y el desarrollo de políticas de cohesión social interterritorial en relación con las materias antes enumeradas.

El IMSERSO se estructura en los siguientes órganos:

— De participación en el control y vigilancia de la gestión:

- Consejo General.
- Comisión Ejecutiva.

— De dirección.

- La Dirección General.
- La Secretaría General.
- La Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación.

<sup>53</sup> El Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, ha modificado la denominación y la estructura del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que pasa a denominarse Ministerio de Trabajo e Inmigración, y del Ministerio de Educación y Ciencia, que recibe la denominación de Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

Entre los cambios de estructura introducidos por el citado Real Decreto debe destacarse la integración de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad en el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, con la nueva denominación de Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad.

Por su parte, el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, adscribe el IMSERSO a la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad.

- La Subdirección General de Gestión.
- La Subdirección General de Análisis Presupuestario y de Gestión Financiera.

La gestión de las prestaciones y de los programas de servicios sociales atribuidos al IMSERSO se realizará a través de las Direcciones Territoriales de Ceuta y Melilla, así como de los centros de competencia estatal.

El IMSERSO se encuentra plenamente sujeto a la aplicación de las prescripciones del TRLCAP, 95 del TRLGSS y disposición adicional sexta de la LOFAGE, que equiparó a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social en materia de contratación a los Organismos Autónomos), así como al Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.

El Director General del IMSERSO es el órgano de contratación de esta Entidad. Está sujeto a las limitaciones establecidas en el artículo 12 (en conexión con la disposición transitoria tercera) del TRLCAP, respecto de los contratos cuyo presupuesto sea de cuantía igual o superior a 901.518,16 euros, que requieren autorización previa del titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y respecto de los contratos cuyo presupuesto sea de cuantía igual o superior a 12.020.242,09 euros, que requieren autorización del Consejo de Ministros.

Sin perjuicio de lo anterior, el Director General del IMSERSO tiene delegadas<sup>54</sup> sus competencias en materia de contratación administrativa en el Secretario General del Instituto y en los Directores Provinciales y Directores de Centros de Competencia Estatal<sup>55</sup> aunque la totalidad de la contratación examinada ha sido adjudicada por el Secretario General.

## SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### II.1 Objetivos y alcance

El objetivo genérico del procedimiento fiscalizador, de acuerdo con lo recogido en las Directrices Técnicas para esta Fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión de 31 de mayo de 2007, ha consistido en el análisis de la contratación celebrada en el ejercicio 2005 por el IMSERSO, en cuanto Entidad Gestora de la Seguridad Social, verificando si su

<sup>54</sup> Orden de 12 de marzo de 1997 por la que se modifica la Orden de 21 de mayo de 1996 sobre delegación de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE de 14 de marzo) y Resolución de 7 de agosto de 2002, del IMSERSO, sobre delegación de competencias en materia de gestión presupuestaria, financiera, de contratación administrativa y gastos de personal en el ámbito de la Entidad.

<sup>55</sup> El Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, modifica la estructura territorial del IMSERSO que queda integrada por las Direcciones Territoriales de Ceuta y Melilla y los centros de competencia estatal.

realización ha sido acorde con la legalidad vigente y con los principios de objetividad, transparencia, publicidad, concurrencia y no discriminación, que deben presidir la contratación administrativa. Se da con ello cumplimiento a las previsiones contenidas en los anteriormente citados artículos 39 y 40 de la LFTCU, así como también en el artículo 57 del TRLCAP.

El ámbito temporal y alcance de la fiscalización queda delimitado lógicamente por la contratación adjudicada en el ejercicio 2005. En este sentido debe precisarse que el análisis ha alcanzado a los contratos adjudicados por el IMSERSO, durante el ejercicio 2005, así como también a aquellos contratos que fueron adjudicados en años anteriores pero cuya ejecución se ha extendido al ejercicio 2005, en la medida en que se ha estimado necesario para completar el análisis iniciado por este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización, o resulte conveniente para facilitar el análisis de la evolución temporal de la contratación realizada.

Asimismo, hay que señalar que, con respecto a los contratos adjudicados en el ejercicio 2005, pero cuyo plazo de ejecución se prolonga a ejercicios posteriores, el análisis llevado a cabo se ha extendido hasta lo ejecutado en el momento mismo de concluir los trabajos de fiscalización de los respectivos expedientes.

En particular, la presente Fiscalización ha comprendido el análisis de los siguientes tipos de contratos celebrados por el IMSERSO:

— Contratos de carácter administrativo, delimitados por el artículo 5.2 del TRLCAP, incluyendo tanto los contratos administrativos típicos (contratos de obras, de suministro, de gestión de servicios públicos, de consultoría y asistencia o de servicios), como los contratos administrativos especiales (de objeto distinto a los contratos administrativos típicos, pero que están vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una Ley).

— Contratos de carácter privado, a los que se refiere, a su vez, el artículo 5.3 del citado TRLCAP, y entre ellos los regulados por la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y, más específicamente, en el ámbito de la Seguridad Social, por el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el Patrimonio de la Seguridad Social.

Dentro de cada una de estas categorías se incluyen tanto los contratos generadores de gasto como aquellos otros contratos generadores de ingresos para la Seguridad Social.

La Fiscalización ha abarcado todas las fases de la contratación, comprendiendo los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, así como, en su caso, su ejecución, modificación, prórroga o extinción. Todo ello mediante el análisis de la regularidad de la contratación, en relación con lo dispuesto en

el mencionado TRLCAP, en sus disposiciones de desarrollo reglamentario, en particular en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, así como en la restante normativa administrativa o de derecho privado que, en cada caso, resulte de aplicación.

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

- Análisis general de la contratación celebrada por el IMSERSO, desglosada por tipos de contratos y por procedimientos y formas de adjudicación.
- Comprobación de los aspectos generales y de los requisitos de los contratos, así como de los órganos de contratación, objeto y precio de los contratos.
- Constatación de que los órganos de contratación han verificado los requisitos de capacidad y solvencia de las empresas para contratar con la Administración, con especial atención a la exigencia de clasificación en los adjudicatarios de los contratos, en aquellos casos en los que esta clasificación resulte preceptiva.
- Verificación de que las garantías de la contratación han sido constituidas adecuadamente.
- Verificación de que el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de los de prescripciones técnicas particulares se ajustan a lo dispuesto en el TRLCAP, en el RGLCAP y, en su caso, en los pliegos de cláusulas administrativas generales, así como análisis de su posterior cumplimiento.
- Examen de los elementos formales que conforman la tramitación del expediente de contratación, con especial incidencia en los contratos que hayan sido objeto de tramitación urgente o de emergencia.
- Análisis de los procedimientos y formas de adjudicación utilizados en la contratación fiscalizada y de la suficiencia de su justificación en cada caso, con especial atención a los supuestos de adjudicaciones realizadas mediante procedimientos restrictivos de la publicidad y de la concurrencia.
- Análisis de la actuación de las Mesas de Contratación, en particular, de la valoración de las ofertas y de las propuestas de adjudicación, para verificar que se realizaron de acuerdo con los pliegos y con los principios rectores de la contratación pública.
- Comprobación de la ejecución y del cumplimiento de los contratos, atendiendo por tanto a su recepción, liquidación, facturación y pago.
- Análisis de las modificaciones contractuales, de las prórrogas y de las suspensiones temporales de la ejecución de los contratos, así como verificación de su adecuada y suficiente justificación.
- Análisis de las cesiones de los contratos y de las subcontrataciones.
- Por último, análisis de los supuestos de imposición de penalidades a los contratistas, por incumplimiento contractual, así como de los casos de resolución de los contratos.

miento contractual, así como de los casos de resolución de los contratos.

## II.2 Trámite de alegaciones

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de esta Fiscalización fue remitido el día 25 de julio de 2007, por este Tribunal de Cuentas, al Director General del IMSERSO, que ostenta las funciones de representación de esta Entidad Gestora.

Por otra parte, también se dio traslado de dicho Anteproyecto de Informe a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, órgano superior del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al que está adscrito el IMSERSO.

Asimismo, se dio traslado del citado Anteproyecto al anterior Director General del IMSERSO, quien desempeñó el citado cargo durante la totalidad del período, ejercicio 2005, que constituyó el ámbito temporal de la Fiscalización.

La Secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad no ha formulado alegaciones. Por su parte, el anterior responsable del IMSERSO se ha adherido a las alegaciones formuladas por la actual Directora General del IMSERSO.

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

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

## II.3 Conclusiones

Del análisis de la contratación celebrada por el IMSERSO en el ejercicio 2005 cabe extraer las siguientes Conclusiones, todas ellas referenciadas a los correspondientes apartados de la Sección III, Resultados de la Fiscalización del presente Informe:

1.<sup>a</sup> El IMSERSO, en general, no ha justificado suficientemente la elección del procedimiento y forma utilizados en la adjudicación de los contratos, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 75.2 del TRLCAP.

Particularmente, en los contratos de obras, en los que no ha utilizado en ningún caso la subasta pública, el IMSERSO no justificó la concurrencia de alguno de los supuestos comprendidos en el artículo 85 del TRLCAP, u otros de similar significación, que son los que permiten la utilización del concurso como forma de

adjudicación, con lo que incumplió asimismo la citada norma. (Sección III, epígrafe III.4.1.a).

2.<sup>a</sup> Por el contrario, en los tres contratos de obras adjudicados mediante concurso, el IMSERSO estableció como criterio de adjudicación, distinto del precio, la «calidad del Programa de construcción —ofertado por cada licitador— que asegure su ejecución en el plazo total y en las anualidades previstas», sin que este criterio, decisivo en la adjudicación de los contratos, haya resultado en la práctica mínimamente eficaz, pues lo cierto es que las tres obras contratadas han sufrido considerables retrasos en su ejecución y no han sido concluidas en los plazos previstos.

A juicio de este Tribunal, el establecimiento por el IMSERSO del citado criterio para la adjudicación del concurso, sin haber exigido posteriormente al contratista el máximo rigor y exactitud en el cumplimiento del programa de trabajo incluido en su oferta, confirma por sí sola la falta de justificación de la utilización del concurso, en lugar de la subasta, como forma de adjudicación de los citados contratos, en perjuicio de la necesaria transparencia que debe inspirar toda la contratación administrativa.

Los contratos citados tuvieron por objeto, respectivamente, la construcción del Centro Estatal de referencia de atención socio-sanitaria a personas con enfermedades raras y sus familias en Burgos, la construcción del Centro Estatal de referencia de atención socio-sanitaria a personas con enfermedad de Alzheimer y otras demencias en Salamanca, y la construcción del Centro Estatal de atención a personas con grave discapacidad en San Andrés de Rabanedo, en León. (Sección III, epígrafe III.4.1.a).

3.<sup>a</sup> Igualmente, los retrasos en la ejecución de dichos contratos de obras ponen en evidencia la insuficiente justificación utilizada por el Organismo para recurrir a la tramitación urgente de los expedientes, lo que precisamente se justificó por el IMSERSO en el cumplimiento de objetivos presupuestarios de gasto —motivo que, a juicio de este Tribunal, no justifica en ningún caso la utilización de una tramitación excepcional susceptible de reducir la libre concurrencia—, así como en el objetivo de anticipar la entrada en servicio de los centros asistenciales objeto de los contratos<sup>56</sup>. (Sección III, epígrafe III.4.1.a).

<sup>56</sup> El Director General del IMSERSO ha alegado que en ningún caso se puede afirmar que dicha tramitación urgente «interfiriera los principios de máxima publicidad y concurrencia en los Concursos convocados en tanto que fueron objeto de los correspondientes anuncios indicativos y posteriormente se respetaron los plazos establecidos legalmente tanto para el DOUE como para el BOE», y añade que «dado que el objetivo de la tramitación de urgencia era el inicio inmediato de las obras, y dado que es legítimo el cumplimiento presupuestario que se pretendía, llegamos a la conclusión de que sí fue oportuna esta decisión».

A este respecto, este Tribunal debe señalar, en primer lugar, que la tramitación urgente es susceptible de restringir la libre concurrencia, independientemente de que los plazos de publicidad no resulten alterados, puesto que la reducción de los plazos de licitación y, sobre todo, la posibilidad de que el órgano de contratación

4.<sup>a</sup> En los mismos tres contratos de obras, el IMSERSO realizó pagos parciales por acopios de materiales precisamente el día 31 de diciembre de 2005, es decir, prácticamente al mismo tiempo que llevaba a cabo la propia adjudicación y formalización de los contratos, y ello pese a que estos pagos parciales por acopios no estaban previstos en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares, como exige el artículo 145.2 del TRLCAP.

Posteriormente, el IMSERSO modificó, extemporáneamente ya, los propios pliegos de cláusulas administrativas particulares, con la finalidad de dar amparo contractual a nuevos pagos parciales por acopios y por instalaciones y equipos, pagos que efectivamente se realizaron a finales del ejercicio 2006. A juicio de este Tribunal, esta modificación de los contratos no estuvo motivada en razones de interés público, como consecuencia de la aparición de necesidades nuevas o causas imprevisas, como exige el artículo 101 del TRLCAP. (Sección III, epígrafe III.4.1.a).

