BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

AÑO CCCXLIII • VIERNES 17 DE ENERO DE 2003 • NÚMERO 15

FASCÍCULO SEGUNDO

III. Otras disposiciones

CORTES GENERALES

1105 *RESOLUCIÓN de 29 de octubre de 2002, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al informe de fiscalización especial sobre la contratación para la adquisición, arrendamiento, gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento y sistemas informáticos, así como de consultoría y asistencia y de servicios en materia informática, por la Seguridad Social, durante el período de 1994 al primer semestre de 1998.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 29 de octubre de 2002, a la vista del informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del informe de fiscalización especial sobre la contratación para la adquisición, arrendamiento, gestión de la insta-

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

lación y puesta en funcionamiento de equipamiento y sistemas informáticos, así como de consultoría y asistencia y de servicios en materia informática, por la Seguridad Social, durante el período de 1994 al primer semestre de 1998, acuerda:

Primero.—Constatar la necesidad de racionalizar la participación de los órganos colegiados especializados en la tramitación de los proyectos informáticos y en la contratación de contenido informático.

Segundo.—Instar a los Ministerios de Administraciones Públicas, Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo a incrementar sus plantillas de personal con cualificación informática y a limitar la contratación externa.

Tercero.—Instar a las entidades gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social a continuar mejorando la planificación, sobre todo presupuestaria, de contratación y de objetivos, en sus actuaciones en materia informática.

Palacio del Congreso de los Diputados, 29 de octubre de 2002.—El Presidente, Gabino Puche Rodríguez-Acosta.—El Secretario de la Comisión, Juan Antonio García-Talavera Casañas.

FISCALIZACIÓN ESPECIAL SOBRE LA CONTRATACIÓN ESPECIAL SOBRE LA CONTRATACIÓN PARA LA ADQUISICIÓN, ARRENDAMIENTO, GESTIÓN DE LA INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE EQUIPAMIENTO Y SISTEMAS INFORMÁTICOS, ASÍ COMO DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y DE SERVICIOS EN MATERIA DE INFORMÁTICA, POR LA SEGURIDAD SOCIAL, DURANTE EL PERÍODO 1994 AL PRIMER SEMESTRE DE 1998.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la 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 previsto en los artículos 12 y 14.1 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 30 de noviembre de 2000, el Informe de Fiscalización especial sobre la contratación para la adquisición, arrendamiento, gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento y sistemas informáticos, así como de consultoría y asistencia y de servicios en materia informática, por la Seguridad Social, durante el período de 1994 al primer semestre de 1998.

ÍNDICE

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

SECCIÓN I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1. INTRODUCCIÓN
2. ANTECEDENTES

SECCIÓN II. ÁMBITO TEMPORAL, OBJETIVOS Y ÁMBITO MATERIAL, METODOLOGÍA, LIMITACIONES Y TRÁMITE DE ALEGACIONES

1. ÁMBITO TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN
2. OBJETIVOS Y ÁMBITO MATERIAL
3. METODOLOGÍA
4. LIMITACIONES
5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

SECCIÓN III. LA CONTRATACIÓN INFORMÁTICA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. MARCO ORGANIZATIVO
   - 1.1 CAMBIOS ORGANIZATIVOS EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DURANTE EL PERÍODO FISCALIZADO QUE AFECTAN A LA CONTRATACIÓN INFORMÁTICA
   - 1.2 ÓRGANOS NO PERTENECIENTES A LA SEGURIDAD SOCIAL CUYAS COMPETENCIAS AFECTAN A LA CONTRATACIÓN DE OBJETO INFORMÁTICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
     - 1.2.1 Consejo Superior de Informática
     - 1.2.2 Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos
     - 1.2.3 Comisiones Ministeriales de Informática
   - 1.3 ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN INFORMÁTICA
     - 1.3.1 La Gerencia de Informática de la Seguridad Social
     - 1.3.2 El Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social
2. MARCO JURÍDICO
   - 2.1 MARCO JURÍDICO GENERAL
   - 2.2 MARCO JURÍDICO ESPECÍFICO
3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA NORMATIVA REGULADORA DE LA CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
4. SIGNIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA CONTRATACIÓN DE OBJETO INFORMÁTICO EN LAS ENTIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
5. DATOS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

SECCIÓN IV. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

1. EL INSS Y LA CONTRATACIÓN INFORMÁTICA
   - 1.1 NATURALEZA Y FUNCIONES DEL INSS
   - 1.2 ESQUEMA ORGÁNICO DEL INSS
   - 1.3 ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DEL INSS
   - 1.4 PLANES Y PROYECTOS INFORMÁTICOS DEL INSS
     - 1.4.1 Deficiencias de carácter general detectadas por este Tribunal en la planificación informática del INSS
     - 1.4.2 Análisis particularizado de los planes y proyectos informáticos del INSS
   - 1.5 ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DEL INSS
     - 1.5.1 Contratos de obras del INSS
     - 1.5.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios del INSS
     - 1.5.3 Contratos de suministro del INSS
2. EL INSALUD Y LA CONTRATACIÓN INFORMÁTICA
   - 2.1 NATURALEZA Y FUNCIONES DEL INSALUD
   - 2.2 ESQUEMA ORGÁNICO DEL INSALUD
   - 2.3 ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DEL INSALUD
     - 2.3.1 Autorización ministerial para contratar
     - 2.3.2 Delegación de atribuciones relativas a la contratación en materia informática
   - 2.4 PLANES Y PROYECTOS INFORMÁTICOS DEL INSALUD
     - 2.4.1 Deficiencias de carácter general detectadas por este Tribunal en la planificación informática del INSALUD
     - 2.4.2 Análisis particularizado de los planes y proyectos informáticos del INSALUD
   - 2.5 ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DEL INSALUD
     - 2.5.1 Contratos de obras del INSALUD
     - 2.5.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios del INSALUD
       - 2.5.2.1 EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN QUE FUERON ANULADOS O DECLARADA DESIERTA SU LICITACIÓN O RESUELTOS DESPUÉS DE FORMALIZADOS
       - 2.5.2.2 CONTRATOS QUE LLEGARON A SU EXTINCIÓN POR CUMPLIMIENTO
     - 2.5.3 Contratos de suministros del INSALUD
       - 2.5.3.1 EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN QUE FUERON ANULADOS O DECLARADA DESIERTA SU LICITACIÓN
       - 2.5.3.2 CONTRATOS QUE LLEGARON A SU EXTINCIÓN POR CUMPLIMIENTO
3. EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA Y LA CONTRATACIÓN INFORMÁTICA
   - 3.1 NATURALEZA Y FUNCIONES DEL ISM
   - 3.2 ESQUEMA ORGÁNICO DEL ISM
   - 3.3 ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DEL ISM
   - 3.4 PLANES Y PROYECTOS INFORMÁTICOS DEL ISM
     - 3.4.1 Deficiencias de carácter general detectadas por este Tribunal en la planificación informática del ISM

3.4.2 Análisis particularizado de los planes y proyectos informáticos del ISM

3.5 ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DEL ISM

3.5.1 Contratos de obras del ISM
3.5.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios del ISM
3.5.3 Contratos de suministro del ISM

4. EL INSTITUTO DE MIGRACIONES Y SERVICIOS SOCIALES Y LA CONTRATACIÓN INFORMÁTICA

4.1 NATURALEZA Y FUNCIONES DEL IMSERSO
4.2 ESQUEMA ORGÁNICO DEL IMSERSO
4.3 ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DEL IMSERSO
4.4 PLANES Y PROYECTOS INFORMÁTICOS DEL IMSERSO
4.5 ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DEL IMSERSO

4.5.1 Contratos de obras del IMSERSO
4.5.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios del IMSERSO
4.5.3 Contratos de suministro del IMSERSO

5. LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CONTRATACIÓN INFORMÁTICA

5.1 NATURALEZA Y FUNCIONES DE LA TGSS
5.2 ESQUEMA ORGÁNICO DE LA TGSS Y DE LA GISS

5.2.1 Esquema orgánico de la TGSS
5.2.2 Esquema orgánico de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social

5.3 ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DE LA TGSS
5.4 PLANES Y PROYECTOS INFORMÁTICOS DE LA TGSS

5.4.1 Deficiencias de carácter general detectadas por el Tribunal de Cuentas en la planificación informática de la TGSS
5.4.2 Análisis particularizado de los planes y proyectos informáticos de la TGSS

5.4.2.1 PLANES Y PROYECTOS DEL CENTRO DE CONTROL DE LA RECAUDACIÓN DE LA TGSS (CENDAR)
5.4.2.2 PLANES Y PROYECTOS DE LA GERENCIA DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (GISS)
5.4.2.3 PLANES Y PROYECTOS DEL CENTRO INFORMÁTICO DE LOS SERVICIOS CENTRALES DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

5.5 ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DE LA TGSS

5.5.1 Contratos de obras de la TGSS
5.5.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios de la TGSS

5.5.2.1 EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN CUYA CONVOCATORIA FUE DECLARADA DESIERTA
5.5.2.2 CONTRATOS QUE LLEGARON A SU EXTINCIÓN POR CUMPLIMIENTO

5.5.3 Contratos de suministro de la TGSS

5.5.3.1 EXPEDIENTES DE SUMINISTRO CUYA CONVOCATORIA FUE DECLARADA DESIERTA
5.5.3.2 EXPEDIENTES QUE LLEGARON A SU EXTINCIÓN POR CUMPLIMIENTO

6. LA SEGURIDAD Y LA CONFIDENCIALIDAD EN LA CONTRATACIÓN INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

6.1 CONSIDERACIONES GENERALES
6.2 PLANES DE CONTINGENCIAS
6.3 EL SISTEMA CORPORATIVO DE SEGURIDAD Y CONFIDENCIALIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL (SILCON)
6.4 LA SEGURIDAD Y CONFIDENCIALIDAD EN LA CONTRATACIÓN INFORMÁTICA DE LAS ENTIDADES GESTORAS Y DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

6.4.1 La contratación informática y las cláusulas de confidencialidad
6.4.2 La seguridad y la confidencialidad informáticas en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)
6.4.3 La seguridad y la confidencialidad informáticas en el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD)
6.4.4 La seguridad y la confidencialidad informáticas en el Instituto Social de la Marina (ISM)
6.4.5 La seguridad y la confidencialidad informáticas en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO)
6.4.6 La seguridad y la confidencialidad informáticas en la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)

SECCIÓN V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES

1.1 Conclusiones generales
1.2 Conclusiones relativas a la contratación de contenido informático del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)
1.3 Conclusiones relativas a la contratación de contenido informático del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD)
1.4 Conclusiones relativas a la contratación de contenido informático del Instituto Social de la Marina (ISM)
1.5 Conclusiones relativas a la contratación de contenido informático del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO)
1.6 Conclusiones relativas a la contratación de contenido informático de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)

2. RECOMENDACIONES

ANEXOS

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

CENDAR:	Centro de Control de Recaudación.
CIABSI:	Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos.
CMBD:	Conjunto mínimo básico de datos.
CMI:	Comisión Ministerial de Informática
DIAS:	Dotación Informática de Áreas Sanitarias.
GAP:	Gerencia de Atención Primaria.
GERMEN:	Gestión Electrónica de Recursos Médicos Nacionales.
GISS:	Gerencia de Informática de la Seguridad Social.
IMSERSO:	Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
INEM:	Instituto Nacional de Empleo.
INSALUD:	Instituto Nacional de la Salud.
INSERSO:	Instituto Nacional de Servicios Sociales.
INSS:	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
ISM:	Instituto Social de la Marina.
LCAP:	Ley13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
LCE:	Texto articulado de la Ley de Contratos del Estado (Decreto 923/1965, de 8 de abril).
LFTCu:	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LOFAGE:	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LORTAD:	Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de carácter personal.
MEGADOC:	Sistema de almacenamiento de imágenes en disco óptico.
OCR:	Sistema de reconocimiento óptico de caracteres.
OCR-ICR:	Sistema de reconocimiento óptico e inteligente de caracteres.
PRESMAR:	Prestaciones del Mar (aplicación informática)
PROGESPRESS:	Procedimiento de Gestión de Prestaciones Económicas de la Seguridad Social.
RED:	Remisión Electrónica de Documentos.

RGCE:	Reglamento General de Contratación del Estado (Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre).
SICOSS:	Sistema Integrado de Contabilidad de la Seguridad Social.
SIL:	Sistema de Información Laboral.
SILCON:	Sistema Corporativo de Seguridad y Confidencialidad de los Datos Automatizados de la Seguridad Social.
SIPRESS:	Sistema de Información Presupuestaria de la Seguridad Social.
SSD-CIABSI:	Sistema Soporte de las Decisiones de valoración de ofertas de la CIABSI.
TAIR:	Terminales Autónomos de Identificación de Recetas.
TASS:	Tarjeta de la Seguridad Social.
TGSS:	Tesorería General de la Seguridad Social.
TRLGP:	Texto refundido de la Ley General Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.
TRLGSS:	Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio).
TSI:	Tarjeta Sanitaria Individual.
UTE:	Unión Temporal de Empresas.

SECCIÓN I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1. Introducción

El presente informe ha sido realizado en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 1999, en el que, a iniciativa del propio Tribunal, se incluyó la realización de «una Fiscalización Especial sobre la contratación para la adquisición, arrendamiento, gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento y sistemas informáticos, así como de consultoría y asistencia y de servicios en materia de Informática, por la Seguridad Social durante el período 1994 al primer semestre de 1998».

Los artículos 9.1 y 11.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, atribuyen a este Tribunal la competencia para efectuar la referida Fiscalización, que se ha desarrollado a tenor de lo previsto en los preceptos de la citada Ley Orgánica y de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Las Directrices Técnicas de esta Fiscalización Especial fueron aprobadas por el Pleno de este Tribunal, ampliando el período objeto de fiscalización previsto inicialmente en el correspondiente Programa Anual de Fiscalizaciones hasta el fin del primer semestre de 1998.

2. Antecedentes

Como antecedente de la presente Fiscalización deben señalarse en primer lugar las conclusiones relativas a la contratación de objeto informático de las Entidades de la Seguridad Social contenidas en los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas correspondientes a los ejercicios presupuestarios de 1994, 1995, 1996 y 1997, informes aprobados en su día por el Pleno del Tribunal y remitidos a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

También debe señalarse el Informe de Fiscalización sobre «La adquisición, el arrendamiento y la gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento informático en la Seguridad Social», referido al ejercicio de 1993 y primer trimestre de 1994, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 24 de julio de 1996. Elevado a las Cortes Generales, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del 29 de mayo de 1997, adoptó, entre otros, el acuerdo de que por el Tribunal de Cuentas se ampliara el citado Informe desde el segundo trimestre de 1994 hasta el primer trimestre de 1996, ambos inclusive.

La Fiscalización a que se refiere este Informe da cumplimiento al referido acuerdo adoptado por la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas al incluir en el período objeto de fiscalización el establecido por la citada Comisión Mixta, pero a su vez amplía el período objeto de fiscalización hasta el final del primer semestre de 1998.

SECCIÓN II. ÁMBITO TEMPORAL, OBJETIVOS Y ÁMBITO MATERIAL, METODOLOGÍA, LIMITACIONES Y TRÁMITE DE ALEGACIONES

1. Ámbito temporal de la Fiscalización

De acuerdo con las Directrices Técnicas para esta Fiscalización, el período fiscalizado comprende los ejercicios 1994 (especialmente desde el 2.º trimestre) a 1997 y el primer semestre de 1998, y permite, por su extensión, analizar la evolución de la contratación de las Entidades de la Seguridad Social en materia informática durante un cuatrienio.

2. Objetivos y ámbito material

El objetivo de la Fiscalización, de acuerdo con las Directrices Técnicas, es analizar y evaluar las actuaciones relacionadas con la contratación de objeto informático realizada por las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como las actuaciones, distintas de la contratación de objeto informático propiamente dicha, pero relacionadas con ella, de los órganos y unidades de los Ministerios de Sanidad y Consumo y de Trabajo y Asuntos Sociales (y de los anteriores Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Asuntos Sociales), especialmente de sus Comisiones Ministeriales de Informática.

El ámbito material de esta Fiscalización se ha extendido a:

a) La verificación del cumplimiento de la normativa de aplicación y de los criterios de eficiencia y economía en la contratación.

b) La comprobación de si la ejecución de la contratación citada se ha ajustado a las previsiones de gasto contenidas en los presupuestos vigentes en cada ejercicio, y a los planes y proyectos aprobados en esta materia tanto por las Entidades de la Seguridad Social como por los órganos y unidades de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo, en especial por las mencionadas Comisiones Ministeriales de Informática.

c) El análisis del cumplimiento por las Entidades de la Seguridad Social de la obligación de someter a informe de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI) los proyectos de carácter informático, así como los Pliegos de bases, cláusulas o condiciones de los diversos contratos que, en su caso, requiriera la ejecución de cada proyecto.

d) El análisis de la aplicación por dichas Entidades de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos.

e) La verificación, mediante el análisis de la contratación celebrada al efecto, de si las Entidades de la Seguridad Social disponen de los medios técnicos necesarios para garantizar la seguridad, integridad, calidad y confidencialidad de los datos de carácter personal incluidos en los ficheros automatizados de los que dichas Entidades sean responsables, así como para el control de los accesos a sus sistemas informáticos, prestando especial atención a las cláusulas de los contratos objeto de la presente Fiscalización relativas a la protección por dichas Entidades de los datos contenidos en los citados ficheros automatizados.

f) El análisis del grado de cumplimiento por las Entidades contratantes de las recomendaciones de este Tribunal relativas a la adquisición, arrendamiento y gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento informático de la Seguridad social, contenidas en el «Informe de Fiscalización sobre la adquisición, arrendamiento y gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento informático en la Seguridad Social», referido al ejercicio de 1993 y primer trimestre de 1994, aprobado por el Pleno de este Tribunal el 24 de julio de 1996.

g) La comprobación de si las Entidades de la Seguridad Social han tenido en cuenta, y aplicado en su caso, las conclusiones relativas a la contratación de objeto informático celebrada por dichas Entidades contenidas en los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas de 1994, 1995, 1996 y 1997.

Para dar cumplimiento a los objetivos establecidos por las Directrices Técnicas respecto del ámbito material de la fiscalización, este Tribunal ha fiscalizado una muestra de la contratación informática de las Entidades de la Seguridad Social integrada por tres grupos de contratos:

1.º Todos los contratos de importe de licitación igual o superior a 25 millones de pesetas, celebrados en el período objeto de fiscalización por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, relativos a:

— La adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas informáticos y las actuaciones —obras, redacción de proyectos, servicios, etc.— requeridas para su instalación y puesta en funcionamiento.

— Las prestaciones de consultoría y asistencia y de servicios relativos a la explotación y mantenimiento del equipamiento y sistemas informáticos.

— Y cualesquiera otras prestaciones que a juicio del Tribunal hayan tenido incidencia en la explotación de los equipos y sistemas informáticos instalados.

Este grupo lo integran 423 contratos.

2.º Los contratos, que independientemente de su importe, hubieran tenido por objeto garantizar la seguridad, integridad, calidad y confidencialidad de los datos de carácter personal contenidos en ficheros automatizados, así como el control de los accesos a sus sistemas informáticos. Este grupo lo integran 4 contratos.

3.º Todos los contratos resueltos y anulados, los declarados desiertos y los modificados o complementarios de los contratos anteriores cualquiera que haya sido su importe. El número de estos contratos es de 35.

La muestra determinada de acuerdo con lo anteriormente señalado está constituida por 462 contratos.

En consideración a la naturaleza de los datos que son objeto de tratamiento informatizado por el Sistema de la Seguridad Social, que en muchos casos afectan a la más estricta esfera de la privacidad de los ciudadanos, en la fiscalización de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, incluidos en la muestra de 462 contratos por aplicación de los criterios señalados en los apartados 1.º, 2.º y 3.º anteriores, se ha prestado especial atención a las estipulaciones contractuales referidas a la protección por las Entidades de la Seguridad Social de los datos personales automatizados a los

que pudieran acceder las empresas adjudicatarias durante la ejecución de esos contratos.

De acuerdo con lo establecido en el apartado primero del artículo 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el examen de los contratos incluidos en la Fiscalización se ha extendido a los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción, incluyendo en el examen los Planes y Proyectos informáticos vigentes en cada entidad en el período objeto de fiscalización, en consideración a su condición de actuaciones preparatorias de los contratos efectivamente celebrados.

Respecto de los contratos objeto de esta Fiscalización debe precisarse que los expedientes de contratación que, por estar fraccionados en partidas o lotes, han dado lugar a varios adjudicatarios y, por consiguiente, a varios contratos, han sido considerados desde una perspectiva de unidad económica, por lo que ha sido el importe de licitación del expediente, y no el de cada lote o partida, el que ha determinado su inclusión en la muestra de los contratos celebrados por las Entidades seleccionada para su examen en esta Fiscalización. Estos expedientes de contratación con múltiples adjudicatarios también se han contemplado de forma unitaria a efectos estadísticos en los cuadros y gráficos que se incluyen en el presente Informe, a excepción del análisis estadístico de la distribución de las adjudicaciones entre las diversas empresas y su grado de concentración.

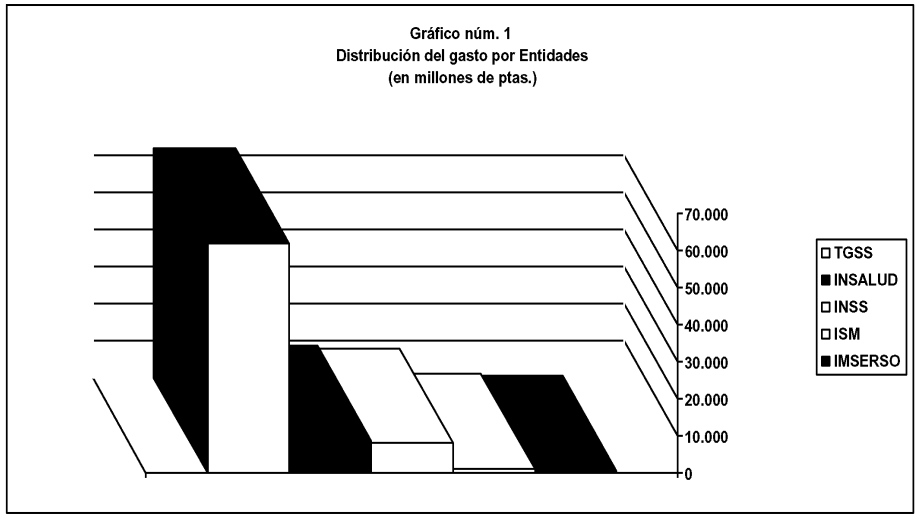
Los 462 contratos que constituyen la muestra objeto de esta Fiscalización han supuesto un gasto de 79.594,2 millones de pesetas. La distribución de los contratos por Entidades contratantes, por ejercicios, por tipo de los contratos y por formas de adjudicación es la que se incluye en el anexo 1 del presente Informe.

La distribución de los 462 contratos fiscalizados por Entidades se muestra en el cuadro núm. 1, que tiene su representación gráfica en el gráfico núm. 1.

Cuadro núm. 1
Distribución del número de contratos fiscalizados y del gasto por Entidades contratantes

ENTIDAD	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS (en ptas.)	% SOBRE GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
INSS	59	12,77	7.888.754.196	9,91
INSALUD	85	18,40	8.621.848.390	10,83
ISM	16	3,46	930.809.135	1,17
IMSERSO	6	1,30	381.130.490	0,48
TGSS	296	64,07	*61.771.633.293*	77,61
Total	462	100,00	79.594.175.504	100,00

Gráfico núm. 1
Distribución del gasto por Entidades
(en millones de ptas.)



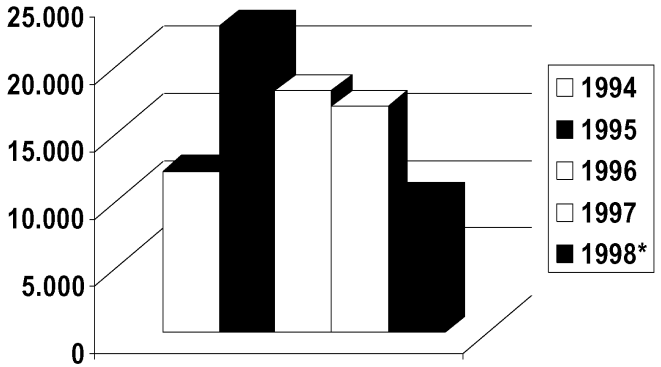
En el desglose por Entidades destaca el dato de que la TGSS, que engloba a la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (órgano que en ningún momento, ni mientras tuvo la consideración de Servicio Común ni a partir de 1998 en que fue incorporado a la Tesorería General de la Seguridad Social como Subdirección General, tuvo personalidad jurídica propia y que, por tanto, no tuvo competencias en materia de contratación), representa el 77 por 100 del gasto total en materia informática de las Entidades del Sistema de la Seguridad Social. El INSALUD y el INSS tienen niveles de gasto próximos entre sí, con valores cercanos cada uno de ellos al 10 por 100 del gasto total. El gasto del ISM y el del IMSERSO son, comparativamente, los menos relevantes.

En cuanto al detalle por ejercicios económicos comprendidos en el ámbito temporal de la Fiscalización, es el que se refleja en el cuadro núm. 2 y en el gráfico núm. 2.

Cuadro núm. 2
Distribución del número de contratos fiscalizados y del gasto por ejercicios presupuestarios

EJERCICIO PRESUPUESTARIO	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
1994	122	26,41	11.947.414.318	15,01
1995	100	21,65	22.825.204.833	28,68
1996	82	17,75	17.999.233.248	22,61
1997	90	19,48	16.806.502.621	21,12
1998 (1 sem.)	68	14,72	10.015.820.484	12,58
Total	462	100,00	79.594.175.504	100,00

Gráfico núm. 2
Distribución del gasto fiscalizado por ejercicios presupuestarios
(en millones de ptas.)



* El gasto de 1998 corresponde exclusivamente al primer semestre

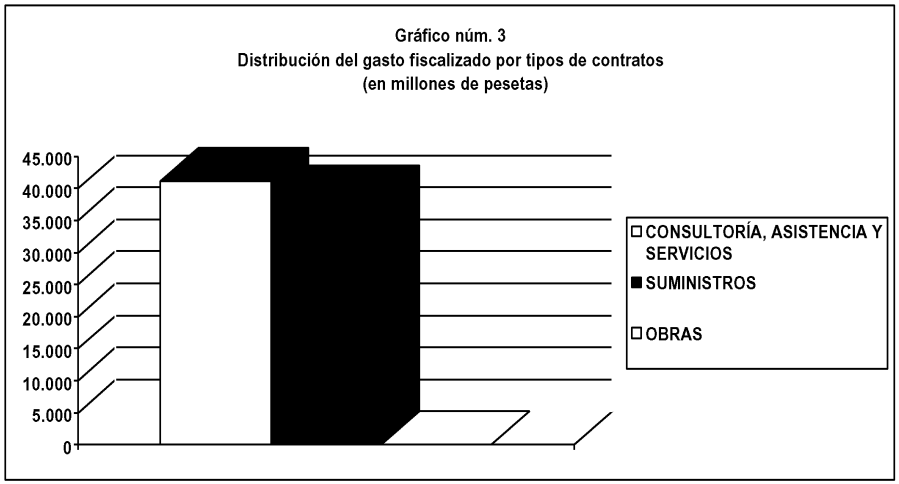
El gasto del año 1998 sólo incluye el correspondiente a los contratos celebrados por las Entidades durante el primer semestre del mismo, de acuerdo con el ámbito temporal de la Fiscalización. Asimismo debe insistirse en que el gasto de cada ejercicio incluye sólo el generado por los contratos fiscalizados y no a la totalidad del gasto efectuado las Entidades en materia informática.

La distribución de los contratos fiscalizados atendiendo al tipo de contrato muestra, en el cuadro núm. 3 y en el gráfico núm. 3, los siguientes resultados.

Cuadro núm. 3
Distribución del número de contratos fiscalizados y del gasto por tipos de contratos

TIPO DE CONTRATO	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE GASTOTOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y DE SERVICIOS	203	43,94	41.135.107.275	51,68
SUMINISTROS	257	55,63	38.415.265.147	48,26
OBRAS	2	0,43	43.803.082	0,06
Total:	462	100,00	79.594.175.504	100,00

Gráfico núm. 3
Distribución del gasto fiscalizado por tipos de contratos
(en millones de pesetas)



Los datos contenidos en el cuadro núm.3 ponen de relieve que el gasto en contratos de consultoría y asistencia y de servicios, que en gran parte corresponde al desarrollo de aplicaciones informáticas *(«software»)* realizadas a medida de la Entidad contratante, representa más de la mitad del gasto total (el 51,68 por 100). Pero de hecho, el peso económico del gasto realizado con esa finalidad de dotar de *«software»* a las Entidades es mayor, pues también se adquirieron aplicaciones informáticas no desarrolladas a medida mediante contratos de suministro, aunque el objeto principal de este tipo de contratos fue la adquisición de equipamiento informático *(«hardware»)*.

Como pone de manifiesto el cuadro núm. 3, la muestra analizada incluye, dentro de los 462 contratos que la integran, dos contratos de obra, y no incluye ninguno de gestión de servicios públicos, por tener este tipo de contratos un contenido obligacional que no es acorde con la contratación de objeto informático comprendida en el ámbito material de esta Fiscalización. Tampoco incluye la muestra ningún contrato de trabajos específicos y concretos no habituales, ya que las Entidades no han celebrado ningún contrato de este tipo, con objeto informático, dentro del período objeto de la fiscalización.

El cuadro núm. 4 muestra los resultados del desglose de los contratos celebrados por el conjunto de las Entidades en función de las formas de adjudicación utilizadas.

Cuadro núm. 4
Distribución de los contratos fiscalizados y del gasto por formas de adjudicación

FORMA DE ADJUDICACIÓN	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
SUBASTA	1	0,22	*36.511.877*	0,05
CONCURSO	105	22,73	47.042.200.035	59,10
CONTR. DIRECTA/ PROCEDIMTº. NEGOCIADO	329	71,21	30.985.179.649	38,93
PRÓRROGA	16	3,46	1.313.281.317	1,65
MODIFICADO	11	2,38	217.002.626	0,27
Total	462	100,00	79.594.175.504	100,00

Los gráficos 4 y 5 representan gráficamente la distribución de los contratos clasificados por formas de adjudicación.

Gráfico núm. 4.
Distribución del gasto según formas de adjudicación
(en millones de ptas.)

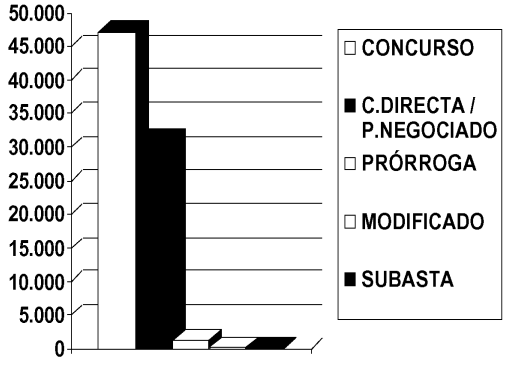
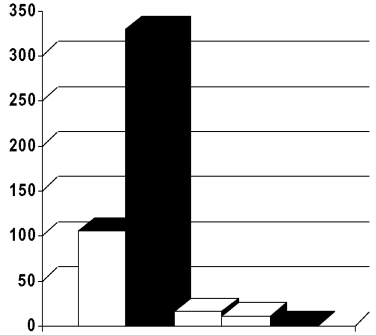


Gráfico núm.5
Distribución del número de contratos
según formas de adjudicación



El análisis de los contratos por formas de adjudicación muestra que la subasta se ha utilizado sólo en un caso, lo que resulta congruente con la naturaleza de los contratos de suministro y de consultoría, asistencia y de servicios, que constituyen la practica totalidad de la muestra, en los que la adjudicación por subasta o no está prevista por la normativa aplicable, como es el caso de los contratos de asistencia sujetos al Decreto 1005/1974, de 4 de abril, sobre contratos de asistencia con empresas consultoras o de servicios, o se le atribuye un carácter excepcional, como es el caso de los contratos de suministro, tanto de los sujetos a la Ley de Contratos del Estado de 1965, en adelante LCE, como a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995, en adelante LCAP, y de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios regulados por la LCAP.

Las adjudicaciones por concurso representan, en términos de gasto, el 59,10 por 100 del total adjudicado, pero sólo corresponden al 22,73 por 100 del número de contratos adjudicados (105 de 462 expedientes de contratación analizados). Estos datos evidencian que la adjudicación por concurso está muy lejos de ser, en el conjunto de las Entidades de la Seguridad Social, la forma normal de adjudicación de los contratos informáticos como establecía la LCE en su artículo 87 respecto de los contratos de suministro y el Decreto 1005/1974, en su artículo 8, respecto de

los contratos de asistencia con empresas consultoras y de servicios, y dispone ahora la LCAP en su artículo 181.2, para los contratos de suministro, y en el artículo 209.3, para los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios.

A la vista de los datos contenidos en el cuadro núm. 4, resulta que la contratación directa (de la LCE y del Decreto 1005/1974) y el procedimiento negociado (de la LCAP), cuya utilización sólo era y es procedente, al restringir la libre concurrencia, en presencia de las circunstancias taxativamente determinadas en dichas normas para cada tipo de contrato y que deben justificarse en el expediente, han sido utilizadas por las Entidades de la Seguridad Social en el 71,21 por 100 de los contratos analizados (329 de los 462 contratos analizados), constituyendo, pese a su carácter excepcional, las formas de adjudicación más habituales en la contratación de objeto informático de dichas Entidades.

Para valorar los datos anteriores conviene hacer dos precisiones de diferente significación. En primer lugar debe tenerse en cuenta que prácticamente en ningún caso los presupuestos de los contratos analizados están por debajo de los límites económicos que hubieran permitido la contratación directa o el procedimiento negociado sin necesidad de motivación distinta que el presupuesto del contrato (hasta 10 millones de pesetas la contratación directa de la LCE y del Decreto 1005/1974 y hasta 2 millones de pesetas el procedimiento negociado de la LCAP), por lo que estos supuestos, de orden meramente económico en los que es posible adjudicar sin concurso, no han tenido aplicación en los contratos fiscalizados.

En segundo lugar, también debe considerarse, sin perjuicio de lo que más adelante se señalará sobre el particular, que las Entidades de la Seguridad Social han efectuado tanto adquisiciones a través del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 88 de la LCE o en el artículo 184 de la LCAP, como adquisiciones de bienes cuya uniformidad ha sido declarada necesaria para su utilización común por la Administración, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87.6 de la LCE o en el artículo 183.g) de la LCAP, y que tales adquisiciones, aunque están incluidas entre los contratos adjudicados por contratación directa o por procedimiento negociado, derivan de concursos de determinación de tipo en los que no existen las restricciones de la libre concurrencia propias de la contratación directa y del procedimiento negociado.

Finalmente, se analiza el grado de concentración de las adjudicaciones del conjunto de las Entidades de la Seguridad Social en las empresas que resultaron adjudicatarias de los contratos examinados. En el anexo 2 se detallan las empresas adjudicatarias de los contratos fiscalizados, ordenadas en función del importe total adjudicado a cada una de ellas, con expresión de dicho importe, porcentaje respecto del total adjudicado por el conjunto de las Entidades, número de adjudicaciones y porcentaje sobre el total de adjudicaciones, importe medio de las adjudicaciones a cada empresa e importes adjudicados según formas de adjudicación, englobando con la denominación de negociado tanto las adjudicaciones por contratación directa de la LCE como las adjudicaciones por procedimiento negociado de la LCAP, así como los importes de las prórrogas y modificaciones de los contratos. Las dos últimas columnas del anexo 2 reflejan el grado de concentración de las adjudicaciones, con expresión del número de empresas relacionadas hasta ese momento y participación porcentual de ese conjunto de empresas en el gasto total adjudicado por las Entidades.