5.<sup>a</sup> El IMSERSO ha utilizado de forma inadecuada el procedimiento negociado, previsto en el artículo 141.d) del TRLCAP, para adjudicar las denominadas «obras complementarias en el Centro de Recuperación de Minusválidos Físicos de Bergondo (A Coruña)». Estas obras, al ser consecuencia de la necesidad de dedicar parte del Centro a la asistencia a personas dependientes distintas de las previstas inicialmente, debieron tramitarse como un modificado del contrato principal, aplicando los artículos 101 y 146 del TRLCAP, y no como obras complementarias susceptibles de adjudicación por procedimiento negociado sin publicidad.

La calificación de las obras como complementarias permitió además al IMSERSO eludir los requisitos legales que habrían resultado necesarios si la obra hubiese sido correctamente calificada como un modificado, en cuyo caso, teniendo en cuenta el importe acumulado de anteriores modificaciones, el IMSERSO

acuerde el inicio inmediato de las obras sin esperar a la formalización del contrato, conllevar la consiguiente reducción del plazo del que ordinariamente disponen las empresas para organizar su programa de trabajo y los medios personales y materiales necesarios para la realización de la obra.

En segundo lugar, como reiteradamente ha señalado la jurisprudencia (ver STSJ de la región de Murcia de 10 de abril de 2000), la urgencia «ha de referirse [...] a una situación objetiva y realmente existente, sin que la demora injustificada ni la falta de la exigible eficacia en el actuar administrativo puedan tomarse como circunstancias determinantes que justifiquen aplicar el procedimiento excepcional del art. 72 de la Ley 13/1995 (actual artículo 71 del TRLCAP), en lugar del ordinario». A juicio de este Tribunal, la consecución de un objetivo de cumplimiento presupuestario, que, siendo perfectamente legítimo, tiene una naturaleza meramente burocrática y no es ajeno a la voluntad ni a la mayor o menor diligencia de la Administración contratante, no justifica en absoluto la utilización de la excepcional tramitación urgente, máxime cuando ésta tiene lugar en las circunstancias, pormenorizadas en el Informe de Fiscalización, de, por un lado, extrema premura en la adjudicación, inicio de la ejecución de los contratos y abono de acopios y, por otro, de importantes demoras posteriores en la efectiva ejecución de las obras.

tendría que haber sometido el expediente al preceptivo informe del Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 59.3 del TRLCAP, sin dejar por ello de poder adjudicar la obra al mismo contratista de la obra principal. (Sección III, epígrafe III.4.1.b).

6.<sup>a</sup> Este Tribunal ha constatado nuevamente la deficiencia, reiterada en anteriores Informes de Fiscalización, consistente en que la gestión contractual del IMSERSO relativa a los modificados de los contratos, ampliaciones de plazo, reajustes de anualidades y las obras complementarias, que adquieren con excesiva frecuencia la consideración de regla general y no de excepción, ha conllevado en la práctica totalidad de los casos el incremento del precio de las obras públicas y la demora en su entrega al servicio público.

A juicio de este Tribunal, la frecuencia con la que se producen estos incidentes en la ejecución de los contratos de obras es indicativa de deficiencias en los respectivos proyectos y en la planificación de las obras al tiempo que, en todo caso, disminuyen el grado de transparencia de la contratación, máxime cuando el IMSERSO habitualmente adjudica la obras mediante concursos públicos, en los que introduce criterios de adjudicación, distintos del criterio económico o precio, con los que, pretendidamente, deberían evitarse gran parte de tales incidencias.

A título de ejemplo, interesa destacar un contrato cuyo objeto fue la «obra de ampliación y remodelación del CAMF de Alcuéscar (Cáceres)» que, asimismo, había dado lugar a la contratación de una obra complementaria, de forma que el precio del contrato primitivo resultó incrementado en un 19% por los dos reformados que experimentó el contrato, así como en un 17% por la obra complementaria y, finalmente, por un 9% más incluido en la liquidación final por exceso de mediciones, con lo que resulta que la obra experimentó un incremento del 45% respecto de su coste inicial. (Sección III, epígrafe III.4.1.c).

7.<sup>a</sup> En los contratos adjudicados por el IMSERSO mediante concurso se han detectado deficiencias en cuanto a los criterios objetivos de adjudicación, como pueden ser la utilización de factores de solvencia de las empresas como criterios de adjudicación, la falta de precisión en los pliegos de cláusulas administrativas de los criterios de valoración y ponderación de las ofertas y de los criterios para apreciar la posible temeridad de las ofertas o la utilización de métodos de valoración y ponderación de las ofertas susceptibles de producir efectos contrarios a la eficiencia o economía, que, en general, disminuyen el grado de objetividad de las adjudicaciones (Sección III, epígrafe III.4.2.a).

8.<sup>a</sup> El IMSERSO prorrogó el contrato para la ejecución del Programa de Vacaciones para Personas Mayores durante las temporadas 2005-2006 y 2006-2007, sin la autorización del Consejo de Ministros, necesaria por razón de su cuantía, y sin el soporte del correspondiente expediente de gasto (certificado de existencia de crédito, acreditación del cumplimiento de

los límites presupuestarios derivados del carácter plurianual, fiscalización previa, aprobación del gasto y adecuada contabilización) que abarcasen la totalidad del compromiso contractual adquirido, puesto que el contenido de los citados actos de trámite efectivamente realizados estuvo referido exclusivamente a la primera temporada de la prórroga y, por el contrario, no comprendió la segunda de las citadas temporadas de la prórroga, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 11 y 12 del TRLCAP.

Esta deficiencia puede considerarse subsanada *a posteriori*, mediante la tramitación por el IMSERSO del expediente de gasto total correspondiente a dicha segunda temporada de la prórroga y su previa autorización por el Consejo de Ministros. (Sección III, epígrafe III.4.2.b).

9.<sup>a</sup> El IMSERSO omitió publicar en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) la convocatoria y/o la adjudicación de dos concursos, uno de un contrato de suministro y otro de servicios, incumpliendo con ello lo dispuesto en los artículos 177.2 y 93.2 del TRLCAP. (Sección III, epígrafes III.4.2.a y III.4.3).

10.<sup>a</sup> El IMSERSO tampoco solicitó autorización del Consejo de Ministros para la celebración de los contratos derivados del Programa de Termalismo Social, a pesar de que el importe total del Programa para el ejercicio 2005 superó los 17.218 miles de euros, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 12 del TRLCAP, en relación con el artículo 68.2 de la misma Ley. (Sección III, epígrafe III.4.4.).

11.<sup>a</sup> La actuación del IMSERSO en la ejecución de los contratos de gestión de servicios públicos que tuvieron por objeto la «reserva y ocupación de plazas residenciales, para personas mayores dependientes, en la residencia de La Bañeza (León)» y el «mantenimiento de 40 plazas de daño cerebral en mayores de 45 años en el Centro Casaverde de Almoradí (Alicante)» fue contraria a los principios de eficacia, economía y eficiencia, al mantener gran parte de las plazas reservadas sin ocupación durante todo el ejercicio fiscalizado, como ya había ocurrido en ejercicios anteriores. Ello resulta especialmente reprochable si se tiene en cuenta que los recursos destinados a la asistencia de personas mayores dependientes, en particular los enfermos de Alzheimer, así como los destinados a otros segmentos asistenciales que son responsabilidad también del IMSERSO, que afectan a personas necesitadas de especial protección social, son limitados y de gran demanda, por lo que normalmente se producen prolongadas listas de espera para acceder a una plaza.

Cabe añadir que el IMSERSO, en el primero de los contratos señalados, abonó el importe de las plazas reservadas y no ocupadas, durante la totalidad del período fiscalizado, al 50% del precio de las plazas ocupadas, aplicando por analogía las previsiones de los pliegos de cláusulas administrativas particulares referidas a los períodos de incorporación. El IMSERSO ha justificado al Tribunal de Cuentas estos pagos en la

necesidad de evitar un perjuicio económico al centro concertado de La Bañeza, por causas que sólo eran atribuibles al propio IMSERSO.

Sin embargo, el pago de las plazas reservadas y no ocupadas no se produjo en el caso del Centro asistencial de Casaverde de Almoradí, sin que de los respectivos expedientes de contratación puedan deducirse las circunstancias que motivaron esta diferente actuación por parte del IMSERSO. (Sección III, epígrafe III.4.4.).

#### 12.<sup>a</sup> Conclusión final de carácter general.

A modo de recapitulación puede afirmarse que el IMSERSO ha cumplido el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas de forma satisfactoria y que su contratación, durante el ejercicio 2005, se ha ajustado en líneas generales, siempre con las salvedades señaladas en el presente Informe, a la normativa aplicable.

A este respecto deben resaltarse como aspectos más positivos y aspectos en los que se han apreciado mejoras en la gestión por parte de la IMSERSO, con respecto de su contratación fiscalizada en ejercicios anteriores, los siguientes:

- Una adecuada precisión en el señalamiento de los medios para que los licitadores acrediten su solvencia económica, financiera y técnica, así como de los criterios de selección establecidos en función de esa solvencia.
- Un mayor grado de objetividad de los criterios de adjudicación de los concursos públicos.
- Una más correcta distribución temporal de la contratación a lo largo del ejercicio, en el que se ha constatado que la mayor parte del volumen del gasto comprometido en los últimos meses del ejercicio correspondió a la tramitación anticipada de contratos y a prórrogas de ejecución en el ejercicio 2006 siguiente, y no a la adjudicación de contratos cuya ejecución debiera realizarse o iniciarse en el propio ejercicio 2005.
- Por último, una mínima relevancia de la contratación menor respecto del volumen total del gasto instrumentado mediante la contratación.

Sin embargo, también deben resaltarse como aspectos negativos de alcance general de la contratación del IMSERSO susceptibles de mejora, los siguientes:

- La deficiente planificación y control de los contratos de obras, en los que el cumplimiento de las previsiones presupuestarias del gasto ha primado respecto de las posibilidades reales de ejecución de las obras, condicionando de forma negativa tanto la tramitación de los expedientes de contratación, como la propia ejecución de los contratos.
- La creciente dependencia del IMSERSO respecto de cuatro concretas empresas de servicios turísticos, las cuales en su contratación con el IMSERSO actúan tra-

dicionalmente unidas, concretamente en la ejecución de los Programas de Vacaciones y Culturales para personas mayores, programas que representan, de forma muy destacada, las partidas de gasto más importantes del propio IMSERSO.

#### II.4 Recomendaciones

Una vez expuestas las conclusiones más significativas extraídas del análisis de la contratación celebrada por Instituto de Mayores y Servicios Sociales durante el ejercicio 2005, este Tribunal de Cuentas considera conveniente realizar una serie de Recomendaciones para la mejora de la gestión de los recursos públicos que lleva a cabo la citada Entidad Gestora de la Seguridad Social, orientadas al más exacto cumplimiento de la legalidad vigente y al máximo respeto posible de la transparencia y de la objetividad en la contratación pública.

Estas Recomendaciones son realizadas considerando el marco legal vigente y, primordialmente, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por lo que no han tenido en cuenta lo que se establece en la Ley 30/2008, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que entrará en vigor en mayo de 2008.

1.<sup>a</sup> El IMSERSO debería analizar la conveniencia de incrementar la adjudicación de los contratos de obras mediante subasta, habida cuenta de que los contratos adjudicados mediante concurso público no conllevan, en la práctica fiscalizada, mayores garantías de una correcta ejecución sino que, por el contrario, esta forma de adjudicación, el concurso público, al implicar una menor valoración del precio, conduce normalmente a la disminución de las economías que podían haber sido obtenidas en las licitaciones.

En todo caso, si el IMSERSO, por circunstancias debidamente justificadas en cada contrato, elige el concurso como forma de adjudicación de sus contratos de obras, debería al mismo tiempo extremar el rigor para que los elementos de contrato distintos del precio que hayan sido utilizados como criterios de adjudicación sean después cumplidos por los contratistas con la mayor exactitud.

2.<sup>a</sup> El IMSERSO debería adoptar las medidas necesarias para evitar en el futuro que se reproduzca la infrutilización de sus recursos asistenciales, especialmente la de los destinados a los colectivos de personas dependientes.

Al mismo tiempo, el IMSERSO debería modificar el régimen jurídico regulador de los conciertos con Centros asistenciales, introduciendo las previsiones que se estimen oportunas para evitar que la eventual falta de ocupación de las plazas concertadas, por causas previstas aunque imputables al propio IMSERSO y su consi-

guiente no abono por parte de este último, redunde en perjuicio económico de los citados Centros.

### SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

#### III.1 Descripción general de la contratación celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales

El cumplimiento por parte del IMSERSO de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas una Relación Certificada, en soporte papel y en soporte informático, comprensiva de la totalidad de los contratos celebrados, con la única excepción de la contratación menor, ha permitido al Tribunal de Cuentas disponer de una información suficientemente aproximada de las cifras globales de la contratación del IMSERSO durante el período fiscalizado, lo que constituye un instrumento sumamente valioso tanto para ponderar los datos de los contratos remitidos al Tribunal y de la muestra efectivamente analizada, como para facilitar en futuros ejercicios la realización de análisis interanuales comparativos sobre datos homogéneos.

Los datos que se reflejan a continuación son el resultado de conciliar la información contenida en la relación certificada en soporte papel, con la contenida en la base de datos, así como con la información resultante de los extractos de los expedientes remitidos por el IMSERSO.

Por otra parte, el IMSERSO, a requerimiento de este Tribunal, ha certificado globalmente la contratación menor adjudicada durante el ejercicio 2005, con el único desglose por tipos de contratos. En conjunto, como más adelante se dirá, esta contratación ha representado únicamente el 0,66% del importe total adjudicado durante el ejercicio. En el análisis descriptivo que se hace a continuación únicamente se tiene en cuenta esta contratación menor en el apartado h) del presente epígrafe, en el que se analiza especialmente este tipo de contratos.

En definitiva, la contratación celebrada por el IMSERSO durante el ejercicio 2005 puede resumirse de la siguiente forma:

- Número de contratos adjudicados: 187
- Importe total de los contratos adjudicados: 212.966 miles de euros
- Distribución por tipos de contratos:

En la distribución por tipos de contratos destacan por la cuantía del gasto los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios, que absorben el 67% del total adjudicado (gasto que corresponde en su mayor parte al contrato para la ejecución del Programa de Vacaciones para personas mayores). Por el contrario, el mayor número de contratos adjudicados corresponde al tipo de gestión de servicios públicos (contratación de

plazas en balnearios y reserva de plazas en residencias asistenciales), lo que constituye una característica especial de la contratación del IMSERSO que la distingue de la contratación de las restantes Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, en los que los contratos de gestión de servicios son inusuales o mucho menos frecuentes<sup>57</sup>.

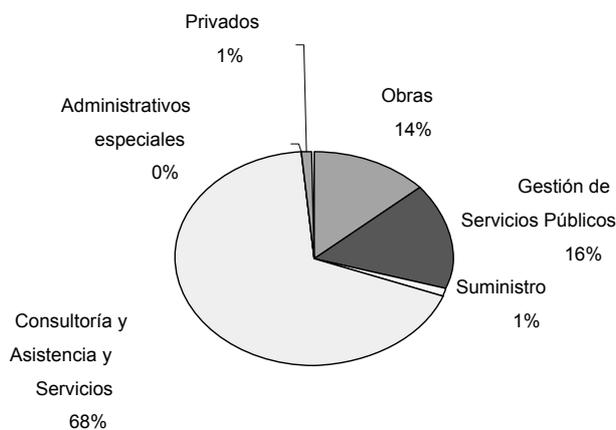
En sentido contrario, cabe destacar la escasa relevancia en el IMSERSO de los contratos de suministro. Todo ello se refleja en el siguiente cuadro número 1 y en el gráfico que figura a continuación:

CUADRO N.º 1

#### Distribución de los contratos por tipos de contratos

Tipo de contrato	N.º de contratos	Miles de euros	% / Total
Obras	7	29.561	13,88
Gestión de Servicios Públicos	98	33.831	15,89
Suministro	13	2.200	1,03
Consultoría y Asistencia y Servicios	61	144.209	67,72
Administrativos especiales	3	177	0,08
Privados	5	2.988	1,40
Totales:	187	212.966	100,00

Gráfico n.º 1: Distribución del importe por tipos de contratos



<sup>57</sup> En el Anexo, en el que se ha plasmado el Resumen General de la Contratación en el Área de la Seguridad Social, puede comprobarse que los contratos de gestión de servicios públicos del IMSERSO representan el 92% de total de los contratos de este tipo celebrados en el ámbito de la Seguridad Social y el 82% de su importe.

## d) Distribución por sistemas de adjudicación:

Debe destacarse en primer lugar que el IMSERSO, en su contratación durante el ejercicio 2005, ha utilizado preferentemente, para las adjudicaciones de nuevos contratos, el concurso, siempre en procedimiento abierto, que absorbió el 72% del gasto adjudicado, lo que, en términos generales, debe valorarse positivamente por este Tribunal al tratarse de un procedimiento y una forma de adjudicación revestidos de las máximas garantías de publicidad y concurrencia. El procedimiento restringido, por el contrario, no fue utilizado por el IMSERSO en ningún contrato.

No obstante lo anterior, en cuanto a las formas de adjudicación, destaca que, dentro del procedimiento abierto, el IMSERSO ha utilizado exclusivamente el concurso público y, por el contrario, que ningún contrato ha sido adjudicado mediante subasta pública, ni siquiera los contratos de obras, pese a que esta última forma de adjudicación es considerada normal por el

TRLCAP. Por su parte, las nuevas adjudicaciones por procedimiento negociado han representado un 28% del total adjudicado.

La información relativa a los procedimientos y formas de adjudicación debe completarse con la correspondiente a las prórrogas y los modificados, en los que si bien no existe nuevo contrato ni por consiguiente hay adjudicación, sí afectan a la distribución del gasto generado por la contratación atendiendo a los criterios de la publicidad y concurrencia que justifican este apartado. En este sentido debe señalarse que más del 65% del gasto total corresponde a prórrogas y, marginalmente, a modificados de contratos celebrados en ejercicios anteriores, si bien debe tenerse en cuenta que la mayor parte de este gasto deriva, a su vez, de contratos anteriores adjudicados mediante concursos públicos en los que la posibilidad de prórroga estaba efectivamente contemplada.

Todo ello se refleja en el cuadro y en el gráfico siguientes:

CUADRO Nº 2  
DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN

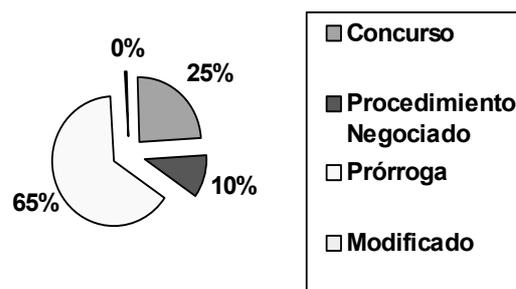
SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN	Nº DE EXPEDIENTES	IMPORTE TOTAL		
		MILES DE EUROS	% / TOTAL DE CONTRATOS NUEVOS	% / TOTAL
Subasta	0	0	0,00	0'00
Concurso	36	52.920	71,49	24,85
Procedimiento Negociado	93	21.103	28,51	9,91
<b>Total contratos nuevos:</b>	<b>129</b>	<b>74.023</b>	<b>100,00</b>	<b>34,76</b>
Prórroga	50	138.108		64,85
Modificado	8	835		0,39
<b>Totales:</b>	<b>187</b>	<b>212.966</b>		<b>100,00</b>

Gráfico nº 2: Distribución por sistemas de adjudicación

A) Distribución de los contratos nuevos por sistemas de adjudicación



B) Distribución global por sistemas de adjudicación



e) Distribución por tipos de contratos y sistemas de adjudicación:

En el cuadro siguiente se plasma la distribución de la contratación efectuada por el IMSERSO entre los diferentes tipos de contratos y, dentro de cada tipo, por sistemas de adjudicación, que permite analizar con mayor detalle la distribución expuesta en los dos apartados anteriores.

En los contratos de obras destaca el hecho, ya apuntado, de que las nuevas contrataciones han sido adjudicadas en su práctica totalidad mediante concurso y que, por el contrario, la subasta no ha sido utilizada en nin-

gún caso, pese a tratarse del procedimiento abierto más generalizado en este tipo de contratos.

Asimismo, es destacable que la totalidad de las nuevas contrataciones de gestión de servicios públicos fueron realizadas por el IMSERSO mediante procedimiento negociado, sin publicidad ni concurrencia, lo que en parte es explicable teniendo en cuenta que predominan los contratos incluidos en el Programa de reserva de plazas en balnearios que, por un lado, está abierto a todos los balnearios que deseen participar en el programa y que cumplan sus condiciones mínimas y que, por otro lado, normalmente no resulta posible promover concurrencia de balnearios en la misma localidad.

CUADRO Nº 3

## DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR TIPOS DE CONTRATOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN

TIPO DE CONTRATO	SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN	Nº DE EXPEDIENTES	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO		
			(EN MILES DE EUROS)	% Total tipo contrato	% Total Adjudicado
Obras	Concurso	3	28.369	95,97	13,32
	Procedimiento Negociado	1	848	2,87	0,40
	Modificado	3	344	1,16	0,16
	<b>Totales obras:</b>	<b>7</b>	<b>29.561</b>	<b>100,00</b>	<b>13,88</b>
Gestión de Servicios Públicos	Procedimiento Negociado	68	19.101	56,46	8,97
	Prórroga	30	14.731	43,54	6,92
	<b>Totales Gestión S.P.:</b>	<b>98</b>	<b>33.831</b>	<b>100,00</b>	<b>15,89</b>
Suministro	Concurso	6	1.968	89,46	0,92
	Procedimiento Negociado	7	232	10,54	0,11
	<b>Totales Suministro:</b>	<b>13</b>	<b>2.200</b>	<b>100,00</b>	<b>1,03</b>
Consultoría y Asistencia y Servicios	Concurso	23	21.711	15,06	10,19
	Procedimiento Negociado	15	887	0,62	0,42
	Prórroga	18	121.120	83,99	56,87
	Modificado	5	491	0,34	0,23
	<b>Totales C. A. y Serv. :</b>	<b>61</b>	<b>144.209</b>	<b>100,00</b>	<b>67,71</b>
Administrativos especiales	Concurso	1	142	80,23	0,07
	Procedimiento Negociado	2	35	19,77	0,02
	<b>Totales Adm. Especial.:</b>	<b>3</b>	<b>177</b>	<b>100,00</b>	<b>0,08</b>
Privados	Concurso	3	731	24,45	0,34
	Prórroga	2	2.257	75,55	1,06
		<b>5</b>	<b>2.988</b>	<b>100,00</b>	<b>1,40</b>
<b>Totales:</b>		<b>187</b>	<b>212.966</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

f) Estratificación de la contratación por importes de adjudicación:

En cuanto a los importes de los contratos puede destacarse el hecho de que los 2 expedientes de contratación tramitados cuyo importe fue superior a 10 millones de euros, absorbieron el 62% del importe total adjudicado por el IMSERSO en el ejercicio 2005.

Debe significarse que estos dos contratos, concretamente de servicios, para la ejecución de programas de vacaciones y culturales para mayores, tuvieron el mismo adjudicatario, una Unión Temporal de Empresas (UTE) que es la que precisamente viene ejecutando los citados programas de vacaciones, sin solución de continuidad, prácticamente desde de su iniciación en el año 1984.

En el siguiente tramo, el comprendido entre los 6 y los 10 millones de euros, figuran únicamente 3 contratos de obras de similares importes, para la

construcción de centros de competencia estatal en León, Burgos y Salamanca, adjudicados a distintas empresas.

**CUADRO N° 4**  
**ESTRATIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN POR IMPORTES DE ADJUDICACIÓN**

MES DE ADJUDICACIÓN	N° DE CONTRATOS	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO		IMPORTE MEDIO (EN MILES DE EUROS)
		EN MILES DE EUROS	% / TOTAL	
Hasta 60.000 euros	37	1.064	0,50	29
Entre 60.000 y 300.000 euros	94	15.366	7,22	163
Entre 300.001 y 900.000 euros	40	19.081	8,96	477
Entre 900.001 y 6.000.000 euros	11	16.050	7,54	1.459
Entre 6.000.001 y 10.000.000 euros	3	28.369	13,32	9.456
Mayor de 10.000.000 euros	2	133.036	62,47	66.518
<b>Total:</b>	<b>187</b>	<b>212.966</b>	<b>100,00</b>	<b>1.139</b>

Es decir, que únicamente 5 del total de los 187 contratos adjudicados por el IMSERSO en el ejercicio 2005 obtuvieron más del 75% del importe total adjudicado por esta Entidad Gestora de la Seguridad Social en su contratación.

g) Distribución temporal de la contratación:

En lo que se refiere a la distribución temporal de la contratación celebrada por el IMSERSO, es decir,

a lo largo de todo el ejercicio fiscalizado, deben destacarse las desviaciones respecto de la media que se producen en los meses de febrero, agosto y diciembre, tanto en los relativo al número de expedientes como a sus importes. Estas desviaciones están justificadas cada una de ellas en la adjudicación de los contratos incluidos en el Programa de Termalismo (febrero), en la prórroga del Programa de Vacaciones (agosto) y en las prórrogas de contratos para el ejercicio 2006 (diciembre).

**CUADRO N° 5**  
**DISTRIBUCIÓN TEMPORAL DE LA CONTRATACIÓN DURANTE EL EJERCICIO 2005**

MES DE ADJUDICACIÓN	N° DE CONTRATOS	IMPORTE MEDIO (miles de euros)	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO		
			EN MILES DE EUROS	% TOTAL	% ACUMULADO
Enero	6	169	1.013,26	0,48	0,48
Febrero	74	266	19.695,16	9,25	9,72
Marzo	6	75	447,14	0,21	9,93
Abril	8	158	1.263,17	0,59	10,53
Mayo	8	140	1.123,41	0,53	11,05
Junio	4	167	666,37	0,31	11,37
Julio	5	72	357,53	0,17	11,54
Agosto	4	30.168	120.672,84	56,66	68,20
Septiembre	3	188	564,36	0,27	68,46
Octubre	8	2.327	18.619,30	8,74	77,21
Noviembre	6	205	1.227,40	0,58	77,78
Diciembre	55	860	47.316,11	22,22	100,00
<b>Totales:</b>	<b>187</b>	<b>1.139</b>	<b>212.966,06</b>	<b>100,00</b>	

## h) Resumen de la contratación menor adjudicada por el IMSERSO:

Durante el ejercicio 2005 el IMSERSO suscribió los contratos menores cuyo resumen en número e importe total consta a continuación:

**CUADRO Nº 6**  
**RESUMEN DE LA CONTRATACIÓN MENOR**

TIPO DE LOS CONTRATOS MENORES	NÚMERO	IMPORTE ACUMULADO (MILES DE EUROS)	IMPORTE MEDIO (MILES DE EUROS)	% SOBRE TOTAL ADJUDICADO EN CADA TIPO DE CONTRATO
Obras	2	12	6	0,04
Suministro	44	267	6	10,82
Consultoría y Asistencia y Servicios	158	1.137	7	0,78
Administrativos especiales	1	6	6	3,27
<b>Totales:</b>	<b>205</b>	<b>1.422</b>	<b>7</b>	<b>0,66</b>

En el cuadro anterior se han reflejado también el importe medio de los contratos menores y el porcentaje de gasto que han representado sobre el importe total adjudicado por el IMSERSO.