En el cuadro número 5 se consignan los mismos datos que en el anexo 2 (a excepción del desglose por formas de adjudicación), pero individualmente para las 20 primeras empresas, que son las que obtuvieron adjudicaciones por importe total, cada una de ellas, superior a 1.000 millones de pesetas, y sin individualizar los datos correspondientes a las restantes 72 empresas adjudicatarias de los contratos analizados. Los importes adjudicados se expresan en millones de pesetas.

Cuadro núm. 5
RESUMEN POR ADJUDICATARIOS DE LOS CONTRATOS DE LA MUESTRA FISCALIZADA
Conjunto de Entidades de la Seguridad Social

RAZON SOCIAL ADJUDICATARIO	Importe Adjudicado (millones pts.)	% sobre total importe adjudic.	Nº contrat. adjudic.	% sobre total nº contrat adjudic	Importe medio de las adjudicaciones (millones ptas.)	CONCENTRACIÓN Nº empresas	CONCENTRACIÓN % gasto acumulado
INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES S. A. - I.B.M.	11.156	14,02	55	8,57	203	1	14,02
INFORMATICA EL CORTE INGLES S. A.	8.506	10,69	64	9,97	133	2	24,71
SOFTWARE AG, ESPAÑA S. A.	4.814	6,05	70	10,90	69	3	30,76
UNISYS ESPAÑA, S. A.	4.796	6,03	21	3,27	228	4	36,79
DIGITAL EQUIPMENT CORPORATION ESPAÑA	4.380	5,50	27	4,21	162	5	42,29
FUJITSU SORBUS, S. A. (ANTES ICL ESPAÑA INTERNACIONAL COMPUTERS S.A)	3.854	4,84	31	4,83	124	6	47,13
SERESCO ASTURIANA S. A.	3.825	4,81	3	0,47	1.275	7	51,94
N. C. R. ESPAÑA, S. A. (ANTES A. T. & T. GLOBAL INFORMATION SOLUTIONS)	2.645	3,32	10	1,56	264	8	55,26
FUJITSU ESPAÑA S. A.	2.550	3,20	22	3,43	116	9	58,47
ANDERSEN CONSULTING, S. A.	2.411	3,03	17	2,65	142	10	61,50
HEWLETT-PACKARD ESPAÑOLA S.A.	2.134	2,68	42	6,54	51	11	64,18
COMPAREX SISTEMAS INFORMATICOS S. A.	2.098	2,64	18	2,80	117	12	66,81
U.T.E. FUJITSU-ERITEL	1.989	2,50	1	0,16	1.989	13	69,32
SYSECA, S. A. (ANTES KYAT SYSECA, S. A.)	1.542	1,94	8	1,25	193	14	71,25
UNISYS-SPERRY S. A.	1.479	1,86	7	1,09	211	15	73,11
SIEMENS NIXDORF SISTEMAS DE INFORM. S. A.	1.391	1,75	8	1,25	174	16	74,86
BANCTEC IBERICA (ANTES RECOGNITION EQUIPMENT IBERICA S. A.)	1.343	1,69	6	0,93	224	17	76,55
AMDAHL COMPUTERS SYSTEMS	1.325	1,66	5	0,78	265	18	78,21
INDRA SSI, S. A. (ANTES ERITEL S. A.)	1.322	1,66	21	3,27	63	19	79,87
NORSISTEMAS S. A.	1.004	1,26	7	1,09	143	20	81,14
OTROS (72 EMPRESAS)	15.012	18,86	199	31,00		92	100,00
Totales referidos al conjunto de las Entidades de la Seguridad Social:	**79.575**	**100,00**	**642**	**100,00**	**124**		

El anexo 2 y el cuadro núm. 5 reflejan de forma patente el elevado grado de concentración de las adjudicaciones de los contratos integrantes de la muestra fiscalizada en un reducido número de empresas, resultando que para el conjunto de las Entidades, el importe adjudicado a las 2 primeras empresas alcanza un gasto acumulado del 24,71 por 100, y que el 51,94 por 100 del gasto total adjudicado lo fue a las 7 primeras empresas, mientras que el 48,06 por 100 del gasto adjudicado restante se reparte entre otras 85 empresas.

El grado de concentración resultaría aun más elevado si se acumularan en cada adjudicatario las adjudicaciones efectuadas a uniones temporales de empresas en las que hayan participado y las efectuadas a empresas vinculadas a su mismo grupo empresarial (así, el importe de las adjudicaciones en las que participa Unisys alcanza el 9 por 100 del total y las adjudicaciones a Fujitsu ascienden, en importe, al 10 por 100 del total).

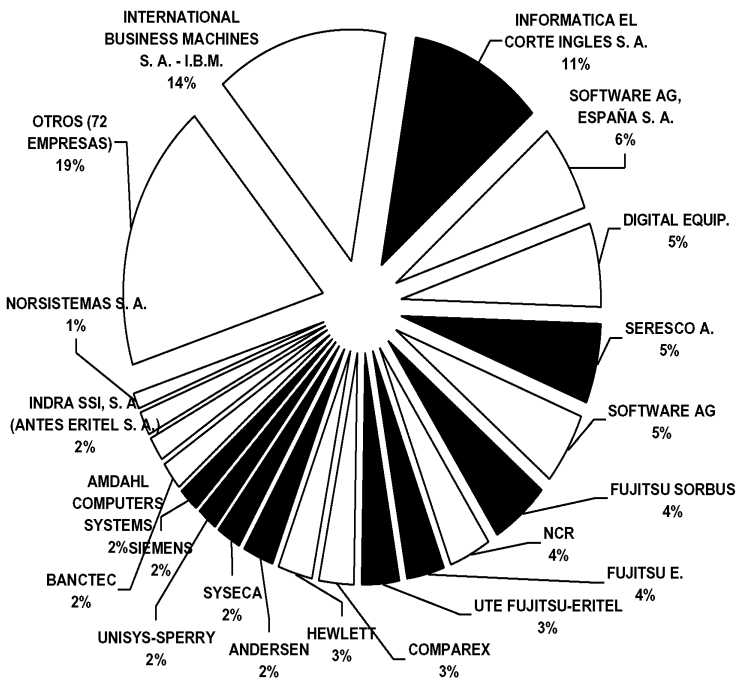
Como se muestra con detalle en los epígrafes de la Sección IV de este Informe destinados a analizar la contratación de cada una de las Entidades de la Seguridad Social, la concentración de las adjudicaciones efectuadas por cada una de ellas es aun mayor. Interesa destacar ahora, por tratarse de los datos más significativos, que en el INSALUD un solo contratista acumula el 63 por 100 del gasto total adjudicado por dicha Entidad; en el IMSERSO, una única empresa absorbe el 51 por 100 del gasto total adjudicado; en el INSS, el 36 por 100; en el ISM, el 23 por 100; y, finalmente, en la Tesorería General de la Seguridad Social, una sola empresa ha recibido adjudicaciones que exceden del 16 por 100 del gasto total en materia informática adjudicado por esta Entidad.

Estos datos denotan la excesiva vinculación e, incluso, una relación de cautividad, al condicionarse mutuamente las opciones por determinado *«hardware»* o *«software»* y condicionar además los contratos de servi-

cios de mantenimiento posteriores, entre cada una de las Entidades y el excesivamente reducido número de empresas que con mayor frecuencia resultan adjudicatarias de los contratos que promueven.

El gráfico núm. 6 representa, con los datos del cuadro núm. 5, la distribución de las adjudicaciones en el conjunto de las Entidades del Sistema de la Seguridad Social.

Gráfico nº 6
Distribución del gasto total por adjudicatarios



3. Metodología

En primer lugar, con la finalidad de obtener un conocimiento lo más exacto posible de la contratación en materia informática realizada por cada una de las Entidades de la Seguridad Social, acorde con los criterios de selección descritos en el anterior epígrafe 2 de la presente Sección II, el Tribunal de Cuentas requirió de todas ellas la confirmación de que los contratos remitidos al Tribunal en el período 1994-1996, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y registrados como contratos de contenido informático eran todos los celebrados en esta materia.

Como resultado de estos requerimientos las Entidades remitieron nuevos contratos, que las Entidades fiscalizadas no habían incluido en las relaciones certificadas de contratos que anualmente deben remitir y remiten a este Tribunal, ni habían remitido copia de los expedientes omitidos, lo que pone de manifiesto la falta de diligencia por parte de las Entidades en el cumplimiento de su deber de colaboración con el Tribunal y la cautela señalada por éste en sus Informes Anuales sobre la falta de garantía de que los expedientes recibidos para su fiscalización sean todos los que debieran haber sido remitidos, y ello pese a las actuaciones que con este objetivo realiza el Tribunal de Cuentas.

Posteriormente este Tribunal requirió de las citadas Entidades la remisión de las relaciones certificadas de los contratos que en materia informática hubieran celebrado en 1997 y el primer semestre de 1998, a las que deberían acompañar copia de los expedientes incluidos en ellas.

Una vez obtenida la información anterior, el Tribunal profundizó en el análisis de los contratos correspondientes a los ejercicios 1994 a 1996, con objeto de evaluar los aspectos más significativos o específicos de los contratos de contenido informático, y efectuó la fiscalización de los contratos celebrados en 1997 y el primer semestre de 1998 siguiendo las técnicas habituales de examen de estos expedientes.

Además, el Tribunal requirió de las mismas Entidades la documentación correspondiente a los planes y proyectos informáticos que han enmarcado su actuación en esta materia durante el período objeto de fiscalización, comprensiva tanto de su procedimiento de elaboración como de su aprobación y ejecución, así como su vinculación con la contratación efectivamente realizada, con el fin de valorar tanto la adecuación de los procedimientos a la normativa vigente como la correspondencia entre las actuaciones planificadas y las realmente ejecutadas.

Igualmente, el Tribunal recabó de las Entidades la documentación relativa a la elaboración, ejecución y liquidación de los presupuestos de cada una de ellas en lo atinente a la planificación y gestión informática, con objeto de comprobar la adecuación del gasto efectuado en contratación informática a los programas presupuestarios vigentes en cada ejercicio.

Este Tribunal también requirió, para su oportuno análisis y valoración, los informes de control interno, en particular los que pudieran haber emitido la Intervención y las Inspecciones de Servicios, relacionados con el objeto de la presente Fiscalización, habiendo remitido el INSS, el INSALUD y la TGSS diversos informes de las respectivas Inspecciones de Servicios.

Finalmente, se han mantenido entrevistas con los responsables de las unidades con competencias específicas en materia de informática, los de las unidades que intervienen en la contratación y con los responsables de las unidades que han participado en la elaboración y ejecución de los planes y proyectos informáticos.

4. Limitaciones

No han existido limitaciones al alcance de esta Fiscalización Especial.

5. Trámite de alegaciones

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización Especial fue remitido el 18 de julio de 2000, por este Tribunal de Cuentas, a los Directores Generales del INSS, del INSALUD, del ISM, del IMSERSO y de la Tesorería General de la Seguridad Social, en su calidad de actuales representantes de las entidades fiscalizadas, así como a los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de Sanidad y Consumo y de Administraciones Públicas. En la misma fecha, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización Especial fue también remitido a la Excma. Sra. Dña María Eugenia Martín Mendizabal, ex-Directora General del INSS; al Ilmo. Sr. D. Julio Gómez Pomar, ex-Director General de la TGSS; al Ilmo. Sr. D. Rafael Mateos Carrasco, ex-Director General del ISM; al Ilmo. Sr. D. Alberto Núñez Feijóo, ex-Secretario General de Asistencia Sanitaria y Presidente Ejecutivo del INSALUD; al Ilmo. Sr. D. Héctor Maravall y Gómez-Allende, ex-Director General del IMSERSO; al Ilmo. Sr. D. Francisco Luis Francés Sánchez, ex-Director General de la TGSS; al Ilmo. Sr. D. Jesús Muela Megino, ex-Director General del ISM; a la Ilma. Sra. Dña. Carmen Martínez Aguayo, ex-Directora General del INSALUD y al Ilmo. Sr. D. Fidel Ferreras Alonso, ex-Director General del INSS, todos ellos por haber ostentado la representación de las entidades fiscalizadas en algún momento del período comprendido en el ámbito temporal de esta Fiscalización (1994 al primer semestre de 1998).

Dentro del plazo legal concedido, fueron recibidas en el Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por los actuales Directores Generales del INSS, del INSALUD, del ISM, del IMSERSO y de la Tesorería General de la Seguridad Social, por el Ilmo. Sr. D. Alberto Núñez Feijóo, por el Ilmo. Sr. D. Héctor Maravall y Gómez-Allende, por la Ilma. Sra. Dña. Carmen Martínez Aguayo y por el Ilmo. Sr. D. Fidel Ferreras Alonso. A su vez, la Excma. Sra. Dña María Eugenia Martín Mendizabal, el Ilmo. Sr. D. Julio Gómez Pomar, el Ilmo. Sr. D. Rafael Mateos Carrasco y el Ilmo. Sr. D. Jesús Muela Megino remitieron sendos escritos declinando formular alegaciones y remitiéndose a las que pudieran efectuar los actuales representantes de las entidades fiscalizadas.

No han formulado alegaciones ni remitido ningún escrito de contestación a este Tribunal de Cuentas los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de Sanidad y Consumo y de Administraciones Públicas, ni el Ilmo. Sr. D. Francisco Luis Francés Sánchez, que durante el período fiscalizado (1994 al primer semestre de 1998) desempeñó el cargo de Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social hasta el 17 de enero de 1997.

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

SECCIÓN III. LA CONTRATACIÓN INFORMÁTICA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Marco organizativo

Han sido objeto de fiscalización las Entidades Gestoras (INSS, INSALUD, IMSERSO e ISM) y los Servicios Comunes (TGSS y GISS) de la Seguridad Social.

En los apartados del presente Informe de Fiscalización dedicados a cada una de las Entidades fiscalizadas se realiza una esquemática descripción de las funciones y estructuras organizativas —orgánicas y normativas— de cada una de ellas, en cuanto afectan a los objetivos

de la Fiscalización, por lo que, a continuación, se hace referencia únicamente a las más relevantes modificaciones que se han producido en la estructura organizativa interna de la Seguridad Social durante el período fiscalizado y, también, a los órganos que, aun no perteneciendo a la Seguridad Social, tienen atribuidas competencias y responsabilidades respecto de la contratación informática de la Seguridad Social, y a los que, perteneciendo a ésta, desarrollan funciones consultivas y de coordinación de las Entidades en materia informática.

1.1 Cambios organizativos en el sistema de la Seguridad Social durante el período fiscalizado que afectan a la contratación informática

Durante el período que abarca la presente Fiscalización (1994 al primer semestre de 1998) se han producido distintos cambios organizativos en el ámbito de la Seguridad Social que obligan a hacer las siguientes precisiones:

a) Se crea, por Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al que se atribuyen las competencias hasta ese momento correspondientes al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al que estaban adscritos el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Social de la Marina (ISM), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), y al Ministerio de Asuntos Sociales, al que estaba adscrito el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).

b) Al Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), ya adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales según lo señalado en el apartado a) anterior, se le atribuyeron por Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, nuevas competencias y estructura orgánica, pasando a denominarse Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

c) La Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) tuvo la consideración de Servicio Común de la Seguridad Social, aunque sin estar dotada de personalidad jurídica propia, hasta la entrada en vigor del Real Decreto 703/1998, de 24 de abril, sobre adscripción y funciones de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, en que pasó a integrarse orgánicamente en la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) como Subdirección General —con dependencia funcional tanto de la propia Tesorería General como de la Intervención General de la Seguridad Social y de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social respecto de los programas y proyectos que afecten a su competencia respectiva— perdiendo la condición de Servicio Común. En todo caso la Gerencia de informática de la Seguridad Social ya carecía de personalidad jurídica y, por lo tanto, de competencias propias en materia de contratación.

1.2 Órganos no pertenecientes a la Seguridad Social cuyas competencias afectan a la contratación de objeto informático de la Seguridad Social

Las peculiaridades de la contratación de objeto informático por los Entes que constituyen el Sector Público estatal han conducido a la creación de una serie de órganos con funciones consultivas y de coordinación en dicha materia, de carácter interministerial o propios de cada Ministerio, entre los que conviene destacar, por su influencia en la contratación informática de las Entidades de la Seguridad Social, el Consejo Superior de Informática, la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos y las Comisiones Ministeriales de Informática de los Ministerios de adscripción de las Entidades de la Seguridad Social.

1.2.1 Consejo Superior de Informática

El Consejo Superior de Informática es el órgano colegiado encargado de la preparación, elaboración, desarrollo y aplicación de la política informática del Gobierno creado por Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, y dependiente en la actualidad del Ministerio para las Administraciones Públicas, cuyas competencias son estudiar, informar y proponer al Gobierno cualesquiera medidas, programas o planes que incidan, entre otros, en los ámbitos de la protección de datos y de la adquisición de bienes y servicios informáticos.

1.2.2 Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos

La Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (en adelante CIABSI) es una comisión especializada que depende funcionalmente del Consejo Superior de Informática y se integra también en el Ministerio para las Administraciones Públicas. Sus funciones, establecidas en el artículo 6.º del Real Decreto 2291/1983 citado, son las siguientes:

— Informar técnicamente, con carácter preceptivo y vinculante, los proyectos de carácter informático, así como los Pliegos de bases, cláusulas o condiciones de los diversos contratos que, en su caso, requiere la ejecución de cada proyecto.

— Designar las ponencias técnicas que deban calificar las ofertas de los concursos.

— Proponer al Servicio Central de Suministros, en funciones de Mesa de Contratación Interministerial, el contratista y oferta a que debieran ser adjudicados los contratos de ejecución de los proyectos informáticos, cualquiera que fuere el procedimiento de adjudicación aplicable en cada caso.

— Velar por el cumplimiento de las directrices que apruebe el Consejo Superior de Informática sobre el ejercicio de las competencias propias de la Comisión.

— Servir como órgano de comunicación entre el Consejos Superior de Informática y las Comisiones Ministeriales de Informática en las materias propias de su competencia.

— Informar cualesquiera actos y contratos relacionados con los bienes y servicios informáticos de los Departamentos y Organismos de la Administración.

Con carácter general debe ponerse de manifiesto que las entidades de la Seguridad Social, a excepción del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), no han solicitado en la generalidad de los expedientes de contratación de contenido informático los informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), cuando estos resultaban preceptivos según el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, y el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo, por entender las Entidades que el ámbito de aplicación de estas normas se circunscribía a los «Departamentos de la Administración Civil del Estado y sus Organismos Autónomos» y no a la Seguridad Social, que no quedaba expresamente incluida en el citado ámbito de aplicación.

A juicio de este Tribunal, el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, resulta de plena aplicación a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, como ya ha venido señalando en sus Informes Anuales. La razón por la que este Decreto no extendió expresamente su ámbito de aplicación a la Seguridad Social es bien sencilla: porque en la fecha de su promulgación (año 1973) las entidades de la Seguridad Social (ni siquiera existían entonces configuradas como en la actualidad) no estaban sujetas a la Ley de Contratos del Estado. Esta sujeción se produjo por imperativo del artículo 83 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, señalando: «A partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, el régimen de contratación de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social se ajustará a lo dispuesto en la Ley y Reglamento de Contratos del Estado y normas complementarias». Resulta evidente la inclusión del Decreto 2572/1973 entre las normas complementarias de la LCE y su Reglamento, que a partir de ese momento tenía que haberse aplicado por imperativo de la Ley 50/1984, y por tanto, este Tribunal considera que los informes de la CIABSI son preceptivos para las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social en los términos previstos por el Decreto 2572/1973 y el Real Decreto 533/1992 [1].

Abundando en lo anterior, cabe añadir que la Orden de 16 de septiembre de 1996, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Ministerial de Informática (CMI) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, atribuye a dicha Comisión, en relación con los expedientes de contratación de bienes y servicios informáticos, «...su remisión, cuando proceda, a la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos», sin que el hecho de que esta Orden no mencione la obligatoriedad de elevar los expedientes de contratación al informe de la CIABSI constituya impedimento alguno para la plena aplicación del Decreto 2572/1973 y del Real Decreto 533/1992.

En este contexto, las entidades han manifestado a este Tribunal que la CMI, en su sesión de 19 de noviembre de 1996, acordó «recabar el informe técnico de la CIABSI para todos aquellos expedientes relativos a bienes de adquisición no centralizada cuyo importe sea igual o superior a cien millones de ptas. y también para aquellos en los que, no superándose esa cantidad, concurrieran razones que así lo aconsejaran, a juicio de la propia Comisión». Resulta paradójico, como se expone más ampliamente en el epígrafe 4.5.2.2 de la Sección IV de este Informe de Fiscalización Especial, que el IMSERSO (y antes el INSERSO) haya seguido sometiendo sus expedientes de contratación informática a los informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI) incluso después de su adscripción al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, tras la reestructuración de los Departamentos ministeriales llevada a efecto en virtud del Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo y, consecuentemente, cuando el IMSERSO quedó incluido en el ámbito de competencias de la Comisión Ministerial de Informática del citado Ministerio, que, como se ha dicho, mantiene un criterio contrario en esta cuestión y es el órgano facultado para remitir, cuando procede, los expedientes de contratación a la CIABSI.

Con esta actuación la CMI del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha podido vulnerar el principio de legalidad a que están sujetos los poderes públicos pues la determinación de la procedencia de la remisión de los expedientes a la CIABSI en modo alguno corresponde efectuarla libre, discrecional y menos aún arbitrariamente a la CMI, sino que es precisamente el Decreto 2572/1973, en relación con el Real Decreto 533/1992, el que establece esa procedencia.

Por otra parte, las especialidades del régimen presupuestario de la Seguridad Social contempladas en el artículo 5 y en el título VIII del texto refundido de la Ley General Presupuestaria en nada afectan al trámite de informe por parte de la CIABSI que ahora se contempla. Tampoco el artículo 95 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994 (anterior, por tanto, a la LCAP de 1995), que contemplaba algunas singularidades procedimentales en materia de

[1] La TGSS, el INSS, el ISM y el INSALUD invocan en apoyo de su criterio contrario el carácter preceptivo de los informes de la CIABSI un informe de la entonces Dirección General de Orden Jurídico y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social de 6 de noviembre de 1995. La TGSS, el INSS y el ISM invocan también otro informe de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica de 4 de febrero de 1998. Estos informes no desvirtúan el criterio mantenido por este Tribunal.

contratación, incluía referencia expresa alguna a este concreto trámite. La falta de referencias expresas, en normas con rango de Ley o de Real Decreto, contrarias a la remisión a la CIABSI para su informe de los expedientes de contratación de bienes y servicios informáticos tramitados por las Entidades de la Seguridad Social, contrasta con la claridad y generalidad del Decreto 2572/1973 y del Real Decreto 533/1992. Ni la Orden Ministerial de 16 de septiembre de 1996, ni los Acuerdos de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales pueden contravenir lo dispuesto en los citados Decretos, so pena de quebrantar los principios de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los Reglamentos.

Además, la TGSS ha sostenido también como argumento justificativo de la improcedencia de la aplicación de estos Decretos el hecho de que las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social no tenían carácter de Organismos autónomos. Este argumento perdió definitivamente su fundamento con la entrada en vigor de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que en su disposición adicional sexta en relación con su artículo 49 equipara expresamente, en cuanto al régimen contractual aplicable, a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social con los Organismos autónomos.

1.2.3 Comisiones Ministeriales de Informática

Las Comisiones Ministeriales de Informática, son órganos de colaboración técnica con el Consejo Superior de Informática, del que dependen funcionalmente, y, además, son instrumentos para la coordinación interna en cada Departamento en materia informática.

La Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Sanidad y Consumo fue creada por Orden de 29 de marzo de 1982. Por otra parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Asuntos Sociales crearon sendas Comisiones Ministeriales de Informática; la del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante Orden de 17 de enero de 1986 y la del Ministerio de Asuntos Sociales por Orden de 26 de enero de 1989. Tras la creación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se creó la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por Orden de 16 de septiembre de 1996, que reguló su composición y funcionamiento.

Entre las competencias atribuidas a las Comisiones Ministeriales de Informática por las citadas Órdenes Ministeriales, interesa destacar, por afectar a la contratación informática de las Entidades de la Seguridad Social, las siguientes comunes a todas ellas:

— Aprobación de Planes y Proyectos Informáticos, que constituyen el fundamento de la contratación administrativa de los organismos y Entidades dependientes del Departamento ministerial.

— Informe de los Pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas que se refieran a la contratación de bienes y servicios informáticos.

— Informe de las adquisiciones que se pretendan efectuar a través de los catálogos de bienes de adquisición centralizada.

— Elaboración de Informes sobre plantillas y relaciones de puestos de trabajo, referidos a la actividad informática.

Además, el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo, en relación con el art. 98 de la Ley de Contratos del Estado, atribuye competencias a las Comisiones Ministeriales de Informática que previamente estaban atribuidas a la Comisión Interministerial para la Adquisición de Bienes y Servicios informáticos, respecto de las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos o servicios informáticos que no superen los importes que el propio Decreto fija (15 millones de pesetas, IVA incluido, para la contratación de servicios, mantenimiento de equipos informáticos o arrendamientos, estos últimos en cómputo anual, y, respecto de los suministros, el importe establecido en cada momento por la normativa reguladora de la contratación administrativa como umbral a partir del cual es necesaria la publicidad de la licitación en el Diario Oficial de la Comunidad Europea).

1.3 Órganos consultivos de la Seguridad Social con competencias en materia de contratación informática

Los órganos de la Seguridad Social con competencias consultivas y de coordinación en materia de informática son los siguientes:

1.3.1 La Gerencia de Informática de la Seguridad Social

La Gerencia de Informática de la Seguridad Social dirige, coordina y controla la creación, composición y actuación de los servicios de Informática y de proceso de datos de las distintas Entidades de la Seguridad Social.

Este órgano fue creado por Orden del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 8 de enero de 1980 como Servicio Común de la Seguridad Social sin personalidad jurídica propia.

La Orden de 8 de enero de 1980 fue modificada por la Orden del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social de 7 de mayo de 1981, atribuyendo a la Gerencia de Informática de la Seguridad Social competencias respecto de la investigación e implantación de sistemas informáticos, al control de su funcionamiento, al mantenimiento y actualización de los sistemas informáticos involucrados en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes para su homogeneización, a la adecuada explotación de los sistemas informáticos, ordenadores y demás equipos de proceso de datos y al estudio y propuesta de la utilización de los medios técnicos idóneos de los sistemas informáticos en explotación.

El Real Decreto 703/1998, de 24 de abril, adscribió la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) a la Tesorería General de la Seguridad Social, en la que se integró con nivel orgánico de Subdirección General, y modificó sus funciones, acentuando las que hacían referencia a garantizar la homogeneidad, estandarización y compatibilidad de las soluciones adoptadas por las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social. Este Real Decreto suprimió el Consejo de Dirección de la GISS, cuyas funciones consultivas fueron asumidas por el Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social.

En relación con el alcance de las funciones y competencias atribuidas a la GISS deben hacerse las siguientes precisiones:

a) Las Órdenes Ministeriales de 8 de enero de 1980 y de 7 de mayo de 1981 extendían el alcance de las atribuciones de la GISS a todas las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, es decir al INSS, al ISM, al INSERSO (actual IMSERSO), al INSALUD y a la TGSS.

b) En el momento de creación de la GISS (Orden Ministerial de 8 de enero de 1980) todas las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social estaban adscritas a un mismo Departamento Ministerial: el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social entonces existente, regulado por Real Decreto 1918/1977, de 29 de julio.

c) Posteriormente, mediante Real Decreto 2823/1981, de 27 de noviembre, de reestructuración de determinados órganos de la Administración Central del Estado se crearon el Ministerio de Sanidad y Consumo, del que pasó a depender el INSALUD y el Ministerio de Trabajo y Seguridad que mantuvo la adscripción del INSS, el ISM, el entonces INSERSO y la TGSS.

d) Más tarde, mediante Real Decreto 727/1988, de 11 de julio, de reestructuración de Departamentos Ministeriales, fue creado el Ministerio de Asuntos Sociales, al que quedó adscrito el INSERSO, permaneciendo bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad únicamente el INSS, el ISM y la TGSS.

e) Finalmente, mediante Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, fue creado el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al que quedó adscrito el INSERSO, además del INSS, el ISM y la TGSS.

Los cambios de adscripción descritos que afectan especialmente el INSALUD y al INSERSO (actual IMSERSO) han determinado que estas dos Entidades Gestoras no hayan sujetado su contratación informática ni sus planes y proyectos informáticos a los Informes de la GISS como se pone de manifiesto en los epígrafes 2 y 4 de la Sección IV del presente Informe. Ambas Entidades entienden en este sentido que al no estar adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, como lo está la GISS y como lo están el INSS, el ISM y la TGSS, dejaron de resultarles de aplicación las normas reguladoras de la GISS.

El IMSERSO ha sido particularmente explícito al respecto y ha justificado esta práctica, en informe de 30 de noviembre de 1998 emitido por el Jefe de Área de Informática del IMSERSO, remitido a este Tribunal por el Director General de dicha Entidad Gestora, en que «a partir de la creación del extinguido Ministerio de Asuntos Sociales en julio de 1988 y de la constitución de la Comisión Ministerial de Informática del mismo, el entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales, al no depender del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dejó de pertenecer al Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y a no someter a informe del mismo los expedientes relacionados con las tecnologías de la información». Tras la creación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el entonces INSERSO, aun siendo Entidad Gestora de la Seguridad Social, fue adscrito a la Secretaría General de Asuntos Sociales y no a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, habiéndose establecido en el Real Decreto 188/1996, de 2 de agosto, que la coordinación en materia de tecnologías de la información y comunicaciones de todos los centros directivos del Departamento, excepto los dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y del INEM, corresponde a la Subdirección General de Proceso de Datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (y no a la GISS).

El IMSERSO argumenta finalmente que el Consejo General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (cuya creación, prevista en el Real Decreto 703/1998, de 24 de abril, tuvo lugar mediante Orden de 25 de febrero de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) que ha sustituido al Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social sólo tiene competencias respecto de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Intervención de la Seguridad Social adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, excluyendo por tanto al IMSERSO del ámbito de sus competencias.

A juicio de este Tribunal, en la reseñada práctica seguida por el IMSERSO (y anteriormente por el INSERSO), y por el INSALUD han primado consideraciones orgánicas sobre las funcionales, en clara contradicción con lo dispuesto en las Órdenes Ministeriales de 8 de enero de 1980 y de 7 de mayo de 1981, reguladoras de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, restringiendo indebidamente su misión de dirigir, coordinar y controlar la creación, composición

y actuación de los Servicios de Informática y de proceso de datos de las distintas Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, misión no condicionada legalmente por la adscripción de tales Entidades a un determinado Departamento ministerial o Secretaría de Estado [2]. Basta recordar, a título de ejemplo, que las funciones de la Tesorería General de la Seguridad Social, como Servicio común que es, incluyen en su ámbito a la totalidad de la Entidades Gestoras de la Seguridad Social, con independencia de su adscripción orgánica.

La limitación a una parte de las Entidades de la Seguridad Social de las funciones de dirección, coordinación y control que tenía atribuidas la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, al margen de la consideración sobre su legalidad, ha provocado, en opinión de este Tribunal, que desapareciera la razón de ser del Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, cuyas funciones, restringidas a las Entidades de la Seguridad Social adscritas a una sola Secretaría de Estado, poco añaden a las atribuidas a la correspondiente Comisión Ministerial de Informática, convirtiendo en definitiva sus informes en un mero trámite y dilatando en el tiempo, innecesariamente, los procedimientos de contratación, cuestión ésta especialmente grave por la rápida evolución tecnológica y económica del mercado de bienes informáticos.

1.3.2 El Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social

El Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social es un órgano colegiado cuya creación, autorizada en el Real Decreto 703/1998, de 24 de abril, tuvo lugar efectivamente mediante Orden de 25 de febrero de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de cuyas funciones, y sin perjuicio de las atribuidas a la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, interesa destacar las siguientes:

— Informar el plan anual de actuación así como los planes de adquisición de bienes y servicios de las Entidades Gestoras adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Tesorería General e Intervención General de la Seguridad Social en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones de la Seguridad Social.

— Informar los planes plurianuales de sistemas de información de cada una de las Entidades Gestoras adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Intervención General y la Tesorería General de la Seguridad Social, en los que se reflejan las competencias y actuaciones coordinadas de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y de cada uno de los Centros de Tecnologías de la Información en relación con cada uno de dichos planes.

— Establecer las debidas prioridades en relación con los anteriores planes.

— Informar y proponer las actuaciones dirigidas a establecer las líneas estratégicas y criterios técnicos de interés general en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones así como las previsiones de inversión y gasto en dicha materia.

— Informar preceptivamente los proyectos, Pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, ofertas y propuestas de valoración realizadas por las Entidades Gestoras adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, la Intervención General de la Seguridad Social, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social. Dichos proyectos y Pliegos deberán responder a necesidades e iniciativas contempladas en los correspondientes planes de sistemas de tecnologías de la información y comunicaciones.

— Informar preceptivamente las propuestas de adquisición de bienes y servicios informáticos y de comunicaciones, incluidos en los catálogos de bienes de adquisición centralizada del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado, realizadas por las Entidades Gestoras adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, la Intervención General de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social.

— Elaborar y proponer cuantas medidas se consideren adecuadas para la implantación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, con objeto de obtener una mayor eficacia en los sistemas de tratamiento y transmisión de la información y en la integridad y seguridad de la información y las comunicaciones.

2. Marco jurídico

2.1 Marco jurídico general

La comprobación del nivel de cumplimiento de la legalidad en materia de contratación de objeto informático de las Entidades de la Seguridad Social se ha llevado a cabo por este Tribunal en relación, fundamentalmente, con las siguientes normas generales relativas de forma directa o indirecta a la contratación administrativa, que han estado vigentes en el período objeto de esta Fiscalización:

— Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante LOTCu).

— Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante LFTCu).

— Texto Articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado, aprobado por Decreto 923/1965 de 8 de abril de 1965, modificado por la Ley 5/1973, de 17 de marzo, y por el Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo (en adelante LCE), vigente hasta el 7 de junio de 1995.

— Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre (en adelante RGCE).

— Decreto 1005/1974, de 4 de abril, que regula los contratos de asistencia que celebre la Administración del Estado y sus Organismos autónomos con Empresas consultoras o de servicios.

— Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en cuyo artículo 13 se establece la sujeción de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social a la Ley y Reglamento de Contratos del Estado y sus normas complementarias.

— Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, vigente desde el 8 de junio de 1995 (en adelante LCAP) [3].

— Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

— Directivas comunitarias vigentes en dicho período en materia de contratación administrativa (Directivas 88/295/CEE, 89/440/CEE, 92/50/CEE y 93/37/CEE).

— Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (en adelante TRLGP), aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

— Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

— Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

— Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (en adelante LORTAD) [4].

2.2 Marco jurídico específico

Asimismo, se han tenido en cuenta las siguientes disposiciones que afectan de forma específica a la contratación de objeto informático de la Administración General del Estado y, en particular, a la contratación informática de la Seguridad Social, y ello sin perjuicio de que algunas de las normas anteriormente citadas, como la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, contengan normas especiales con el mismo objeto:

— Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, que aprueba el Pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de equipos y sistemas de tratamiento de la información y de mantenimiento, arrendamiento y programas.