De este análisis, meramente descriptivo, de la contratación menor, destacan los siguientes extremos:

- El importe medio de los contratos ha sido muy inferior a los importes máximos que prevé el TRLCAP para los distintos tipos de contratos menores (12.020,24 euros en los contratos menores de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios, y 30.050,61 euros en los contratos menores de obra).

- El volumen del gasto de la contratación menor es de muy pequeña importancia, no alcanzando el 1% del importe total adjudicado, resultando sólo reseñable el importe de los suministros menores que representaron el 10% del total de los suministros adjudicados por el IMSERSO.

De todo ello, teniendo en cuenta la excepcionalidad de este tipo de contratos, en los que el expediente se reduce al mínimo y desaparecen las garantías de publicidad y concurrencia, puede concluirse que la utilización de la figura de la contratación menor por el IMSERSO resultó adecuada.

## i) Intereses de demora:

El IMSERSO ha certificado que durante el ejercicio 2005 no ha realizado pagos en concepto de intereses de demora, previstos en los artículos 99 y 110 del TRLCAP, por retrasos en el pago del precio de los contratos.

No obstante lo anterior, el IMSERSO ha informado que en el mismo período, año 2005, ha abonado, en cumplimiento de resoluciones judiciales, intereses derivados de su actividad contractual en ejercicios anteriores por importe de 56,7 miles de euros, con el detalle que se expresa en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 7**  
**INTERESES ABONADOS POR EL IMSERSO EN EL EJERCICIO 2005**

ASUNTO	CUANTÍA RECLAMADA (en euros)	CUANTÍA RECONOCIDA (en euros)
Reclamación Judicial Intereses por Cancelación Avales Obras Residencia Tercera Edad de Cuenca	5.406,58	3.222,03
Reclamación Intereses Obras no Reconocidas. Ejecución Obras Residencia de Cangas del Narcea. Asturias	53.534,20	53.534,20
<b>Totales:</b>	<b>58.940,78</b>	<b>56.756,23</b>

Interesa destacar que el abono de intereses en el segundo de los casos, que absorbe más del 90% de la totalidad de los intereses pagados, corresponde a la ejecución de una sentencia dictada, en Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que, en relación con el contrato para la construcción de un Hogar para la tercera edad en Cangas del Narcea (Asturias), declaró el derecho de la empresa constructora a que el entonces Instituto

Nacional de Servicios Sociales, actual IMSERSO, le abonase intereses de demora por pago tardío de diversas certificaciones de obra —los reflejados en el cuadro anterior—, así como otra cantidad en concepto de mayor medición u obra de más también solicitada por la empresa, anulando parcialmente la resolución denegatoria dictada por el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) de fecha 20 de Abril de 1993.

### III.2 Información sobre la remisión de la documentación contractual al Tribunal de Cuentas

El IMSERSO remitió oportunamente al Tribunal de Cuentas la Relación Certificada acreditativa de la contratación celebrada por esta Entidad Gestora de la Seguridad Social en el ejercicio 2005. Como se ha señalado anteriormente, este Tribunal de Cuentas ha detectado algunas deficiencias en cuanto a la integridad y exactitud de estas relaciones. En este sentido, el principal defecto ha consistido precisamente en la falta de coincidencia entre las relaciones certificadas formuladas en soporte papel y las remitidas en formato informático, habiéndose constatado la existencia de contratos que únicamente figuraban en uno de los soportes y no en el otro, o que figuraban por importes distintos. Asimismo,

se ha comprobado que las relaciones certificadas no incluyeron otros contratos cuyos extractos fueron remitidos, sin embargo, a este Tribunal por el IMSERSO.

En cuanto al cumplimiento por el IMSERSO de la obligación de remisión de sus contratos al Tribunal de Cuentas, debe ponerse de manifiesto que de los 122 expedientes remitidos por el IMSERSO, 102 (83%) lo fueron de oficio y 20 (17%) lo fueron a requerimiento de este Tribunal, de los cuales 13 eran de remisión obligatoria, por lo que respecto de estos últimos 13 expedientes el IMSERSO incumplió la obligación de remisión al Tribunal de Cuentas que le impone el artículo 57 del TRLCAP.

En el cuadro número 8 siguiente refleja la comparación entre la información relativa al ejercicio 2005 y la correspondiente al anterior ejercicio 2004, específicamente respecto de dicha obligación de remisión.

**CUADRO N° 8**  
**CONTRATOS REMITIDOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS**  
(importes en miles de euros)

EJERCICIO	CONTRATOS REMITIDOS DE OFICIO		CONTRATOS REMITIDOS A REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL Y QUE DEBIERON REMITIRSE DE OFICIO		OTROS CONTRATOS REMITIDOS A REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL		CONTRATOS PENDIENTES DE REMITIR	
	N°	IMPORTE	N°	IMPORTE	N°	IMPORTE	N°	IMPORTE
2004	112	76.951	11	7.244	6	498	1	522
2005	102	183.742	13	25.663	7	738	-	--

Como puede observarse, a pesar de haber descendido el número total de contratos remitidos el ejercicio 2005 (122) respecto del ejercicio 2004 (129), ha aumentado ligeramente el número de contratos en los que el IMSERSO no ha cumplido adecuadamente la obligación de remisión de oficio a este Tribunal, 13 frente a sólo 11 en el ejercicio anterior.

El Tribunal de Cuentas, además, ha detectado demoras en la remisión de 6 contratos, con incumplimiento por parte del IMSERSO del plazo de tres meses, a partir de la fecha de su formalización, previsto en el artículo 57 del TRLCAP para que deba tener lugar dicha remisión.

En definitiva, el IMSERSO ha remitido un total de 122 expedientes de contratación adjudicados durante el ejercicio 2005, por un importe global de 210.143 miles de euros, conforme se detalla en el cuadro siguiente, lo que supone el 28% del importe total contratado y remitido a este Tribunal para su fiscalización por el conjunto de las entidades de la Seguridad Social, porcentaje este último únicamente superado por la TGSS, como se detalla en el Anexo resumen de los contratos correspondientes al ejercicio 2005 remitidos al Tribunal de Cuentas por las entidades que integran la Seguridad Social, lo que es consecuencia de que, en mayor medida que el resto de las entidades, el IMSERSO instrumenta directamente el

ejercicio de sus competencias específicas a través de la contratación administrativa, particularmente en el caso de los programas de vacaciones para mayores, balnearios y reservas de plazas en residencias de mayores o de personas en situación de dependencia.

En relación con la contratación total certificada, con la salvedad señalada en el párrafo inicial de este epígrafe, el IMSERSO ha remitido el 65% de los contratos celebrados, representando en cambio el 94% del importe total certificado.

Conviene resaltar, en primer lugar, que el notable incremento experimentado en los importes de la contratación celebrada por el IMSERSO durante el período fiscalizado con respecto del período anual anterior, resulta explicado por la repercusión del contrato para la ejecución del Programa de Vacaciones para personas mayores, puesto que el celebrado en el ejercicio 2003 incluyó dos temporadas (años 2003 y 2004), y fue prorrogado en el ejercicio 2005, por lo que en los datos de la contratación correspondiente al ejercicio 2004 este contrato no tuvo repercusión económica, y ello sin perjuicio de la correcta imputación presupuestaria a cada ejercicio de los créditos utilizados.

En el siguiente cuadro se detalla, por tipos de contratos y por formas de adjudicación, la contratación remitida:

**CUADRO Nº 9**  
**CONTRATOS REMITIDOS POR EL IMSERSO, POR TIPOS DE CONTRATOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN**  
**(importes en miles de euros)**

Tipo de Contrato	Forma Adjudicación	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	3	43	28.369	91
	Procedimiento negociado	4	57	2.937	9
<b>Total Obras</b>		<b>7</b>	<b>6</b>	<b>31.306</b>	<b>15</b>
Consultoría y Asistencia y Servicios	Concurso	13	41	21.156	15
	Procedimiento negociado	19	59	121.213	85
<b>Total Consultoría y Asistencia y Servicios</b>		<b>32</b>	<b>26</b>	<b>142.369</b>	<b>68</b>
Suministro	Concurso	3	100	1.532	100
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
<b>Total Suministros</b>		<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1.532</b>	<b>1</b>
Gestión de servicios públicos	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	76	100	32.187	100
<b>Total Gestión de servicios públicos</b>		<b>76</b>	<b>62</b>	<b>32.187</b>	<b>15</b>
Privados	Concurso	2	50	342	12
	Adjudicación Directa	2	50	2.407	88
<b>Total Privados</b>		<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2.749</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL</b>		<b>122</b>	<b>100</b>	<b>210.143</b>	<b>100</b>

Finalmente, cabe añadir que el IMSERSO ha cumplido adecuadamente su deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas en lo relativo a la remisión de la documentación complementaria de los extractos de los expedientes fiscalizados, que le fue requerida en el curso de la Fiscalización.

### III.3 Selección de la muestra analizada

En la determinación de la muestra de los contratos celebrados por el IMSERSO que debían ser analizados se han aplicado criterios cuantitativos y cualitativos. En este sentido, desde el punto de vista cuantitativo, se han fiscalizado, como actuación general, los contratos de obras de importe superior a 901 y 450 miles de euros, según hubieran sido adjudicados mediante concurso o procedimiento negociado, respectivamente; mientras que en relación con los contratos de suministro, se han examinado los adjudicados mediante concurso por importe superior a 901 miles de euros y, si lo hubieran sido mediante procedimiento negociado, los de impor-

tes superiores a 300 miles de euros. Finalmente, respecto a los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios, las cuantías para su selección han sido de 901 miles de euros para los adjudicados mediante concurso, y de 300 miles de euros para los adjudicados mediante procedimiento negociado.

Por otro lado, con independencia de estos criterios cuantitativos, se han incluido también en la muestra aquellos contratos que, por la singularidad de la actividad u objeto a que se refieren, por los riesgos que en su cumplimiento pudieran presentarse, o por cualquier otra circunstancia significativa, se ha estimado que debían ser objeto de un adecuado seguimiento fiscalizador.

En consecuencia, del conjunto de la contratación recibida (122 expedientes), se ha analizado una muestra de 42 contratos, cuyo importe total ascendió a 186.731 miles de euros, lo que representa el 34% del número total de expedientes remitidos pero casi el 90% de su importe total, según se expone de forma detallada en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 10**  
**CONTRATOS DEL IMSERSO SELECCIONADOS Y ANALIZADOS**  
(en miles de euros)

Tipo de Contrato	Forma de Adjudicación	Nº	% sobre recibidos	Importe	% sobre recibidos
Obras	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	3	100	28.369	100
	Procedimiento negociado	4	100	2.937	100
<b>Total Obras:</b>		<b>7</b>	<b>100</b>	<b>31.306</b>	<b>100</b>
Consultoría y Asistencia y Servicios	Concurso	13	100	21.156	100
	Procedimiento negociado	4	21	117.879	97
<b>Total Consultoría y Asistencia y Servicios</b>		<b>17</b>	<b>53</b>	<b>139.035</b>	<b>98</b>
Suministro	Concurso	3	100	1.532	100
	Procedimiento negociado	-	-	--	-
<b>Total Suministros:</b>		<b>3</b>	<b>100</b>	<b>1.532</b>	<b>100</b>
Gestión de Servicios Públicos	Concurso	-	-	--	-
	Procedimiento negociado	11	14	12.108	38
<b>Total Gestión de Servicios Públicos:</b>		<b>11</b>	<b>14</b>	<b>12.108</b>	<b>38</b>
Privados	Concurso	2	100	342	100
	Adjudicación Directa	2	100	2.407	100
<b>Total Privados:</b>		<b>4</b>	<b>100</b>	<b>2.750</b>	<b>100</b>
<b>TOTAL</b>		<b>42</b>	<b>34</b>	<b>186.731</b>	<b>89</b>

Debe señalarse que el IMSERSO no utilizó el procedimiento restringido en ninguno de los expedientes integrantes de la muestra analizada.

#### III.4 Análisis de los diferentes tipos de contratos

En los siguientes epígrafes se analiza la contratación integrante de la muestra seleccionada. Las principales deficiencias observadas como resultado de este análisis se exponen a continuación ordenadas por tipos de contratos.

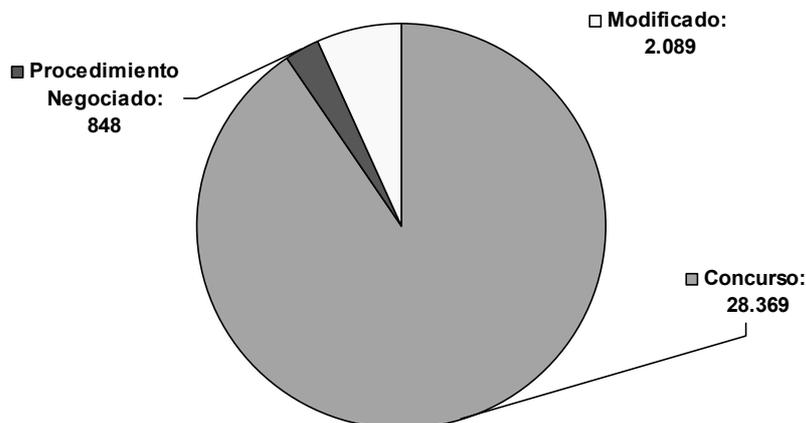
##### III.4.1 Contratos de obras

Los 7 contratos de obras celebrados por el IMSERSO en el ejercicio 2005 y remitidos a este Tribunal para su

fiscalización sumaron un importe total de 31.306 miles de euros, lo que representa el 27% de la inversión en obras del conjunto de las entidades de la Seguridad Social.

De estos 7 expedientes remitidos, 4 fueron contratos nuevos, por un importe total de 29.217 miles de euros, y los 3 restantes correspondieron a modificaciones contractuales, por importe de 2.089 miles de euros. En volumen de gasto han predominado las adjudicaciones mediante el procedimiento abierto de concurso (3 expedientes que acumularon el 95% del importe adjudicado), en tanto que las adjudicaciones mediante procedimiento negociado se han limitado a 1 expediente, que representa menos del 3% del importe adjudicado. En el siguiente gráfico se refleja esta distribución:

**Gráfico nº 3**  
**Distribución de obras por forma de adjudicación (miles de euros).**



En el cuadro siguiente se representa la evolución de la contratación de obras efectuada por el IMSERSO en el período 2002-2005. Para lograr la necesaria homogeneidad de los datos que permita su comparación, se han tenido en cuenta únicamente los contratos nuevos adjudicados en cada ejercicio (excluidos por tanto los modificados), cuyos importes de adjudicación superaron los 901 y 450 miles de euros, respecti-

vamente, según hubieran sido adjudicados mediante concurso o procedimiento negociado, debiendo significarse que ninguno de los contratos fue adjudicado mediante subasta. Se trata de importes coincidentes con los importes anteriormente mencionados y establecidos con carácter general para la selección de la muestra fiscalizada por este Tribunal, en cada uno de los ejercicios.

**CUADRO N° 11**  
**EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE OBRAS EN EL PERÍODO 2002-2005**

Ejercicio	Número	Importe Presupuesto (miles de euros)	Importe Adjudicación (miles de euros)	Promedio Bajas (%)	Baja Global (%)
2002	3	9.150	8.060	10,11	11,91
2003	2	3.474	2.978	9,33	14,28
2004	6	29.603	24.039	14,25	18,80
2005	4	32.414	29.217	7,58	9,86

Como puede observarse, destaca el incremento del número y, especialmente, del importe total de los contratos adjudicados en los dos últimos ejercicios, así como la disminución del importe de las bajas o economías obtenidas en las licitaciones realizadas durante el año 2005. Resulta significativo el contraste entre el valor de las economías, junto con su tendencia descendente, obtenidas por el IMSERSO, que efectúa la mayor parte de las adjudicaciones mediante concurso y nunca por subasta, y el valor e incremento de las economías obtenidas en cambio por otras entidades que utilizan la subasta como forma habitual de adjudicación de las obras. A este respecto conviene señalar que durante el mismo período de tiempo, años 2002 a 2005, el promedio de las economías obtenidas por la Tesorería General de la Seguridad Social, que adjudicó la práctica totalidad de las obras por subasta pública, se incrementó desde el 23% al 34% de los correspondientes presupuestos de licitación.

La disminución de los porcentajes de baja en las licitaciones efectuadas por el IMSERSO destaca particularmente en el año 2005, objeto de la presente Fiscalización, especialmente comparándolo con el año 2004 anterior en el que se contrató un volumen similar de obra. Cabe, asimismo, relacionar la disminución de las economías en un 50%, tanto en promedio como globalmente, con la utilización de la tramitación urgente en las tres principales licitaciones del año 2005 y su posible efecto restrictivo de la concurrencia.

Se han analizado 7 expedientes de contratación, que son la totalidad de los remitidos por el IMSERSO. Como resultado de este análisis, pueden señalarse las siguientes incidencias:

a) En los contratos de obra nueva adjudicados mediante concurso público:

Los contratos analizados tuvieron por objeto, respectivamente, la construcción del Centro Estatal de

referencia de atención socio-sanitaria a personas con enfermedades raras y sus familias en Burgos, la construcción del Centro Estatal de referencia de atención socio-sanitaria a personas con enfermedad de Alzheimer y otras demencias en Salamanca, y la construcción del Centro Estatal de atención a personas con grave discapacidad en San Andrés de Rabanedo, en León.

Los tres contratos fueron adjudicados mediante concurso público, los tres de tramitación urgente, y sus respectivos importes fueron semejantes, excediendo el precio de cada contrato de 9.000 miles de euros. También en los tres contratos el plazo de ejecución fue fijado en 18 meses.

Cabe añadir que, en los tres casos, el IMSERSO contrató, también mediante concurso público, la redacción de los proyectos y la dirección de las obras.

— El artículo 75.2 del TRLCAP establece que deberá justificarse en el expediente la elección del procedimiento y de la forma de adjudicación utilizados. En los contratos de obras, respecto de los cuales el TRLCAP ha establecido como formas normales de adjudicación tanto el concurso como la subasta, la elección de una u otra forma de adjudicación, que implica el ejercicio evidente de una facultad discrecional por parte del órgano de contratación, debe motivarse, bien justificando la conveniencia para el interés público de que la selección del contratista se efectúe exclusivamente en atención a la oferta cuyo precio sea más bajo, utilizando entonces la subasta, o bien por el contrario, atendiendo también a otros criterios distintos del precio, como los que, de forma no exhaustiva, contempla el artículo 85 del TRLCAP, mediante la utilización del concurso público.

A juicio de este Tribunal, la justificación de la utilización del concurso sustentada en que dicha forma de adjudicación es garantía de la máxima publicidad de la licitación y de la mayor calidad del producto final y del

proceso de ejecución, sin mayores precisiones, como ha hecho el IMSERSO en estos contratos, no resulta suficiente, por cuanto ambos objetivos de publicidad y calidad son perfectamente compatibles con la adjudicación mediante subasta pública, máxime teniendo en cuenta que la redacción de los proyectos de las obras y su dirección facultativa fueron objeto en todos los casos de contratos de consultoría independientes. Aunque los supuestos a que se refiere al artículo 85 del TRLCAP para justificar la utilización del concurso no tienen carácter exhaustivo, lo cierto es que en este caso los criterios utilizados por el IMSERSO no son ni siquiera análogos a los relacionados en ese artículo.

En particular debe destacarse la utilización de la «calidad del Programa de construcción que asegure su ejecución en el plazo total y en las anualidades previstas» como criterio de adjudicación de estos concursos. Ambos objetivos, el cumplimiento del plazo total y de las anualidades previstas, resultaron incumplidos en la práctica, como se refleja más adelante. Esto evidencia la ineficacia del citado criterio, que junto con otros de parecida índole, motivaron primero la elección del concurso como forma de adjudicación e incluso, después, la selección del adjudicatario.

— A su vez, la justificación de la utilización de la tramitación de urgencia en razones de cumplimiento de los objetivos presupuestarios de gasto y para anticipar la entrada en funcionamiento de los Centros asistenciales, a juicio del Tribunal tampoco resulta suficiente.

En efecto, en cuanto se refiere al cumplimiento de los objetivos presupuestarios respecto del ejercicio 2005, que en todo caso, en opinión de este Tribunal, no justifica la utilización de un procedimiento excepcional como es la tramitación urgente, conviene resaltar la excepcional premura con la que se sucedieron los trámites administrativos del expediente contractual, pues en la última quincena de diciembre de 2005, plazo que en los casos de los Centros de León y de Salamanca quedó reducido a los días 28 a 31 de diciembre, se cumplieron los siguientes trámites y actuaciones materiales:

- la propuesta de adjudicación de la Mesa,
- la Resolución de Adjudicación,
- la notificación al contratista,
- la constitución por el contratista de la garantía definitiva,
- la comprobación del replanteo,
- la orden de inicio de las obras,
- la constitución por el contratista de garantías correspondientes a acopios,
- la facturación de los citados acopios y su justificación y reclamación,
- la expedición y tramitación administrativa de la certificación ordinaria n.º 1 relativa a los citados acopios, y
- el reconocimiento de la obligación.

Todo ello permitió el cumplimiento de los objetivos presupuestarios perseguidos, mediante la contabilización el mismo día 31 de diciembre de 2005 de los correspondientes documentos contables ADOK, comprensivos de las propuestas de pago —que se justificaron por el IMSERSO en los acopios realizados por los adjudicatarios— correspondientes a los importes íntegros de los créditos que habían sido reservados en cada caso para la anualidad de 2005, en el momento previo a la aprobación del gasto, sin reducir siquiera los importes de citada anualidad en proporción a las economías de la licitación.

Igualmente, a final del ejercicio 2006 se abonaron certificaciones que incluyeron nuevos pagos a cuenta por acopios y por instalaciones y equipos, por importes muy significativos, que en uno de los contratos superaron incluso el importe de la obra ejecutada hasta ese momento, como se indica más adelante al analizar los retrasos en la ejecución de las obras, llegando a agotar prácticamente los créditos reservados para esa anualidad, compensando así, a efectos presupuestarios, el bajo grado de ejecución de las obras.

A juicio de este Tribunal, semejante premura conlleva el riesgo de que los citados trámites se conviertan en meros formulismos, en perjuicio del rigor y calidad exigibles en el contenido material de cada uno de tales trámites, lo que en el caso del abono de acopios pudiera constituir, además, un procedimiento irregular para alcanzar un grado más elevado de ejecución presupuestaria.

A todo ello debe añadirse, además, que el pago de los acopios no estaba previsto en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares, como exige el artículo 145.2 del TRLCAP. Esta deficiencia, que fue puesta de manifiesto por la Intervención Delegada de la IGSS en el trámite de fiscalización previa del reconocimiento de la obligación correspondiente, dio lugar incluso a que el IMSERSO, con fecha 20 de diciembre de 2006, modificase los contratos para introducir, extemporáneamente, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, la posibilidad de abonar los citados acopios<sup>58</sup>.

— Por otra parte, a la vista de la ejecución seguida por las obras, la tramitación urgente de los expedientes de contratación, que el IMSERSO fundamentó también en la necesidad de anticipar la entrada en funciona-

<sup>58</sup> El Director General del IMSERSO ha alegado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99.3 del TRLCAP «el pago de trabajos preparatorios o acopios se constituye como un derecho del contratista y no como una potestad discrecional de la Administración, de modo que si se cumplen las condiciones reglamentariamente establecidas y si se garantizan los acopios, la Administración no puede frustrar este derecho». No se puede aceptar esta alegación pues, como se señala en el Informe de Fiscalización, el pago de acopios está condicionado, no ya reglamentariamente, sino por el propio TRLCAP en sus artículos 99.3 y 145.1, a su adecuada previsión en el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato, lo que no ocurrió en ninguno de los contratos analizados, que hubieron de modificarse para posibilitar la segunda certificación de acopios.

miento de los nuevos Centros asistenciales, debe calificarse como claramente ineficaz, puesto que en ninguno de los tres casos las obras han concluido en el plazo contractual previsto de 18 meses, que finalizaba el día 1 de julio de 2007, habiendo acumulado por el contrario considerables retrasos.

Estos retrasos fueron los siguientes:

- En el contrato para la construcción del Centro Estatal de referencia de atención socio-sanitaria a personas con enfermedades raras y sus familias, en Burgos, la certificación de obra número 12, de noviembre de 2006, acredita que, cuando habían transcurrido prácticamente las dos terceras partes del plazo total de ejecución y según el cronograma de ejecución de la obra debería haberse superado el 60% del total, la obra realmente ejecutada representaba únicamente el 8,78% del precio del contrato, mientras que los abonos a cuenta por acopios y por instalaciones y equipos incluidos en las certificaciones número 1 y 12, ascendían al 15% del propio precio.

- En el contrato para la construcción del Centro Estatal de referencia de atención socio-sanitaria a personas con enfermedad de Alzheimer y otras demencias, en Salamanca, en la certificación de obra número 12, de noviembre de 2006, la obra realmente ejecutada representaba el 23,68% del precio del contrato, mientras que los abonos a cuenta por acopios de materiales ascendían al 37,41% del precio.

- Finalmente, en la construcción del Centro Estatal de atención a personas con grave discapacidad en San Andrés de Rabanedo, en León, en la certificación de obra número 12, de noviembre de 2006, la obra realmente ejecutada representaba el 34,22% del precio del contrato, mientras que los abonos a cuenta por acopios de materiales ascendían al 28,51% del precio.

b) En los contratos de obras adjudicados mediante procedimiento negociado:

El contrato cuyo objeto fue la realización de las «obras complementarias en el Centro de Recuperación de Minusválidos Físicos (CRMF), de Bergondo (A Coruña)», fue el único adjudicado por el IMSERSO en el ejercicio 2005 mediante procedimiento negociado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 141. d) del TRLCAP, lo que fue justificado por el IMSERSO en su carácter de obra complementaria de otra obra que, a su vez, fue objeto de un contrato anterior adjudicado mediante concurso público.