— Orden Ministerial 99/1975, de 11 de abril, que aprueba el Pliego de cláusulas generales para la contratación de equipos y sistemas de tratamiento de la información por organismos dependientes del Ministerio de Trabajo.

— Real Decreto 996/1984, de 9 de mayo, sobre seguimiento presupuestario en el Sistema de la Seguridad Social.

— Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos Ministeriales (crea el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

— Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de la Tesorería General de la Seguridad Social.

— Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y se transforma el Instituto Nacional de Servicios Sociales en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

— Real Decreto 703/1998, de 24 de abril, sobre adscripción y funciones de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

— Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, por el que se crea el Consejo Superior de Informática.

— Orden de 29 de marzo de 1982, por la que se crea y regula la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Sanidad y Consumo.

— Orden de 17 de enero de 1986, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se crea y regula la Comisión Ministerial de Informática de dicho Departamento.

— Orden de 26 de enero de 1989, del Ministerio de Asuntos Sociales, de creación y funciones de la Comisión Ministerial de Informática.

— Orden de 16 de septiembre de 1996 por la que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

— Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo, de atribución a los órganos de contratación de los Departamentos ministeriales y de los Organismos autónomos, a la Mesa de Contratación del Servicio Central de Suministros, a la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos y a la Dirección General del Patrimonio del Estado, determinadas facultades de procedimiento de contratación de bienes y servicios informáticos.

[2] Debe significarse que, por el contratio, el ámbito de competencias del citado Consejo General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, según la citada Orden de 25 de febrero de 1999, efectivamente ha sido limitado por sus normas de creación a las Entidades Gestoras y Servicio común de la Seguridad Social adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

[3] La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que estuvo vigente durante el período que abarca la presente fiscalización (1994 al primer semestre) ha sido derogada y sustituida por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos con las Administraciones Públicas.

[4] La Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, que estuvo vigente durante el período que abarca la presente fiscalización (1994 al primer semestre de 1998) ha sido derogada y sustituida por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal.

— Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 25 de febrero de 1999, de creación del Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social.

— Orden de 21 de mayo de 1996, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de delegación de competencias en diversos órganos dependientes del Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

— Resolución de la Subsecretaría del Ministerio para las Administraciones Públicas de 15 de febrero de 1988, por la que se aprueba la Relación de Puestos de Trabajo del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Finalmente, para mayor precisión de este marco jurídico específico de la contratación informática, conviene resaltar que durante el período fiscalizado entró en vigor la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que contiene preceptos específicos reguladores de la adquisición, el arrendamiento y el mantenimiento de equipos y sistemas informáticos (este último cuando se contrata conjuntamente con la adquisición o el arrendamiento) como contrato de suministro, incorporando a su articulado la normativa reglamentaria preexistente y sistematizando su tratamiento, de acuerdo con la filosofía codificadora que inspira esta Ley.

En efecto, Ley 13/1995 en sus artículos 173.1 y 174, confirmó lo dispuesto en el artículo 239 del Reglamento General de Contratos del Estado sobre adquisiciones y arrendamientos de carácter informático y revalida en semejantes términos y en líneas generales, lo dispuesto en el ya citado Decreto 2572/1973, y en la igualmente mencionada Orden Ministerial 99/1975, de forma que también tiene la consideración de suministro el mantenimiento de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, de sus dispositivos y de sus programas, cuando se contrate conjuntamente con la adquisición o el arrendamiento.

La adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida para la Administración (que sean de libre utilización por la misma), se considera en la Ley 13/1995 como contrato de servicios (artículos 173.2 y 197.3.d), nueva categoría introducida por la misma, en transposición de la Directiva 92/50/CEE, del Consejo, de 18 de Junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios.

3. Consideraciones generales sobre la normativa reguladora de la contratación de las Entidades de la Seguridad Social

Las Entidades de la Seguridad Social, en su actividad de contractual, están sujetas, y lo han estado durante todo el período de tiempo objeto de esta Fiscalización, a la legislación general aplicable a la Administración del Estado.

En efecto, el artículo 13 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, estableció que el régimen de contratación de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social se ajustaría a lo dispuesto en el Texto Articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado, en el Reglamento General de Contratación del Estado y en sus normas complementarias, con las especialidades siguientes:

a) La facultad para celebrar contratos corresponde a los Directores de las distintas Entidades Gestoras y Servicios Comunes, pero necesitarán autorización previa para los de cuantía superior a 120 millones de pesetas. La autorización será adoptada, a propuesta de dichas Entidades y Servicios, por los titulares de los Ministerios a que se hallen adscritos o por el Consejo de Ministros según las competencias definidas en la citada Ley de Contratos del Estado (LCE) [5].

b) Los Directores de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes no podrán delegar o desconcentrar la facultad de celebrar contratos sin previa autorización del titular del Ministerio al que se hallen adscritos.

c) Los proyectos de obras que elaboren las Entidades y Servicios de la Seguridad Social deberán ser supervisados por la Oficina de Supervisión de Proyectos del Departamento ministerial del que dependan, salvo que ya tuvieran establecidas oficinas propias.

d) Los informes jurídicos o técnicos que preceptivamente se exijan en la legislación del Estado se podrán emitir por los órganos competentes en el ámbito de la Seguridad Social o de los Ministerios respectivos.

El artículo 95 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) reproduce el citado precepto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, con la única variación substancial de remitirse a las Leyes de Presupuestos anuales para la determinación de los límites a partir de los cuales los Directores Gerentes de la Entidades necesitan autorización previa para celebrar contratos.

La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), incluye a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social en su ámbito subjetivo de aplicación, en virtud de lo dispuesto en su artículo 1.3., estableciendo en su artículo 12.1. que «los Directores Generales de las distintas Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, son los órganos de contratación (...), pudiendo fijar los titulares de los Departamentos Ministeriales a que se hallen adscritos, la cuantía [6], a partir de la cual, será necesaria su autorización para la celebración de los contratos». El apartado 2 del mismo artículo 12 establece que los órganos de contratación precisarán autorización del Consejo de Ministros cuando el presupuesto de los contratos sea igual o superior a 2.000.000.000 de pesetas o en los contratos de carácter plurianual cuando se modifiquen los porcentajes o el número de anualidades legalmente previstos en el artículo 61 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Finalmente, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), (artículo 49 en relación con la Disposición Adicional Sexta de dicha Ley), establece, en el mismo sentido, que las Entidades Gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social se regirán por las normas generales de la contratación de las Administraciones públicas y que los titulares de los Ministerios de adscripción autorizarán la celebración de aquellos contratos cuya cuantía exceda de la previamente fijada por ellos.

En materia de contratación informática, la Disposición Adicional Sexta de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), en su apartado 1, establece que las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social serán competentes, salvo en los casos en que esté prevista la adquisición centralizada, para la adquisición de los equipos y sistemas para el tratamiento de la información, exceptuando así el régimen establecido con carácter general en el artículo 184 de la LCAP, que atribuye dicha competencia a la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Por otra parte, la Disposición Transitoria quinta de la LCAP establece que el Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del entonces Ministerio de Economía y Hacienda (en la actualidad, Ministerio de Hacienda) y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social continuarán ejerciendo las competencias que actualmente tiene atribuidas en materia de suministro de bienes a que se refiere el artículo 184 de la propia LCAP (suministro de bienes de utilización común por la Administración).

4. Significación económica de la contratación de objeto informático en las Entidades de la Seguridad Social

La relevancia de esta Fiscalización Especial viene dada por la notable influencia que los equipos y sistemas informáticos tienen en la gestión por las Administraciones Públicas de las competencias que tienen atribuidas y por el volumen del gasto realizado por dichas Administraciones en la contratación de contenido informático, factores que, unidos a la rápida evolución tecnológica, la constante variación de precios y la rápida obsolescencia de los bienes informáticos, por un lado, y a la necesidad de que los productos adquiridos por las Administraciones mantengan altos grados de compatibilidad, por otro, han determinado la promulgación de normas especiales, tanto de rango de ley como reglamentario, para su contratación y la creación de órganos con competencias específicas, tanto de consulta como de decisión, en materia de contratación informática.

Todas estas consideraciones son aplicables a la contratación de objeto informático por parte de las Entidades que componen la Seguridad Social. El cuadro núm. 6, que recoge información [7] referida a los Presupuestos Generales del Estado para 1999, sitúa claramente la importancia del gasto en materia informática en el ámbito de la Seguridad Social, tanto en términos absolutos, pues ascienden a 32.829 millones de pesetas, como por comparación con el gasto de los diferentes Departamentos Ministeriales, ya que los presupuestos de la Seguridad Social destinados a las Tecnologías de la Información y a las Comunicaciones son los segundos en importancia, sólo superados por los presupuestos de Defensa, si bien su proporción respecto de la suma de los presupuestos destinados a Gastos de personal (capítulo 1), a Gastos en bienes corrientes y servicios (capítulo 2) y a Inversiones reales (capítulo 6) de la Seguridad Social (2 por 100) es inferior a la media del conjunto de la Administración estatal (3 por 100) y sitúa a la Seguridad Social en la tercera posición de menor gasto relativo.

[5] El Consejo de Ministros deberá autorizar, lo que conllevará la aprobación del gasto, la celebración de los contratos cuyo importe exceda de 2.000.000.000 pesetas o cuyo plazo de ejecución sea superior al de vigencia del presupuesto correspondiente y hayan de comprometer fondos públicos de futuros ejercicios fuera de los límites establecidos en la propia Ley de Presupuestos (artículo 8 de la Ley de Contratos del Estado).

[6] La disposición transitoria 3.ª de la LCAP fija esta cuantía, con carácter general y transitorio, en 150.000.000 de pesetas. Respecto del INSALUD, el Ministro de Sanidad y Consumo, por Orden de 5 de junio de 1996, estableció que el Secretario General de Asistencia Sanitaria, como órgano de superior dirección del INSALUD, podría celebrar contratos de hasta 2.000.000.000 de pesetas sin autorización ministerial previa, como se comentará más ampliamente en el apartado de este Informe dedicado a dicha Entidad (Sección IV, epígrafe 2.3.1).

[7] Fuente: Estudio anual que analiza la dimensión y estructura del Presupuesto de Gastos en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Administración del Estado elaborado por el Ministerio para las Administraciones Públicas (Subdirección General de Coordinación Informática), en el que los datos relativos al área de la Seguridad Social fueron proporcionados por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.

Cuadro núm. 6
PRESUPUESTO TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (T.I.C.) / PRESUPUESTO TOTAL (Caps. 1+2+6)
(en Millones de Ptas.)

Secciones Presupuestarias		Presupuesto T.I.C. 1999	Presupuesto Total 1999 (Caps.1+2+6)	Presup. T.I.C./ Presup. Total (Caps. 1+2+6)
Nº	Denominación			
14	Defensa	40.578	1.005.207	4,0%
15	Economía y Hacienda	25.673	282.007	9,1%
16	Interior	23.261	711.358	3,3%
17	Fomento	10.216	478.540	2,1%
19	Trabajo y Asuntos Sociales	7.760	113.243	6,9%
18	Educación y Cultura	5.737	798.573	0,7%
23	Medio Ambiente	4.794	265.662	1,8%
13	Justicia	4.431	149.239	3,0%
12	Asuntos Exteriores	3.800	60.167	6,3%
22	Administraciones Públicas	3.656	163.970	2,2%
20	Industria y Energía	2.873	22.832	12,6%
25	Presidencia	2.506	39.542	6,3%
21	Agricultura, Pesca y Alim.	1.709	57.672	3,0%
26	Sanidad y Consumo	1.139	21.053	5,4%
60	Seguridad Social	32.829	1.603.451	2,0%
Total		170.963	5.772.516	3,0%

T.I.C.: Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

Caps. 1+2+6: Suma de los créditos incluidos en los capítulos presupuestarios 1, 2 y 6 destinados, respectivamente, a Gastos de personal, Gastos en bienes corrientes y servicios y a Inversiones reales

El cuadro núm. 7, de igual fuente que el cuadro anterior, muestra la evolución de los presupuestos destinados a la informática en la Administración General del Estado y la Seguridad Social los años 1997, 1998 y 1999, siendo significativa la reducción del 4 por 100 que experimentaron en 1999, respecto de los de 1998, los correspondientes a la Seguridad Social en materia informática, en contraste con el incremento medio del 10 por 100 del conjunto de la Administración General del Estado.

Cuadro núm. 7
EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DESTINADOS A TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES
(en Millones de Ptas.)

Secciones Presupuestarias		Año 1999	Año 1998	Año 1997	% Δ (99/98)	% Δ (98/97)
Nº	Denominación					
14	Defensa	40.578	34.691	28.305	17%	23%
15	Economía y Hacienda	25.673	24.727	24.212	4%	2%
16	Interior	23.261	17.501	16.409	33%	7%
17	Fomento	10.216	9.977	11.803	2%	-15%
19	Trabajo y Asuntos Sociales	7.760	7.823	7.698	-1%	2%
18	Educación y Cultura	5.737	5.828	5.333	-2%	9%
23	Medio Ambiente	4.794	3.940	3.673	22%	7%
13	Justicia	4.431	3.424	3.483	29%	-2%
12	Asuntos Exteriores	3.800	3.462	3.538	10%	-2%
22	Administraciones Públicas	3.656	3.232	2.742	13%	18%
20	Industria y Energía	2.873	1.756	1.750	64%	0%
25	Presidencia	2.506	2.254	2.315	11%	-3%
21	Agricultura, Pesca y Alim.	1.709	1.928	2.172	-11%	-11%
26	Sanidad y Consumo	1.139	1.117	947	2%	18%
60	Seguridad Social	32.829	34.263	31.745	-4%	8%
Total		170.963	155.922	146.126	10%	7%

5. Datos de ejecución presupuestaria

El nivel de desglose de la información facilitada por las Entidades sobre las previsiones presupuestarias, los presupuestos aprobados y la liquidación de los presupuestos impide hacer el seguimiento de la ejecución presupuestaria coincidente en sus ámbitos temporal y material con los de la presente Fiscalización.

No obstante lo anterior, a continuación se consignan los datos de la ejecución presupuestaria de los presupuestos de gastos de las Entidades en los conceptos y subconceptos de contenido exclusivamente informático, significando que algunos de tales conceptos se refieren a gastos que, aun siendo de carácter informático, en la práctica han quedado fuera de la Fiscalización por traducirse en adquisiciones de material consumible o acciones de conservación o mantenimiento del equipamiento informático y, también, que hasta el ejercicio de 1997 no se abrió una rúbrica presupuestaria, la 227.82, destinada a los créditos previstos para los «Servicios de carácter informático. Trabajos otras empresas» cuyo contenido resulta especialmente relevante en el ámbito de esta Fiscalización por ser la partida presupuestaria a la que se imputa el gasto de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios. Las rúbricas presupuestarias señaladas son las siguientes:

206 Equipos para procesos de información. Arrendamientos.

216 Equipos para procesos de información. Reparación y conservación.

220.2 Material informático no amortizable. Material de oficina.

227.82 Servicios de carácter informático. Trabajos otras empresas (a partir de 1997).

626 Equipos para procesos de información. Inversiones nuevas.

636 Equipos para procesos de información. Inversiones de reposición.

Los datos de ejecución presupuestaria en materia informática, extraídos de las Memorias Anuales de las Entidades, son, en miles de pesetas, los reflejados en los cuadros 8, 9, 10, 11 y 12 siguientes.

Cuadro núm. 8
Ejecución presupuestaria en materia informática en el INSS

Ejercicio	Concepto / subconcep. Presupuest.	Crédito inicial (miles pts.)	Modificaciones (miles pts.)	Créditos finales (miles pts.)	Obligaciones reconocidas (miles pts.)	% Obligaciones reconocidas /creditos finales
1994	206	6.737	0	6.737	272	4,04
	216	374.856	55.814	430.670	444.440	103,20
	220.2	104.740	0	104.740	122.034	116,51
	636	650.000	0	650.000	1.132.155	174,18
1995	206	253	0	253	251	99,21
	216	749.424	0	749.424	402.392	53,69
	220.2	89.794	0	89.794	191.209	212,94
	626	1.800.000	(310.000)	1.490.000	1.065.996	71,54
	636	0	0	0	28.168	
1996	206	253	0	253	251	99,21
	216	749.424	(35.990)	713.434	455.484	63,84
	220.2	89.794	0	89.794	159.283	177,39
	626	1.800.000	0	1.800.000	1.027.655	57,09
	636	0	0	0	364.183	
1997	206	251	0	251	0	0,00
	216	402.393	0	402.393	329.882	81,98
	220.2	191.210	0	191.210	129.092	67,51
	626	1.700.000	0	1.700.000	57.635	3,39
	636	300.000	0	300.000	2.492	0,83
1998	206	0	0	0	0	
	216	422.976	0	422.976	346.025	81,81
	220.2	153.090	0	153.090	83.956	54,84
	227.82	754.481	0	754.481	701.196	92,94
	626	1.246.933	0	1.246.933	816.996	65,52
	636	537.401	0	537.401	50.000	9,30
TOTALES INSS:		12.124.010	(290.176)	11.833.834	7.911.047	66,85

Cuadro núm. 9
Ejecución presupuestaria en materia informática en el INSALUD

Ejercicio	Concepto / subconcep. Presupuest.	Crédito inicial (miles pts.)	Modificaciones (miles pts.)	Créditos finales (miles pts.)	Obligaciones reconocidas (miles pts.)	% Obligaciones reconocidas /creditos finales
1994	206	1.153.794	(210.926)	942.867	1.283.577	136,14
	216	382.148	(71.348)	310.799	570.058	183,42
	220.2	541.214		541.214	698.229	129,01
	626	178.792		178.792	86.807	48,55
	636	398.823		398.823	251.041	62,95
1995	206	1.495.797	(571.425)	924.372	1.018.229	110,15
	216	567.204		567.204	486.690	85,81
	220.2	674.144		674.144	854.614	126,77
	626	96.526		96.526	138.213	143,19
	636	151.631	29.000	180.631	1.211.824	670,88
1996	206	1.495.797	(664.321)	831.475	731.559	87,98
	216	567.204	(24.000)	567.180	541.301	95,44
	220.2	674.144	(1.738)	672.416	835.784	124,30
	626	96.526		96.526	164.099	170,00
	636	151.631	144.331	295.962	877.745	296,57
1997	206	936.940	(523.920)	413.019	288.231	69,79
	216	584.460		584.460	575.185	98,41
	220.2	769.991	30.000	799.991	825.375	103,17
	227.82	51.391	1.000	52.391	1.011.705	1931,07
	626	446.500	1.341.164	1.787.664	2.318.728	129,71
	636	1.646.924		1.646.924	631.071	38,32
1998	206	821.063	(664.410)	156.653	203.679	130,02
	216	671.602	(38.800)	632.802	662.883	104,75
	220.2	835.840	(9.000)	826.840	1.007.472	121,85
	227.82	91.510	1.000	92.510	1.515.088	1637,76
	626	2.761.500		2.761.500	3.861.028	139,82
	636	2.840.000		2.840.000	1.642.036	57,82
TOTALES INSALUD:		21.083.096	(1.209.411)	19.873.685	24.292.251	122,23

Cuadro núm. 10
Ejecución presupuestaria en materia informática en el IMSERSO

Ejercicio	Concepto / subconcep. Presupuest.	Crédito inicial (miles pts.)	Modificaciones (miles pts.)	Créditos finales (miles pts.)	Obligaciones reconocidas (miles pts.)	% Obligaciones reconocidas /creditos finales
1994	206	20.000		20.000	17.524	87,62
	216	77.940		77.940	65.909	84,56
	220.2	22.045	2.000	24.045	49.776	207,01
	626	42.000		42.000	23.627	56,25
	636	40.000		40.000	1.641	4,10
1995	206	0		0	870	
	216	78.395		78.395	93.847	119,71
	220.2	33.774		33.774	47.278	139,98
	626	80.000		80.000	107.636	134,55
	636	40.000		40.000	3.431	8,58
1996	206	0		0	1.296	
	216	78.395	(12.932)	65.643	81.317	123,88
	220.2	33.774	(7.504)	26.270	16.503	62,82
	626	80.000		80.000	22.605	28,26
	636	40.000		40.000	1.885	4,71
1997	206	110.000	(55.500)	54.500	36.765	67,46
	216	79.333		79.333	71.989	90,74
	220.2	34.358		34.358	15.835	46,09
	227.82	0		0	0	
	626	22.000		22.000	75.940	345,18
	636	30.000		30.000	47.564	158,55
1998	206	84.660		84.660	44.601	52,68
	216	83.079	154	83.233	48.364	58,11
	220.2	26.622	3.720	30.342	20.587	67,85
	227.82	0		0	32.046	
	626	106.000		106.000	96.001	90,57
	636	64.000	(30.000)	34.000	10.592	31,15
TOTALES IMSERSO:		1.306.375	(99.882)	1.206.493	1.035.429	85,82

Cuadro núm. 11
Ejecución presupuestaria en materia informática en el ISM

Ejercicio	Concepto / subconcep. Presupuest.	Crédito inicial (miles pts.)	Modificaciones (miles pts.)	Créditos finales (miles pts.)	Obligaciones reconocidas (miles pts.)	% Obligaciones reconocidas /creditos finales
1994	206	41.531	(36.900)	4.631	3.508	75,75
	216	41.582	(21.500)	20.082	17.921	89,24
	220.2	29.736	28.000	57.736	83.056	143,85
	626	55.000		55.000	46.411	84,38
	636	10.000		10.000	0	0,00
1995	206	30.531		30.531	27.696	90,71
	216	17.037		17.037	19.906	116,84
	220.2	18.972		18.972	31.720	167,19
	626	170.000		170.000	83.602	49,18
	636	10.000		10.000	0	0,00
1996	206	30.531	9.950	40.481	44.119	108,99
	216	17.037		17.037	16.541	97,09
	220.2	18.972		18.972	61.132	322,22
	626	170.000		170.000	110.479	64,99
	636	10.000		10.000	0	0,00
1997	206	46.000		46.000	47.128	102,45
	216	2.917		2.917	1.540	52,79
	220.2	30.116		30.116	13.520	44,89
	227.82	53.000		53.000	18.123	34,19
	626	140.000	(8.000)	132.000	74.502	56,44
	636	10.000	(10.000)	0	128	
1998	206	50.029		50.029	47.897	95,74
	216	2.351		2.351	1.630	69,33
	220.2	21.804		21.804	17.268	79,20
	227.82	88.258		88.258	57.762	65,45
	626	110.000	(70.000)	40.000	25.491	63,73
	636	8.000		8.000	0	0,00
TOTALES ISM:		1.233.404	(108.450)	1.124.954	851.080	76,65

Cuadro núm. 12
Ejecución presupuestaria en materia informática en la TGSS

Ejercicio	Concepto / subconcep. Presupuest.	Crédito inicial (miles pts.)	Modificaciones (miles pts.)	Créditos finales (miles pts.)	Obligaciones reconocidas (miles pts.)	% Obligaciones reconocidas /creditos finales
1994	206	1.626.350	0	1.626.350	1.292.462	79,47
	216	1.718.844	0	1.718.844	1.654.298	96,24
	220.2	407.000	0	407.000	393.903	96,78
	626	4.946.500	275.000	5.221.500	5.230.903	100,18
	636	7.394	0	7.394	0	0
1995	206	1.736.235	100.000	1.836.235	1.467.130	79,89
	216	1.795.088	0	1.795.088	1.727.038	96,20
	220.2	513.373	0	513.373	914.592	178,15
	626	6.575.000	395.000	6.970.000	8.459.746	121,37
	636	108.000	(100.000)	8.000	2.512	31,40
1996	206	1.736.235	(375.000)	1.361.235	1.263.028	92,78
	216	1.795.088	0	1.795.088	1.368.190	91,25
	220.2	513.373	1.140.000	1.653.373	1.802.059	108,99
	626	6.575.000	0	6.575.000	6.463.830	98,30
	636	108.000	0	108.000	7.076	6,55
1997	206	1.081.445	0	1.081.445	1.080.229	99,89
	216	1.849.258	0	1.849.258	1.690.816	91,43
	220.2	2.604.624	0	2.604.624	1.185.748	45,52
	227.82	7.291.520	(335.000)	6.956.520	4.849.346	69,71
	626	6.470.000	0	6.470.000	4.203.472	64,97
	636	8.000	0	8.000	945	11,81
1998	206	1.070.990	80.000	1.150.990	1.079.229	93,77
	216	2.355.413	(240.000)	2.115.413	1.922.509	90,88
	220.2	2.112.114	(100.000)	2.012.114	1.017.376	50,56
	227.82	7.366.927	(1.215.000)	6.151.927	5.095.034	82,82
	626	4.413.000	350.000	4.763.000	4.668.815	98,02
	636	8.000	0	8.000	2.248	28,10
TOTALES TGSS:		66.792.771	(25.000)	66.767.771	58.842.534	88,13

Los precedentes cuadros 8, 9, 10, 11 y 12 son muestra de las importantes desviaciones entre las previsiones presupuestarias iniciales y las cifras representativas tanto de los créditos finales como de la efectiva ejecución de los presupuestos.

La existencia de planes y proyectos informáticos exige la existencia de unas previsiones presupuestarias coherentes con ellos, tanto cuantitativa como temporalmente y, además, el grado de cumplimiento de tales planes y proyectos está íntimamente ligado al grado de ejecución de los créditos presupuestarios asignados específica o genéricamente a dichos planes o proyectos en los presupuestos anuales correspondientes al período de tiempo en que deban realizarse.

Desde este punto de vista de la planificación de las actuaciones de las Entidades de la Seguridad Social en materia informática, al margen ahora de cualquier consideración sobre la legalidad u oportunidad de los actos de modificación o ejecución de los citados créditos, este Tribunal ha obtenido los índices resultantes de comparar los créditos iniciales de cada partida de gasto con la suma de las desviaciones experimentadas por dichos créditos durante el ejercicio económico, tanto por razón de modificaciones de crédito como por diferencias entre créditos finales y obligaciones reconocidas, tomados ambos datos en sus valores absolutos (es decir con independencia de su signo positivo o negativo).

En el cuadro núm. 13 se muestran, para cada Entidad del Sistema de la Seguridad Social, en primer lugar (1), la suma de los créditos iniciales destinados específicamente a financiar gastos de carácter informático incluidos en los presupuestos correspondientes a los ejercicios de 1994 a 1998; en segundo lugar (2), la suma de sus modificaciones brutas, sin compensar los incrementos de unas partidas con las posibles disminuciones de otras; en tercer lugar (3), la suma de las dife-

rencias entre lo presupuestado (créditos iniciales más sus modificaciones) y lo realmente ejecutado en cada partida de gasto, teniendo en cuenta también sus valores absolutos; en cuarto lugar (4), la suma de los dos tipos de desviaciones sobre los créditos iniciales señalados en los dos apartados anteriores; y, finalmente, el porcentaje que el conjunto de desviaciones representa respecto de los créditos iniciales.

Cuadro núm. 13
Desviaciones en los créditos iniciales de las Entidades y Servicio Común de la Seguridad Social (en miles de pesetas)

Entidad	Créditos iniciales (1)	Modificaciones (2)	Diferencia entre créditos finales y obligaciones reconocidas (3)	Suma desviaciones (2)+(3) (4)	% desviación sobre Créditos iniciales (4)*100/(1)
INSS	12.124.010	401.804	6.075.735	6.477.539	53,43
INSALUD	21.083.096	4.326.383	10.006.478	14.332.861	67,98
IMSERSO	1.306.375	111.810	578.490	690.300	52,84
ISM	1.233.404	184.350	449.856	634.206	51,42
TGSS	66.792.771	4.705.000	12.023.345	16.728.345	25,05
TOTALES:	102.539.656	9.729.347	29.133.904	38.863.251	37,90

De acuerdo con estos datos, resulta que en el conjunto de las Entidades de la Seguridad Social las desviaciones respecto de las previsiones presupuestarias iniciales, calculadas como se ha señalado en los dos párrafos anteriores, representan el 37,90 por 100 del total de los créditos iniciales, llegando hasta el 67,98 por 100 en el INSALUD y sobrepasando también el 50 por 100 en el INSS, ISM e IMSERSO. El porcentaje de desviación más reducido, pero aún importante, corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social, con un 25 por 100 de desviación.

A juicio de este Tribunal semejante magnitud de las desviaciones en la ejecución de los presupuestos de contenido informático de las Entidades de la Seguridad Social respecto de los créditos iniciales presupuestados es incompatible con una correcta planificación en dicha materia y, sobre todo, con un cumplimiento mínimamente riguroso de proyectos informáticos cuya existencia y ejecución debieron tener su reflejo en los presupuestos de gastos iniciales de las Entidades.

SECCIÓN IV. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En esta Sección se desarrollan los resultados de la Fiscalización distinguiendo en diferentes epígrafes (epígrafes 1 a 5) los resultados obtenidos del análisis de los planes y proyectos informáticos y de la contratación de objeto informático de cada una de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social. En epígrafe separado (epígrafe 6) se exponen los resultados de la Fiscalización respecto de la seguridad informática y la protección de los datos personales informatizados.

Precediendo a los resultados concretos de la Fiscalización de la contratación informática de cada una de las Entidades de la Seguridad Social se incluye información complementaria sobre sus respectivas funciones, esquemas orgánicos y órganos de contratación que son relevantes para la mejor comprensión de dichos resultados.

1. El INSS y la contratación informática

En el presente apartado se desarrollan los resultados del análisis de los planes y proyectos informáticos del INSS y de la contratación de objeto informático celebrada por este Instituto, incluidos en el ámbito material y temporal de esta Fiscalización, precedidos de una breve descripción de la naturaleza, funciones, esquema orgánico y competencias en materia de contratación del INSS.

1.1 Naturaleza y funciones del INSS

El Instituto Nacional de la Seguridad Social, de acuerdo con los artículos 57.1.a) y 59 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y con el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, es una Entidad Gestora de la Seguridad Social, dotada de personalidad jurídica propia, que tiene atribuida la gestión y administración de las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, con excepción de las atribuidas al IMSERSO, al ISM, al INEM y a los servicios competentes de las Comunidades Autónomas.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social está adscrito en la actualidad al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Anteriormente, hasta la reestructuración de los Departamentos ministeriales efectuada mediante el Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, el INSS estuvo adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

1.2 Esquema orgánico del INSS

Durante el período que comprende el ámbito temporal de esta Fiscalización la estructura orgánica del INSS ha estado establecida sucesivamente por el Real Decreto 1854/1979, de 30 de junio, modificado por el Real Decreto 996/1984, de 9 de mayo, y por el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre.

De acuerdo con tales normas, la estructura del INSS se compone de los siguientes órganos de control, dirección y gestión:

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

a) Consejo General.
b) Comisión Ejecutiva.

2. De Dirección y Gestión:

a) Dirección General.
b) Secretaría General y Subdirecciones Generales

3. Órganos periféricos:

Comisiones Ejecutivas Provinciales, como órganos de supervisión y control.

Direcciones Provinciales, como órganos de gestión.

Respecto de la contratación informática interesa destacar que, de acuerdo con el Real Decreto 1854/1979, la unidad que tenía atribuidas competencia y funciones en materia de presupuestos, inmuebles, obras y suministros era la Subdirección General de Administración y Análisis Presupuestario, a la que asimismo correspondía formular, en términos de objetivos y programas de gastos, los planes de actuación de los servicios del Organismo. Por otra parte, la Subdirección de Servicios Técnicos tenía atribuida la competencia y funciones en materia de investigación y explotación informáticas.

Posteriormente, el Real Decreto 2583/1996 atribuyó a la Subdirección General de Gestión Económica y Presupuestaria, entre otras, las competencias en materia de ordenación y tramitación de la contratación administrativa, además de las relativas a la formulación de los planes de actuación de los servicios de la entidad, y a la Subdirección General de Gestión de Prestaciones la dirección, control y desarrollo de la organización informática.

De la Subdirección General de Gestión de Prestaciones depende el Centro Informático del INSS, Centro que no aparece recogido en los Reales Decretos reguladores de la estructura orgánica del Instituto, y cuya existencia sólo se explicita en la Relación de Puestos de Trabajo del INSS, aprobada por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio para las Administraciones Públicas el 15 de febrero de 1988. Esta unidad, donde se concentra el personal del Instituto con cualificación informática, tanto funcionario como contratado laboral, es la que centraliza la dirección y control de los proyectos que han sido objeto de contratación externa y que se desarrollan en su sede.

1.3 Órganos de contratación del INSS

El Director General del INSS es el órgano de contratación del INSS, con las limitaciones señaladas en el epígrafe 3 de la Sección III del presente Informe sobre los contratos que requieren autorización previa del titular del Ministerio de adscripción o del Consejo de Ministros.

El Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, mediante Orden Ministerial de 16 de noviembre de 1992, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, delegó sus competencias de contratación en los siguientes órganos:

En el Subdirector General de Administración y Análisis Presupuestario, todas las competencias relativas a la contratación administrativa, a excepción de las delegadas en los Directores Provinciales y la de ordenar el inicio del expediente y la adjudicación de los contratos que por su cuantía requieran autorización o acuerdos previos.

En los Directores Provinciales, todas las competencias en relación con los contratos administrativos de cuantía inferior a 25.000.000 de pesetas para los que tenga crédito habilitado.

1.4 Planes y proyectos informáticos del INSS

Del análisis de la documentación solicitada por el Tribunal de Cuentas y facilitada por el INSS sobre los Planes y Proyectos informáticos vigentes en el período 1994-1998 se desprende que la planificación efectuada por el INSS en materia informática ha adolecido, en el período objeto de la fiscalización, de notorias insuficiencias. En los dos apartados siguientes se analizan, primero, las principales deficiencias en las que, con carácter general, ha incurrido el INSS en la citada planificación, y, en segundo lugar, los planes y proyectos informáticos concretos relacionados con la contratación generada a su amparo.

1.4.1 Deficiencias de carácter general detectadas por este Tribunal en la planificación informática del INSS

Las principales deficiencias de carácter general que se han puesto de manifiesto en el análisis de la planificación informática del INSS son las siguientes:

1. De la documentación solicitada por el Tribunal de Cuentas y facilitada por el INSS sobre los Planes y Proyectos informáticos vigentes en el período 1994-1997 se deduce que el INSS no ha planificado globalmente la adquisición de bienes y servicios informáticos mediante el establecimiento de objetivos iniciales, previsiones de coste y de necesidades de contratación, ni ha concretado su ritmo de ejecución, haciendo imposible una posterior valoración de la adecuación de las actuaciones realizadas a una programación previa, por carecer esta del necesario detalle. Únicamente el Plan Director de Informática del INSS para los ejercicios 1998 a 2000 presenta un grado de concreción mayor, si bien el ámbito temporal de esta Fiscalización, que comprende los ejercicios 1994 a 1997 y el primer semestre

de 1998, impide extraer conclusiones fiables sobre su grado de ejecución y cumplimiento [8].

2. Asimismo, debe ponerse de manifiesto que el INSS carece, de información suficientemente desglosada, por planes y proyectos informáticos, de las previsiones presupuestarias, los presupuestos aprobados y las liquidaciones de presupuestos correspondientes a los ejercicios de 1994 a 1998, ambos incluidos, que permitan realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria específica de la contratación de contenido informático.

Los datos de la ejecución presupuestaria de los conceptos y subconceptos de gasto, con contenido exclusivamente informático, de los presupuestos del INSS correspondientes a los ejercicios 1994 a 1998, ambos incluidos, extraídos de las Memorias Anuales de dicha entidad, son los que se muestran en el cuadro núm.14, significando que hasta el ejercicio de 1997 el INSS no abrió la rúbrica presupuestaria destinada a los créditos previstos para los «Servicios de carácter informático. Trabajos otras empresas» (concepto/subconcepto presupuestario 227.82), de tanta importancia dentro de los contratos objeto de esta Fiscalización por ser la partida presupuestaria a la que se imputa el gasto de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios.

Las citadas rúbricas presupuestarias son:

206 Equipos para procesos de información. Arrendamientos

216 Equipos para procesos de información. Reparación y conservación.

220.2 Material informático no amortizable. Material de oficina.

227.82 Servicios de carácter informático. Trabajos otras empresas. (a partir de 1997)

626 Equipos para procesos de información. Inversiones nuevas.

636 Equipos para procesos de información. Inversiones de reposición.

[8] A pesar de que su período de ejecución excede del ámbito temporal de esta Fiscalización, el Plan Director de Informática se citará a lo largo de este Informe en repetidas ocasiones por ser el primer instrumento formalizado del INSS que contiene, de forma sistematizada, referencias que ligan todos los proyectos informáticos con los recursos previstos para su ejecución.

Cuadro núm. 14
Ejecución presupuestaria en materia informática del INSS

Ejercicio	Concepto / subconcep. Presupuest.	Crédito inicial (miles pts.)	Modificaciones (miles pts.)	Créditos finales (miles pts.)	Obligaciones reconocidas (miles pts.)	% Obligaciones reconocidas /creditos finales
1994	*206*	*6.737*	*0*	*6.737*	*272*	4,04
	216	*374.856*	*55.814*	*430.670*	*444.440*	103,20
	220.2	*104.740*	*0*	*104.740*	*122.034*	116,51
	636	*650.000*	*0*	*650.000*	*1.132.155*	174,18
	Totales ejercicio 1994:	*1.136.333*		*1.192.147*	*1.698.901*	142'50
1995	*206*	*253*	*0*	*253*	*251*	99,21
	216	*749.424*	*0*	*749.424*	*402.392*	53,69
	220.2	*89.794*	*0*	*89.794*	*191.209*	212,94
	626	*1.800.000*	*(310.000)*	*1.490.000*	*1.065.996*	71,54
	636	*0*	*0*	*0*	*28.168*	
	Totales ejercicio 1995:	*2.639.471*		*2.329.471*	*1.688.016*	72,46
1996	*206*	*253*	*0*	*253*	*251*	99,21
	216	*749.424*	*(35.990)*	*713.434*	*455.484*	63,84
	220.2	*89.794*	*0*	*89.794*	*159.283*	177,39
	626	*1.800.000*	*0*	*1.800.000*	*1.027.655*	57,09
	636	*0*	*0*	*0*	*364.183*	
	Totales ejercicio 1996:	*2.639.471*		*2.603.481*	*2.006.856*	77,83
1997	*206*	*251*	*0*	*251*	*0*	0,00
	216	*402.393*	*0*	*402.393*	*329.882*	81,98
	220.2	*191.210*	*0*	*191.210*	*129.092*	67,51
	626	*1.700.000*	*0*	*1.700.000*	*57.635*	3,39
	636	*300.000*	*0*	*300.000*	*2.492*	0,83
	Totales ejercicio 1997:	*2.593.854*		*2.593.854*	*519.101*	*20,01*
1998	*206*	*0*	*0*	*0*	*0*	
	216	*422.976*	*0*	*422.976*	*346.025*	81,81
	220.2	*153.090*	*0*	*153.090*	*83.956*	54,84
	227.82	*754.481*	*0*	*754.481*	*701.196*	92,94
	626	*1.246.933*	*0*	*1.246.933*	*816.996*	65,52
	636	*537.401*	*0*	*537.401*	*50.000*	9,30
	Totales ejercicio 1998:	*3.114.881*		*3.114.881*	*1.998.173*	*64,14*
	TOTALES INSS:	*12.124.010*	*(290.176)*	*11.833.834*	*7.911.047*	*66,85*

Los datos de ejecución presupuestaria de los conceptos y subconceptos de gasto del INSS, con contenido exclusivamente informático, contenidos en el cuadro 14, muestran una desviación del 33,15 por 100 entre las obligaciones reconocidas y los presupuestos finales, que es demostrativa de una deficiente planificación, programación y presupuestación en la Entidad y de que los contratos amparados en dichos créditos no son consecuencia del desarrollo normal de planes previa y cuidadosamente diseñados.

Debe resaltarse que, excepto en el ejercicio de 1994, la ejecución presupuestaria, referida a los citados conceptos de contenido informático, ha alcanzado niveles muy bajos (el 66,85 por 100 de los presupuestos finales agregados de los 5 ejercicios) que ponen de manifiesto, además de una deficiente presupuestación, la imposibilidad de cumplimiento de la totalidad de los objetivos que pudieran haber justificado tales presupuestos, todo ello en perjuicio de la adecuada dotación y modernización de los sistemas informáticos del INSS y, en consecuencia, del eficaz cumplimiento de sus funciones por el INSS.

Por otra parte, conviene significar que el 33,15 por 100 de los créditos finales de carácter informático del INSS que no fueron utilizados, resulta de las importantes desviaciones, tanto positivas como negativas, producidas en cada uno de los señalados conceptos/subconceptos de gasto, compensando las desviaciones negativas de unos conceptos de gasto con las positivas experimentadas por otros. Sin esta compensación de las desviaciones negativas con las positivas, resultaría un índice de desviación del 53,43 por 100, como se muestra en el epígrafe 5 de la Sección III de este Informe, en el cuadro número 13, lo que hace aún más evidente la falta de una adecuada planificación presupuestaria de los proyectos informáticos y de las previsiones de contratación derivadas de ellos [9].

3. Desde el punto de vista de cumplimiento de la legalidad, debe señalarse que el INSS omitió el sometimiento de los planes y proyectos informáticos a la Comisión Ministerial de Informática para su estudio y aprobación por dicho órgano colegiado, incumpliendo lo establecido en las Ordenes Ministeriales de 17 de enero de 1986 y de 16 de septiembre de 1996, reguladoras, respectivamente, de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Ministerios a los que, sucesivamente, ha estado adscrito el INSS durante el período objeto de esta fiscalización), para la aprobación de los Planes y Proyectos informáticos.

El INSS, al celebrar contratos de contenido informático no vinculados a planes y proyectos informáticos, ha incumplido también lo dispuesto en el artículo 2.12. de la Orden de 16 de septiembre de 1996, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula la Comisión Ministerial de Informática (C.M.I.) de dicho Departamento, según el cual los proyectos y contratos informáticos deberán responder a necesidades e iniciativas contempladas en los correspondientes planes de sistemas de tecnologías de la información y comunicaciones.

Estos incumplimientos legales imputables al INSS son muestra al mismo tiempo de dejación de funciones e inoperancia por parte de la propia C.M.I., pues no obstante tener conocimiento de dicho incumplimiento, al informar contratos vinculados a proyectos que no había aprobado previamente, no ha instado al INSS el cumplimiento de las citadas normas.

En este sentido cabe destacar que entre la documentación remitida por el INSS al Tribunal de Cuentas, a su requerimiento, figura el informe correspondiente a la inspección realizada en los Servicios Centrales del INSS, en febrero de 1997, por la Inspección de Servicios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, para examinar diversos aspectos de la organización, funcionamiento y contratación de la asistencia técnica informática, en el que se pone de manifiesto que la intervención de la Comisión Ministerial de Informática en materia de contratación de objeto informático se limita a la emisión de los informes preceptivos (referidos de las especificaciones técnicas y modalidades de contratación, a incluir en los Pliegos de condiciones de los contratos de asistencia en materia informática) previstos en el artículo 2.º f) de la Orden Ministerial de 17 de enero de 1986, reguladora de dicha Comisión, no ejerciendo, en cambio, las facultades que dicha norma la atribuye de «estudio y aprobación, en su caso, de los planes informáticos parciales de los distintos Centros Directivos, Organismos Autónomos y Entes de la Seguridad Social, dependientes del Departamento (...)», de «informe preceptivo sobre las previsiones de inversión en materia informática formuladas por los distintos Centros Directivos, Organismos Autónomos y Entes de la Seguridad Social, dependientes del Departamento», y de «informe preceptivo sobre las previsiones de gasto en materia informática que se incluyan en la propuesta del Departamento para su consignación en los Presupuestos Generales del Estado o de la Seguridad Social.»

4. Una consecuencia del incumplimiento por el INSS de la obligación de someter los planes y proyectos informáticos a la aprobación previa de la Comisión

[9] A la vista de las alegaciones formuladas por el INSS, se reitera que el análisis efectuado en el epígrafe 5 de la sección III y en el epígrafe 1.4.1.2. de la sección IV, de este Informe de Fiscalización Especial, sobre el grado de ejecución presupuestaria de los créditos para gastos de naturaleza informática, ha sido realizado por este Tribunal para poner de manifiesto la deficiente planificación de la contratación informática de las entidades de la Seguridad Social. En efecto, cabe hablar de planificación inadecuada y, sobre todo, de incumplimiento de los planes realizados, en un contexto de variaciones presupuestarias de tanta importancia como las expuestas en este Informe. Ello no supone la emisión de un juicio sobre la legalidad, y ni siquiera sobre la oportunidad, de la actuación del INSS en la ejecución de sus presupuestos de gastos, ya que para poder valorar esos aspectos habrían de tenerse en cuenta otros factores como la vinculación de créditos y las decisiones de política económica general impuesta a las Entidades desde ámbitos superiores de decisión.

Ministerial de Informática y de la consiguiente dejación por dicho órgano de sus funciones de coordinación de las actuaciones de las distintas Entidades, que afecta a la economía y a la eficiencia del gasto, es la existencia de duplicidades o solapamientos en el desarrollo de planes y proyectos que deben ser comunes.

— Una muestra de esta falta de coordinación es la existencia de dos procesos de recogida de información, a los que se dedican importantes recursos tanto propios como ajenos, que operan de forma independiente sobre los boletines de cotización a la Seguridad Social(TC/2). El proyecto SARTIDO (Sistemas de almacenamiento, recuperación y tratamiento de la información en disco óptico), gestionado por el INSS, tiene como objetivo principal la grabación en disco óptico e indexación de los boletines de cotización (TC/2) y, en la actualidad, de expedientes de prestaciones; es utilizado por personal de las Direcciones Provinciales del INSS y su desarrollo, implementación y mantenimiento conlleva importantes inversiones en *hardware* y a la contratación de asistencia técnica externa. Entre los contratos incluidos en la muestra analizada en esta Fiscalización, 13 corresponden al proyecto SARTIDO, habiendo generado un gasto de global de 3.228 millones de pesetas.

Por su parte, la Tesorería General de la Seguridad Social, y en concreto el Centro de Control de Recaudación (CENDAR) dependiente de ella, graba los datos de los TC/2 para su posterior tratamiento informático y comparación con otras bases de datos con la finalidad de control de la recaudación. En el caso del CENDAR se graban los datos contenidos en los documentos de cotización, no los propios documentos, lo que ha dado lugar a la celebración de contratos de servicios con empresas privadas; estos contratos han generado en los ejercicios de 1994, 1995, 1996 y 1997 un gasto total de 3.848 millones de pesetas.

Si la grabación de los boletines de cotización que realiza el INSS y la recogida de datos de los mismos documentos efectuada por el Centro de Recaudación de la TGSS se hubiera realizado en un único proceso, se hubiera alcanzado una mayor eficiencia en el empleo de los medios humanos y materiales y se hubiera obtenido una importante economía.

— Otro ejemplo de falta de coordinación entre las Entidades de la Seguridad Social son las aplicaciones de gestión de prestaciones del INSS (aplicación PROGESPRES) y del ISM (aplicación PRESMAR) cuyo desarrollo y mantenimiento son generadores de importantes partidas de gasto. En el período fiscalizado, y teniendo en cuenta exclusivamente los contratos incluidos en la muestra de 462 contratos analizados, se han adjudicado contratos cuyo objeto era el desarrollo o mantenimiento de PROGESPRES por importe de 2.251,3 millones de pesetas y otros para el desarrollo y mantenimiento de PRESMAR por importe de 302,1 millones de pesetas, que en parte podrían haberse evitado mediante el desarrollo de una sola aplicación común para ambas Entidades, ya que si bien sus destinatarios son diferentes (trabajadores del régimen general de la Seguridad Social en un caso y trabajadores del mar en otro), su objeto es muy similar en ambos casos (reconocimiento y pago de prestaciones de la Seguridad Social gestionadas, respectivamente, por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y por Instituto Social de la Marina).

A juicio de este Tribunal corresponde a la Comisión Ministerial de Informática, y precisamente mediante el ejercicio efectivo de su función de estudio y aprobación de los planes y proyectos informáticos, y también al Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (sustituido en la actualidad por el Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social), coordinar la actuación de las Entidades Gestoras y Servicio Común de la Seguridad Social y racionalizar el gasto destinado a informática por dichas entidades, evitando duplicidades como las señaladas que suponen un uso poco eficiente de los recursos de la Seguridad Social que podrían destinarse a otras atenciones.

5. En el INSS se observa, según los datos facilitados a este Tribunal de Cuentas por dicha Entidad, una desproporción cuantitativa y un desequilibrio cualitativo entre los medios humanos propios y los ajenos que componen los equipos de trabajo encargados del desarrollo de los proyectos informáticos.

En el Centro Informático del INSS, que es la unidad de la Subdirección General de Gestión de Prestaciones que tiene encomendada la función de dirección, control y desarrollo de la organización informática en el INSS atribuida a dicha Subdirección General por Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, la Relación de Puestos de Trabajo vigente en 1994, al iniciarse el período comprendido en el ámbito temporal de esta Fiscalización preveía 57 puestos de trabajo de cualificación informática (53 puestos de personal funcionario y 4 puestos de personal laboral), de los que 4 fueron amortizados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 1996. Al finalizar el periodo fiscalizado (final del primer semestre de 1998), la Relación de Puestos de Trabajo preveía, pues 53 puestos de trabajo de cualificación informática, de los que estaban cubiertos de forma efectiva únicamente 44, lo que representa un 17 por 100 de puestos de trabajo vacantes.

Además del personal propio, según la documentación remitida por el INSS a requerimiento de este Tribunal, al finalizar el período fiscalizado el número de personas que prestaban servicios en el propio Centro Informático vinculadas por contratos de trabajo a empresas con las que el INSS había celebrado contratos de consultoría y asistencia y de servicios ascendía a 99, lo que evidencia la desproporción entre el personal propio y ajeno existente en esta unidad.

Debe destacarse que el rápido crecimiento de la introducción de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en todos los procesos administrativos, especialmente los de gestión de prestaciones, que se desarrollan en el ámbito del INSS contrasta con la política de congelación del personal propio con cualificación informática desde 1988, fecha de la que data la Relación de Puestos de Trabajo del Centro Informático del INSS, e incluso de reducción de personal que se manifiesta a partir de 1996 con la amortización de 4 puestos de trabajo de cualificación informática incluidos en dicha Relación de Puestos de Trabajo y con la falta de provisión de un elevado porcentaje (el 17 por 100) de los puestos de trabajo de dicha Relación.

De acuerdo con los datos que figuran en el Plan de Acción integrante del Plan Director de Informática para los años 1998 a 2000, la distribución cuantitativa de personal, en cada uno de los proyectos informáticos que el Centro Informático del INSS está desarrollando, es la que se detalla en el cuadro núm. 15, destacando el hecho de que los efectivos propios representen menos de la cuarta parte de los efectivos aportados por las empresas privadas, si bien, la proporción aumenta, acercándose al 50 por 100, si se tiene en consideración el número de jornadas anuales que según los proyectos serán prestadas por personal al servicio de la Administración y el ajeno. En el cuadro núm. 15 se detalla la distribución cuantitativa para cada uno de los proyectos informáticos, figurando en las dos últimas columnas las ratios que expresan la proporción del personal propio respecto del ajeno y la proporción entre los tiempos de trabajo destinados por unos y otros a la ejecución de los proyectos.

Cuadro núm. 15
Distribución cuantitativa medios propios y ajenos en los Proyectos del INSS incluidos en el plan de acción para el período 1998-2000

Proyecto	(1) Personal Propio	(2) Jornadas anuales personal propio	(3) Personal ajeno	(4) Jornadas anuales personal ajeno	(5) Relación entre personal propio y ajeno (1/3)	(6) Relación entre jornadas anuales de personal propio y ajeno (2/4)
PROGESPRESS	1	112	15	3.375	0,07	0,03
CARPA	4	787	26	5.850	0,15	0,13
SIID/PRISMA-EIS	1	112	2	450	0,50	0,25
SINTOX	2	112	0	0		
INCA	1	225	30	496		
ASIA	2	337				
DAMIAN	2	224				
JURIDICA	1	112				
INVENTA	2	224				
SARTIDO MEGADOC	2	224	5	1125	0,40	0,20
SARTIDO ATRIO	2	224	4	697	0,50	0,32
SOPORTE SISTEM.	3	675	6	1.350	0,50	0,50
SOPORTE PRODUC.	13	2.925	11	2.475	1,18	1,18
SOPORTE.BASE DT.	2	450	3	675	0,67	0,67
SOPORTE INFRST.	12	2.700	5	1.125	2,40	2,40
CESAR	2	46	5	160		
SIRIA	2	56				
APLIC. VISUAL BAS	1	28	6	697	0,17	0,04
TOTALES:	**55**	**9.573**	**118**	**18.475**	**0,46**	**0,51**

En el cuadro núm. 16 se consignan los medios personales propios (columna 1) y ajenos (columna 3), según categorías profesionales, utilizados en los proyectos relacionados en el cuadro número 15, con expresión de las jornadas de trabajo realizadas por unos y otros (columnas 2 y 3, respectivamente) y de la proporción de la proporción existente entre tales datos (columnas 5 y 6), todo ello según los datos que figuran también en el Plan de Acción integrante del Plan Director de Informática para los años 1998 a 2000.

Cuadro núm.16
Distribución personal propio y ajeno, por jornadas anuales (a tiempo completo o a tiempo parcial) según categorías profesionales, en los Proyectos incluidos en el Plan de Acción del INSS para el período 1998-2000

Categoría profesional	(1) Personal Propio	(2) Jornadas anuales personal propio	(3) Personal ajeno	(4) Jornadas anuales personal ajeno	(5) Relación entre personal propio y ajeno (1/3)	(6) Relación entre jornadas anuales de personal propio y ajeno (2/4)
CONSULTOR	0	0	6	941	0,00	0,00
TÉCNICO SISTEMAS	0	0	4	900	0,00	0,00
ADM. BASE DATOS	0	0	3	675	0,00	0,00
ANALISTA SISTEMAS	0	0	0	0	0,00	0,00
ANALISTA FUNCIONAL	16	1.931	19	3.041	0,84	0,63
ANALISTA PROGRAM.	7	1.123	26	3.792	0,27	0,29
PROGAMADOR	13	2.643	48	6.426	0,27	0,41
PROGRAM. SISTEM.	0	0	0	0	-	-
OPERADOR	19	3.876	12	2.700	1,58	1,44
Totales:	55	9.573	118	18.475	**0,46**	**0,51**

Los datos del cuadro núm.16 muestran con claridad que a la desproporción cuantitativa entre medios personales propios y ajenos hay que sumar el desequilibrio en su distribución cualitativa. Efectivamente, puede comprobarse que la mayor proporción de personal propio se acumula en la categoría de operador, es decir en la de menor cualificación profesional, no estando previsto en los proyectos señalados la participación de personal propio con cualificación superior a la de analista funcional. Así, se prevén los servicios de 6 consultores (941 jornadas anuales), 4 técnicos de sistemas (900 jornadas anuales) y 3 administradores de bases de datos (675 jornadas) al servicio de las empresas privadas adjudicatarias de los contratos de asistencia, no estando prevista, en cambio, la participación de personal de categorías equivalentes al servicio de la Administración. Esta situación conlleva una escasa capacidad de la Administración para dirigir y controlar los proyectos.

El coste previsto en el citado Plan Director de Informática de los recursos humanos necesarios para los proyectos informáticos que contempla, es fiel reflejo de esta situación: el valor por cociente entre el coste de los recursos propios, (122.321.000 pesetas) y el coste de los recursos ajenos (853.758.000 pesetas) es de sólo 0,14, ratio que es muy inferior a las obtenidas de la comparación entre efectivos de personal propio y ajeno y entre las jornadas dedicadas por unos y otros y es demostrativo tanto del desequilibrio cualitativo apuntado, como del menor coste del personal propio respecto del personal ajeno, cuestión a la que se hace referencia más amplia en el apartado 3 del epígrafe 1.5.2. de esta misma Sección del Informe, y que abona la opinión, atendiendo a criterios de eficiencia y economía, de que sería conveniente incrementar la proporción de personal propio, disminuyendo la dependencia respecto de la empresa privada, de acuerdo con la necesidades estructurales del INSS.

Conviene señalar que en el propio Plan Director de Informática del INSS para los años 1998 a 2000 se ponen de manifiesto, como puntos débiles de la informática del INSS, «la falta de estructura y de recursos humanos propios suficientes para acometer los proyectos requeridos» y «la excesiva dependencia de recursos externos ante la falta de rigurosidad en el control de los proyectos», cuya corrección exigiría la «dotación de estructura y recursos propios capaces de asumir el control total de los proyectos, permitiendo limitar el recurso a las empresas externas a los últimos estadios del ciclo de los sistemas de información» e «incrementar los niveles de control sobre el trabajo de las empresas externas a fin de limitar la dependencia».

Los datos expuestos indican que el Centro Informático del INSS tiene una estructura de personal propio insuficiente en relación con las funciones que desempeña como órgano usuario de las aplicaciones informáticas centralizadas y, al mismo tiempo, de mantenimiento y asistencia técnica, en materia informática, respecto de los restantes centros del INSS usuarios de aplicaciones informáticas, funciones que deben calificarse de permanentes y no coyunturales, lo que hace necesario el estudio de la conveniencia de ampliar los medios personales propios, previo estudio de su estructura y de las cargas de trabajo existentes y de las previsibles en el futuro [10].

[10] El INSS, en trámite de alegaciones, corrobora la opinión del Tribunal de Cuentas, si bien pone de manifiesto «el escaso margen de maniobra del que el INSS ha dispuesto en materia de modificación y cobertura de la Relación de Puestos de Trabajo, debiendo ajustar, en todo caso, sus actuaciones a las directrices que en materia de personal le han venido marcadas por nuestro Departamento Ministerial, así como por el MAP y el Ministerio de Hacienda». El Tribunal de Cuentas ya ha tenido en cuenta que la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo está fuera del ámbito de decisión de las propias Entidades, motivo de la recomendación contenida en el punto 5 del epígrafe 2 de la Sección V Conclusiones y Recomendaciones.

6. Los contratos de consultoría y asistencia y de servicios derivados de los diversos proyectos encubren, en ocasiones, auténticas contrataciones de personal con cualificación informática para resolver las carencias estructurales existentes en el Centro Informático del INSS, sin que tales asistencias tengan relación, en su ejecución real, con proyectos informáticos concretos, sino que se trata de contrataciones de personal para el cumplimiento de funciones generales propias de dicho centro.

Esta práctica se refleja también en el anteriormente citado informe de la Inspección de Servicios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el que se pone de manifiesto que «parte del personal de las distintas empresas que figura en los contratos se destina a la atención de aplicaciones informáticas diferentes de aquellas para las que fue contratado», lo que constituye una modificación de los términos del contrato por parte del INSS, y que «las variaciones en el perfil y características técnicas del personal aportado por las empresas contratantes se hacen sin formalidad alguna», que constituye una modificación del contrato unilateral por parte del contratista, pero consentida por el INSS [11].

Las señaladas modificaciones contractuales implican, en primer lugar el incumplimiento de las normas de procedimiento establecidas para las modificaciones de los contratos y, en especial, de lo previsto tanto en el artículo 18 de la LCE como en los artículos 60 y 102 de la LCAP [12]. Esta desvinculación entre el objeto de los contratos —desarrollo de proyectos determinados— y las prestaciones realmente ejecutadas, al transformar en contratos de actividad unos contratos que son de resultado, independientemente de cómo se haya estipulado su valoración —a tanto alzado, por unidades de obra, por horas de trabajo, etc—, constituye una grave distorsión de uno de los elementos básicos de la contratación administrativa que es la asunción por el contratista del «riesgo y ventura» inherente al contrato y supone, en definitiva una grave quiebra de los principios de publicidad y libre concurrencia, pues en la fase de ejecución resultan alterados aspectos que en su momento pudieron ser fundamentales de la decisión de licitar o no por parte de las empresas y del contenido de la oferta de las que efectivamente acudieron a la licitación.

7. Otra debilidad que se deriva de la falta de proyectos suficientemente detallados y del desequilibrio cualitativo entre el personal propio del INSS y el personal de las empresas contratistas es la pérdida del control de los proyectos por parte de la Administración. En el reiteradamente citado informe sobre la contratación de asistencia técnica informática realizado por la Inspección de Servicios en los servicios centrales del INSS, se advierte que el personal propio de la entidad no tiene pleno acceso a los aspectos fundamentales de algunas de las aplicaciones más importantes, que se reservan las empresas contratadas, con lo que éstas se aseguran su continuidad y la dependencia de la Entidad.

Por todo ello, las referencias que a continuación se realizan a proyectos informáticos, tal como los denomina la entidad, corresponden en realidad a programas o aplicaciones informáticos que han sido objeto de algún tipo de contratación, sin que en realidad correspondan a unos auténticos proyectos globales previamente programados y vinculados entre sí.

1.4.2 Análisis particularizado de los planes y proyectos informáticos del INSS

En concreto, los proyectos específicos del INSS en materia de informática que han generado algún tipo de contratación externa durante el periodo que abarca la presente Fiscalización han sido los siguientes:

1. Proyecto PROGESPRESS (Procedimiento Informatizado de Gestión de las Prestaciones del Sistema de la Seguridad Social). Su objetivo ha sido crear procedimientos informatizados de gestión de los expedientes de prestaciones de la Seguridad Social gestionadas por el INSS, con la finalidad de reducir sus tiempos de tramitación y de mejorar la atención a sus beneficiarios, dotando simultáneamente al INSS de una gestión transparente.

Este Proyecto se inició en 1986 y será sustituido por las aplicaciones que se desarrollen en ejecución del proyecto CARPA, cuya conclusión, inicialmente prevista para diciembre de 1998, ha experimentado demoras que han impedido el cumplimiento de dicho plazo.

La aplicación informática PROGESPRESS, una vez implantada en todas las Direcciones Provinciales del INSS (de forma descentralizada en 41 y centralizada en 11) y prevista su sustitución por el proyecto CARPA, no es objeto de nuevas inversiones pero sí sigue generando gasto para su actualización (en función de las variaciones de la normativa legal de las prestaciones del INSS) y mantenimiento.

De acuerdo con los datos contenidos en el Plan Director de la Entidad, los recursos humanos propios dedicados a este proyecto son de 1 persona a tiempo parcial (analista funcional) y los ajenos de 15 personas, lo que pone de manifiesto las carencias estructurales de personal del Centro Informático del INSS y la dependencia de la empresa privada para el cumplimiento de sus funciones.

En el período objeto de fiscalización el gasto originado por este Proyecto en contratación externa ha

[11] El INSS alega que los Pliegos de prescripciones técnicas de los contratos preveían que «dependiendo de las necesidades del Centro, el director del mismo, podrá solicitar la movilidad, bien geográfica, bien funcional, del personal que preste los servicios de apoyo técnico, siempre que las tareas asignadas pertenezcan al entorno y categoría que corresponda», lo que confirma la tesis expuesta por este Tribunal de que el objeto de estos contratos no era el desarrollo de proyectos informáticos determinados, sino meras contrataciones de personal informático para suplir las carencias estructurales de personal propio.

[12] El INSS ha alegado que la posibilidad de tales variaciones en el perfil y características técnicas del personal aportado por las empresas adjudicatarias de los contratos de servicios estaba contemplada en los respectivos Pliegos de prescripciones técnicas, pero no ha acreditado el cumplimiento, en la práctica, de los requisitos y formalidades previstas en los propios Pliegos para llevar a cabo esas variaciones.

ascendido a un importe de 1.408,2 millones de pesetas, correspondientes a la celebración de 9 contratos, de los que 4 corresponden al ejercicio de 1994, 3 al de 1995 y 2 al de 1997.

2. Proyecto CARPA (Concentración de las aplicaciones de resolución de prestaciones automáticas). El objetivo de este Proyecto es concentrar en un único centro de proceso de datos las aplicaciones para resolución informatizada de las prestaciones de Seguridad Social gestionadas por el INSS, modernizando la aplicación PROGESPRESS (a la que sustituirá),

Su desarrollo consta de 3 fases: a) CARPA 1, que se inició en noviembre de 1996 y concluyó en octubre de 1997, siendo su objeto la centralización de la aplicación de reconocimiento de prestaciones para 10 Direcciones Provinciales y la incorporación del proyecto ICARO (al que más adelante se hace referencia) en la Dirección Provincial de Madrid, con la finalidad de resolver los problemas de obsolescencia de la plataforma física en esas unidades, así como incorporar en ellas el Sistema de Confidencialidad de los Datos Automatizados Corporativos de la Seguridad Social (SILCON); b) CARPA 2, que se inició en abril de 1998 y cuya fecha de conclusión no está determinada en el Plan Director del INSS, teniendo como objeto igualmente la centralización de la aplicación de reconocimiento de prestaciones en las restantes 42 Direcciones Provinciales del INSS y la migración de la aplicación PROGESPRESS al entorno OS/390 que permita su ejecución centralizada; c) CARPA 3, que se inició en junio de 1997 con una finalización prevista inicialmente para el mes de diciembre de 1998, consistiendo en la migración de las aplicaciones PROGESPRES de reconocimiento de prestaciones a un entorno avanzado de base de datos, según los estándares del Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales, y la modificación del modelo de comunicaciones con la Gerencia de Informática de la Seguridad Social para la utilización de sus bases corporativas.

Según la información contenida en el Plan Estratégico del INSS para 1998, los recursos humanos propios del INSS dedicados a este Proyecto eran de 4 personas y los ajenos de 26 personas. El importe de los 3 contratos celebrados por el INSS para la ejecución de este Proyecto asciende a 892,9 millones de pesetas, correspondiendo dos contratos al ejercicio de 1996 y el tercero al de 1997.

3. Proyecto ICARO (Incorporación del cálculo automático y la resolución on-line). Su objetivo es la resolución inmediata de las solicitudes de prestaciones, mejorando su calidad, mediante la utilización de los recursos informáticos.

El proyecto ICARO debía ser desarrollado conjuntamente por el Centro Informático del INSS y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social pero no ha llegado a originar gasto en contratación externa durante el periodo fiscalizado. De acuerdo con la documentación facilitada por el INSS, el proyecto no se ha llevado a cabo, sin que haya constancia documental de la fecha prevista para su inicio ni sobre las previsiones para su desarrollo futuro. No obstante, se incluye esta referencia al Proyecto ICARO por su conexión con otros proyectos relacionados anteriormente, que pone de manifiesto la vinculación de unos proyectos con otros (el ICARO con el CARPA y este, a su vez, con el PROGESPRESS), sin que exista una programación adecuada real y de conjunto, debidamente formalizada e informada por los órganos competentes, vinculación que puede conllevar que el retraso o la falta de ejecución adecuada de alguno de ellos interfiera, directa o indirectamente, sobre los demás, con el riesgo para la correcta ejecución del conjunto que ello supone. Esta circunstancia debería tenerse en cuenta muy especialmente en Proyectos como el ICARO, en cuyo desarrollo debía participar la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, ya que los problemas descritos podrían afectar no sólo al INSS, sino a otras entidades o a otros proyectos informáticos de la Seguridad Social.

4. Proyecto SARTIDO (Sistemas de almacenamiento, recuperación y tratamiento de información en disco óptico). Su principal objetivo fue reducir los tiempos de tramitación de prestaciones de la Seguridad Social gestionadas por el INSS facilitando el acceso a la información sobre las cotizaciones efectuadas por los usuarios finales del Sistema de la Seguridad Social, mediante la grabación de los Boletines de cotización «TC-1» y «TC-2» en discos ópticos, soporte que tiene las ventajas de permitir el rápido acceso a la información, el acceso simultáneo a un mismo documento desde diferentes puestos de trabajo, el ahorro de espacio y la conservación indefinida de la información.

Este proyecto fue iniciado en 1988 y se ha desarrollado desde entonces con la adquisición e instalación de tres configuraciones: MEGADOC, INVESDOC-ATRIO y POSEIDOC-ATRIO. En septiembre de 1998, el proyecto estaba implantado con sistema de almacenamiento con software MEGADOC en 24 Direcciones Provinciales del INSS, con software INVESDOC-ATRIO en 12 Direcciones Provinciales y 3 en unidades de la Dirección General y con software POSEIDOC-ATRIO en 2 Direcciones Provinciales.

En las Direcciones Provinciales de Madrid y de Barcelona están instalados sistemas independientes para el archivo de los expedientes de prestaciones derivados de la aplicación PROGESPRESS.

Conforme a la información facilitada por el INSS los recursos humanos propios dedicados a este proyecto son de 4 personas (a tiempo parcial) y los ajenos de 9 personas. Los contratos celebrados por el INSS para el desarrollo de este proyecto en el periodo fiscalizado han sido 3 en 1994, 3 en 1995, 1 en 1996 y 7 en 1997, cuyos importes de adjudicación suman 1.599,6 millones de pesetas.

5. Proyecto SID (Sistema de Información de Directivos). El objetivo del proyecto es dotar a los puestos de alta dirección del INSS de una herramienta que sirva de ayuda para la toma de decisiones.

Este proyecto fue iniciado en enero de 1993 y ha seguido en ejecución en el período a que se refiere la Fiscalización, sin que existan fases de ejecución diferenciadas ni fecha de conclusión, ya que está permanentemente en revisión para atender a las peticiones de los usuarios.

Los recursos humanos propios del INSS dedicados a este proyecto en el periodo fiscalizado han sido un analista programador a tiempo parcial, y los ajenos de dos personas. Los contratos celebrados por el INSS para el desarrollo de este proyecto en este periodo han sido 3, uno de ellos en 1995 y los dos restantes en 1997, por un importe total de 82 millones de pesetas.

6. Proyecto ASIA (Asistencia Sanitaria Internacional). Su objetivo principal es la informatización de una gestión integral de la prestación por asistencia sanitaria.

Este proyecto se inició en mayo de 1997 estando previsto que su ejecución comenzara en enero de 1998, desarrollándose en 2 fases, la primera de las cuales consistía en el envío de ficheros a los Servicios Centrales del INSS para su integración en la base de datos ASIA centralizada; la segunda fase pretende el desarrollo íntegro de la aplicación, con toda la información almacenada en ficheros en los Servicios Centrales del INSS, si bien la captura de datos se efectuará por las Direcciones Provinciales, pudiendo tanto éstas como los Servicios Centrales hacer la explotación de la aplicación.

De acuerdo con la información facilitada por el INSS, en octubre de 1998 la primera fase estaba en explotación y ya había sido realizado el análisis funcional de la segunda fase.

Los recursos humanos propios del INSS asignados a este proyecto fueron dos personas (una de ellas a tiempo parcial). A su vez, el objeto del lote 1 del contrato CP 28/98 fue la aportación de personal para el desarrollo de los proyectos ASIA, INCA, DAMIAN, JURIDICA e INVENTARIO, para cuya ejecución conjunta la empresa adjudicataria de dicho lote aportó 30 trabajadores con cualificación informática.