El contrato principal, que incluyó la redacción del proyecto, la dirección facultativa y la ejecución de las obras de construcción del CRMF de Bergondo, había sido adjudicado mediante concurso en el año 1999 y en el curso de su ejecución experimentó numerosas vicisitudes (sucesivas ampliaciones de plazo, una modificación —con incremento del precio del contrato en un 19,27%— y una suspensión temporal de la obra),

que prolongaron la ejecución de las obras contratadas hasta el año 2006, cuando inicialmente estaba previsto un plazo de 3 meses para la redacción del proyecto y de 2 años para la ejecución material de la obra, por lo que debió estar concluida en el transcurso del año 2002.

La obra complementaria, cuyo importe alcanzó el 13% del precio del contrato principal, se justificó en el cambio de la tipología de las personas usuarias del Centro, pasando a destinarse el 50% de las camas a personas con daño cerebral de más de 45 años, así como en mejoras de determinadas instalaciones. A juicio de este Tribunal, estas obras, calificadas por el IMSERSO como complementarias, hubieran tenido mejor encaje legal en el artículo 101 del TRLCAP, que regula la modificación de los contratos administrativos, al tratarse de modificar el objeto del contrato por cambiar la necesidad que se pretendía satisfacer.

Debe tenerse en cuenta que si el IMSERSO hubiese calificado estas pretendidas obras complementarias como un verdadero segundo modificado, el importe acumulado de ambos modificados habría sobrepasado ampliamente el 20% del precio del contrato primitivo, constituyendo una causa de resolución del contrato, potestativa para el contratista, como establece el artículo 149. e) del TRLCAP. Asimismo, puesto que el precio del contrato primitivo superaba los 6 millones de euros, habría resultado necesario el previo informe del Consejo de Estado para la modificación del contrato, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 59.3 del TRLCAP, trámite que eludió el IMSERSO al calificar incorrectamente la obra como complementaria y no como modificado.

c) En los expedientes de modificación de contratos anteriores:

Se han analizado 3 expedientes correspondientes a modificaciones de contratos celebrados en ejercicios anteriores, que han representado un gasto conjunto de 344 miles de euros, habiéndose observado lo siguiente:

— Las modificaciones contractuales siguen siendo excesivamente frecuentes en la contratación de las obras realizadas por el IMSERSO. Estas modificaciones contractuales han sido habitualmente motivadas en la concurrencia de circunstancias que, al menos en parte, pudieron y debieron haberse previsto al realizar los correspondientes proyectos iniciales y en el trámite de la planificación de las obras. Así, en dos de los expedientes analizados las modificaciones estuvieron motivadas en problemas del terreno no detectados en el oportuno estudio geotécnico y en uno de ellos, además, en la concurrencia de circunstancias exteriores claramente preexistentes, como el ruido de un aeropuerto cercano.

En el tercero de los modificados analizados, si bien su motivación en el expediente resulta formalmente adecuada, no puede dejar de señalarse que se trata de la

segunda modificación de la «obra de ampliación y remodelación del CAMF de Alcuéscar (Cáceres)» la cual, asimismo, había dado lugar a una obra complementaria, de forma que el precio del contrato primitivo resultó incrementado en un 19% por la suma de los dos reformados, en un 17% por la obra complementaria y, finalmente, por un 9% adicional que figura incluido en la liquidación final, por exceso de mediciones. Con todo ello, resulta que la obra realizada experimentó un incremento de su coste total del 45% respecto de la cifra inicial.

A todo ello habría que añadir el pago de intereses de demora que hubo de abonar el IMSERSO al contratista por el retraso en el pago de certificaciones de esta misma obra, como ya fue puesto anteriormente de manifiesto por este Tribunal<sup>59</sup>.

— Por último, en uno de los expedientes citados, el IMSERSO no ha acreditado haber solicitado el Informe de contenido presupuestario de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda a que se refiere el artículo 101.3 del TRLCAP, necesario en las modificaciones contractuales de aquellos contratos de importe superior a 6.010.121,04 de euros, excluido IVA, que supongan un incremento acumulado del precio del contrato superior al 10% del precio primitivo, circunstancias concurrentes en este contrato.

#### III.4.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios

El IMSERSO ha remitido a este Tribunal un total de 32 contratos de consultoría y asistencia y de servicios. El importe global de estos contratos fue de 142.368 miles de euros, lo que representa el 68% de la contratación total remitida por el IMSERSO.

A su vez, el citado importe de 142.368 miles de euros representa el 43% del importe total de los contratos de este tipo remitidos por el conjunto de las entidades de la Seguridad Social a este Tribunal para su fiscalización, la cifra más alta en el ámbito de la Seguridad Social, superior incluso a las correspondientes a la TGSS y a la GISS. Como ha quedado apuntado anteriormente este elevado importe de gasto corresponde en un 80% a un único expediente, cuyo objeto fue la prórroga del Programa de Vacaciones para personas mayores, para las temporadas 2005-2006 y 2006-2007, en lo que constituye el contrato de mayor importe de los celebrados en el ámbito de la Seguridad Social en el ejercicio 2005.

El concurso fue empleado como forma de adjudicación de estos 32 contratos en 13 ocasiones, por un importe de 21.156 miles de euros, lo que únicamente representa el 15% del total contratado.

En 2 expedientes se siguió el procedimiento negociado por importe de 240 miles de euros, otros 5 expedientes, por un importe de 559 miles de euros, correspondieron a modificados de contratos anteriores y, finalmente, los 12 expedientes restantes fueron prórrogas de contratos celebrados con anterioridad, entre ellas el expediente acabado de citar, por un importe total de 120.413 miles de euros.

El aparentemente bajo porcentaje de contratos adjudicados mediante concurso público, y por tanto con todas las garantías de publicidad y concurrencia, debe relativizarse considerando que la práctica totalidad de las prórrogas tramitadas corresponden a contratos adjudicados anteriormente también mediante concurso público y en los que la posibilidad de prórroga estaba prevista en los pliegos de cláusulas que rigieron las respectivas convocatorias.

Se ha analizado una muestra de 11 contratos, el 34% de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios remitidos por el IMSERSO, por un importe conjunto de 139.035 miles de euros, lo que supone el 97% del importe total de los contratos de este tipo remitidos por el IMSERSO. Del análisis realizado cabe destacar las siguientes incidencias:

##### a) De carácter general:

— Los artículos 67 y 68 del RGLCAP establecen el contenido mínimo de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, en relación con cada tipo de contrato, así como el contenido de los pliegos de prescripciones técnicas particulares, los cuales, en ningún caso, deberían contener previsiones propias de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, conforme taxativamente dispone, en su apartado 3, el propio artículo 68 del RGLCAP.

Esta deficiencia se ha apreciado en dos contratos, en uno de los cuales, de contratación centralizada, la inclusión en el pliego de prescripciones técnicas particulares de cláusulas propias del pliego de cláusulas administrativas particulares, como pueden ser la obligación de confidencialidad, el régimen de pagos, el sistema de valoración de las ofertas o el régimen de subcontratación, podría incluso entrar en una posible contradicción con el pliego de cláusulas administrativas particulares que reguló el correspondiente concurso de determinación de tipo, convocado por la Dirección General de Patrimonio del Estado.

— En cuanto a los contratos adjudicados mediante concurso, este Tribunal ha detectado deficiencias que afectan o hacen referencia a la determinación y posterior aplicación de los criterios objetivos de adjudicación<sup>60</sup>. Estas deficiencias han podido ser observadas,

<sup>59</sup> Ver al respecto el Informe de Fiscalización sobre la contratación del Sector Público Estatal, correspondiente al ejercicio 2004, aprobado por el Pleno de este Tribunal en su sesión del 21 de diciembre de 2006.

<sup>60</sup> Ver a estos efectos el «Informe de Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 26 de abril de 2007.

con distinto grado de incidencia, tanto en contratos de consultoría y asistencia y de servicios, como en contratos de obras y de suministro, y afectan, principalmente, a los siguientes aspectos:

- Improcedente utilización de características de las empresas como criterios de adjudicación, en lugar de sólo como medios de acreditación de la solvencia de los licitadores, en contra de lo dispuesto en los artículos 15 y 86 del TRLCAP.

- Utilización indebida, como criterio de adjudicación, de las mejoras que pudieran ofertar los licitadores, al hacerse sin la determinación previa de su posible contenido y de su extensión, en perjuicio de la objetividad que exige el artículo 86 del TRLCAP.

- Falta de precisión previa, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, del método de valoración y de ponderación de cada criterio de adjudicación, lo que también disminuye la exigible objetividad y constituye un riesgo para la transparencia de la adjudicación.

- Uso de métodos o fórmulas de valoración o de ponderación de los criterios, particularmente del criterio económico, que en determinadas circunstancias pudieran alterar la importancia relativa asignada previamente a dichos criterios en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 86.2 del TRLCAP, al tiempo que produce efectos contrarios a los principios de eficiencia y economía.

- Adjudicación de contratos mediante concurso, en los que el IMSERSO no estableció el sistema de bajas temerarias o desproporcionadas que prevé el artículo 86.3 del TRLCAP para aquellos contratos en los que el precio sea uno de los criterios de adjudicación (como de hecho ocurre en la totalidad de los concursos analizados)<sup>61</sup>.

— El IMSERSO no ha efectuado la publicación en el DOUE de la adjudicación de un contrato en el que dicha publicación era preceptiva, de acuerdo con lo dis-

<sup>61</sup> El Director General del IMSERSO ha alegado, en relación con esta deficiencia, que la propia Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su Informe 48/01, de 30 de enero de 2002, interpretó que la aplicación en los concursos de criterios para determinar si las proposiciones pueden o no ser cumplidas por su carácter desproporcionado o temerario siempre es una facultad potestativa para el órgano de contratación. Este criterio no es compartido por el Tribunal de Cuentas, puesto que el párrafo segundo del artículo 86.3 del TRLCAP establece con claridad el carácter preceptivo del señalamiento de criterios para apreciar la citada temeridad cuando el precio es uno de los criterios de adjudicación, como ha sido puesto de manifiesto en anteriores Informes de Fiscalización.

No obstante, cabe añadir que la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, actualmente en período de «vacatio legis», establece en su artículo 136 el carácter potestativo del establecimiento de parámetros o criterios objetivos para determinar la temeridad, tanto en el caso de que el precio sea el único criterio de adjudicación (situación equivalente a la actual subasta), como en el caso de utilización de más de un criterio de adjudicación (equivalente al actual concurso).

puesto en el artículo 93.2, en relación con los artículos 203 y 204, todos del TRLCAP.

— Cabe señalar que en el único contrato del IMSERSO, de los que figuran incluidos en la muestra analizada, que fue adjudicado mediante procedimiento negociado, la utilización de este procedimiento de adjudicación estuvo motivada en tratarse de un supuesto de contratación centralizada de servicios informáticos, previsto en el artículo 199 del TRLCAP. En este contrato el IMSERSO promovió la concurrencia y recibió ofertas de hasta 5 empresas previamente catalogadas, actuando al amparo de lo dispuesto en el artículo 193.6 del RGLCAP, habiendo obtenido gracias a ello una economía del 12,40%, lo que a juicio de este Tribunal debe valorarse muy positivamente.

— En un contrato no consta en el expediente el cumplimiento del trámite que prevé el artículo 71 del RGLCAP, relativo a la obligatoriedad del Informe de la Asesoría Jurídica sobre el documento de formalización del contrato.

— En otro contrato este Tribunal ha constatado retrasos en los abonos a cuenta correspondientes a varias mensualidades, con incumplimiento por el IMSERSO de lo dispuesto en el artículo 99 del TRLCAP.

— En general, los pliegos de cláusulas administrativas particulares no incluyeron, en el apartado correspondiente a las obligaciones del contratista, como condición integrante del régimen de pagos a que se refiere el artículo 67.2.ñ) del RGLCAP, la exigencia de que los contratistas se encuentren al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social, durante toda la vida del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 del TRLGSS, en la redacción dada al mismo por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, lo que se hace extensivo a los restantes tipos de contratos celebrados por el IMSERSO.

b) Análisis específico de la prórroga del denominado Programa de Vacaciones de carácter social del IMSERSO:

Atención especial merece el expediente cuyo objeto fue la prórroga del Programa de Vacaciones para mayores y para el mantenimiento del empleo en zonas turísticas para las temporadas 2005/2006 y 2006/2007. El importe conjunto de este Programa para las dos temporadas fue de 115.039 miles de euros, figurando incluida ya la revisión de precios correspondiente a la segunda temporada.

El pliego de cláusulas administrativas del contrato previó que el contrato podría prorrogarse por un período de duración igual al inicial del contrato, es decir, durante dos nuevas anualidades (2005-2006 y 2006-2007). De acuerdo con ello, la UTE adjudicataria del contrato mostró su conformidad con la prórroga para la tercera y cuarta temporada, si bien la determinación precisa del

precio correspondiente a la cuarta temporadas (2006-2007) quedaba pendiente de la revisión de precios que resultase de la variación del Índice de Precios al Consumo aplicable a realizar, como así se hizo, mediante la oportuna Addenda al documento de formalización de la propia prórroga.

En consecuencia, la duración de la prórroga abarcó dos temporadas, de forma que la ejecución de la cuarta campaña (temporada 2006-2007) resultaba obligatoria para ambas partes, sin necesidad de nuevo consentimiento y sin perjuicio de la revisión de precios que, en su caso, fuese necesaria.