7. Proyecto INCA (Procedimiento informatizado de incapacidad temporal). Tiene como objetivo sustituir el anterior sistema de gestión de las prestaciones por incapacidad temporal por un sistema que gestione el pago de las prestaciones de incapacidad temporal y maternidad en una red común que garantice la integridad de todos los procesos y aumente la agilidad tanto en la resolución como en el pago de las prestaciones, creando una aplicación centralizada de conexión online con las bases de datos corporativas de la Seguridad Social y siguiendo la filosofía de seguridad y confidencialidad de los datos del sistema SILCON, común al conjunto de entidades de la Seguridad Social. Con respecto al pago delegado de estas prestaciones, el INSS pretende contrastar por medio de este Proyecto la información de los procesos de incapacidad temporal almacenados en sus bases de datos con los documentos de cotización.

La elaboración de la base de datos de control de procesos sobre la que se asienta este Proyecto, fue iniciada en agosto de 1997 estando previsto que entraría en producción en enero de 1998. Las fases previstas para la ejecución del proyecto eran las siguientes: 1ª Creación de una base de datos de procesos vigentes de incapacidad temporal; 2ª Generación de una aplicación de gestión del pago directo de incapacidad temporal; 3ª Control del pago delegado de esta prestación mediante cruces informáticos con información residente en el sistema de la Seguridad Social.

Los recursos humanos propios dedicados por el INSS a este proyecto se limitaron a un programador. Al igual que en el proyecto ASIA, el desarrollo de este proyecto se incluyó como parte del lote 1 del contrato CP 28/98, para cuya ejecución conjunta la empresa adjudicataria aportó 30 trabajadores con cualificación informática.

8. Proyecto PRISMA (Programa de Reordenación de la Información para el Seguimiento Mensual de Actividades). Su finalidad es mejorar el seguimiento de la gestión de prestaciones.

Este proyecto se inició en 1995 y en una primera fase estuvo operativo en el área de reconocimiento de prestaciones, que era su finalidad inicial y supuso un nuevo diseño de la base de datos, modificando la aplicación PROGESPRESS, un nuevo sistema de transmisión de la información y el desarrollo de nuevas herramientas. Según la información facilitada por el INSS, el sistema se ha puesto en explotación a lo largo de 1997 en los Servicios Centrales de la Entidad y en todas sus Direcciones Provinciales y en la fecha en que se realizaron los trabajos de fiscalización ya se realizaba el mantenimiento perfectivo y correctivo del Proyecto, encontrándose en estudio hacerlo extensivo a la totalidad de la actividad provincial a la vista de los resultados obtenidos.

Los recursos humanos tanto propios como ajenos y los económicos dedicados a este proyecto son los mismos que los del proyecto SID.

1.5 Análisis de la contratación del INSS

Los contratos de objeto informático celebrados por el INSS incluidos en la muestra analizada en esta Fiscalización han sido 59, habiendo supuesto un gasto para la Entidad Gestora de 7.888,7 millones de pesetas, que representan el 9,91 por 100 del gasto total generado por los contratos analizados celebrados por el conjunto de la Entidades Gestoras y Servicio Común de la Seguridad Social, como se refleja en el anexo número 1 de este Informe. La distribución de los contratos celebrados por el INSS y analizados en esta Fiscalización se refleja en el cuadro 17 y en los cuadros 18, 19 y 20 distinguiendo por ejercicio y naturaleza de los contratos celebrados y formas de adjudicación, respectivamente.

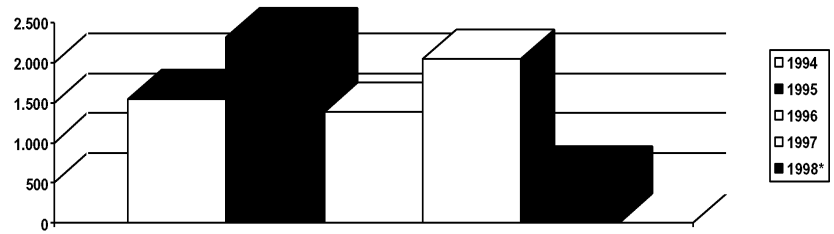
Cuadro núm. 17
CONTRATOS INFORMÁTICOS DEL INSS FISCALIZADOS

Naturaleza	Forma	1994				1995				1996				1997				1998 (1 SEMESTRE)				TOTALES			
Contrato	Adjudicación	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Obras	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	36.511.877	83	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	36.511.877	83
	Modificado	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	7.291.205	17	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	7.291.205	17
Total obras		-	-	-	-	-	-	-	-	2	100	43.803.082	100	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3	43.803.082	1
Asistencia	Concurso	-	-	-	-	3	43	1.233.274.989	86	-	-	-	-	3	50	1.771.881.681	95	1	50	91.405.532	76	7	29	3.096.562.202	77
	Negociado	8	100	551.969.527	100	4	57	204.911.818	14	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	29.058.913	24	13	54	785.940.258	20
	Modificado	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	27.370.168	100	2	33	34.143.116	2	-	-	-	-	3	13	61.513.284	1
	Prórroga	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	17	62.534.400	3	-	-	-	-	1	4	62.534.400	2
Total asistencia		8	34	551.969.527	14	7	29	1.438.186.807	36	1	4	27.370.168	1	6	25	1.868.559.197	46	2	8	120.464.445	3	24	41	4.006.550.144	51
Suministros	Concurso	2	20	676.140.332	68	3	25	406.933.437	46	2	33	716.621.160	55	-	-	-	-	1	33	343.000.000	72	8	24	2.142.694.929	56
	Negociado	8	80	316.132.489	32	9	75	476.416.163	54	4	67	593.396.333	45	2	100	178.886.056	100	2	67	130.875.000	28	25	76	1.695.706.041	44
Total suministros		10	30	992.272.821	26	12	37	883.349.600	23	6	18	1.310.017.493	34	2	6	178.886.056	5	3	9	473.875.000	12	33	56	3.838.400.970	48
TOTAL		18	31	1.544.242.348	20	19	32	2.321.536.407	29	9	15	1.381.190.473	18	8	14	2.047.445.253	26	5	8	594.339.445	7	59	100	7.888.754.196	100

En cuanto a la distribución por ejercicios económicos no cabe señalar una tendencia uniforme en la evolución del número de contratos celebrados y del gasto que éstos han generado. Así, en el cuadro número 17, se observa que fue en el ejercicio de 1997 cuando se realizó un mayor gasto en contratos de consultoría y asistencia y de servicios, que representa el 46 por 100 del total gastado por el INSS en contratos de esta naturaleza incluidos en la Fiscalización, aun cuando el número de contratos celebrados fue mayor en el ejercicio de1994, que sin embargo sólo han supuesto el 14 por 100 del gasto adjudicado en el período. En cuanto a los contratos de suministros, el mayor número de contratos corresponde al ejercicio de 1995, que, con 12 contratos representa el 23 por 100 del importe adjudicado en el período objeto de fiscalización, mientras que en el ejercicio de 1996, 6 contratos dieron lugar a un gasto que supone el 34 por 100 del total del importe adjudicado por el INSS en contratos de esta naturaleza incluidos en la Fiscalización.

El detalle por ejercicios económicos es el siguiente, reflejado en el cuadro 18 y en el gráfico número 7.

Gráfico nº 7
Distribución del gasto del INSS fiscalizado por ejercicios presupuestarios (en millones de ptas.)



*El gasto de 1998 corresponde exclusivamente al primer semestre.

Conviene señalar que el gasto que representan los contratos celebrados por el INSS en el ejercicio de 1998 corresponde exclusivamente a contratos celebrados durante el primer semestre de dicho año. Se advierte una importante disminución del gasto en el año 1996 —año en que se prorrogó el presupuesto— y la tendencia a la disminución del número de contratos y al incremento en sus importes medios.

El detalle según el tipo de contrato ofrece los siguientes resultados, que ponen de manifiesto la práctica inexistencia de contratos de obra y el reparto del gasto, casi al 50 por 100, entre los contratos de suministro y los de consultoría y asistencia y de servicios, sí bien estos últimos representan, en cuanto a número de contratos fiscalizados, sólo el 40,68 por 100 . En el cuadro número 19 y en el gráfico número 8 se reflejan los datos correspondientes a la distribución por tipo de contrato.

Cuadro núm. 18
Distribución, por ejercicios presupuestarios, de los contratos de la INSS incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

EJERCICIO PRESUPUESTARIO	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	**% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS**	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	**% SOBRE GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS**
1994	18	30,51	1.544.242.348	19,58
1995	19	32,20	2.321.536.407	29,43
1996	9	15,25	1.381.190.743	17,51
1997	8	13,56	2.047.445.253	25,95
1998 (1 sem.)	5	8,48	594.339.445	7,53
Total	**59**	**100,00**	**7.888.754.196**	**100,00**

Cuadro núm. 19
Distribución, por tipo de contrato, de los contratos de la INSS incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

TIPO DE CONTRATO	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS	24	40,68	4.006.550.144	50,79
SUMINISTROS	33	55,93	3.838.400.970	48,66
OBRAS	2	3,39	43.803.082	0,55
Total	59	100,00	7.888.754.196	100,00

Gráfico nº 8
Distribución del gasto del INSS fiscalizado por tipos de contratos (en millones de ptas.)

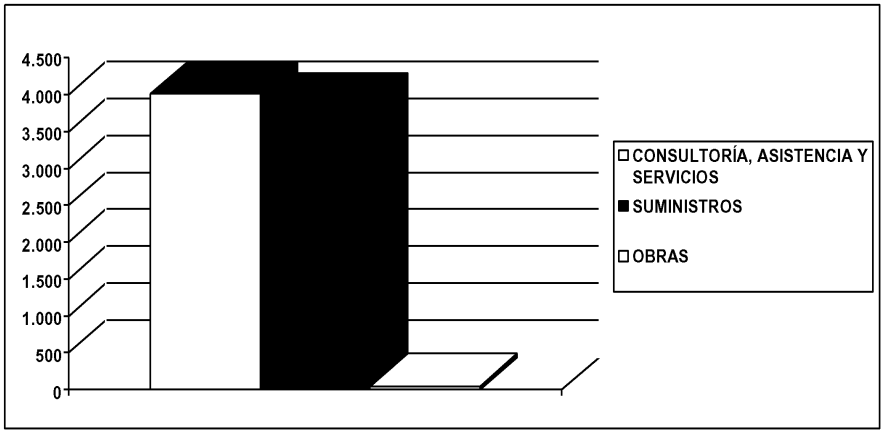
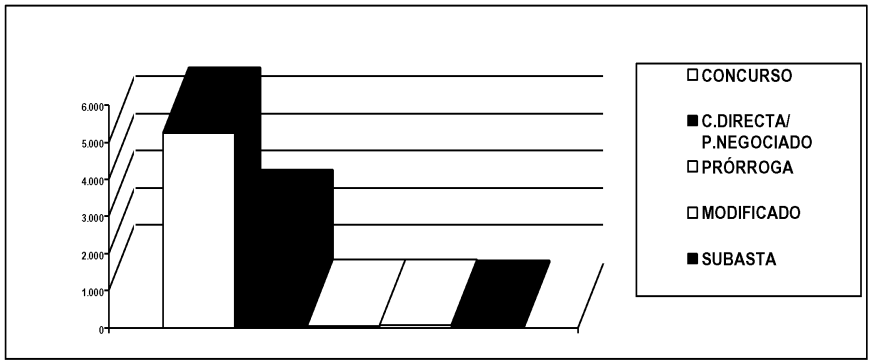


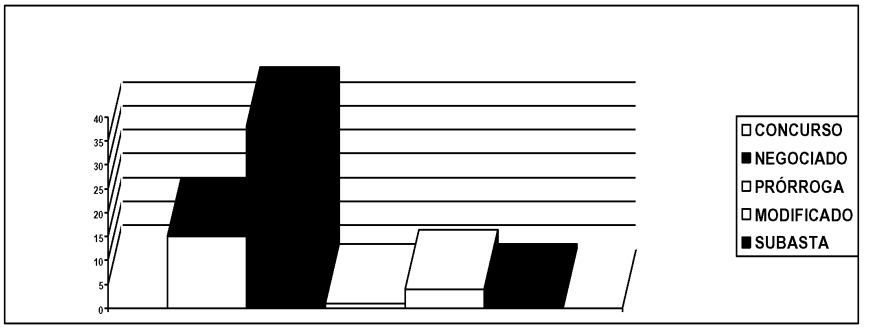
Gráfico nº 9

Distribución del gasto del INSS según formas de adjudicación (en millones de ptas.)



Atendiendo a las formas de adjudicación utilizadas, la distribución de expedientes fiscalizados es la que figura en el cuadro número 20 y en los gráficos número 9 y 10. El resumen de los contratos por formas de adjudicación es muy semejante que el expuesto en la Sección II de este Informe para el conjunto de las entidades, es decir, utilización preferente del procedimiento negociado (64 por 100 de los expedientes fiscalizados que representan un 31,46 por 100 del gasto) y mayor repercusión de las adjudicaciones por concurso en cuanto al gasto global (25,43 por 100 de los expedientes fiscalizados que representan el 66,42 por 100 del gasto), con un solo expediente adjudicado mediante subasta, siendo de aplicación las precisiones efectuadas en la Sección II respecto del importe de los contratos analizados, que en todo caso exceden de los límites meramente cuantitativos establecidos para la contratación directa y para el procedimiento negociado, y respecto de las adquisiciones a través del Servicio Central de Suministros.

Gráfico nº 10
Distribución del número de contratos del INSS fiscalizado según la forma de adjudicación



Cuadro núm. 20
Distribución, por formas de adjudicación, de los contratos de la INSS incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

FORMA DE ADJUDICACIÓN	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
SUBASTA	1	1,69	36.511.877	0,46
CONCURSO	15	25,43	5.239.257.131	66,42
CONTR.DIRECTA/ PROCEDIMTº.NEGOCIADO	38	64,41	2.481.646.299	31,46
PRÓRROGA	1	1,69	62.534.400	0,79
MODIFICADO	4	6,78	68.804.489	0,87
Total	**59**	**100,00**	**7.888.754.196**	**100,00**

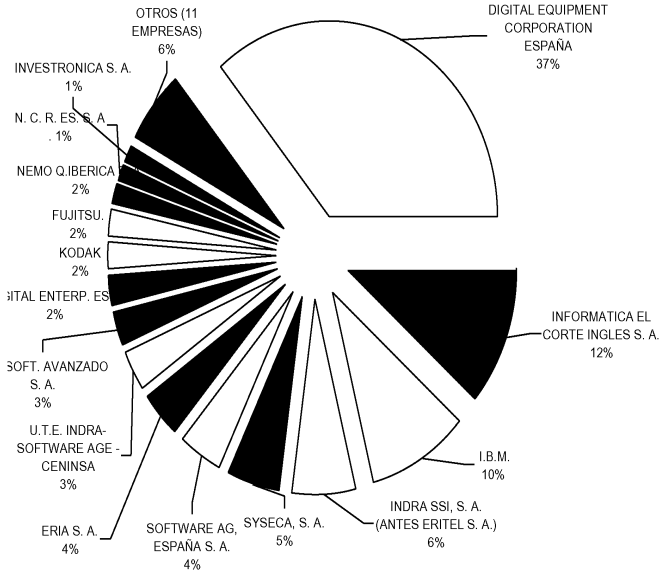
Como también se ha señalado anteriormente en la repetida Sección II, el grado de concentración de las adjudicaciones en un reducido número de empresas es muy elevado, resultando que una sola empresa ha obtenido adjudicaciones del INSS que absorben más del 36,24 por 100 del total adjudicado por este Instituto, que suponen el 22 por 100 del número total de contratos fiscalizados. Las tres empresas con mayor volumen de adjudicaciones absorben el 57,17 por 100 del gasto total del INSS fiscalizado. En el cuadro número 21 y en el gráfico número 11 se reflejan tales adjudicaciones.

Cuadro núm. 21
Resumen de adjudicatarios de los contratos de la muestra fiscalizada

INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

RAZON SOCIAL	Importe adjudicado (millones pesetas)	% sobre total importe adjudic.	Nº contrat. Adjudic.	% sobre total nº contrat, adjudic.	Importe medio (millones pesetas)	CONCENTRACIÓN	
						Nº empresas	% gasto acumulado
DIGITAL EQUIPMENT CORPORATION ESPAÑA	2.827	36,24	19	22,62	149	1	36,24
INFORMATICA EL CORTE INGLES S. A.	870	11,14	13	15,48	67	2	47,38
INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES S. A. - I.B.M.	764	9,79	2	2,38	382	3	57,17
INDRA SSI, S. A. (ANTES ERITEL S. A.)	476	6,10	7	8,33	68	4	63,28
SYSECA, S. A. (ANTES KYAT SYSECA, S. A.)	392	5,03	1	1,19	392	5	68,30
SOFTWARE AG, ESPAÑA S. A.	322	4,13	7	8,33	46	6	72,43
ERIA S. A.	315	4,04	1	1,19	315	7	76,47
U.T.E. INDRA SSI S. A.-SOFTWARE AGE ESPAÑA S. A.-CENTRAL INFORMATICA S. A.. (CENINSA)	256	3,28	1	1,19	256	8	79,75
INGENIERIA DE SOFTWARE AVANZADO S. A.	214	2,75	1	1,19	214	9	82,50
DIGITAL ENTERPRISES ESPAÑA, S. A.	194	2,49	3	3,57	65	10	84,99
KODAK S. A.	181	2,32	3	3,57	60	11	87,31
FUJITSU ESPAÑA S. A.	175	2,24	3	3,57	58	12	89,55
NEMO Q.IBERICA S. A.	123	1,58	2	2,38	62	13	91,13
N. C. R. ESPAÑA, S. A. (ANTES A. T. & T. GLOBAL INFORMATION SOLUTIONS)	106	1,35	2	2,38	53	14	92,48
INVESTRONICA S. A.	103	1,32	3	3,57	34	15	93,80
OTROS (11 EMPRESAS)	483	6,20	16	19,05	30	26	100,00
TOTALES:	**7.803**	**100,00**	**84**	**100,00**	93		

Gráfico núm. 11



1.5.1 Contratos de obras del INSS

En la muestra de 59 contratos celebrados por el INSS analizados en esta Fiscalización únicamente 2 son contratos de obra que tuvieron la finalidad de hacer posible la instalación y puesta en funcionamiento de equipos y sistemas informáticos.

Los 2 expedientes se refieren a la misma obra de «Instalación de suelo informático en la sede la Dirección Provincial del INSS en La Rioja», constituyendo el segundo de los expedientes una modificación contractual del primero. El expediente principal (6/C.P.-6/96) fue adjudicado mediante subasta por el Director General del INSS en 28 de diciembre1995, en 36.511.877 pesetas, con una baja sobre el presupuesto de licitación del 23,45 por 100 y un plazo de ejecución de 3 meses. El segundo expediente (1110/JC-63/96) fue un modificado del anterior aprobado en 14 de noviembre de1996, por un importe de 7.291.205 pesetas.

El acto de comprobación del replanteo, que marca la fecha de inicio de las obras, se llevó a efecto en 12 de febrero de1996; sin embargo, en 19 de marzo996 el órgano de contratación acordó la suspensión temporal de la obra por no estar el local desocupado, circunstancia a la que no se hace mención ni en el acta de replanteo previo ni en la de comprobación de replanteo. La suspensión de las obras se prolongó hasta el 1 de agosto de 1996, fecha en que se reanudaron las obras. Esta suspensión temporal de la obra, motivada por circunstancias que no puede calificarse de imprevisibles, y que es imputable al INSS, denota una deficiente planificación del contrato y pudo haber dado lugar a la indemnización de daños y perjuicios al contratista en aplicación de lo dispuesto en el artículo 148 del Reglamento General de Contratación [13].

También debe destacarse que la modificación de dicho contrato (a la que corresponde el segundo de los expedientes analizados) estuvo motivada por la necesidad de introducir modificaciones como consecuencia de errores en la redacción del proyecto (y también en los proyectos de otras obras, de contenido no informático, realizadas simultáneamente en la sede de la Dirección Provincial del INSS en la Rioja) y de necesidades nuevas, lo que es muestra de la defectuosa preparación del contrato [14].

La orden de inicio del expediente de modificación se dictó el día 2 de agosto de 1996, es decir, el día siguiente de reanudarse las obras tras su suspensión temporal, sin que se acordara una nueva suspensión. La modificación fue aprobada por el órgano de contratación el 18 de noviembre de 1996, cuando ya había transcurrido el plazo previsto en el contrato para la finalización de la obra, lo que indica su incumplimiento, y se formalizó el 13 de diciembre de 1996, no obstante lo cual la modificación se aprobó sin incremento del plazo de ejecución.

La obra se finalizó el día 15 de diciembre de 1996, con una demora (sin tener en cuenta el tiempo en que estuvo suspendida) en su ejecución superior a 2,5 meses, habiendo incumplido el INSS lo dispuesto en el artículo 96 de la LCAP al no resolver el contrato ni, como opción alternativa, imponer al contratista las correspondientes penalidades [15].

La modificación del contrato produjo un incremento de su precio del 19,97 por 100 respecto del presupuesto de ejecución del principal, que unido al 9,47 por 100 que representó la liquidación final de ambos, principal y reformado, determinó un incremento del 31,32 por 100 sobre el precio inicialmente pactado para la ejecución de este contrato.

1.5.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios del INSS

El INSS ha celebrado un total de 24 contratos de esta naturaleza en el período y en el ámbito objeto de esta Fiscalización por un importe de 4.006,5 millones de pesetas, lo que representa el 9 por 100 del importe de los contratos de este tipo celebrados por el conjunto de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y suponen el 41 por 100 de los contratos del INSS incluidos en esta Fiscalización y el 51 por 100 de su importe, siendo por tanto los contratos de esta naturaleza los de mayor importancia relativa entre los fiscalizados de esta Entidad.

El objeto de estos contratos ha sido fundamentalmente la asistencia técnica para el mantenimiento y desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas y el mantenimiento de los equipos y sistemas.

El procedimiento de adjudicación de estos contratos ha sido el concurso en 7 ocasiones, por un importe de 3.096,5 millones de pesetas (29 por 100 de los contratos analizados que representa el 77 por 100 del gasto total); la contratación directa o el procedimiento negociado fueron utilizados en 13 ocasiones por un importe

[13] El INSS, en trámite de alegaciones, confirma que la suspensión de la obra fue decidida por el propio Instituto después de realizada la comprobación del replanteo, para «agilizar la ejecución de las obras y en evitación de trastornos e incomodidades en el desarrollo del normal funcionamiento de los servicios que en el Centro se prestaban». Por ello, su alegación en el sentido de que la empresa adjudicataria de la obra no habría tenido derecho, en su caso, a indemnización por la suspensión, porque en el acto de comprobación del replanteo había tenido conocimiento de que los locales en los que debían ejecutarse las obras no habían sido desalojados, no desvirtúa la opinión de este Tribunal expresada en el Informe.

[14] El INSS alega que la modificación del contrato se debió a los «nuevos requerimientos del proyecto SILUETA» y no a errores en el proyecto, lo que no se compadece con el informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos del INSS que obra en el expediente, del que se deduce que el modificado estuvo motivado, no sólo en los nuevos requerimientos del proyecto SILUETA (lo que por sí denota la falta de previsión del Instituto), sino también en diversos errores en el proyecto de la obra principal (por ejemplo, el proyecto no previó la necesidad de pintar los locales en que se ejecutó la obra), como este Tribunal pone de manifiesto en el presente Informe de Fiscalización.

[15] A la vista de las alegaciones formuladas por el INSS, cabe añadir que el artículo 96.3 de la LCAP permite a la Administración contratante optar bien por la resolución del contrato bien por la imposición de penalidades, pero en modo alguno establece la inactividad administrativa –mera dejación de responsabilidades– como tercera alternativa.

de 785,9 millones de pesetas (54 de los contratos analizados que representa el 19,6 por 100 del gasto total); en 1 caso se prorrogó un contrato vigente por importe de 62,5 millones de pesetas (4 por 100 de los contratos analizados que representa el 1,6 por 100 del gasto total) y 3 contratos se corresponden con modificaciones de contratos anteriores que han supuesto una reducción de 61,5 millones de pesetas en los importes adjudicados (13 por 100 de los expedientes analizados que representaron una disminución del gasto del 1,5 por 100).

De los 24 expedientes incluidos en la muestra seleccionada para esta Fiscalización deben destacarse las siguientes incidencias:

1. En los contratos celebrados en los ejercicios de 1994 y 1995, el INSS no ha solicitado en todos los casos los informes de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) o de la Comisión Ministerial de informática (CMI), referidos a los Pliegos de prescripciones técnicas o a las propuestas de adjudicación, incumpliendo así las disposiciones reguladoras de los citados órganos colegiados, por las que tales informes eran preceptivos. Con ello, el INSS impidió a dichos órganos el desempeño de las funciones de coordinación y racionalización que el ordenamiento jurídico les atribuye, sin perjuicio de la responsabilidad que también incumbe a dichos órganos por la dejación de funciones en que incurrieron cuando tuvieron conocimiento de dicha contratación y no recabaron del INSS el estricto cumplimiento de la normativa vigente. Durante la totalidad del período fiscalizado el INSS también omitió, con carácter general, someter la contratación de objeto informático a los preceptivos informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos, como ya ha sido puesto de manifiesto en el epígrafe 1.2.2. de la Sección III de este Informe de Fiscalización Especial.

2. Los informes de insuficiencia de medios emitidos por los órganos de contratación o por los servicios interesados en la celebración de los contratos, exigidos por el artículo 4 del Decreto 1005/1974 y por el artículo 203 de la LCAP correspondientes a 12 contratos (6 del ejercicio 1994 y otros tantos de 1995), son de carácter genérico y no hacen referencia expresa al objeto de cada contrato en particular, pudiendo ser igualmente aplicables a la contratación de otros servicios o asistencias de muy diferente contenido, sin que en ningún caso conste que se hayan realizado estudios de cargas de trabajo que justifiquen de forma más precisa la necesidad de acudir a la contratación externa.

3. Los contratos de esta naturaleza que han incluido costes directos e individualizados de personal con cualificación informática han sido 9 (3 en el ejercicio de 1994, 4 en el ejercicio de 1995 y 2 en el de 1997) y el coste de este personal ha ascendido a un total de 2.145,8 millones de pesetas. El recurso a la contratación externa de personal con cualificación informática ha sido justificado por el INSS por la falta de actualización de la Relación de Puestos de Trabajo, que data de 1988, que contrasta con la potenciación del uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones que se ha llevado a cabo en el Instituto desde aquella fecha. Como se ha señalado anteriormente en el epígrafe 2.4 anterior, la Relación de Puestos de Trabajo del Centro Informático del INSS fue modificada por acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 1996, que amortizó 4 plazas de personal de cualificación informática, y en 1998 estaban sin cubrir el 17 por 100 de los puestos de trabajo de dicho puesto de trabajo.

Se han analizado especialmente dos contratos (concursos 11/97 y 13/97) en los que es más patente que estuvieron motivados en la insuficiencia estructural de personal propio del Centro Informático del INSS, y cuyos precios se determinaron en función de precios hora/hombre por categorías profesionales ofertados por sus adjudicatarios. Para este análisis se han relacionado los datos extraídos de dichos contratos con la información facilitada por el INSS a este Tribunal sobre los costes de personal propio, en los que están incluidas las cuotas patronales de la Seguridad Social. La comparación se ha hecho entre el coste hora/hombre por categorías, en que fueron adjudicados los distintos lotes de los citados contratos, respecto del personal ajeno, y el coste hora/hombre resultante de suponer que las retribuciones anuales del personal del INSS corresponden a 1.736 horas anuales de trabajo para niveles de complemento de destino 26 o superior y de 1.627,5 horas anuales para niveles inferiores a 26.

En el concurso número 11/97 el resumen de los precios de adjudicación, a siete empresas distintas, de los diez lotes en que se dividió el objeto del contrato y su comparación con los costes del personal informático del INSS, es el que figura en el cuadro 22. Debe precisarse que no todos los lotes incluían la totalidad de las categorías, pero todos los adjudicatarios de los distintos lotes ofertaron los mismos precios para cada categoría (excepto en el lote IX, cuyo adjudicatario ofertó un precio de 3.500 pesetas para la categoría de Técnico medio), sin baja sobre los precios máximos presupuestados por el INSS.

Cuadro núm.22

AÑO	Nivel de complemento de destino y categoría	Coste/hora personal ajeno	Coste/Hora Personal propio	Relación coste/hora personal ajeno/propio	Diferencia coste personal ajeno propio
	26.Consultor	8.900	4.353	2,04	4.547
	24.Analista Sistemas	6.900	2.628	2,62	4.272
1997	22.Analista/program.	5.600	3.279	1,70	2.321
	18.Técnico medio	4.200	2.445	1,71	1.755
	17.Operador	3.000	2.523	1,18	477
	26.Consultor	8.900	4.584	1,94	4.316
	24.Analista Sistemas	6.900	2.834	2,43	4.066
1998	22.Analista/program.	5.600	3.443	1,62	2.157
	18.Técnico medio	4.200	2.512	1,67	1.688
	17.Operador	3.000	2.550	1,17	450

En el concurso 13/97, distribuido en 5 lotes, con cuatro adjudicatarios distintos, no hay diferencias tampoco entre los precios/hora según categorías profesionales ofertados por los adjudicatarios. Los datos son los que se consignan en el cuadro número 23.

Cuadro núm. 23

AÑO	Nivel de complemento de destino y categoría	Coste/hora personal ajeno	Coste/Hora Personal propio	Relación coste/hora personal ajeno/propio	Diferencia coste personal ajeno propio
	26.Consultor	9.200	4.353	2,11	4.847
	24.Analista Sistemas	7.200	2.628	2,73	4.572
1997	22.Analista/program.	6.200	3.279	1,89	2.921
	18.Técnico medio	4.600	2.445	1,88	2.155
	17.Operador	3.100	2.523	1,22	577

En ambos casos es apreciable el mayor coste del personal ajeno, especialmente en las categorías superiores (el coste de los servicios de los Analistas de Sistemas ajenos prácticamente triplica el correspondiente al personal propio de la misma categoría), lo que abona la opinión ya expresada sobre la necesidad de que la plantillas de personal propio cubra suficientemente las necesidades de naturaleza estructural del INSS, de manera que no sea necesario recurrir para su satisfacción a la contratación externa.

El hecho de que en los dos contratos analizados en el apartado anterior no existan diferencias entre los precios/hora de cada categoría profesional contenidos en las ofertas de los adjudicatarios, y sin baja sobre los precios máximos calculados por el INSS en el presupuesto del contrato [16], pone de manifiesto que el INSS no ha alcanzado plenamente el objetivo de conseguir una concurrencia efectiva y es muestra, bien de una deficiente preparación por el INSS del expediente de contratación, bien de la situación de cautividad en que se encuentra el INSS respecto de empresas determinadas como consecuencia del excesivo grado de contratación externa y de la pérdida de control de los proyectos que ello conlleva.

4. La causa alegada por el INSS para la contratación directa en 8 expedientes de 1994 y 4 de 1995 ha sido la imposibilidad o no conveniencia de promover concurrencia en la oferta establecida en el artículo 9 b) del Decreto 1005/1974, que permite dicha forma de adjudicación cuando sólo exista una empresa clasificada para realizar los estudios o servicios o cuando por circunstancias excepcionales no convenga promover la

[16] El INSS, en el trámite de alegaciones, afirma que en todos los lotes del contrato CP 11/97 analizado se produjeron bajas respecto del presupuesto de licitación. Sin embargo, las pretendidas bajas fueron en realidad reducciones en el precio total máximo de cada lote, proporcionales a la reducción de la duración de los contratos y por lo tanto de la prestaciones derivadas de ellos, motivadas en la existencia de retrasos en las respectivas adjudicaciones, no habiéndose producido en ningún caso bajas en los precios unitarios presupuestados para cada categoría profesional.

concurrencia, previa justificación razonada en el expediente. En todos los casos la contratación directa se ha basado en la concurrencia de circunstancias excepcionales que en ningún caso se justifican.

Las circunstancias excepcionales han consistido unas veces en la «necesidad de contratar el mantenimiento de los equipos y sistemas adquiridos con la empresa suministradora de los equipos», lo que implica, de ser cierta la imposibilidad de contratar con otras empresas, una situación de cautividad del INSS respecto del suministrador que debió evitarse cuando se contrató el suministro, pactando al mismo tiempo el precio del suministro, la garantía correspondiente y las condiciones y precios del mantenimiento de los bienes adquiridos, procedimiento que además de evitar la dependencia del INSS respecto del contratista, habría sido más respetuoso con los principios de publicidad y libre concurrencia exigibles en la contratación administrativa.

En otras ocasiones, especialmente en los contratos relativos al mantenimiento y desarrollo de las aplicaciones informáticas, las adjudicaciones sucesivas a la misma empresa que había resultado adjudicataria del primer contrato se ha pretendido justificar en que su profundo conocimiento de los procesos informáticos y de gestión implicados permitiría reducir el plazo de ejecución del proyecto.

A este respecto es ilustrativa la contratación realizada mediante adjudicación directa con una misma empresa para el desarrollo y mantenimiento de la aplicación PROGESPRESS, siempre a favor de la empresa que resultó adjudicataria en el primer contrato con dicho objeto en 1989. En los ejercicios de 1994 y 1995 la contratación directa relacionada con la aplicación POGESPRESS celebrada con esa empresa ascendió a 441,8 millones de pesetas distribuidos en 6 contratos, poniendo de manifiesto la dependencia y cautividad del INSS respecto de la empresa, tanto por las razones alegadas por el INSS para justificar la contratación directa como por la pérdida del control de la aplicación por parte del Centro Informático del INSS como consecuencia de sus carencias de personal y de la deficiente o inexistente regulación de la propiedad de los códigos fuente de la aplicación PROGESPRESS, que ha permitido a la empresa adjudicataria actuar en régimen de monopolio para el desarrollo de esta aplicación.

Esta sucesión de adjudicaciones directas se mantuvo por el INSS hasta 1995, año en que la asistencia técnica para el mantenimiento y desarrollo del programa PROGESPRES fue adjudicado mediante concurso. Sin embargo, la publicidad y mayor concurrencia inherentes al concurso quedaron en gran medida desvirtuadas por cuanto entre los criterios objetivos establecidos por el INSS en el Pliego de condiciones administrativas particulares para la valoración de las ofertas, realizada por el método SSD-CIABSI —pretendidamente de mayor objetividad—, se incluyeron, y con valoración significativa, la dedicación al proyecto en los dos últimos ejercicios y la dedicación a proyectos del INSS en el mismo período por parte de las empresas licitadoras, vulnerando lo dispuesto en los artículos 16 y 87 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y convirtiendo el concurso público en mero formalismo carente de contenido, con el resultado previsible de su adjudicación a la misma empresa.

Finalmente, en el concurso convocado en 1997 para la contratación de apoyo técnico para los proyectos informáticos de la Dirección General del INSS, con vigencia en 1997 y 1998, el lote II, correspondiente al mantenimiento de la aplicación PROGESPRESS, fue adjudicado por el INSS a una unión temporal de empresas de la que formaba parte la empresa adjudicataria de los contratos anteriormente celebrados para el desarrollo de esta aplicación, y debe añadirse también que el INSS ha autorizado a la adjudicataria de otro de los lotes, el lote 1, de este mismo concurso, que tenía por objeto la migración de las aplicaciones PROGESPRESS a un entorno MVS, para la subcontratación parcial del objeto del contrato con esa misma empresa que desde el comienzo había realizado el desarrollo y mantenimiento de esta aplicación.

Todo ello vuelve a poner de manifiesto la dependencia del INSS respecto de esta empresa y su falta de control efectivo de la aplicación, pero también que el INSS incurre en prácticas contrarias al principio de libre concurrencia que favorecen su dependencia y cautividad respecto de las empresas que son más frecuentemente adjudicatarias de los contratos que promueve.

El INSS, en el concurso analizado, ha vulnerado el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, al exigir que determinados aspectos constitutivos de las proposiciones presentadas por los licitadores sujetas a valoración, se incluyeran en un sobre de apertura previa al acto público de licitación. Esta práctica del INSS vulnera el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, que impone el artículo 80.1 de la LCAP, secreto que, a juicio de este Tribunal, abarca todos los aspectos susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración establecidos, y no sólo la oferta económica [17].

5. Las primeras facturas correspondientes a tres expedientes de asistencia técnica del ejercicio de 1994 son de fecha posterior a la formalización de los respectivos contratos pero incluyen servicios prestados en meses anteriores, por lo que se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 41 de la entonces vigente Ley de Contratos del Estado, que prohibía la contratación verbal y el inicio de la ejecución de la prestación sin la previa formalización del contrato, norma de aplicación a estos contratos en virtud de la remisión que el artículo 1 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, hace a la legislación de contratos del Estado, en especial la referente al contrato de obras, como supletoria de la regulación que en el propio Decreto se establece para los contratos de asistencia con empresas consultoras o de servicios.

6. En el expediente relativo a la prórroga desde 1 de febrero de 1997 hasta 31 de marzo de 1997 del servicio de apoyo técnico dirigido a cubrir las necesidades de asistencia técnica del INSS se ha verificado que el adjudicatario del lote I ha facturado servicios prestados fuera del período establecido, lo que ha sido justificado por el INSS por necesidades del servicio. El INSS incumplió lo dispuesto en el artículo 102.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), en relación con el artículo 55 de la misma Ley, al no formalizar la modificación en documento administrativo, formalización que este Tribunal considera necesaria aun cuando la ampliación del plazo de ejecución no haya motivado variación del precio del contrato.

7. El INSS ha incumplido lo dispuesto en el artículo 111.2 de la LCAP, según el cual la constatación del cumplimiento de los contratos exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente de haberse producido la entrega o realización del objeto del contrato, respecto de tres contratos, habiéndose limitado a expresar la conformidad con las facturas presentadas por las empresas adjudicatarias, o emitir certificaciones o diligencias para hacer constar la conformidad con los trabajos realizados en determinados meses [18].

8. Se ha verificado la existencia de demoras en 3 pagos de 1 expediente que exceden el período máximo establecido en el artículo 100.4 de la LCAP, siendo de veintisiete días el retraso medio y de dos meses y diecisiete días el retraso máximo producido.

9. Debe finalmente destacarse la considerable concentración de empresas adjudicatarias en los contratos de contenido informático de consultoría y asistencia y de servicios celebrados por el INSS en el período objeto de fiscalización y que esta circunstancia pone de manifiesto la reiterada existencia de relaciones de dependencia o cautividad de la entidad respecto de determinadas empresas.

En este sentido, además de lo ya expuesto anteriormente en relación con el desarrollo y mantenimiento de la aplicación PROGESPRESS, cabe señalar la reiteración de adjudicatarios de los contratos celebrados por el INSS para la ejecución del proyecto SARTIDO, cuyo desarrollo ha implicado la adquisición e instalación de tres configuraciones de almacenamiento de información en disco óptico (MEGADOC, INVESDOC-ATRIO y POSEIDOC-ATRIO), respecto del que este Tribunal ha verificado que aun cuando a partir de 1995 la adjudicación se ha efectuado por concurso en la mayor parte de los casos, todos los contratos referidos a la configuración MEGADOC han sido adjudicados a la misma empresa; otro tanto cabe decir de los contratos celebrados para el mantenimiento y soporte de las aplicaciones con configuración INVESDOC, que han sido todos adjudicados a la misma empresa a excepción del vigente en el año 1994, que fue adjudicado a una empresa diferente.

1.5.3 Contratos de suministro del INSS

La muestra de contratos analizados en esta Fiscalización incluye 33 contratos de suministro celebrados por el INSS, que han generado un gasto de 3.838,4 millones de pesetas, lo que representa el 10 por 100 del gasto total generado por los contratos de esta naturaleza, integrantes de dicha muestra de contratos, celebrados por el conjunto de las entidades del Sistema de la Seguridad Social y suponen el 55,93 por 100 de los contratos celebrados por el INSS incluidos en esta Fiscalización y el 48,66 por 100 de su importe.

El objeto de estos contratos ha sido la adquisición y el arrendamiento de diversos equipos y sistemas informáticos, incluyendo la adquisición de licencias de programas de ordenador no realizados a medida para el INSS (la adquisición de programas de ordenador a medida se considera contrato de servicios de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 184.2 de la LCAP).

El concurso ha sido el procedimiento utilizado para la adjudicación de 8 de los 33 contratos (24 por 100 de los casos) que generaron un gasto de 2.142,6 millones de pesetas (56 por 100 del gasto), mientras que se acudió a la contratación directa o al procedimiento negociado en 25 expedientes (76 por 100 de los contratos), que generaron un gasto de 1.695,7 millones de pesetas (44 por 100 del gasto generado por los contratos de suministro).

1. Cabe señalar en primer lugar que como consecuencia de esta Fiscalización se ha verificado que desde la entrada en vigor de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), en 8 de junio de 1995, el INSS ha incumplido lo dispuesto en el artículo 58 de dicha Ley y en el artículo 40.2 Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu) al no haber remitido al Tribunal de Cuentas copia de los expedientes de contratación de los suministros de bienes de adquisición centralizada realizados a través del Servi-

[17] Los artículos 101, 103 y 104 del RGCE, en los que el INSS, en el trámite de alegaciones, apoya su interpretación de que el secreto de las proposiciones se constriñe a la proposición económica, son aplicables exclusivamente a las adjudicaciones mediante subasta pública, forma de adjudicación en la que la oferta es exclusivamente económica, pero no son de aplicación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 114 y 116 del RGCE, a las adjudicaciones por concurso público, procedimiento utilizado en este contrato.

[18] El INSS, en trámite de alegaciones, considera que el acto formal y positivo de recepción único puede ser sustituido en determinados casos por certificados de conformidad, acreditativos de la correcta ejecución de los servicios contratados durante el período a que se refiera cada facturación parcial. A juicio de este Tribunal no cabe admitir esta interpretación, pues el artículo 111.2 de la LCAP establece taxativamente que la Administración contratante debe realizar en todo caso un acto formal y positivo de recepción o conformidad, dentro del mes siguiente de haberse producido la entrega o realización del objeto del contrato, sin que la LCAP establezca excepción alguna para los contratos de consultoría y asistencia o de servicios.

cio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del entonces Ministerio de Economía y Hacienda (en la actualidad, Ministerio de Hacienda), previstos en el artículo 184 de la LCAP, ni haber incluido información sobre tales adquisiciones en las relaciones certificadas de contratos que anualmente ha remitido al Tribunal de Cuentas, impidiendo la labor fiscalizadora de este Tribunal sobre esa contratación en los ejercicios en que se formalizaron los correspondientes contratos. Los expedientes afectados por esta situación son 12, por un importe total de adjudicación de 954,4 millones de pesetas.

El INSS ha tratado de justificar el incumplimiento de su deber de remitir al Tribunal de Cuentas la información referente a la contratación que celebra, aduciendo que los referidos contratos son celebrados por la citada Dirección General de Patrimonio como órgano de contratación, según el procedimiento legalmente establecido para la adquisición de estos bienes en el artículo 184 de la citada Ley, y que al no ser formalizados por el INSS no procede su inclusión en las relaciones certificadas ni la remisión a este Tribunal de copia de los expedientes.

A juicio de este Tribunal, no cabe admitir esta argumentación del INSS ya que supone una interpretación puramente literal y restrictiva del artículo 40.2 Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), con el resultado de omitir información relativa a la contratación efectuada por la entidad, pues si bien es cierto, técnicamente, que el INSS no es el órgano de contratación no lo es menos que el gasto correspondiente se imputa a sus presupuestos y que es el promotor de los suministros y el destinatario final de los bienes adquiridos, realizándose en el INSS todos los trámites del procedimiento contractual excepto la licitación (que tiene lugar previamente mediante concursos de determinación de tipo convocados por la citada Dirección General de Patrimonio), la adjudicación y la formalización. Este Tribunal considera que la peculiaridad de este procedimiento de adquisición, regulado en el artículo184 de la LCAP, no releva al INSS de su obligación de facilitar al Tribunal de Cuentas la información correspondiente, información que, por el contrario, sí facilitan las otras Entidades y Servicio Común de la Seguridad Social.

2. Al igual que en los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, en los contratos de suministro celebrados en los ejercicios de 1994 y 1995, el INSS no ha solicitado en todos los casos los informes de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) o de la Comisión Ministerial de informática (CMI), referidos a los pliegos de prescripciones técnicas o a las propuestas de adjudicación.

3. En 3 expedientes, uno de cada uno de los ejercicios 1994, 1995 y 1996, la recepción del suministro se ha efectuado en los almacenes de la empresa adjudicataria en los últimos días del año correspondiente, condicionando el pago del precio a la instalación y correcto funcionamiento de los equipos, circunstancias que se han certificado con posterioridad a lo largo del año siguiente; mediante esta práctica la entidad imputa el gasto a un ejercicio aun cuando el suministro no sea efectivamente recibido hasta el siguiente, vulnerando lo preceptuado en el artículo 63 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

En 2 de estos expedientes se ha verificado, además, la existencia de demoras en la tramitación de las correspondientes propuestas de pago ya que en el expediente de 1995, relativo a la adquisición de 1300 ordenadores personales para diversas Direcciones Provinciales del INSS, el último certificado de recepción e instalación en las Direcciones Provinciales destinatarias está fechado en julio de 1996 y, aunque la factura está fechada el 29 de diciembre de1995, la propuesta de pago del precio no fue validada hasta el día 4 de septiembre de 1996; de igual forma, en el expediente relativo a la contratación en 1996 del suministro de 200 impresoras láser con destino a las Direcciones Provinciales y a la Dirección General del INSS, los certificados de correcta instalación y funcionamiento de los bienes adquiridos están fechados entre febrero y marzo de 1997 pero la propuesta de pago no se validó hasta el 25 de septiembre de 1997, a pesar de que la factura presentada por el adjudicatario está fechada en febrero de1997.

4. Se ha producido retraso en la ejecución o en la recepción y pago del precio del contrato relativo al suministro e instalación de 52 servidores de aplicaciones con destino a las Direcciones Provinciales del INSS, formalizado en el mes de mayo de 1998, cuyo plazo máximo de ejecución era de 2 meses a partir de su formalización.

2. El INSALUD y la contratación informática

En el presente apartado se consignan los resultados del análisis de los planes y proyectos informáticos del INSALUD y de la contratación de objeto informático incluidos en el ámbito material y temporal de esta Fiscalización, precedidos de una breve descripción de la naturaleza, funciones, esquema orgánico y órganos de contratación del INSALUD.

2.1 Naturaleza y funciones del INSALUD

El Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), de acuerdo con el artículo 57.1 b) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), es la Entidad Gestora de las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social, función que ejerce en las Comunidades Autónomas que no han asumido esa competencia, así como en las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla. El INSALUD tiene naturaleza de entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados.

Durante el período comprendido en el ámbito temporal de esta Fiscalización, el INSALUD estuvo adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo, primero a través de la Secretaría General de Planificación, cuyo titular ejercía la Presidencia del Instituto (Real Decreto 858/1992, de 10 de julio), después se estableció su adscripción directa al Ministro (Real Decreto 1415/1994, de 25 de junio) y, finalmente, estuvo adscrito a dicho Ministerio a través de la Secretaría General de Asistencia Sanitaria, a cuyo titular se atribuyó la Presidencia Ejecutiva del INSALUD (Real Decreto 1893/1996, de 2 de agosto).

En materia informática, el Real Decreto 1415/1994, de 25 de junio, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Sanidad y Consumo, atribuyó al INSALUD, entre otras funciones que se añaden a las previamente establecidas por otras disposiciones, la «gestión, en su ámbito específico, del plan informático del Departamento; el desarrollo e implantación de las aplicaciones informáticas del Instituto, en coordinación con la Dirección General de Servicios e Informática a efectos de asegurar su compatibilidad y conexión con los equipos y programas generales del Departamento y sin perjuicio de las competencias de la Comisión Ministerial de Informática», recayendo en la Subdirección General de Obras, Instalaciones y Suministros las correspondientes competencias, que, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 1893/1996, han sido atribuidas al Subdirector General de Informática del INSALUD, dependiente directamente del Presidente Ejecutivo del Instituto.

2.2 Esquema orgánico del INSALUD

La estructura del INSALUD durante el período comprendido en el ámbito temporal de esta Fiscalización estuvo regida, sucesivamente, por el Real Decreto 1855/1979, de 30 de julio, (modificado por los Reales Decretos 94/1984, de 11 de Enero, 1943/1986, de 19 de septiembre, y 1415/1994, de 25 de junio) y por el Real Decreto 1140/1996, de 24 de mayo y el Real Decreto 1893/1996, de 2 de agosto [19].

— En el período regido por el citado Real Decreto 1855/1979, hasta el 24 de mayo de 1996, el INSALUD estuvo estructurado en los siguientes órganos:

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

a) Consejo General
b) Comisión Ejecutiva

2. Órganos de Dirección y Gestión: Director General y, dependiendo de éste, el Coordinador General y el Secretario General.
3. Órganos periféricos:

a) Comisiones provinciales
b) Direcciones Provinciales, Gerencias de Atención Primaria y Gerencias de Atención Especializada, como órganos de gestión en el ámbito provincial.

Las competencias en materia informática, como se ha señalado anteriormente, estaban atribuidas a la Subdirección General de Obras, Instalaciones y Suministro en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1415/1994 antes citado.

— El Real Decreto 1140/1996, de 24 de mayo, por el que se reestructuran determinados organismos adscritos al Ministerio de Sanidad y Consumo, introdujo importantes modificaciones en la estructura de los órganos de dirección y gestión del INSALUD. Las más destacables son las siguientes:

a) Estableció la adscripción del INSALUD al Ministerio de Sanidad y Consumo a través de la Secretaría General de Asistencia Sanitaria, a cuyo titular atribuyó la superior dirección del Instituto.
b) Se crearon, bajo la dependencia directa del Secretario General de Asistencia Sanitaria, las siguientes Direcciones Generales:

— Dirección General de Organización y Planificación Sanitaria.
— Dirección General de Atención Primaria y Especializada.
— Dirección General de Presupuestos e Inversiones.
— Dirección General de Recursos Humanos.

— Finalmente, el Real Decreto 1893/1996, de 2 de agosto, que derogó el Real Decreto 1140/1996, de 24 de junio, mantuvo la misma estructura básica que establecía la norma derogada, y desarrolló la estructura del INSALUD a nivel de Subdirecciones Generales. Los aspectos más destacables a efectos de la presente Fiscalización son los siguientes:

a) Como órgano superior de dirección y gestión se crea la figura del Presidente Ejecutivo del INSALUD, cargo que se atribuye al Secretario General de Asistencia Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Consumo.
b) Subsisten las Direcciones Generales creadas por Real Decreto 1140/1996, de 24 de mayo, y se crean las Subdirecciones Generales dependientes de ellas. Las funciones inherentes a la contratación informática corresponden a la Subdirección General de Obras, Instalaciones y Suministros, integrada en la Dirección General de Presupuestos e Inversiones.
c) Del Presidente Ejecutivo depende directamente, entre otras, la Subdirección General de Informática,

[19] El Real Decreto 809/2000, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo ha modificado de nuevo la estructura orgánica del INSALUD, si bien esta modificación, por la fecha de su aprobación y entrada en vigor, no ha afectado al período fiscalizado.

a la que corresponden el diseño, elaboración y gestión del plan informático de la Entidad, y el desarrollo e implantación de las aplicaciones informáticas del Instituto sin perjuicio de las competencias de la Comisión Ministerial de Informática [20].

2.3 Órganos de contratación del INSALUD

Los Directores Generales de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social son órganos de contratación, pero tienen limitada su competencia por la necesidad de autorización ministerial o del Consejo de Ministros para la celebración de contratos que excedan de determinadas cuantías, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 37/1988, en el artículo 95 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en el artículo 12 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como se ha señalado anteriormente en el epígrafe 1 de esta Sección del Informe.

La exigencia legal de esta autorización ministerial para la celebración de algunos contratos ha sido eliminada en la práctica por el INSALUD a través de una triple vía: a) mediante la elevación de la cuantía a partir de la cual es necesaria dicha autorización para contratar, b) por la delegación de la facultad de autorizar la celebración de tales contratos en el Director General del INSALUD primero y en el Presidente Ejecutivo del INSALUD después (es decir, en el órgano sujeto a autorización) y c) mediante la delegación de sus atribuciones de contratación, efectuada por el Director General del INSALUD primero y por el Presidente Ejecutivo del INSALUD después, en órganos subordinados. Por todo ello y por la trascendencia tanto formal como material de la cuestión, resulta necesaria una consideración más pormenorizada de este aspecto de la contratación antes de exponer en detalle las delegaciones de atribuciones de contratación del Director General del INSALUD y del Presidente Ejecutivo del INSALUD en sus órganos subordinados, vigentes durante el período comprendido en el ámbito temporal de esta Fiscalización.

2.3.1 Autorización ministerial para contratar

El Director General del INSALUD (órgano que, como se ha señalado anteriormente, fue sustituido por el Presidente Ejecutivo del INSALUD, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 1893/1996, de 2 de agosto) era el órgano de contratación de esta Entidad, requiriendo autorización ministerial para celebrar los contratos que excedieran de la cuantía fijada en cada momento por la normativa vigente, que inicialmente se fijó en 120 millones pesetas (artículo 13 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989), tal como se ha señalado en el epígrafe 3 de la Sección III del Informe.

En términos casi idénticos, confirmando la anterior previsión legal, el artículo 95 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994 estableció que la fijación de los límites a partir de los cuales los Directores Generales de las Entidades de la Seguridad Social necesitarían autorización ministerial para contratar se haría mediante las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado.

Por su parte la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), en el artículo 12.1, atribuyó la condición de órganos de contratación a los Directores Generales de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social «pudiendo fijar los titulares de los departamentos ministeriales a que se hallen adscritos, la cuantía a partir de la cual será necesaria su autorización para la celebración de los contratos». La disposición transitoria de la LCAP fijó transitoriamente dicha cuantía en 150 millones pesetas.

El desarrollo reglamentario de la autorización ministerial para contratar prevista en las citadas normas fue realizado tanto por el Ministerio de Sanidad y Consumo como por la Secretaría General de Asistencia Sanitaria con deficiente técnica jurídica, en opinión de este Tribunal ya expresada en el Informe anual correspondiente al ejercicio de 1996 y en el Informe de Fiscalización especial sobre «La adquisición, el arrendamiento y la gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento informático en la Seguridad Social», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 24 de julio de 1996.

Efectivamente, en primer lugar cabe afirmar que la modificación del límite de 120 millones de pesetas establecido por el artículo 13 de la Ley 37/1988, debía efectuarse mediante norma con rango de ley, tanto por aplicación del principio de jerarquía normativa como de reserva de ley establecida en el artículo 95 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Sin embargo, el Ministro de Sanidad y Consumo, mediante Orden de 28 de octubre de 1992 delegó en el entonces Director General del INSALUD la autorización para celebrar contratos en el ámbito del Instituto, hasta el límite de 1.000 millones de pesetas. Esta delegación concentró en el entonces Director General del INSALUD las facultades de autorización y de celebración de los contratos comprendidos entre 120 millones y 1.000 millones de pesetas, que el legislador quiso atribuir a órganos distintos, y produjo el resultado paradójico de permitir que el entonces Director General del INSALUD pudiera concederse a sí mismo autorización para la celebración de los contratos comprendidos en los citados límites, constituyendo de facto una modificación de la Ley 37/1988. Al vulnerar lo dispuesto en una norma de rango superior, la Orden de 28 de octubre de 1992 pudo haber incurrido, a juicio de este Tribunal, en un supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 47.2 de la entonces vigente Ley de Procedimiento Administrativo. Posteriormente, el Ministro de Sanidad y Consumo, mediante Orden de 2 de noviembre de 1994, delegó en el Subsecretario de Sanidad y Consumo la autorización para celebrar contratos por parte de los organismos autónomos y entidades adscritas al Departamento, derogando expresamente la Orden de 28 de octubre de 1992 y poniendo fin momentáneamente a la anómala situación descrita.

Sin embargo, después de la entrada en vigor de la LCAP volvió a reproducirse la anterior situación. En efecto, mediante Orden de 5 de junio de 1996, el Ministro de Sanidad y Consumo dispuso que «en el ámbito del Instituto Nacional de la Salud, el Secretario General de Asistencia Sanitaria, como órgano de superior dirección del mismo, podrá celebrar contratos de hasta 2.000 millones pesetas, sin autorización del titular del Ministerio de Sanidad y Consumo». En definitiva, mediante esta Orden se alcanza idéntico resultado de eliminación práctica de uno de los controles administrativos de la contratación administrativa establecidos por el legislador.

Esta delegación resulta, cuando menos, de dudosa legalidad ya que el artículo 12.2.a) de la LCAP exige autorización del Consejo de Ministros para contratar cuando el presupuesto del contrato sea igual o superior a 2.000 millones de pesetas, lo que se contradice con el resultado práctico de la Orden Ministerial de 5 de junio de 1996, que iguala con este límite el de los contratos que requieren autorización Ministerial, eliminando completamente lo que el artículo 12.1 de la LCAP califica de «necesaria autorización» del titular del Departamento Ministerial al que se encuentra adscrito el INSALUD [21].

A su vez, mediante Resolución de 23 de marzo de 1998, el Presidente Ejecutivo del INSALUD delegó en el Director General de Presupuestos e Inversiones del INSALUD la «autorización, cuando la cuantía sea inferior a 2.000 millones de pesetas, de cualquier contrato, convenio y concierto que se celebre por los distintos órganos de contratación en ejecución de la gestión económica y presupuestaria del Instituto». Con ello, la función de tutela sobre la contratación de las entidades públicas, que la LCAP atribuye al titular del correspondiente Ministerio de adscripción, en el INSALUD queda finalmente atribuida a un órgano, el Director General de Presupuestos e Inversiones, que ni siquiera es el máximo órgano de dirección y gestión de la Entidad, con efectividad, en definitiva, sólo respecto de la contratación celebrada por órganos de todavía menor rango.

De esta forma el Ministro de Sanidad y Consumo ha hecho dejación de sus funciones y responsabilidades sobre la contratación del INSALUD y por otra parte, el Secretario General de Asistencia Sanitaria y Presidente Ejecutivo del INSALUD (con rango de Subsecretario) quedó equiparado a los Ministros en cuanto a las facultades que ostentaba para celebrar contratos, vulnerando el artículo 12 de la LCAP, que estableció una distinción fundamental basada en la necesaria autorización del Ministro para la celebración de determinados contratos.

2.3.2 Delegación de atribuciones relativas a la contratación en materia informática

En el contexto anterior, para la contratación de objeto informático, durante el período comprendido en el ámbito temporal de esta Fiscalización han estado vigentes, de forma sucesiva, las siguientes disposiciones de delegaciones de atribuciones:

— Por Resolución de 4 de diciembre de 1992, el entonces Director General del INSALUD delegó:

a) En el Coordinador de Gestión Económica, órgano dependiente del Coordinador General, la celebración de conciertos y contratos para arrendamientos, compras de bienes y servicios, así como para obras, suministros y trabajos específicos del INSALUD, previa autorización cuando la cuantía excediera de 120 millones de pesetas.

b) En el Subdirector general de Compras y Mantenimiento, en los Directores Provinciales y en los Gerentes de Atención Primaria y de Asistencia Especializada, en el ámbito de sus respectivas competencias, sus facultades de contratación hasta 120 millones de pesetas, previa autorización cuando la cuantía excediera de 50 millones de pesetas.

— Por Resolución de 20 de diciembre de 1995, que dejó sin efecto la de 4 de diciembre de 1992, el Director general del INSALUD delegó:

a) En el Subdirector General de Obras, Instalaciones y Suministros, la celebración de contratos para compra de bienes y servicios, así como para obras, suministros y trabajos específicos, cuando no excediera su cuantía de 150 millones de pesetas, así como la tramitación y resolución de los recursos que se interpusieran contra los actos previos y definitivos derivados de las contrataciones, de su adjudicación, efectos y extinción.

b) En los Directores provinciales y en los Gerentes de Atención Primaria y Asistencia Especializada, la

[20] El Real Decreto 809/2000, de 19 de mayo, que, como se ha señalado en la nota a pie de página anterior no ha afectado al período fiscalizado, ha suprimido la Secretaría General de Asistencia Sanitaria sustituyéndola por una Secretaría General de Gestión y Cooperación Sanitaria cuyo titular ostenta la Presidencia Ejecutiva del INSALUD. A su vez el Real Decreto 809/2000, de 19 de mayo, ha suprimido las cuatro Direcciones Generales del INSALUD creadas por el Real Decreto 1140/1996 sustituyéndolas por una única Dirección General del INSALUD.

[21] El INSALUD rebate en el trámite de alegaciones una posible invasión de la competencia del Consejo de Ministros para autorizar la celebración de contratos de más de 2.000 millones de ptas. Sin embargo, el presente Informe de Fiscalización no hace referencia a esta cuestión sino a la supresión de hecho de la necesaria autorización ministerial para la celebración de contratos inferiores a la citada cuantía de 2.000 millones de ptas.

celebración de los contratos para compra de bienes y servicios, obras, suministros, en el ámbito de sus respectivas competencias y con cargo a sus dotaciones presupuestarias, cuando la cuantía no excediera de 150 millones de pesetas, previa autorización cuando excediera de 100 millones de pesetas, así como la tramitación y resolución de los recursos que se interpusieran contra los actos previos y definitivos derivados de las contrataciones, de su adjudicación, efectos y extinción.

— Mediante la Resolución de 5 de junio de 1996, que dejó sin efecto la señalada en el apartado anterior, el Secretario General de Asistencia Sanitaria, en su calidad de órgano de superior dirección y gestión del INSALUD, delegó:

a) En el Director General de Presupuestos e Inversiones del INSALUD, la celebración de los contratos regulados en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, cuando no excediera su cuantía de 150 millones de pesetas, así como la tramitación y resolución de los recursos que se interpusieran contra los actos previos y definitivos derivados de las contrataciones, de su adjudicación, efectos y extinción.

b) En los Directores Provinciales y Gerentes de Atención Primaria y de Atención Especializada, la celebración de los contratos regulados en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, imputables a las dotaciones presupuestarias correspondientes a sus respectivos centros de gestión cuando la cuantía no excediera de 150 millones de pesetas, previa autorización cuando excediera de 100 millones de pesetas, así como la tramitación y resolución de los recursos que se interpusieran contra los actos previos y definitivos derivados de las contrataciones, de su adjudicación, efectos y extinción.

— Posteriormente, por medio de la Resolución de 26 de septiembre de 1996, el Presidente Ejecutivo del INSALUD realizó las siguientes delegaciones de atribuciones en materia de contratación:

a) En el Director General de Presupuestos e Inversiones del INSALUD, la celebración de contratos, incluidos los conciertos y sus modificaciones, cuya cuantía fuera inferior a 2.000 millones pesetas, así como la tramitación y resolución de los recursos que se interpusieran contra los actos derivados de los mismos.

b) En los Directores Provinciales, los Gerentes de Atención Primaria y en los Gerentes de Atención especializada, la celebración de contratos y sus modificaciones que correspondan a sus respectivos centros de gestión cuando su cuantía no excediera de 150 millones pesetas, previa autorización del Director General de Presupuestos e Inversiones cuando excediera de 100 millones pesetas, así como la tramitación y resolución de los recursos que se interpusieran contra los actos derivados de los mismos, de su adjudicación, efectos y extinción.

— Por último, mediante la Resolución de 23 de Marzo de 1998, el Presidente Ejecutivo del INSALUD, efectuó las siguientes delegaciones en materia de contratación:

a) En la Directora General de Presupuestos e Inversiones:

1. La celebración de contratos, conciertos o convenios para la prestación de la asistencia sanitaria, así como sus modificaciones, cuya cuantía fuera inferior a 2.000 millones pesetas y la tramitación y resolución de los recursos que se interpusieran contra los actos derivados de los mismos, de su adjudicación, efectos y extinción.

2. La avocación, el conocimiento y la autorización, cuando la cuantía fuera inferior a 2.000 millones pesetas, de cualquier contrato, convenio y concierto que se celebrara por los distintos órganos de contratación en ejecución de la gestión económica y presupuestaria del Instituto.

b) En los Directores Provinciales, la celebración de contratos, la de conciertos o convenios para la prestación de asistencia sanitaria, así como sus modificaciones, que correspondieran a su centro de gestión, cuando su cuantía no excediera de 1.000 millones pesetas, previa autorización de la Directora General de Presupuestos e Inversiones, cuando excediera de 200 millones y la tramitación y resolución de los recursos que se interpusieran contra los actos derivados de los mismos, de su adjudicación, efectos y extinción.

c) En los Gerentes de Atención Primaria y Atención Especializada, en el ámbito de sus respectivos centros de gestión, la celebración contratos, conciertos o convenios cuya cuantía no excediera de 1.000 millones pesetas, previa autorización de la Dirección General de Presupuestos e Inversiones cuando excediera de 500 millones pesetas, para los siguientes centros de atención especializada: Hospital General de Albacete, Hospital Central de Asturias, Hospital Infanta Cristina (Badajoz), Hospital Son Dureta (Palma de Mallorca), Hospital Virgen Blanca (León), Hospital La Paz (Madrid), Hospital La Princesa (Madrid), Hospital Doce de Octubre (Madrid), Hospital Ramón y Cajal (Madrid), Hospital Puerta de Hierro (Madrid), Hospital Clínico San Carlos (Madrid), Hospital Virgen de la Arrixaca (Murcia), Complejo Hospitalario de Salamanca, Hospital Marqués de Valdecilla (Santander), Complejo Hospitalario de Toledo, Hospital Clínico Universitario de Valladolid, Hospital Miguel Servet (Zaragoza) y Hospital Clínico Universitario de Zaragoza.

d) En las Gerencias de Atención Primaria y las de Atención Especializada que no figuran relacionadas en el párrafo anterior, la celebración de los contratos, conciertos o convenios cuya cuantía no excediera de 1.000 millones pesetas, previa autorización de la Dirección General de Presupuestos e Inversiones cuando excediera de 200 millones pesetas.

Interesa destacar en esta evolución de los límites de las delegaciones de atribuciones de contratación, el punto de inflexión que se produce con la publicación de la Orden de 26 de septiembre de 1996, en el que se elevan estos límites de 150 a 2.000 millones de pesetas (respecto del Director General de Presupuestos e Inversiones del INSALUD), y que se completa con la Resolución de 23 de marzo de 1998, que eleva las delegaciones a los Directores Provinciales, y Gerentes de Atención Especializada y Primaria hasta 1.000 millones, elevando también, proporcionalmente los límites a partir de los cuales estos órganos requieren autorización para contratar. A juicio de este Tribunal, estas delegaciones, además de vulnerar el ordenamiento jurídico por ser contrarias al principio de legalidad en los términos señalados en el anterior epígrafe 2.3.1, implican una importante disminución de la capacidad de dirección, coordinación y control del Presidente Ejecutivo del INSALUD.

2.4 Planes y proyectos informáticos del INSALUD

Del análisis de la documentación solicitada por el Tribunal de Cuentas y facilitada por el INSALUD sobre los Planes y Proyectos informáticos vigentes en el período 1994-1998 se desprende que la planificación efectuada por el INSALUD en materia informática ha adolecido, en el período objeto de la fiscalización, de notorias insuficiencias. En los dos apartados siguientes se analizan, primero, las principales deficiencias en las que, con carácter general, ha incurrido el INSALUD en la citada planificación, y, en segundo lugar, los planes y proyectos informáticos concretos relacionados con la contratación generada a su amparo.

2.4.1 Deficiencias de carácter general detectadas por este Tribunal en la planificación informática del INSALUD

Las principales deficiencias de carácter general que se han puesto de manifiesto en el análisis de la planificación informática del INSALUD son las siguientes:

1. Los criterios de actuación del INSALUD en materia informática durante la totalidad del período comprendido en esta Fiscalización no han sido elaborados por su Consejo General, incumpliendo el INSALUD lo establecido en el artículo 3.1 del Real Decreto 1855/1979, de 30 de julio, de estructura y competencias del Instituto Nacional de la Salud, que atribuye la competencia para «elaborar los criterios de actuación del Instituto» a dicho órgano superior de control y vigilancia de la gestión.

A juicio del Tribunal de Cuentas este incumplimiento es imputable a la Dirección General del Instituto primero y a la Presidencia Ejecutiva del INSALUD después [22]. Resulta especialmente demostrativo de este incumplimiento un informe de la Directora General de Presupuestos e Inversiones del INSALUD fechado el 8 de febrero de 1999 que pone de manifiesto que «desde el ejercicio de 1991 no se han sometido a aprobación por el Consejo General del INSALUD los criterios de actuación en materia informática. Por tanto, para el período considerado de 1994 al primer semestre de 1998, dicho Órgano de participación no ha adoptado acuerdo alguno sobre esta cuestión. En consecuencia, tampoco han sido elevados al Consejo General informes sobre el estado de aplicación de los citados criterios.»[23]

En este sentido hay que señalar que el Consejo General del INSALUD tampoco tuvo conocimiento de las líneas básicas del Plan Estratégico del INSALUD para el cuatrienio 1998-2001 hasta su sesión de 17 de diciembre de 1997, un mes antes de que el Plan fuera presentado públicamente por su Presidente Ejecutivo el 21 de enero de 1998, pese a que su elaboración se había iniciado el 6 de agosto de 1996. En este Plan Estratégico se enmarca el Plan de Tecnologías de la Información del INSALUD, al que se hará ulterior referencia en el epígrafe siguiente, que establece las líneas básicas de los planes, proyectos y actuaciones informáticas del INSALUD en el período 1997-2001, cuya ejecución ya había sido iniciada durante 1997. De todo ello resulta que el Consejo General del INSALUD no sólo no elaboró los criterios de actuación de la entidad en materia informática, sino que tampoco tuvo conocimiento del citado Plan de Tecnologías de la Información hasta después de iniciados los proyectos informáticos contenidos en este Plan.

Todo ello pone de manifiesto, además de un incumplimiento legal (la inobservancia del artículo 3.1 del Real Decreto 1855/1979), el nulo ejercicio, en esta materia, de la función orientadora que la normativa vigente atribuye al Consejo General del INSALUD como órgano de participación en el control y vigilancia de la gestión del Instituto.

2. El INSALUD ha incumplido durante todo el período que comprende esta Fiscalización lo dispuesto en los apartados a) y b) del artículo 2 de la Orden de 9 de noviembre de 1991, del Ministerio de Sanidad y Consumo, que regula la Comisión de Informática de dicho Departamento Ministerial, al no someter los planes y proyectos informáticos del INSALUD a su estudio y aprobación.

---

[22] Los cambios orgánicos producidos en el INSALUD durante el período que abarca la presente Fiscalización se exponen en el anterior epígrafe 2.2. de esta Sección IV del presente Informe.