Pese a ello, el IMSERSO, en algunos de los documentos del expediente de prórroga y en la totalidad del expediente de gasto correspondiente, incluyendo el certificado de existencia de crédito, la fiscalización limitada previa y la aprobación del gasto, hizo referencia exclusivamente a la tercera temporada (2005-2006), primera de las de la prórroga.

Igualmente, la preceptiva autorización de la prórroga por parte del Consejo de Ministros, que se produjo el día 22 de julio de 2005, contempló únicamente esta tercera temporada, sin incluir la cuarta.

En consecuencia, la prórroga del Programa de Vacaciones, formalizada el día 4 de agosto de 2005, careció de la autorización del Consejo de Ministros y del soporte del correspondiente expediente de gasto (certificado de existencia de crédito, acreditación del cumplimiento de los límites presupuestarios derivados del carácter plurianual, fiscalización previa, aprobación del gasto y adecuada contabilización), que abarcase la totalidad del compromiso contractual adquirido, graves carencias que habrían requerido la subsanación de los defectos del expediente y su convalidación por el Consejo de Ministros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley General Presupuestaria.

Sin embargo, debe añadirse que, con anterioridad al inicio de la ejecución de segunda temporada de la prórroga y una vez cuantificada la revisión de precios aplicable, el IMSERSO solicitó la autorización por el Consejo de Ministros del gasto total correspondiente a dicha segunda temporada de la prórroga, que fue concedida el día 7 de julio de 2006, y a continuación tramitó el expediente de gasto, por lo que cabría considerar tácitamente subsanada aquella deficiencia.

En todo caso, la deficiente tramitación por el IMSERSO de la prórroga del Programa de Vacaciones, al permitir interpretaciones contradictorias respecto de su duración, en perjuicio del principio de seguridad jurídica, pudo, eventualmente, producir importantes efectos en la vida del contrato y en las obligaciones y facultades de ambas partes contratantes, y ello considerando el carácter potestativo de las prórrogas y, en particular, el riesgo de que a las empresas adjudicatarias pudiesen ser sancionadas con una prohibición de contratar con la Administración.

En este sentido, debe recordarse que las cuatro empresas integrantes de la UTE adjudicataria del

contrato, fueron en su día sancionadas por el Tribunal de Defensa de la Competencia por prácticas restrictivas de la libre competencia, prohibidas por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, prácticas realizadas en el marco de este mismo Programa de Vacaciones para personas mayores durante los años 1995 a 1997, según denunció este Tribunal de Cuentas en los Informes de Fiscalización correspondientes a la contratación de los citados años. La sanción impuesta fue recurrida ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en la actualidad se encuentra pendiente de Sentencia<sup>62</sup>.

Como ya se puso de manifiesto en el Informe de Fiscalización de la Contratación del Sector Público estatal correspondiente al ejercicio 2004, si la sanción recaída adquiriese firmeza en sede judicial podría llevar aparejada la prohibición a las citadas empresas de contratar con la Administración, durante un plazo máximo de cinco años, conforme se dispone en los artículos 20. d) y 21 del TRLCAP, pero podría ocurrir que esta prohibición sobrevenida quedase en la práctica sin eficacia, con el IMSERSO como colaborador necesario de su inaplicación, como consecuencia de la contratación plurianual del Programa de Vacaciones acabada de analizar.

Al mismo tiempo, no se puede desconocer la importante repercusión que tendría una prohibición de contratar con la Administración para las citadas empresas en lo referente a la ejecución, no sólo del Programa de Vacaciones tradicional, sino también del Programa experimental de ocio y cultura, a través de la oferta de viajes y participación en conmemoraciones culturales, programa este último iniciado por el IMSERSO en el ejercicio 2005, objeto de la presente Fiscalización, en beneficio del mismo colectivo de personas mayores, y del que resultó también adjudicataria otra UTE constituida por las mismas cuatro empresas.

### III.4.3 Contratos de suministro

El IMSERSO ha remitido a este Tribunal 3 expedientes de contratación de suministros, por un importe total de 1.532 miles de euros, lo que representa menos

<sup>62</sup> Durante la fase final de elaboración de este Informe, este Tribunal de Cuentas ha tenido conocimiento de que el Tribunal Supremo, mediante Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 14 de febrero de 2006, de 24 de octubre de 2006, de 20 de diciembre de 2006 y, la última de ellas, de 18 de diciembre de 2007, ha desestimado los recursos interpuestos por las empresas adjudicatarias, adquiriendo así firmeza las sanciones impuestas por el Tribunal de Defensa de la Competencia.

Cabe añadir que en las Resoluciones de ejecución de sentencia dictadas por este último Tribunal no consta pronunciamiento expreso respecto de la iniciación del procedimiento para la declaración de prohibición de contratar con la Administración de las empresas sancionadas, tal y como prevé el artículo 21 del TRLCAP, en los términos específicos indicados por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe 17/02, de 18 de abril de 2002, «Acuerdo sobre criterios interpretativos en la aplicación de la prohibición de contratar prevista en la letra d) del artículo 20 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

del 1% de la contratación remitida por esta Entidad Gestora y sólo el 4% del conjunto del gasto en la contratación de suministros, efectuado por todas las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

Los 3 expedientes remitidos, todos ellos adjudicados mediante concurso público, han sido incluidos en la muestra fiscalizada.

Los objetos de estos contratos fueron, respectivamente, el suministro de víveres en el Centro de Atención de Minusválidos Físicos (CAMF) de Ferrol y el suministro de mobiliario y decoración de los Centros de Recuperación de Minusválidos Físicos (CRMF) de Bergondo (La Coruña) y Albacete.

— En el contrato de suministro de víveres del CAMF de Ferrol, se han observado las siguientes incidencias:

- Al tratarse de un contrato de suministro cuyo precio se determinó en función de precios unitarios, el importe de la garantía definitiva debió ser el 4% del presupuesto base de licitación, como establece el artículo 36.1 del TRLCAP, en lugar del importe correspondiente al 4% del precio máximo de adjudicación, que fue el establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares, calculado asimismo en función de los precios unitarios ofertados y de las cantidades máximas estimadas, previstas para cada partida en el pliego de prescripciones técnicas del contrato.

A juicio de este Tribunal, en contratos de esta naturaleza, típicos de suministro (del artículo 172.1. a) del TRLCAP), las cantidades máximas de cada partida debieran ser tenidas en cuenta, como cantidades meramente estimadas, a los únicos efectos de la ponderación del precio como criterio de adjudicación.

- El IMSERSO no publicó ni la convocatoria del concurso ni la adjudicación en el DOUE, publicaciones que resultaban preceptivas al tratarse de un contrato cuyo presupuesto superaba la cuantía de 154.014 euros, IVA excluido, incumpliendo con ello lo dispuesto en los artículos 177.2 y 93.2 del TRLCAP, aplicables a los contratos celebrados por las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

- Uno de los criterios de adjudicación establecido fue la reducción «justificada» de los plazos máximos de entrega previstos en el pliego de prescripciones técnicas particulares. Sin embargo, en el informe de valoración de las ofertas no se hace referencia alguna a la justificación y razonabilidad de las reducciones ofertadas por los licitadores, que, en algunos lotes, fueron determinantes de la adjudicación, con el consiguiente incumplimiento de lo establecido en el artículo 88 del TRLCAP.

- Los documentos de formalización de los contratos de cada uno de los lotes en que se dividió el expediente únicamente reflejaron el importe máximo de los suministros, pero no los precios unitarios, remitiéndose para su determinación a las ofertas de los adjudicatarios,

incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 71.3.c) del RGLCAP<sup>63</sup>.

- No ha quedado acreditada en este contrato la intervención en la comprobación material de la inversión o, en su caso, la comunicación de la Intervención General de la Seguridad Social declinando su asistencia potestativa al acto de recepción, como exige el artículo 25 del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno de la Intervención General de la Seguridad Social.

— En los contratos de suministro de mobiliario a los CRMF de Bergondo y de Albacete, los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares debieron ser informados por la Asesoría Jurídica, como dispone el artículo 49 del TRLCAP, no siendo suficiente a este respecto la certificación del órgano de contratación de haberse ajustado dichos pliegos a un Pliego tipo previamente informado, por cuanto en este último no se especificaban los criterios objetivos de adjudicación aplicables a cada uno de los dos contratos en particular.

Cabe señalar que en estos contratos, además del precio, se establecieron unos criterios de adjudicación, como el plazo de garantía y la asistencia técnica o servicio post venta, que resultaban aplicables a suministros tan heterogéneos como mobiliario general, sillas de ruedas o lencería, criterios que a juicio de este Tribunal, resultan carentes de la necesaria razonabilidad, lo que podría haberse evitado si los criterios de adjudicación hubiesen sido adecuadamente informados por la Asesoría Jurídica.

Así, se tuvieron en cuenta, con puntuaciones incluso significativas, plazos de garantía que resultaban mayores en su duración cuanto más fácilmente deteriorables por el uso eran los bienes a suministrar, por lo que alcanzaron los 10 años en lotes de lencería o de vajillas o pequeño menaje de cocina, así como también fue valorada la asistencia técnica en plazos inferiores a 24 horas en lotes de lencería o de cortinas y colchas.

— Finalmente, también en los 3 contratos analizados, la fórmula prevista en los pliegos para la valoración del criterio del precio fue la habitualmente utilizada por el IMSERSO, que ya ha sido criticada en el presente Informe, al no ponderar las bajas respecto del precio de licitación máximo, sino respecto de la oferta más económica, lo que pudo dar lugar a resultados desproporcionados y no fue acorde con los principios de economía y eficiencia.

<sup>63</sup> El Director General del IMSERSO señala en sus alegaciones que mediante esta remisión resulta suficientemente cumplimentado, en este aspecto, el artículo 71 del RGLCAP. No se puede aceptar esta alegación, puesto que el citado artículo 71 del RGLCAP, en su apartado 3.c), establece taxativamente que el documento de formalización de los contratos contendrá «el precio cierto que ha de abonar la Administración» como una de las menciones necesarias con carácter general para todos los contratos, y, en todo caso, el citado documento de formalización no se puede reducir a un mero compendio de remisiones a otros documentos del expediente de contratación, sin desvirtuar con ello su función de contribuir a la mayor certeza y seguridad jurídica de los derechos y obligaciones derivados del contrato.

### III.4.4 Contratos de gestión de servicios públicos

El IMSERSO ha remitido un total de 76 contratos de gestión de servicios públicos correspondientes al ejercicio 2005, por un importe de 32.187 miles de euros, lo que representa el 82% del importe de los contratos de esta naturaleza remitidos por las distintas entidades de la Seguridad Social.

De los 76 contratos remitidos, 48 fueron celebrados en ejecución del Programa de Termalismo Social del ejercicio fiscalizado, por un importe acumulado de 17.218 miles de euros. La Orden del, entonces, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 15 de marzo de 1989, establece y regula el Servicio de Termalismo Social del IMSERSO, especificando que se prestará en régimen de concierto.

Además de estos 48 contratos, el IMSERSO remitió otros 28 cuyo objeto ha sido la reserva y ocupación de plazas en Centros y Residencias especializados en la realización de este tipo de servicios a la población atendida por el Instituto, todos ellos, a excepción de uno adjudicado por procedimiento negociado, correspondientes a prórrogas de contratos anteriores.

La totalidad de los contratos del Programa de Termalismo Social fueron adjudicados por el procedimiento negociado, al amparo del artículo 159.2.a) del TRLCAP, ya que, según motivó el IMSERSO en los respectivos expedientes, los servicios objeto de cada contrato —el tratamiento o estancia en un balneario concreto de una localidad determinada— no hacían posible la promoción de la concurrencia.

En la muestra seleccionada, constituida por 11 contratos, por importe de 12.108 miles de euros, las principales incidencias observadas han sido las siguientes:

— La contratación del Programa de Termalismo fue llevada a cabo por el IMSERSO, como ya ocurrió en los ejercicios precedentes, sin la autorización del Consejo de Ministros prevista en el artículo 12 del TRLCAP, y ello a pesar de que el importe total del Programa en el ejercicio 2005 superó los 17.218 miles de euros.

Por ello, aunque cada uno de los distintos procedimientos negociados tramitados en ejecución de este Programa anual de Termalismo tuvieron, lógicamente, importes inferiores a dicha cifra, su contratación independiente constituyó un supuesto de fraccionamiento del objeto del contrato, contraviniendo con ello el IMSERSO lo dispuesto en el artículo 68.2 TRLCAP. Con dicha actuación el IMSERSO eludió el cumplimiento de un requisito para el ejercicio de la competencia administrativa —la expresada autorización del Consejo de Ministros— requisito que se deriva de las necesarias exigencias de control de la actividad de los órganos sujetos a vínculos de jerarquía o de tutela<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> No se puede aceptar la alegación del Director General del IMSERSO relativa al pretendido carácter individual e independiente, a los efectos previstos en el artículo 68 del TRLCAP, de los con-

— Asimismo, como ya ha manifestado anteriormente este Tribunal, en todos los contratos de gestión de servicios públicos que han sido analizados, tanto los relativos al Programa de Termalismo Social, como el único de nueva adjudicación referido a la reserva y ocupación de plazas en una residencia para personas con gran dependencia en Córdoba, se establecieron en los pliegos unas garantías definitivas inferiores al 1% del precio del correspondiente contrato. A este respecto debe señalarse que, aunque el órgano de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 TRLCAP, tiene libertad para fijar el importe de las garantías «en función de la naturaleza, importancia o duración del servicio», la garantía concretamente fijada por el IMSERSO en estos contratos resulta muy inferior a la que la propia normativa considera normal y exige en la generalidad de los contratos (el 4%).