[23] El INSALUD, en el trámite de alegaciones, ha remitido al Tribunal de Cuentas copia del acta de una reunión del Consejo General del INSALUD celebrada el día 23 de septiembre de 1998, en la que se refleja que el Presidente Ejecutivo del Instituto informó al Consejo General sobre los proyectos informáticos más significativos de la Entidad. Esta reunión del Consejo General del INSALUD fue celebrada, no obstante, con posterioridad a la finalización del período que constituyó el ámbito temporal de la presente Fiscalización (1994 al primer semestre de 1998).

Estos preceptos atribuyen a la Comisión Ministerial de Informática, entre otras, las siguientes competencias:

«a) El estudio y aprobación, en su caso, del plan informático general del Departamento, según las normas y directrices emanadas del Consejo Superior de Informática, así como supervisar su cumplimiento y las revisiones a que haya lugar.

b) El estudio y aprobación, en su caso, de los proyectos informáticos que sirvan de base para la contratación de equipos, programas o servicios informáticos, considerando como tales los telemáticos y ofimáticos».

El INSALUD ha manifestado, en contestación al requerimiento efectuado por este Tribunal de remisión de los informes de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Sanidad y Consumo sobre los Planes y Proyectos informáticos correspondientes a aquella entidad y de remisión de las resoluciones de aprobación de dichos Planes y proyectos, que: «Durante el período de esta fiscalización especial, la Comisión Ministerial de Informática (C.M.I.) ha sido informada de todos los planes y proyectos emprendidos sin que ésta haya presentado observaciones u objeciones al respecto. En cada presentación de expediente de contratación ante la C.M.I., el ponente expone los objetivos, las funcionalidades, los requerimientos, los planes y el grado de ejecución de cada proyecto». Con ello el INSALUD ha dado cumplimiento a lo ordenado en el artículo 2.c) de la citada Orden que establece la obligatoriedad del Informe por parte de la C.M.I. sobre las «especificaciones técnicas y modalidad de contratación», pero ha incumplido, durante todo el período que comprende esta fiscalización, lo dispuesto en los apartados a) y b), antes transcritos que tienen mayor trascendencia por ser los que atribuyen a la C.M.I. las competencias de previsión y coordinación que hacen posible la racionalización del gasto público que se ha de materializar posteriormente a través de la contratación. Este incumplimiento del INSALUD no ha impedido, sin embargo, que la Comisión Ministerial de Informática haya elaborado informes sobre la contratación vinculada a estos mismos planes y proyectos informáticos sin que haya exigido del INSALUD el cumplimiento previo de dicha obligación, con la consiguiente dejación por esta Comisión de su función de previsión y coordinación.

No obstante, cabe señalar que, siguiendo las recomendaciones de este Tribunal , en las sesiones de la comisión permanente de la CMI celebradas el 26 de febrero y 28 de mayo de 1999, el INSALUD presentó a dicha Comisión el Plan de Renovación Tecnológica de los Hospitales y el Proyecto de Informatización de los Centros de Atención Primaria.

Hay que señalar también que la Comisión Ministerial de Informática (C.M.I.) del Ministerio de Sanidad y Consumo ha delegado a su vez, en ocasiones, su función de informe de los contratos informáticos del INSALUD en una Ponencia Técnica designada por la propia Comisión, formada exclusivamente por dos miembros, uno de los cuales era el propio Subdirector General de Informática del INSALUD, órgano promotor de los correspondientes contratos, que de esta manera ha actuado al mismo tiempo como «informante» y como «informado». En este caso se encuentra el contrato inicial del «Proyecto para dotar de Terminales Autónomos de Identificación de Recetas (TAIR) a las Gerencias de Atención Primaria», que resulta ser el proyecto que ha generado mayor volumen de gasto en el INSALUD (4.450,3 millones de pesetas) en el período comprendido en el ámbito temporal de esta Fiscalización.

Todo ello supone, en definitiva, que la Comisión Ministerial de Informática (C.M.I.) del Ministerio de Sanidad y Consumo no ha ejercido adecuadamente su función coordinadora, que en la práctica ha sido asumida en el ámbito del INSALUD por su Subdirector General de Informática.

3. La programación presupuestaria, durante el periodo 1994 a 1998 al que se refiere esta fiscalización, ha sido muy deficiente, como se desprende de las diferencias entre obligaciones reconocidas y créditos presupuestarios finales reflejadas en el cuadro número 24, en el que se muestran los datos de ejecución presupuestaria de los conceptos/subconceptos de gasto de contenido inequívocamente informático, correspondientes a ese período.

Cuadro núm. 24
Ejecución presupuestaria en materia informática del INSALUD

Ejercicio	Concepto / subconcep. Presupuest.	Crédito inicial (miles pts.)	Modificaciones (miles pts.)	Créditos finales (miles pts.)	Obligaciones reconocidas (miles pts.)	% obligaciones reconocidas /créditos finales
1994	206	1.153.794	(210.926)	942.867	1.283.577	136,14
	216	382.148	(71.348)	310.799	570.058	183,42
	220.2	541.214		541.214	698.229	129,01
	626	178.792		178.792	86.807	48,55
	636	398.823		398.823	251.041	62,95
Total ejercicio 1994:		2.654.771		2.372.495	2.889.712	121,80
1995	206	1.495.797	(571.425)	924.372	1.018.229	110,15
	216	567.204		567.204	486.690	85,81
	220.2	674.144		674.144	854.614	126,77
	626	96.526		96.526	138.213	143,19
	636	151.631	29.000	180.631	1.211.824	670,88
Total ejercicio 1995:		2.985.302		2.442.877	3.709.570	151,85
1996	206	1.495.797	(664.321)	831.475	731.559	87,98
	216	567.204	(24.000)	567.180	541.301	95,44
	220.2	674.144	(1.738)	672.416	835.784	124,30
	626	96.526		96.526	164.099	170,00
	636	151.631	144.331	295.962	877.745	296,57
Total ejercicio 1996:		2.985.302		2.463.559	3.150.488	127,88
1997	206	936.940	(523.920)	413.019	288.231	69,79
	216	584.460	0	584.460	575.185	98,41
	220.2	769.991	30.000	799.991	825.375	103,17
	227.82	51.391	1.000	52.391	1.011.705	1931,07
	626	446.500	1.341.164	1.787.664	2.318.728	129,71
	636	1.646.924	0	1.646.924	631.071	38,32
Total ejercicio 1997:		4.436.206		5.284.449	5.650.295	106,92
1998	206	821.063	(664.410)	156.653	203.679	130,02
	216	671.602	(38.000)	632.802	662.883	104,75
	220.2	835.840	(9.000)	826.840	1.007.472	121,85
	227.82	91.510	1.000	92.510	1.515.088	1637,76
	626	2.761.500	0	2.761.500	3.861.028	139,82
	636	2.840.000	0	2.840.000	1.642.036	57,82
Total ejercicio 1998:		8.021.515		7.310.305	8.892.186	121,63
TOTALES INSALUD:		21.083.096	(1.209.411)	19.873.685	24.292.251	122,23

Estos datos ponen de manifiesto que las obligaciones reconocidas durante los ejercicios 1994 a 1998 han excedido en el 22,23 por 100 los créditos finales aprobados en dichos conceptos/subconceptos de gasto. En todos los ejercicios las obligaciones reconocidas han superado significativamente el importe de los créditos finales (21,80 por 100 en 1994, 51,85 por 100 en 1995, 27,88 por 100 en 1996, 6,92 por 100 en 1997 y 21,63 por 100 en 1998).

Conviene significar que el incremento global total de las obligaciones reconocidas sobre los créditos finales en el período fiscalizado, que asciende al 22,23 por 100, resulta de las importantes desviaciones, tanto positivas como negativas, producidas en cada uno de los conceptos/subconceptos de gasto considerados, compensando las negativas de unos conceptos de gasto con las positivas experimentadas por otros. Sin esta compensación de las desviaciones negativas con las positivas y teniendo en cuenta las modificaciones presupuestarias, resultaría un índice de desviación presupuestaria, obtenido en la forma descrita en el epígrafe 5 de la Sección III de este Informe, del 67,98 por 100, que es el más elevado de todas las Entidades de la Seguridad Social, como se muestra en el cuadro número 13 del epígrafe citado. En cuanto a la evolución temporal de este índice (48,18 por 100 en 1994, 67,95 por 100 en 1995, 59,39 por 100 en 1996, 102,83 por 100 en 1997 y 58,47 por 100 en 1998), lo más destacable es que su cota más alta se alcanzó en 1997 (102,83 por 100 de desviación) y que en 1998 el índice sigue siendo muy elevado, comparable a los índices de los ejercicios anteriores a 1997, lo que debe valorarse negativamente, especialmente si se tiene en cuenta que en estos dos ejercicios, 1997 y 1998, los presupuestos del INSALUD con contenido informático experimentaron un fuerte incremento.

A juicio de este Tribunal, como ya se ha puesto de manifiesto en el epígrafe 5 de la Sección III de este Informe de Fiscalización, al margen de cualquier consideración sobre la legalidad u oportunidad de los actos de modificación o ejecución de los citados créditos, la magnitud de las desviaciones en los presupuestos de contenido informático del INSALUD (67,98 por 100 de media y 102,84 de máximo en 1997) evidencia la falta de una adecuada programación presupuestaria tanto de los proyectos informáticos como de las previsiones de contratación derivadas de ellos y, sobre todo, una situación que es incompatible con el cumplimiento mínimamente riguroso de los planes y proyectos informáticos en los presupuestos de gastos del INSALUD.

Confirmando la falta de una efectiva programación presupuestaria del gasto en materia informática, el INSALUD ha manifestado en el antes citado Informe de la Directora General de Presupuestos e Inversiones fechado el 8 de febrero de 1999, que durante el período fiscalizado no hizo previsiones de contratación. Además, las importantes desviaciones entre las previsiones de inversiones que figuraban en los Anexos de inversiones de los Presupuestos del INSALUD para 1997 y 1998 y las inversiones efectivamente realizadas (cuadro núm. 25), confirman la evolución negativa que se ha producido en estos ejercicios en dicho aspecto de la planificación económica del gasto del INSALUD en materia informática y vuelven a hacer patente que los presupuestos destinados a gastos de naturaleza informática no son parte integrante de unos planes y proyectos informáticos previamente bien definidos. Por el contrario, queda de manifiesto que los planes y proyectos informáticos se elaboran y ejecutan, en gran medida, tomando, a posteriori, los créditos presupuestarios como una mera referencia económica, con una concepción presupuestaria más próxima a la del ineficiente presupuesto administrativo que a la del presupuesto por programas que exige la regla primera c) del artículo 53 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, más acorde con los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Cuadro núm. 25
Resumen comparativo entre previsiones de inversiones e inversiones efectivamente realizadas en los ejercicios de 1997 y 1998

Año / destinatario inversión	Previsiones Anexo inversiones	Inversiones efectivamente realizadas	% de variación entre previsiones e inversiones efectivas
1997			
Atención Primaria	0	1.906.603.660	
Atención especializada	1.569.998.000	753.346.288	-52,02
Administración y Servicios generales	350.000.000	510.086.780	45,74
1998			
Atención Primaria	2.875.000.000	4.107.990.835	42,89
Atención especializada	2.100.000.000	1.344.934.096	-35,96
Administración y Servicios generales	265.000.000	259.246.008	-2,17

Consecuentemente con lo anterior, las referencias que a continuación se realizan a proyectos informáticos, tal como los denomina el INSALUD, corresponden en realidad a actuaciones, en alguna medida conexas entre si, dirigidas a dotar a la Entidad de equipos y sistemas informáticos, y que han sido objeto de algún tipo de contratación, pero que en realidad no responden a la ejecución programada de planes y proyectos previamente programados y vinculados entre sí y con dotación presupuestaria específica. Además, estos proyectos informáticos no fueron la única fuente generadora de contratación informática en el INSALUD y por tanto, como se verá más adelante, no todos los contratos con contenido informático celebrados por el INSALUD están vinculados a proyectos determinados.

2.4.2 Análisis particularizado de los planes y proyectos informáticos del INSALUD

Del examen de los expedientes de contratación constitutivos de la muestra fiscalizada y de la restante documentación remitida a este Tribunal por el INSALUD, pueden distinguirse dos períodos diferenciados: el período comprendido entre 1994 y 1996 y el período posterior a 1997.

a) Durante el período comprendido entre 1994 y 1996 la contratación informática tuvo por objeto la adquisición de equipamiento ofimático para la modernización de los órganos centrales, las Direcciones Provinciales y las Gerencias de Atención Primaria del INSALUD, la realización de acciones puntuales de mantenimiento y reposición de equipamiento en el marco de planes iniciados con anterioridad, como el de Dotación Informática de Áreas Sanitaria (DIAS), el de Tarjeta Sanitaria Individual (TSI), el Sistema de Contabilidad de la Seguridad Social (SICOSS), o acciones complementarias de dichos planes, como el proyecto de Grupos Relacionados por el Diagnóstico (GRD), y también el desarrollo de algún proyecto aislado como el Sistema de información para la Gestión Integral del Mantenimiento de Hospitales (SIMHOS). Aunque, con rigor, no se pueda hablar de que esta contratación se produjera en aplicación de planes o proyectos previamente establecidos, parte de esta contratación puede reconducirse, atendiendo a su objeto, a alguno de estos planes o proyectos informáticos del INSALUD, situación que se refleja más adelante en el cuadro número 26.

b) A partir de 1997 gran parte de la contratación del INSALUD incluida en la muestra de contratos analizada en esta Fiscalización Especial celebrada a partir de 1997, puede agruparse en los Proyectos de Dotación de Terminales Autónomos de Identificación de Recetas (TAIR), de Actualización Tecnológica de las Gerencias de Atención Especializada y de Informatización Integral de Centros de Salud, directamente relacionados con las líneas de actuación establecidas en el Plan de Tecnologías de la Información elaborado por el INSALUD en 1996/97 (que se incardina en los objetivos que marca el Plan Estratégico del INSALUD hecho público el 21 de enero de 1998), cuyo objetivo fundamental era el incremento de las dotaciones presupuestarias del INSALUD destinadas a la informática, que, frente a los 5.449 millones de pesetas presupuestados en el cuatrienio 1993 a 1996, debería alcanzar los 28.402 millones de pesetas en el cuatrienio 1997 a 2000.

Aunque en este período, a partir de 1997, los proyectos tienen un mayor grado de concreción en cuanto al señalamiento de objetivos y metodología, carecieron no obstante de una adecuada planificación inicial de los medios necesarios para la consecución de los objetivos propuestos, de los plazos de ejecución y de las previsiones de contratación y presupuestarias correspondientes, comprensivas de la totalidad de cada proyecto, como ponen de manifiesto los datos de ejecución presupuestaria y las diferencias entre previsiones de inversión e inversiones efectivamente realizadas analizados en el epígrafe 2.4.1. anterior.

En el cuadro número 26 se refleja el gasto generado por los expedientes de contratación del INSALUD seleccionados en la muestra fiscalizada, agrupados por planes o proyectos, teniendo en cuenta que dicha agrupación se hace con las reservas expresadas anteriormente, pues, como ha quedado dicho, en muchos casos la contratación no estaba planificada previamente. Los contratos que no se inscriben en proyectos mínimamente definidos con anterioridad se han agrupado en función de la finalidad del gasto, aunque se trata de acciones puntuales que se han producido a lo largo del tiempo sin una previa planificación o correspondan a actuaciones que complementan, genéricamente, la ejecución de los planes o proyectos existentes, sin concreta atribución a ninguno de ellos (lo que es particularmente aplicable al gasto de 1.354,9 millones de pesetas, contemplado como «actualización tecnológica», generado por un sólo expediente de contratación dividido en tres lotes, cuya finalidad era el desarrollo e implantación de distintos proyectos, como el de Terminales autónomos de identificación de recetas, el de Informatización integral de los Centros de Salud o el de Actualización tecnológica de las Gerencias de Atención Primaria, iniciados en 1997).

Cuadro núm. 26

Distribución del gasto generado por los contratos del INSALUD incluidos en la muestra fiscalizada agrupados en función de proyectos informáticos y de ejercicios presupuestarios

Plan o proyecto o finalidad de los contratos	Gasto de los contratos de 1994 fiscalizados	Gasto de los contratos de 1995 fiscalizados	Gasto de los contratos de 1996 fiscalizados	Gasto de los contratos de 1997 fiscalizados	Gasto de los contratos de 1998 fiscalizados	Total gasto de los contratos fiscalizados
Contratación agrupada en función de planes o proyectos determinados:						
Plan Dotación informática de Areas Asistenciales (DIAS)	82.805.563	457.842.120	143.990.985			684.638.668
Proyecto Grupos relacionados por el Diagnóstico (GRD)		99.102.311				99.102.311
Tarjeta Sanitaria Individual		25.019.288		77.745.816		102.765.104
Sistema de contabilidad de la Seguridad Social (SICOSS)			28.996.900	312.301.183		341.298.083
Sistema integral de mantenimientc de Hospitales (SIMHOS)			29.980.896			29.980.896
Actualización tecnológica de Gerencias Atención Especializada				276.765.847	28.466.723	305.232.570
Informatización Integral de los Centros de Salud				50.000.000	85.505.124	135.505.124
Terminales Autónomos de Identificación de recetas				1.876.996.500	2.573.386.500	4.450.383.000
Contratación agrupada en función de la finalidad del gasto:						
Equipamiento ofimático de centros del INSALUD		447.470.214	176.985.204	115.234.198		739.689.616
Actualización tecnológica				1.354.988.743		1.354.988.743
Dotación de *software* básico para GAP's y SS.CC. del INSALUD			90.945.581	12.826.529		103.772.110
Actuaciones de dotación de infraestructura informática			28.243.096			28.243.096
Actualización tecnológica de los servicios centrales del INSALUD				9.058.656		9.058.656
Contratos no inscribibles en ningún proyecto		74.821.698	97.993.949	64.374.766		237.190.413

En cuanto a los planes y proyectos concretos, cabe destacar lo siguiente:

1. La implantación del Sistema de Información para la Gestión Hospitalaria del INSALUD se inició en 1988 con el Plan de Dotación Informática del Área Sanitaria (Plan DIAS) [24]. Con este Plan el INSALUD pretendió dotar a los hospitales de forma paulatina, de los medios informáticos necesarios (recursos físicos, lógicos, redes y soporte de comunicaciones) para recoger y tratar toda la información generada en ellos tanto asistencial como económico-administrativa, mediante la dotación e implantación básica de los sistemas informáticos que cubrieran los requerimientos mínimos de la atención especializada prestada en los hospitales del INSALUD.

Este Plan incluyó entre las áreas prioritarias a informatizar el fichero de la admisión de pacientes, cuyo contenido debía formar parte del Conjunto Mínimo Básico de datos (CMBD), núcleo central del sistema de información asistencial, que es una base de datos que contiene determinados registros relacionados con los procesos de asistencia de los pacientes en los hospitales. Los registros de la base de datos del CMBD son un conjunto de catorce variables relativas a la filiación, a la financiación del proceso, y a las características sociodemográficas y epidemiológicas del paciente. Cada registro de esta base se corresponde con cada una de las altas hospitalarias una vez finaliza el proceso asistencial que originó el ingreso del paciente [25].

Debe señalarse que la explotación conjunta de la información del Conjunto Mínimo Básico de Datos y la generada mediante la informatización de las áreas económico-administrativas, no prevista inicialmente en el Plan DIAS, fue objeto de desarrollo posterior a través de los proyectos «Sistema de Información sobre el Coste por Proceso Hospitalario» (SIGNO) —para la implantación de un sistema de contabilidad analítica en los Hospitales del INSALUD— y de «Grupos Relacionados por el Diagnósticos» (GRD) —para la implantación en los Hospitales de un programa informático, basado en la casuística, para la agrupación diagnóstica de las bases de datos del CMBD—, cuyo objetivo final era el conocimiento del coste total del proceso asistencial. La utilización conjunta de la base de datos CMBD y de las bases de datos y aplicaciones informáticas que se derivan de los proyectos «SIGNO» y «GRD» debía permitir la asignación de costes generados por proceso de asistencia a los pacientes.

El plan no contempló, sin embargo, la informatización de importantes áreas de gestión como las áreas quirúrgica, de pruebas diagnósticas, de mantenimiento y servicios generales lo que originó que cada hospital adoptara las soluciones que mejor se adaptaban a su capacidad técnica y de recursos, por lo que esta planificación resultó insuficiente, y por tanto ineficiente, desde un principio.

En cuanto a la contratación relacionada con el Plan DIAS, 10 de los 31 expedientes de contratación celebrados por el INSALUD en los ejercicios 1994, 1995 y 1996 comprendidos en la muestra seleccionada en esta Fiscalización, tuvieron por objeto suministros (9 contratos) y servicios (1 contrato) relacionados con dicho plan, con un gasto total de 684,6 millones de pesetas, que representan el 38,37 por 100 del gasto del INSALUD fiscalizado, correspondiente a dicho período.

En la muestra de contratos fiscalizada figura 1 contrato incluido en el proyecto «Grupos relacionados por el Diagnóstico» (GRD). Este contrato, celebrado en 1995, tuvo un importe de adjudicación de 99,1 millones de pesetas y su objeto fue el arrendamiento de una aplicación informática para la agrupación diagnóstica de las bases de datos del Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD), destinado a 77 Hospitales, y permitir la clasificación y análisis de estos datos obtenidos mediante la codificación de las altas hospitalarias.

Por el contrario, ninguno de los contratos pertenecientes a la muestra fiscalizada está directamente relacionado con el proyecto «SIGNO».

Según se desprende de la documentación analizada por este Tribunal, especialmente de los informes emitidos por la Inspección de Servicios del INSALUD, que realizó en 1995 y 1996 auditorías informáticas en 55 Hospitales del INSALUD, el *hardware* inadecuado, por insuficiente u obsoleto, y las deficiencias de las aplicaciones informáticas del Plan DIAS por un insuficiente control de calidad previo a su implantación, la inexistencia de plantillas normalizadas de personal informático en los Hospitales y, sobre todo, la falta de asistencia técnica eficaz desde los servicios centrales, dieron lugar a la progresiva diferenciación entre las aplicaciones del Plan DIAS utilizadas en cada Hospital, dificultando su utilización como sistema de información corporativo.

El Plan de Dotación Informática de Áreas Sanitarias (Plan DIAS), cuya ejecución se había iniciado en 1988, se dio por finalizado por el INSALUD a principios de 1997, momento en que se inició el Plan de Renovación Tecnológica para las Gerencias de Atención Especializada.

2. El desarrollo del proyecto SIMHOS (Sistema de información para la Gestión Integral del Mantenimiento de Hospitales) dio lugar a la celebración de un contrato, el CP-4/96 adjudicado en 29,9 millones de pesetas, tramitado por los servicios centrales del INSALUD e incluido en la muestra fiscalizada. La aplicación informática que fue resultado de dicho proyecto no está operativa en ningún hospital, lo que es muestra una gestión de los recursos contraria a los principios de eficacia, eficiencia y economía que deben presidir el gasto público [26].

3. El proyecto de actualización del Sistema de Contabilidad de la Seguridad Social (aplicación SICOSS), emprendido en 1996, dio lugar a durante este ejercicio y el de 1997 a un gasto, instrumentado a través de contratos incluidos en la muestra, que ascendieron a un importe total de 341,2 millones de pesetas.

4. El Proyecto de Tarjeta Sanitaria Individual (TSI), cuyo objeto fue dotar a los beneficiarios del Sistema Nacional de Salud de un sistema de identificación individual en soporte magnético, alcanzó la casi total implantación en 1997, disponiendo de ella el 99,97 por 100 de la población asegurada. Los contratos de la muestra referidos a este proyecto generaron un gasto

[24] Ver al respecto el «Informe de Fiscalización sobre la adquisición, el arrendamiento y la gestión de instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento informático en la Seguridad Social». aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas de 24 de julio de 1996, y publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 29 de julio de 1997.

[25] Cada alta hospitalaria genera un informe cuya obligatoriedad y contenido preceptivo fue establecida por Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo del 6 de diciembre de 1984. En desarrollo de la citada Orden Ministerial, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó, el 14 de diciembre de 1987, el Conjunto Mínimo Básico de Datos. Posteriormente, la Resolución de la entonces Secretaría General del Sistema Nacional de Salud de 24 de enero de 1992 estableció la obligatoriedad del registro y la codificación de las variables que conforman los registros del Conjunto Mínimo Básico de Datos al producirse el alta hospitalaria de todos los pacientes ingresados en los hospitales propios del INSALUD y en los administrados por él. La implantación del Conjunto Mínimo Básico de Datos fue objeto del «Informe de fiscalización sobre el sistema de información de la gestión hospitalaria del INSALUD, con especial referencia al Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD)», aprobado por el pleno del Tribunal de cuentas el 20/3/97 y publicado en el Boletín Oficial del Estado número 102, de 29 de abril de 1998.

[26] El INSALUD, en trámite de alegaciones, confirma que la aplicación SIMHOS no está operativa en ningún hospital, por su falta de adecuación a los sistemas de información resultantes del Plan de Actualización Tecnológica de Hospitales, habiéndose implantado únicamente en la Lavandería Central de Mejorada del Campo.

de 102,7 millones de pesetas, destinados a la renovación técnica y funcional de su sistema de información.

5. El Proyecto de Terminales Autónomos de Identificación de Recetas (TAIR) tuvo como finalidad dotar los Centros de Salud y en general a la totalidad de los médicos de atención primaria, de un sistema informático portátil que registrara la identificación de los pacientes, mediante la Tarjeta Sanitaria Individual (proyecto TSI), la identidad del médico y la actuación médica en consulta, facilitando la emisión de las recetas de medicamentos, de los volantes de consulta de especialidades y la solicitud de pruebas de diagnóstico, y permitiendo el tratamiento posterior de dicha información, especialmente en cuanto al consumo farmacéutico por paciente. Este proyecto, iniciado en 1997, tenía prevista su total ejecución, en cuanto a la implantación de los terminales y equipamiento complementario, en febrero de 1998. Según la «Memoria del INSALUD correspondiente a 1997» y la «Memoria de Actividades de la Subdirección General de Informática en 1997», el número de terminales instalados a 31 de diciembre de 1997 había sido de 17.152 en 1.057 Centros, respecto de un total estimado de 18.059 terminales en 1.122 Centros, y por consiguiente la ejecución del proyecto habría tenido un alcance superior al 94 por 100 del total. Sin embargo, lo cierto es que, de acuerdo con la contratación analizada en esta Fiscalización, hasta final de 1997 se habían adquirido únicamente 7.493 terminales autónomos, y no se había adquirido aún ninguno de los equipos informáticos fijos de los Centros de Salud. Los restantes terminales y equipos fijos se adquirieron a partir de marzo de 1998 y se implantaron a lo largo de dicho año, con la correspondiente demora en los plazos de ejecución previstos en el proyecto, lo que pone de manifiesto que el contenido de las citadas Memorias de 1997 no se compadece con la realidad.

Conviene destacar que mientras el INSALUD desarrollaba los proyectos de Tarjeta Sanitaria Individual (TSI) y de Terminales Autónomos de Identificación de Recetas (TAIR), la Tesorería General de la Seguridad Social desarrolló el proyecto de Tarjeta de la Seguridad Social, al que se hace referencia más detallada en el epígrafe 5.4.2.1 de esta misma Sección IV del informe. En este proyecto TASS , la TGSS contó con la participación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, del Instituto Social de la Marina, del Instituto Nacional de Empleo y, lo que resulta más significativo, la del Servicio Andaluz de Salud, dependiente de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, pero no con la del INSALUD, a pesar de que las utilidades del proyecto TASS diseñadas para su uso específico por el Servicio Andaluz de Salud coinciden básicamente con las de los proyectos TSI y TAIR del INSALUD.

Todo ello pone de manifiesto, a juicio de este Tribunal, una grave falta de coordinación entre las Entidades de la Seguridad Social en perjuicio de los principios de eficiencia y economía, imputable en gran medida a hecho de que la Gerencia de Informática de la Seguridad Social haya limitado sus competencias, en la práctica, a las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social adscritas a la Secretaría de Estado de Seguridad Social., cuestión que es analizada en el epígrafe 1.3.1. de la Sección III de este Informe de Fiscalización Especial.

6. El proyecto de Actualización Tecnológica de las Gerencias de Atención Especializada, tiene como objetivo la renovación de la tecnología informática de los Hospitales del INSALUD, dotándolos de sistemas de información homogéneos y útiles tanto desde el punto de vista de su funcionamiento como para el ejercicio de las funciones gerenciales y corporativas. Este plan se inició en 1997, con la previsión de completar el proceso de renovación tecnológica informática de todos los Hospitales del INSALUD a finales del año 2001.

Este Plan contempla los siguientes objetivos: a) Renovación del cableado de datos y del equipamiento físico (ordenadores centrales, puestos de trabajo, etc.), b) la renovación de las aplicaciones informáticas del Plan DIAS (Admisión, Urgencias, Consultas externas, Archivo de Historias clínicas, Nóminas, Suministros y Compras y Contabilidad presupuestaria) y, c) Implantación de nuevas aplicaciones en las áreas hospitalarias no contempladas en el Plan DIAS (Lista de espera, Informe de alta, Codificación hospitalaria, Radiología, Quirófanos, Farmacia y Unidosis, Dietética y Cocina, Gestión de Personal, Mantenimiento e inventario y Facturación) en las que las aplicaciones informáticas utilizadas por los Hospitales no eran homogéneas.

La realización de este proyecto conllevó la casi completa sustitución de las aplicaciones informáticas desarrolladas en ejecución del Plan DIAS (Dotación Informática de Áreas Sanitarias) por la aplicación HP-HIS, propiedad de Hewlett Packard, con la consiguiente falta de rentabilización de las cuantiosas partidas de gasto destinadas al citado Plan DÍAS.

A juicio de este Tribunal, cuando el INSALUD abordó, a partir de 1997, el Proyecto de Actualización Tecnológica de las Gerencias de Atención Especializada, debió tener en cuenta en mayor medida, atendiendo a criterios tanto de eficacia como de eficiencia y economía, el aprovechamiento de las aplicaciones del plan DIAS (y otras desarrolladas o adquiridas previamente por el INSALUD, como las de los proyectos SIMHOS, para el mantenimiento de Hospitales, o GRD, para la agrupación de diagnósticos) corrigiendo sus defectos, unificando las diferentes versiones utilizadas y prestando a sus usuarios la asistencia técnica necesaria, puesto que estas aplicaciones ya estaban implantadas y en funcionamiento en un muy alto porcentaje de Hospitales (que el propio INSALUD cifra en el 85 por 100), rentabilizando así tanto las inversiones realizadas como la experiencia acumulada por sus usuarios.

El proyecto de Renovación Tecnológica de las Gerencias de Atención Especializada, que se había iniciado con acciones puntuales de mejora de infraestructura y aplicaciones en algunos Hospitales, contempló inicialmente un plazo de ejecución que comprendía los años 1997, 1998 y 1999, dividido en dos fases. Sin embargo, la segunda fase, según el cronograma de actuaciones realizado por la Subdirección General de Informática del INSALUD, se prolongará durante el año 2000, y al mismo tiempo se prevé extender la renovación tecnológica a Hospitales no incluidos en las previsiones iniciales, con nuevas fases que deberían iniciarse en los ejercicios 2000 y 2001, todo lo cual pone de manifiesto, a juicio de este Tribunal, que la planificación sigue constituyendo una mera definición de objetivos genéricos, sin la suficiente precisión en cuanto a su total dimensión, contenidos concretos, plazos de ejecución y presupuestos.

Los contratos vinculados a este Plan incluidos en la muestra han generado un gasto de 305,2 millones de pesetas, correspondientes a contratos celebrados en 1997 y el primer semestre de 1998.

7. El proyecto de Informatización Integral de los Centros de Salud tiene como objeto dar soporte informático a todas las actividades que se realizan en estos Centros, como el proceso de cita previa, archivo de historias clínicas, control de prestación farmacéutica, tramitación de incapacidad temporal, etc. Las previsiones de este proyecto contemplan alcanzar la cifra de 400 Centros de Salud totalmente informatizados a finales del año 2001. Los contratos de la muestra celebrados en ejecución de este proyecto han generado un gasto de 135,5 millones de pesetas, correspondientes a contratos celebrados en 1997 y el primer semestre de 1998.

2.5 Análisis de la contratación del INSALUD

La muestra de la contratación del INSALUD, objeto de esta Fiscalización Especial, está constituida por 85 expedientes (18,3 por 100 de 462 contratos que integran la totalidad de la muestra), con un gasto de 8.621,8 millones de pesetas. La distribución de los contratos se refleja en el cuadro número 27, en el que figura la distribución de los 85 expedientes por ejercicios presupuestarios, tipos de contratos y formas de adjudicación, y en los cuadros 28, 29 y 30 , en los que se efectúa, separadamente, el desglose por ejercicios presupuestarios, tipos de contratos y formas de adjudicación, respectivamente. Debe insistirse en que la totalidad de los datos se refieren exclusivamente a los expedientes de contratación incluidos en la muestra fiscalizada y no al gasto total de contenido informático del INSALUD.

Cuadro núm. 27

CONTRATOS INFORMÁTICOS DEL INSALUD INCLUIDOS EN LA MUESTRA FISCALIZADA

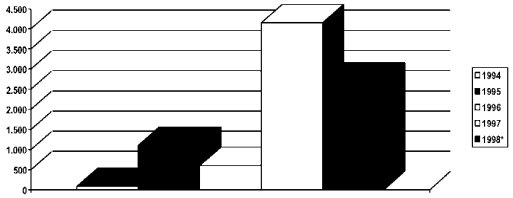
Tipo Contrato	Forma Adjudicación	1994				1995				1996				1997				1998 (1 SEMESTRE)				TOTALES			
		Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Asistencia	Concurso	-	-	-	-	2	67	0	0	3	100	109.980.896	100	4	100	1.482.734.559	100	-	-	-	-	9	90	1.592.715.455	98
	Negociado	-	-	-	-	1	33	25.019.288	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	10	25.019.288	2
	Modificado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Prórroga	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total asistencia		-	-	-	-	3	30	25.019.288	1	3	30	109.980.896	7	4	40	1.482.734.559	92	-	-	-	-	10	12	1.617.734.743	19
Suministros	Concurso	2	50	32.500.516	39	1	11	99.102.311	9	1	8	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	4	5	131.602.827	2
	Negociado	2	50	50.305.047	61	8	89	980.134.032	91	10	84	487.155.715	100	17	100	2.667.557.679	100	33	100	2.687.358.347	100	70	94	6.872.510.820	98
	Modificado	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0	0
Total suministros		4	5	82.805.563	1	9	12	1.079.236.343	16	12	16	487.155.715	7	17	23	2.667.557.679	38	33	44	2.687.358.347	38	75	88	7.004.113.647	81
TOTAL		4	5	82.805.563	1	12	14	1.104.255.631	13	15	17	597.136.611	7	21	25	4.150.292.238	48	33	39	2.687.358.347	31	85	100	8.621.848.390	100

En el cuadro número 28 y en el gráfico número 12 se muestra la distribución de los contratos de la muestra por ejercicios presupuestarios, destacando el notorio incremento del número de contratos celebrados en los años 1997 y 1998 con respeto a los celebrados en los años 1994, 1995 y 1996 y un incremento mayor aún en cuanto a gasto generado. El gasto de 2.687,3 millones de pesetas correspondiente únicamente a los contratos del primer semestre de 1998 incluidos en la muestra es superior al gasto de 1.784,1 millones de pesetas correspondiente a la totalidad de los contratos de 1994, 1995 y 1996 también incluidos en la muestra de contratos analizados, datos que son congruentes con los incrementos experimentados por los presupuestos de informática del INSALUD para 1997 y 1998 sobre los de los años anteriores. Hay que significar que de acuerdo con el ámbito temporal de esta Fiscalización los datos de 1998 se refieren exclusivamente al primer semestre.