— En los contratos del Programa de Termalismo Social, los pliegos de prescripciones técnicas particulares incluyeron cláusulas propias de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, como el régimen de pagos, las indemnizaciones en caso de incumplimiento o la documentación técnica a aportar por las empresas, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 68.3 del TRLCAP.

— En el contrato acabado de citar cuyo objeto fue la «Reserva y ocupación de 30 plazas para personas con gran dependencia en una residencia asistida de Cabra (Córdoba)», el IMSERSO omitió publicar en el BOE su adjudicación, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 93.3 del TRLCAP.

— Mención especial merece el expediente cuyo objeto fue la «reserva y ocupación de plazas residenciales, para personas mayores dependientes, en la residencia de La Bañeza (León)», ampliamente analizado en el Informe de Fiscalización correspondiente a la contratación celebrada por las entidades del Sector Público

tratos derivados del «Programa de Termalismo Social», por cuanto resulta evidente el carácter unitario del objeto de los citados contratos, que conforman en su conjunto el propio «Programa de Termalismo Social», que lleva a cabo ese Instituto cada temporada; carácter unitario que, sin embargo, sí habría permitido su fraccionamiento en lotes dentro del mismo expediente de contratación, en aplicación del artículo 68.3 del TRLCAP. Debe tenerse en cuenta a estos efectos que la necesidad a satisfacer y la propia utilización del procedimiento negociado, restrictivo de la libre concurrencia, sólo tienen sentido dentro del marco unitario del Programa anual de Termalismo Social, abierto a la contratación de todos los balnearios que cumplan los requisitos predeterminados en el citado Programa.

Argumenta el Director General del IMSERSO que no «existió fraccionamiento dado que para que esta irregularidad se produzca ha de existir una clara intencionalidad o voluntad de eludir requisitos procedimentales y/o de publicidad», lo que constituye una interpretación que excede incluso del tenor literal del artículo 68.2 del TRLCAP, cuya redacción dice que «No podrá fraccionarse un contrato con objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación que proceda». A juicio de este Tribunal debe apreciarse la existencia de fraccionamiento cuando se fracciona el objeto de un contrato y se produce con ello el resultado objetivo de eludir un trámite que en otro caso habría sido preceptivo, sin que a este efecto resulte necesario proceder a «juicio de intención» alguno.

estatal durante el ejercicio 2004, al que anteriormente se ha hecho referencia.

Debe recordarse que este contrato, inicialmente referido a la reserva de 30 plazas, fue ampliado en el año 2003 para incluir, ya en ese ejercicio, la reserva de 20 nuevas plazas. Sin embargo, la ocupación no llegó a alcanzar siquiera las 30 plazas iniciales ni en ese año ni en los siguientes, cuando menos hasta el final del año 2006, y ello por causas imputables al propio IMSERSO, que no asignó las plazas vacantes a los posibles beneficiarios.

Sin embargo, el IMSERSO abonó regularmente durante la totalidad del período las plazas reservadas y no ocupadas, al 50% del precio de las plazas ocupadas, y ello pese a que el pliego de cláusulas administrativas particulares únicamente prevé que tenga lugar el pago de plazas reservadas y no ocupadas durante un plazo máximo de 15 días desde la asignación por el IMSERSO de la plaza vacante a un beneficiario y hasta su efectiva incorporación a la residencia. Por el contrario, el supuesto de no ocupación de plazas reservadas como consecuencia de su falta de asignación por el IMSERSO a los posibles beneficiarios no está contemplado en el régimen jurídico básico regulador del servicio, que figura incorporado al pliego de cláusulas administrativas particulares del concierto.

Al respecto debe señalarse, como información ampliatoria de la contenida en el citado Informe de Fiscalización, que durante el ejercicio 2006 la ocupación ha oscilado entre 25 y 32 plazas, el 64% de las reservadas, al tiempo que las plazas reservadas y no ocupadas fueron abonadas por el IMSERSO durante la totalidad del período, lo que el IMSERSO ha justificado en la necesidad de evitar perjuicios económicos a la entidad concertada<sup>65</sup>.

Por todo ello, debe insistirse nuevamente en que la actuación del IMSERSO, en relación con este contrato, fue a juicio de este Tribunal radicalmente contraria a los principios de eficacia, economía y eficiencia, máxime si se tiene en cuenta que los recursos destinados a la asistencia social de personas mayores dependientes, en particular los enfermos de Alzheimer, así como los destinados a otros segmentos asistenciales responsabilidad también del IMSERSO, que afectan a personas necesitadas de una especial protección social, son limitados y de gran demanda, lo que deriva en el mantenimiento de prolongadas listas de espera para acceder a una plaza.

— Una situación similar de falta de ocupación de plazas reservadas en residencias asistenciales, por causas imputables al IMSERSO, se ha observado, asimismo, en el expediente para la segunda prórroga del «concierto para el mantenimiento de 40 plazas de daño

cerebral en mayores de 45 años en el Centro Casaverde de Almoradí (Alicante)».

En efecto, mediante este concierto se estableció que el IMSERSO dispondría de hasta 40 plazas de Unidad de daño cerebral en régimen de internado. La previsión realizada por el IMSERSO contemplaba una ocupación continuada del 100%, sin embargo tanto en el período inicial del contrato (año 2003), como en los dos períodos de prórroga anual (años 2004 y 2005) el presupuesto ejecutado ha sido muy inferior al presupuestado. El primer año la ocupación ascendió a una media de 7 personas al mes y durante la 1.ª anualidad de prórroga a 25 personas (56,55% del total de plazas reservadas). La ocupación completa de las plazas reservadas no se alcanzó hasta el mes de mayo de 2006.

Sin embargo, en este caso el IMSERSO no ha abonado las plazas contratadas y no ocupadas, salvo los pagos en concepto de reserva de plaza en los períodos iniciales de incorporación, de hospitalización o vacaciones, lo que contrasta con los pagos efectuados en el caso de la Residencia para personas mayores dependientes en La Bañeza, y ello a pesar de tener ambos conciertos la misma regulación.

#### III.4.5 Contratos privados

El IMSERSO ha remitido al Tribunal de Cuentas 4 contratos privados, por un importe total de 2.750 miles de euros, lo que representa el 2% del importe de los contratos de esta naturaleza remitidos para su fiscalización por el conjunto de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

Los cuatro contratos recibidos han sido incluidos en la muestra fiscalizada. Dos de los contratos fueron adjudicados mediante concurso público, uno mediante adjudicación directa, y el cuarto corresponde a la prórroga de un contrato anterior.

En tres de los expedientes, los dos adjudicados mediante concurso y en la prórroga, sus objetos fueron contratos de seguro para el personal del propio IMSERSO, para los beneficiarios del Programa de Termalismo Social y para los beneficiarios del Programa de Vacaciones, respectivamente. Debe precisarse que en estos dos últimos casos los asegurados fueron directamente los usuarios de los citados Programas de Termalismo y de Vacaciones y que los riesgos cubiertos fueron ajenos a las prestaciones correspondientes a los adjudicatarios de los contratos principales de estos Programas, lo que justifica su contratación independiente.

El contrato adjudicado directamente tuvo por objeto la cesión de uso, a favor del IMSERSO, de espacio en un recinto ferial, para la celebración del Salón Internacional para las personas mayores.

Las principales incidencias observadas en los contratos privados afectan a éste último contrato y fueron las siguientes:

<sup>65</sup> A este respecto debe señalarse que los antecedentes del procedimiento fiscalizador relativos a este concreto contrato han sido remitidos, a instancia de la Fiscalía del Estado en este Tribunal, a la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, para la depuración de la posible responsabilidad contable derivada del abono por el IMSERSO de las mencionadas plazas reservadas y no ocupadas.

— La ejecución del contrato se inició con anterioridad a la fecha de su formalización. En efecto, el contrato se firmó el 22 de noviembre de 2005 y en el mismo se contempla que la cesión del espacio empieza el 18 de noviembre para el montaje del stand correspondiente, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 54.4 del TRLCAP.

— Las condiciones del contrato fueron las establecidas con carácter general por el cedente, la Institución Ferial de Extremadura (FEVAL), como corresponde a un contrato de adhesión, y fueran aceptadas por el IMSERSO en sus propios términos. A juicio de este Tribunal, coincidiendo en ello tanto con la Asesoría Jurídica como con la Intervención del IMSERSO, la regulación en este contrato de la renuncia de las partes al contrato, incluidos los casos de fuerza mayor, pudiera resultar abusiva habida cuenta de la despro-

porción de las consecuencias previstas para ese supuesto, mucho más gravosas cuando la renuncia fuese imputable al IMSERSO, que cuando fuese imputable al cedente.

— Además, en el contrato se prevé el sometimiento de todo litigio, discrepancia, cuestión o reclamación resultante de la ejecución o interpretación del contrato o relacionados con él, directa o indirectamente, al arbitraje de la Corte de Arbitraje de Madrid, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 7.3 de la LGP, que prohíbe someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los derechos de la Hacienda Pública, sino mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del de Estado, en pleno.

Madrid, 24 de abril de 2008.—El Presidente,  
**Manuel Núñez Pérez.**

**ANEXO**  
**RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN EN EL ÁREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL REMITIDA AL TRIBUNAL DE CUENTAS (2005)**  
(en euros)

Naturaleza Contrato	Forma Adjudicación	INSS			INGESA			IMRSO			ISM			TESORERÍA			IGSS			TOTALES							
		Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe					
Obras	Subasta	7	47	10.750.712,83	60	-	-	-	-	2	100	656.407,90	100	12	67	49.155.427,87	95	-	-	21	47	60.562.548,60	53				
	Concurso	-	-	-	2	67	9.081.551,79	67	3	43	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	11	37.450.880,58	32				
	Proc.negociado	8	53	7.260.564,28	40	1	33	4.397.832,27	33	4	57	2.956.406,50	9	-	-	6	33	2.722.343,87	5	-	19	42	17.317.146,92	15			
Total obras		15	33	18.011.277,11	15	3	7	13.479.384,06	12	7	16	3.305.735,29	27	2	4	656.407,90	1	18	40	45	-	45	8	115.330.576,10	15		
Cons. y Asist. y Servicios	Concurso	34	51	22.534.955,49	66	7	39	1.518.545,58	28	13	41	21.155.947,60	15	6	19	3.349.915,37	41	42	38	2	100	764.422,72	100	104	40	89.359.015,98	27
	Proc.negociado	33	49	11.619.231,46	34	11	61	3.862.444,21	72	19	59	121.212.465,15	85	26	81	4.898.415,52	59	69	62	-	-	-	-	158	60	241.786.656,78	73
	Total cons.asist.y servicios	67	26	34.154.186,95	10	18	7	5.380.989,79	2	32	12	142.368.412,75	43	32	12	8.248.330,89	3	111	42	2	1	764.422,72	0	262	48	331.145.652,76	44
Suministros	Concurso	6	50	2.405.064,53	27	2	40	1.506.752,60	44	3	100	1.532.401,96	100	6	60	3.143.788,18	74	5	12	-	-	-	-	22	30	10.174.662,67	9
	Proc.negociado	6	50	6.434.447,55	73	3	60	1.950.274,80	56	-	-	-	-	4	40	1.128.426,00	26	38	88	-	-	-	-	51	70	100.609.010,36	91
	Total suministros	12	16	8.839.512,08	8	5	7	3.457.027,40	3	3	4	1.532.401,96	1	10	14	4.272.214,18	4	43	59	-	-	-	-	73	13	110.783.673,03	15
Gest.serv.	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	2	50	5.653.815,60	90	-	-	-	-	-	1	50	590.520,00	63	-	-	-	-	-	-	3	4	6.244.335,60	16
	Proc.negociado	-	-	-	2	50	602.488,16	10	76	100	32.187.221,50	100	1	50	344.149,34	37	-	-	-	-	-	-	-	79	96	33.133.859,00	84
Total gest.servicios		-	-	-	4	5	6.256.303,76	16	76	93	32.187.221,50	82	2	2	934.669,34	2	-	-	-	-	-	-	-	82	15	39.378.194,60	5
Privados	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Concurso	4	40	1.068.666,00	13	1	50	759.000,00	69	2	50	342.076,00	12	1	100	0	100	1	2	-	-	-	-	9	11	3.303.521,55	2
	Cont. Deta.	6	60	7.133.070,86	87	1	50	336.041,73	31	2	50	2.407.477,60	88	-	-	-	-	59	95	-	-	-	-	68	86	150.210.491,26	95
Total Privados		10	13	8.201.736,86	5	2	3	1.095.041,73	1	4	5	2.749.553,60	2	1	1	0	0	62	78	-	-	-	-	79	15	157.428.422,81	21
Adm. especial	Concurso	-	-	-	4	80	16.000,00	87	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	80	16.000,00	87
	Proc.negociado	-	-	-	1	20	2.400,00	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	20	2.400,00	13
	Total Administrativos especiales	-	-	-	5	100	18.400,00	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	1	18.400,00	0
TOTAL		104	19	69.206.713,00	9	37	7	29.687.146,74	4	122	22	210.143.325,10	28	47	9	14.111.622,31	2	234	43	2	0	764.422,72	0	546	100	754.084.919,30	100

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 902 365 303. <http://www.boe.es>

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**