Cuadro núm. 28
Distribución, por ejercicios presupuestarios, de los contratos del INSALUD incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

EJERCICIO PRESUPUESTARIO	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
1994	4	4,71	82.805.563	0,96
1995	12	14,12	1.104.255.631	12,81
1996	15	17,65	597.136.611	6,92
1997	21	24,70	4.150.292.238	48,14
1998 (1 sem.)	33	38,82	2.687.358.347	31,17
Total	85	100,00	8.621.848.390	100,00

Gráfico nº 12
Distribución del gasto del INSALUD fiscalizado por ejercicios presupuestarios (en millones de ptas.)

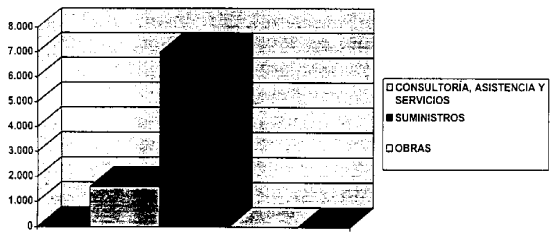


La distribución de los contratos de la muestra por tipo de contrato pone de manifiesto que en esta Entidad el gasto ha estado dirigido fundamentalmente a la adquisición de equipos informáticos *(hardware)* representando los contratos de suministro el 81,24 por 100 del gasto total generado por los contratos de la muestra. El 18,76 por 100 del gasto restante se ha instrumentado a través de contratos de consultoría y asistencia y de servicios. Entre los contratos de suministro fiscalizados figuran 33 expedientes, tramitados entre abril de 1997 y marzo de 1998, que corresponden a la ejecución del Proyecto TAIR (Terminales autónomos de identificación de recetas) analizado en el anterior epígrafe 3.4 de la Sección IV del presente Informe, con un gasto total de 4.450,3 millones de pesetas (más del 50 por 100 del gasto total generado por los expedientes de la muestra). El cuadro número 29 y el gráfico número 13 muestran dicha distribución:

Cuadro núm. 29
Distribución, por tipo de contrato, de los contratos del INSALUD incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

TIPO DE CONTRATO	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
SUMINISTROS	75	88,24	7.004.113.647	81,24
CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS	10	11,76	1.617.734.743	18,76
OBRAS	-	-	-	-
Total	85	100,00	8.621.848.390	100,00

Gráfico nº 13
Distribución del gasto del INSALUD fiscalizado por tipos de contratos (en millones de ptas.)



El cuadro número 30 y los gráficos números 14 y 15 muestran la distribución de los contratos del INSALUD incluidos en la muestra atendiendo a las formas de adjudicación utilizadas. El concurso, que es el procedimiento normal de adjudicación de los contratos de suministro y de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, se ha utilizado en tan sólo el 15,29 por 100 de los expedientes, representando el 20 por 100 del gasto. En cambio, el 83,53 por 100 de los contratos, que supusieron el 80 por 100 del gasto del INSALUD fiscalizado, se adjudicaron mediante los procedimientos contratación directa (contratos de la muestra sujetos a la Ley de Contratos del Estado de 1965) o procedimiento negociado (contratos de la muestra sujetos a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995). Conviene señalar, no obstante, que en la mayoría de estos casos (en 64 de los 71 expedientes analizados), la elección estuvo motivada (sin perjuicio de lo que más adelante se dirá al analizar los contratos de suministro celebrados por el INSALUD) por tratarse de adquisiciones de bienes incluidos, previa realización de concursos de determinación de tipo, en el catálogo del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del entonces Ministerio de Economía y Hacienda (en la actualidad, Ministerio de Hacienda).

Cuadro núm. 30
Distribución, por formas de adjudicación, de los contratos del INSALUD incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

FORMA DE ADJUDICACIÓN	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
SUBASTA	-	-	-	-
CONCURSO	13	15,29	1.724.318.282	20,00
CONTR. DIRECTA/ PROCEDIMTº. NEGOCIADO	71	83,53	6.897.530.108	80,00
PRÓRROGA	-	-	-	-
MODIFICADO	1	1,18	0	0
Total	85	100,00	8.621.848.390	100,00

Gráfico nº 14
Distribución del gasto según formas de adjudicación (en millones de ptas.)

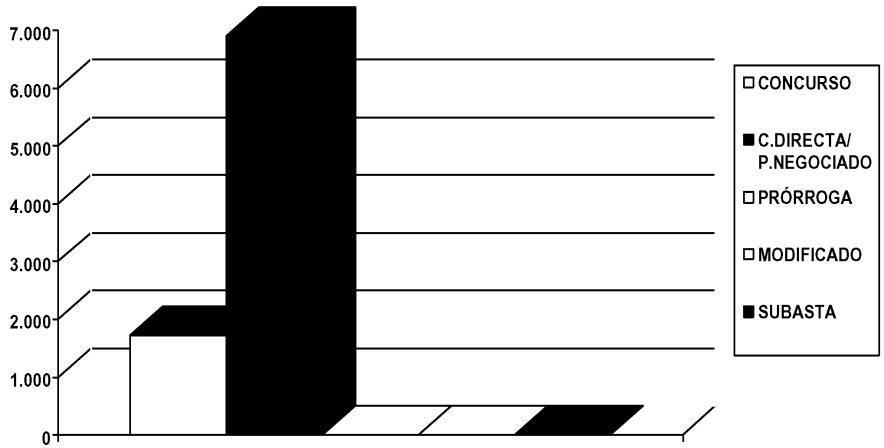
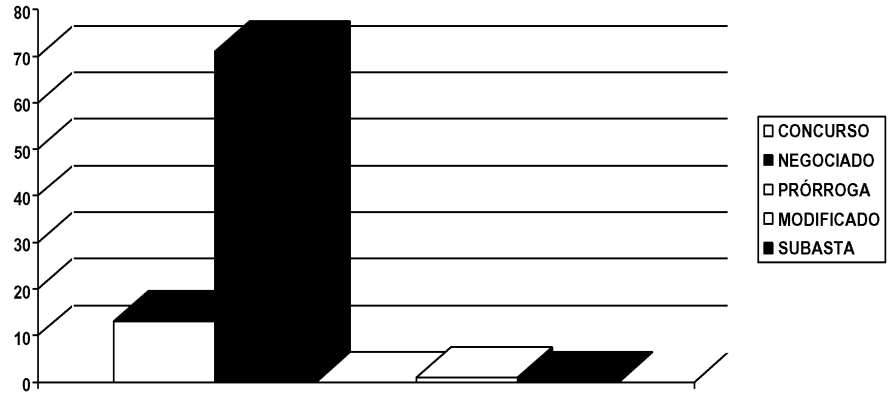
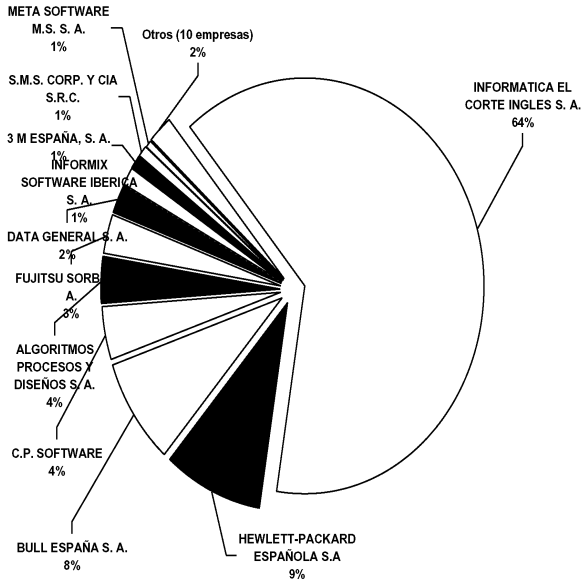


Gráfico nº 15
Distribución del número de contratos según la forma de adjudicación



Finalmente, se han analizado los contratos en función de sus adjudicatarios, resultando que el INSALUD es la Entidad de la Seguridad Social con mayor grado de concentración de las adjudicaciones en un reducido número de empresas. Las adjudicaciones a una sola empresa (Informática El Corte Inglés S.A.) representan el 63,66 por 100 del importe total de las adjudicaciones que componen la muestra analizada en esta Fiscalización. En el cuadro número 31 y en el gráfico 16 se refleja la distribución de las adjudicaciones.

Gráfico nº 16
Distribución del gasto total por adjudicatarios



Cuadro núm. 31
Resumen de adjudicatarios de los contratos de la muestra fiscalizada
INSTITUTO NACIONAL DE LA SALUD

RAZON SOCIAL	Importe adjudicado (millones pesetas)	% sobre total importe adjudicado	Nº contratos adjudicados	% sobre total nº contratos adjudicados	Importe medio (millones pesetas)	Concentración	
						Nº empr.	% gasto acumulado
INFORMATICA EL CORTE INGLES S. A.	5.489	63,66	43	38,39	128	1	63,66
HEWLETT-PACKARD ESPAÑOLA S.A	759	8,80	19	16,96	40	2	72,46
BULL ESPAÑA S. A.	717	8,31	18	16,07	40	3	80,77
C.P. SOFTWARE	365	4,23	1	0,89	365	4	85,01
ALGORITMOS PROCESOS Y DISEÑOS S. A.	309	3,58	4	3,57	77	5	88,59
FUJITSU SORBUS, S. A. (ANTES ICL ESPAÑA INTERNACIONAL COMPUTERS S.A)	255	2,96	3	2,68	85	6	91,55
DATA GENERAL S. A.	209	2,43	5	4,46	42	7	93,97
INFORMIX SOFTWARE IBERICA S. A.	104	1,20	3	2,68	35	8	95,18
3 M ESPAÑA, S. A.	99	1,15	1	0,89	99	9	96,32
S.M.S. CORP. Y CIA S.R.C.	75	0,87	1	0,89	75	10	97,19
META SOFTWARE M.S. S. A.	56	0,65	2	1,79	28	11	97,85
Otros (10 empresas)	186	2,15	12	10,71	15	12	100,00
Totales:	8.622	100,00	112	100,00	77		

2.5.1 Contratos de obras del INSALUD

Ninguno de los contratos integrantes de la muestra de contratos analizada en esta Fiscalización corresponde a obras realizadas por el INSALUD, que afecten a la instalación de equipos informáticos.

2.5.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios del INSALUD

La muestra de contratos de consultoría y asistencia y de servicios seleccionada para su fiscalización, está formada por 10 expedientes con un gasto de 1.617,7 millones de pesetas, y representa el 18,76 por 100 del gasto total generado por los contratos de la muestra seleccionada celebrados por el INSALUD.

A continuación se analizan las principales deficiencias puestas de manifiesto en el examen de estos 10 expedientes de contratación, tratándose en primer lugar las de los expedientes que fueron anulados o declarada desierta su licitación o resueltos después de formalizados, y, seguidamente, la de los restantes contratos, que se extinguieron por su cumplimiento.

2.5.2.1 Expedientes de contratación que fueron anulados o declarada desierta su licitación o resueltos después de formalizados

Dentro de la muestra de 10 contratos de consultoría y asistencia o de servicios fiscalizada, 4 expedientes no llegaron a su finalización normal, 3 porque no llegaron a adjudicarse (1 expediente anulado y 2 cuyas convocatorias fueron declaradas desiertas) y 1 porque fue resuelto por el órgano de contratación.

1. El expediente anulado (CP-314/95), celebrado en 1995, tenía como objeto el desarrollo de una aplicación para los centros dependientes del Area 2 de atención primaria de Madrid, que se planteó como actuación paralela a la adquisición de diverso *hardware,* y su anulación fue fundamentada en la decisión tomada por la Subdirección General de Obras, Instalaciones y Suministros del INSALUD de convocar un concurso público con el mismo objeto de dotar de equipamiento informático la totalidad de las Gerencias de Atención Primaria del territorio gestionado por el INSALUD, que se llevaría a cabo de forma centralizada, y que efec-

tivamente dio lugar al expediente de suministro PN 18/95, por importe de 329,9 millones de pesetas, también incluido en la muestra.

2. El concurso CP-6/95, convocado en 1995, cuyo objeto era el «Servicio de actualización de las aplicaciones informáticas del modulo de gestión de pacientes» del Hospital General Yagüe de Burgos, fue declarado desierto por la Dirección Gerencia del Hospital, a propuesta de la Junta de Compras, que motivó esta decisión en que el objeto del contrato debería extenderse a la totalidad del servicio informático del Hospital. Esta explicación no se compadece con un informe de fecha 9 de octubre de 1995, de la Subdirección General de Obras, Instalaciones y Suministros del INSALUD, que consta en el expediente, en el que se ponen de manifiesto las siguientes deficiencias: a) El Pliego de cláusulas administrativas particulares no contaba con el preceptivo informe de la Comisión Interministerial de Adquisiciones de Bienes y Servicios Informáticos; b) La presentación de las especificaciones en el Pliego de prescripciones técnicas era insuficiente y confusa, ya que no se precisaban claramente los objetivos del contrato y, c) El objeto del contrato era el desarrollo de funcionalidades ya cubiertas por el Plan DIAS (Dotación Informática de Áreas Sanitarias), el proyecto GERMEN (Gestión Electrónica de Recursos Médicos Nacionales), los programas de listas de espera y los programas del Proyecto GRD (Grupos Relacionados por el Diagnóstico). Este informe se trasladó por la citada Subdirección General al Director Gerente del Hospital General Yagüe de Burgos mediante escrito de 10 de octubre de 1995 en el que se dice que: «Ante las anomalías detectadas en el Concurso (...), se comunica que debe paralizarse la adjudicación de dicho concurso. Para cubrir las necesidades planteadas será necesario adaptarse en los procedimientos a la normativa vigente, y en el Pliego de especificaciones técnicas a las directrices de la Dirección General del INSALUD.»

Resulta significativo que la Subdirección General de Obras, Instalaciones y Suministros del INSALUD, en el informe a que se ha hecho referencia, advirtiera que el expediente no disponía del preceptivo informe de la Comisión Interministerial de Adquisiciones de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), cuya obligatoriedad cuestionan las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, frente a la opinión favorable a su procedencia reiteradamente expresada por este Tribunal tanto en este Informe como en sus Informes Anuales [27]. En este mismo sentido se pronunció el Interventor Central del INSALUD, que puso de manifiesto, en informe emitido el 13 de septiembre de 1995 con motivo de este mismo contrato, que «en virtud de las cuantías de las contrataciones que se pretenden efectuar, el informe preceptivo exigido en el artículo 8 del Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, deberá ser emitido por la Comisión de Informática del Ministerio de Sanidad y Consumo (contratos que no excedan de 15 millones de pesetas) o por la Comisión Interministerial de Adquisiciones de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI) (contratos que excedan de 15 millones de pesetas), de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 533/92, de 22 de mayo, por el que se atribuyen determinadas facultades en los procedimientos de contratación de bienes y servicios informáticos». Cabe significar que, con posterioridad a la tramitación de este expediente, el INSALUD hizo suyo el criterio contrario a la obligatoriedad de los informes de la CIABSI expuesto por la entonces Dirección General de Orden Jurídico y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social en el informe de 6 de noviembre de 1995 al que se ha hecho anterior referencia en el epígrafe 1.2.2. de la Sección III de este Informe de Fiscalización.

Debe señalarse, además, que el Director Gerente del Hospital General Yagüe, no había sometido, tampoco, el expediente de contratación al preceptivo informe de la Comisión Ministerial de Informática, por considerar innecesario dicho trámite al tratarse de la actualización de un programa preexistente, incumpliendo lo dispuesto en la Orden de 29 de marzo de 1982, que exigía dicho informe.

3. El concurso público 5-S/96, celebrado en 1996, fue declarado desierto como consecuencia de que la única oferta válida presentada no cumplía el plazo máximo de ejecución previsto en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, lo que dio lugar a que posteriormente se tramitase por procedimiento negociado sin publicidad.

Estos 3 expedientes de contratación que fueron anulados o declarados desiertos con posterioridad a la publicación en el B.O.E. de los preceptivos anuncios de licitación, produjeron demoras innecesarias en la satisfacción de las necesidades que dieron lugar a su tramitación y un mayor gasto público para la tramitación de nuevos expedientes de contratación, gastos que pudieron evitarse con una mayor diligencia en la tramitación inicial de los expedientes.

Además, los dos primeros expedientes analizados vienen a confirmar también la importancia de la tramitación, en momento oportuno, de los informes de los órganos consultivos como la Comisión Ministerial de Informática o la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos, porque permite a estos órganos, al cumplir su función de coordinación del gasto en materia informática, evitar o corregir deficiencias que, en caso contrario, se ponen de manifiesto en un momento posterior, y son motivo de que los expedientes de contratación finalmente se anulen o declaren desiertos.

4. El contrato derivado del expediente CA-25/96, cuyo objeto era el «Servicio de gestión informática de las Historias clínicas del Hospital Universitario de Salamanca», adjudicado por 80 millones de pesetas a la empresa Hewlett Packard Española S.A. y formalizado el 5 de diciembre de 96, con una duración prevista de cuatro años, fue resuelto por mutuo acuerdo con efectos de 1 de enero de 1997, menos de un mes después de su formalización.

Como acaba de indicarse, el plazo de ejecución del contrato se había fijado inicialmente en cuatro años, en los que deberían desarrollarse 3 fases en las que se dividió la ejecución del contrato. En el curso de la ejecución el contratista, además de prestar el servicio de gestión informática de las historias clínicas, debía aportar los equipos informáticos necesarios para la prestación del servicio, cuya composición sería determinada por la empresa como parte de su oferta. En el contrato se estipuló que el equipamiento informático aportado por el contratista sería cedido al Hospital al finalizar el contrato.

El presupuesto del contrato se dividió en cuatro anualidades, correspondientes a los ejercicios de 1996, 1997, 1998 y 1999, con un importe cada una de ellas de 20 millones de pesetas.

De acuerdo con las condiciones del contrato, la ejecución de su primera fase (fase I), que debería completarse en los ejercicios de 1996 y 1997, comprendía la entrega de diversos equipos (servidor de aplicaciones, 8 ordenadores personales, una unidad de almacenamiento en disco óptico, 4 scaners y diverso *hardware* de comunicaciones de red) cuyas especificaciones se detallaron en la oferta, y la realización de las siguientes tareas, cuyo contenido igualmente se plasmó en la oferta:

— Puesta en marcha del nuevo servidor soporte de las aplicaciones de gestión documental de la historia clínica y de las estaciones de trabajo de captura de imágenes y consulta.

— Análisis funcional de los requisitos funcionales de los aplicativos a desarrollar y del *interface* de usuario.

— Proceso de unificación de los archivos de historias clínicas, fusionando las bases de datos y depurando las repetidas, de cara a la obtención de un número de historia clínica único por paciente.

— Implantación de la solución de gestión documental en el Archivo de Urgencias.

— Implantación de la solución de captura del Archivo Histórico de Medicina Nuclear.

La empresa adjudicataria precisó que en el ejercicio de 1996 ejecutaría la «preparación e instalación previas», sin mayor especificación de su contenido exacto.

El contratista facturó con fecha de 26 de diciembre de 1996 la primera anualidad completa (20 millones de pesetas), consignando como concepto facturado el «Servicio de gestión documental de historias clínicas correspondiente al ejercicio de 1996» pese a que en ese ejercicio prestó sus servicios durante menos de un mes (desde el 5.12.1996). En la factura consta la diligencia de «Conforme y páguese» firmada por el Director Gerente del Hospital ese mismo día aunque el registro de entrada de la factura en el Hospital está fechado el 30 de diciembre de 1996. A requerimiento de este Tribunal, el Director Gerente del Hospital Universitario de Salamanca, en escrito de 16 de mayo de 2000, ha informado que esa factura y la diligencia de conformidad que contiene son «la constancia documental de que los concretos servicios descritos en la oferta técnica, como constitución del comité de Dirección, detalle de objetivos del proyecto, criterios de aceptación, análisis inicial de tiempos y plazos, necesidades de soporte y plan de calidad, fueron realizados». A juicio del Tribunal de Cuentas, no cabe admitir esta justificación del pago de la primera anualidad del contrato por cuanto los pretendidos servicios o carecen de contenido facturable o debieron ser parte integrante del proyecto completo que la empresa presentó para ser admitida a la licitación. En cualquier caso, ni en la factura ni en el escrito de aclaraciones remitido por la Dirección del Hospital de Salamanca a este Tribunal se detallan y valoran de forma pormenorizada tales servicios.

Por otra parte, los servicios facturados, según la descripción de los mismos realizada por la Dirección Gerencia del Hospital, tampoco pueden asimilarse a la «preparación e instalación previa» ofertada por la empresa para esta primera anualidad. Lo cierto es que, a tenor de la documentación remitida por el Hospital Universitario de Salamanca a este Tribunal, las entregas de los equipos informáticos precisos para la ejecución de los servicios no se iniciaron hasta enero de 1997, mes en el que se documentan las entregas de los equipos informáticos previstos para su utilización en la primera fase del contrato (3 albaranes acreditativos de entregas efectuadas los días 14, 16 y 24 de enero de 1997), posteriores también a la citada diligencia de conformidad con la factura de 20 millones de pesetas correspondiente a la anualidad de 1996. Además, aunque uno de los albaranes valora los bienes en él relacionados en 20 millones de pesetas, no cabe considerar que el pago efectuado corresponda a la adquisición de estos bienes pues, como se ha dicho anteriormente, el Hospital sólo adquiriría la propiedad de los equipos informáticos necesarios para la prestación de los servicios contratados al finalizar el plazo de ejecución del contrato, y en todo caso su fecha de entrega fue posterior a la de la factura.

Posteriormente no se documentaron nuevas actuaciones en ejecución de este contrato, pues, según pone de manifiesto el Director Gerente del Hospital en su citado escrito de 16 de mayo de 2000, las fases I y II correspondientes a las anualidades de 1997 y 1998 no se ejecutaron, «ya que las actuaciones en este período estuvieron encaminadas al estudio de la viabilidad de la continuación de la prestación del servicio, concluyendo dichas conversaciones con la resolución de

[27] Ver al respecto el epígrafe 1.2.2 de la Sección III de este Informe.

mutuo acuerdo del contrato, ante las innovaciones tecnológicas aparecidas en el mercado».

En efecto, la resolución del contrato se formalizó por mutuo acuerdo el 15 de junio de 1998. En el documento de formalización consta expresamente que «el contrato ha sido ejecutado en su fase I, correspondiente a la primera anualidad que finalizó el 31 de diciembre de 1996 y por la que han sido facturadas y abonadas la cantidad de veinte millones de pesetas», declaración que no se ajusta a la realidad de los hechos a la vista de las actuaciones y objetivos constitutivos de la fase I fijados en el contrato y a los que se ha hecho referencia anteriormente. En el documento en que se formalizó la resolución del contrato no se contemplan otros efectos que la devolución de la fianza definitiva y la renuncia por ambas partes a indemnización de daños y perjuicios. El citado documento no contempla la liquidación del contrato y, en particular, el destino de los equipos informáticos que la empresa adjudicataria entregó al Hospital en enero de 1997. De acuerdo con lo manifestado por el Director Gerente del Hospital estos equipos se encuentran inventariados por el Hospital (valorados en 16.520.000 pesetas), y en uso en distintos servicios del Hospital.

Del conjunto de la documentación analizada relativa a este contrato CA-25/96 se desprenden las siguientes irregularidades:

a) Deficiente definición del objeto del contrato en los Pliegos, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 13 de la LCAP que establece que el objeto de los contratos debe ser determinado.

b) Contradicción entre las diversas previsiones de los Pliegos respecto de la duración del contrato, estableciéndose en unas un plazo de ejecución de cuatro años (que deberían computarse de fecha a fecha, es decir de 5 de diciembre de 1996 a 5 de diciembre de 2000), en tanto que de otras cabría deducir que la duración del contrato estaría ligada a las cuatro anualidades en que se distribuyeron los créditos (ejercicios de 1996, 1997, 1998 y 1999). En el primero de los casos, la consignación presupuestaria del contrato no cubría su duración total, pues no se estableció el oportuno compromiso de crédito, para el ejercicio 2000, con incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11.2.e) de la LCAP en relación con el artículo 63.1. del TRLGP. En el segundo caso, la determinación de una anualidad completa para 1996 no se compadece con la formalización del contrato el 5 de diciembre de ese año que, como se ha visto, impidió por la brevedad del plazo llevar a cabo más actuaciones que las meramente preparatorias.

c) La Dirección Gerencia del Hospital Universitario de Salamanca, al admitir la paralización de la ejecución del contrato y el incumplimiento de los plazos parciales establecidos, sin exigir a la empresa su cumplimiento ni imponer las penalizaciones o acordar la prórroga o resolución del contrato, de acuerdo con las previsiones y con los efectos establecidos en los artículos 96 y 97 de la LCAP, ha hecho dejación de sus responsabilidades en cuanto a la vigilancia y control de la correcta ejecución del contrato en defensa del interés público que con el contrato se trataba de satisfacer y, también, de la correcta aplicación del gasto público, vulnerando con ello los reseñados preceptos de la LCAP.

d) La Dirección Gerencia del Hospital de Universitario de Salamanca incumplió lo dispuesto en el artículo 26.1.b) del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP, al no haber sometido el expediente de resolución del contrato al preceptivo informe de la Asesoría Jurídica.

e) La Dirección Gerencia del Hospital de Universitario de Salamanca ha incumplido también lo dispuesto en el artículo 215.1 de la LCAP, pues la resolución del contrato debió dar lugar a la correspondiente liquidación del contrato, con abono exclusivamente de los servicios efectivamente prestados y devolución a la empresa adjudicataria de los equipos que había aportado y que eran de su propiedad al haberse reservado el dominio de los equipos entregados hasta la fecha de finalización normal del contrato.

f) La Dirección Gerencia del Hospital Universitario de Salamanca, al acordar la resolución del contrato, en modo alguno justificó que en el momento de paralización de la ejecución del contrato, cuando aún no había transcurrido un mes desde su formalización, ya se hubieran producido las *«innovaciones tecnológicas»* que aconsejaron, 18 meses después, la resolución del contrato y que ya en ese momento inicial de la ejecución del contrato pudiera considerarse de interés público no continuar su ejecución por ser innecesaria o inconveniente su permanencia, tal como exige el artículo 113.4 de la LCAP. La mera descripción de esta circunstancia revela por si sola bien una absoluta falta de previsión en la preparación del contrato, expresión de una negligente gestión de los recursos del Hospital, o bien una resolución fraudulenta del contrato que por ser contraria a Derecho podría haber incurrido en un vicio de nulidad.

g) En último término, resulta llamativo, al margen de la irregularidad que todo lo anterior supone, que unos equipos informáticos configurados con una finalidad tan específica como la gestión del servicio de historias clínicas y, cuya propiedad seguía siendo de la empresa adjudicataria, finalmente permanecieran en posesión del Hospital y sin que pudieran ser aplicados a la finalidad prevista en el contrato, por lo que tampoco en este caso ha sido acreditado la existencia de un interés o necesidad pública en la actuación de la Dirección Gerencia del Hospital Universitario de Salamanca, vulnerando con ello los principios de legalidad, eficiencia y economía en el gasto público. En definitiva con ello la Dirección Gerencia del Hospital Universitario de Salamanca habría transformado un contrato de servicios con un objeto poco determinado, en otro de suministro, de forma fraudulenta y al margen de procedimiento y por tanto de la legalidad.

h) En todo caso, y por todo lo anterior, el pago de una anualidad completa (20 millones de pesetas) por parte del Hospital, por los servicios prestados durante veinticinco días, carece de justificación y supone el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 14 y 100 de la Ley de Contratos de las Administraciones Publicas (LCAP) que establecen que el precio del contrato se abonará al contratista en función de la prestación realmente efectuada y de acuerdo con lo convenido, y en el artículo 43.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en el que se establece que si las obligaciones de la Hacienda Pública tienen por causa las prestaciones o servicios a la Administración Pública, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación. El Hospital Universitario de Salamanca ha incurrido en un pago indebido por lo que sus responsables podrían estar incursos en un supuesto de responsabilidad contable en los términos previstos por los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Todo ello sin perjuicio de la posible exigencia al adjudicatario por parte de la Dirección Gerencia del Hospital del reintegro de las cantidades que le fueron abonadas indebidamente por no corresponder a servicios efectivamente prestados [28].

2.5.2.2 Contratos que llegaron a su extinción por cumplimiento

Los restantes 5 expedientes de contratación, integrantes, con los analizados en el epígrafe anterior, de la muestra total de 10 expedientes de contratos de consultoría y asistencia o de servicios fiscalizada, han presentado las siguientes deficiencias:

1. En los 5 expedientes de contratación el INSALUD ha omitido su sometimiento a los preceptivos informes de la Comisión Interministerial de Adquisiciones de Bienes y Servicios Informáticos, tanto los referidos a los Pliegos de cláusulas administrativas particulares como los correspondientes a las propuestas de adjudicación, vulnerando con ello lo dispuesto en la normativa reguladora de este órgano colegiado [29].

2. La falta de informe de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social es también general en los contratos de consultoría y de asistencia y de servicios, y se pretende justificar por los respectivos órganos de contratación invocando lo dispuesto en la disposición adicional séptima del Real Decreto 987/1991, en el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, que dispone: «Las adquisiciones de bienes y servicios informáticos que vayan a ser afectadas al INSALUD se regirán por lo dispuesto en el Real Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, y en el Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, sin que para su tramitación se precise el dictamen de órganos técnicos informáticos de la Administración de la Seguridad Social».

Por el contrario, a juicio de este Tribunal, las adquisiciones de servicios informáticos objeto de los contratos reseñados no pueden ampararse en la citada norma para no cumplimentar el trámite de informe por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social pues se trata de contrataciones efectuadas directamente por el INSALUD con cargo a sus presupuestos y no adquisiciones del Ministerio de Sanidad y Consumo para su posterior afectación al INSALUD. Esta cuestión ya fue puesta de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en el Informe Anual de 1996.

3. En el expediente de contratación P.N.-10/95, celebrado en 1995, cuyo objeto es el «Servicio técnico necesario para el desarrollo del proyecto de Tarjeta Sanitaria Individual implantado en las Gerencias de Atención Primaria», la elección del procedimiento negociado sin publicidad fue motivada, con fundamento en el artículo 211 d) de la LCAP, en la conveniencia de que prestara la asistencia propuesta la misma empresa adjudicataria del concurso de suministro de los equipos informáticos que soportaban la aplicación a desarrollar, como ampliación de la asistencia técnica inicialmente prevista. El contrato principal del que derivaba el ahora analizado fue un contrato, celebrado en 1993, de arrendamiento con opción de compra de equipamiento informático por un período de tres años para dar soporte a la gestión de la tarjeta sanitaria.

Contrasta la señalada motivación con la convocatoria en 1997 de otros dos expedientes, el C.A.-1/97-I y el C.A.-2/97-I, también incluidos en la muestra fiscalizada, con similar objeto, que se adjudicaron, en este caso, mediante concurso público a la misma empresa. Esta circunstancia por una parte contradice la motivación utilizada por el INSALUD para justificar el recurso al procedimiento negociado y, por otra parte, es muestra de la cautividad y dependencia que genera la adjudicación del contrato inicial de algunos proyectos, que en ocasiones como la presente, resulta determinante de adjudicaciones sucesivas en las que finalmente

[28] El INSALUD, en trámite de alegaciones, señala la falta de precisión de las explicaciones dadas a este Tribunal por la actual Dirección Gerencia del Hospital Universitario de Salamanca, particularmente en cuanto se refiere a la resolución del contrato con efectos de 1997, y afirma que «el Hospital Universitario de Salamanca no ha incurrido en un pago indebido, toda vez que los bienes se encuentran en el Hospital y son utilizados por el mismo, además de que la contracción de la obligación se efectuó en el momento procesal oportuno y el pago en el ejercicio siguiente, una vez acreditado el buen funcionamiento de los bienes.». Estas explicaciones, que en todo caso no introducen nuevos elementos sobre relato de hechos contenido en el presente Informe, están en contradicción: a) con el hecho documentalmente acreditado de que únicamente se abonaran los servicios correspondientes a la anualidad de 1996, que fueron facturados el 26-12-1996 por la empresa adjudicataria del contrato y que merecieron la conformidad del Director Gerente del Hospital en la misma fecha, y, b) con la estipulación contractual que preveía que los bienes necesarios para la ejecución del contrato, entregados al Hospital en enero de 1997, serían de propiedad de la empresa hasta la finalización de la ejecución del contrato.

[29] Ver a este respecto el epígrafe 1.2.2 de la Sección III del presente Informe.

resulta indiferente la forma de adjudicación utilizada y lo únicamente relevante termina siendo la contratación por parte de la empresa que resultó adjudicataria del primer contrato, con el consiguiente perjuicio para las entidades contratantes y el menoscabo del principio de libre concurrencia. Esta situación debería evitarse previendo desde un principio los factores de todo orden (técnicos, temporales, jurídicos, económicos, etc...) que previsiblemente incidirán durante la vida del contrato y las consecuencias que de él deriven, siempre en el marco de planes o proyectos bien definidos, lo que el INSALUD no hizo en el período fiscalizado.

Además de lo anterior, debe señalarse que la propuesta de adjudicación del contrato C.A.-2/97-I no fue sometida al preceptivo informe de la Comisión Ministerial de Informática.

4. Mención especial merece el contrato derivado del expediente C.A. 6/97-I, correspondiente al ejercicio de 1997, tramitado por la Dirección General de Presupuestos e Inversiones del INSALUD, cuyo objeto fue la «Asistencia técnica del desarrollo e implantación de diversos proyectos de informática con destino a los servicios centrales del INSALUD y centros dependientes», cuya ejecución se extendió hasta final de 1998. El contrato fue adjudicado dividido en tres lotes, por un importe de 1.354,9 millones de pesetas, que representa el 83,75 por 100 del gasto total generado por los contratos de consultoría y asistencia y de servicios celebrados por el INSALUD incluidos en la muestra analizada en esta Fiscalización.

Por medio de este contrato, las empresas adjudicatarias de cada uno de los lotes pusieron a disposición del INSALUD personal con especialización informática, sin que los trabajos a realizar quedasen definidos en función de los planes o proyectos informáticos de la Entidad. Esta contratación de personal, no vinculada a la consecución de unos resultados concretos determinados en el contrato, constituye, en definitiva, una contratación de personal efectuada al margen de la legislación de la función pública y de la laboral. Según se expresa en la Memoria justificativa de la necesidad de la contratación, suscrita por el Subdirector General de Informática del INSALUD, el objeto del contrato se concretaba en disponer de personal informático para «el desarrollo, implantación y asistencia técnica de proyectos informáticos» del INSALUD a los que, sin embargo, sólo se hace referencia de forma genérica en función de los objetivos «básicos y estratégicos, tales como el control del consumo farmacéutico y consiguiente control del fraude, control de las Incapacidades Transitorias, modernización y agilización de sus sistemas de gestión y asistenciales: tanto en Atención Primaria como en Atención Especializada, renovación de determinados sistemas de gestión en Servicios Centrales, etc.».

De la citada Memoria justificativa de la necesidad de la contratación se desprende que el INSALUD, en materia de personal con especialización informática, ha optado por la contratación con empresas de servicios para la obtención de los recursos humanos necesarios para la realización de los proyectos informáticos, renunciando a reforzar las plantillas de personal propio y consolidando así el carácter estructural de sus deficiencias. El INSALUD argumenta a favor de dicha opción manifestando que «... la especialización profesional demandada así como la dedicación necesaria de los recursos solicitados, resulta prácticamente imposible cubrirlas con personal propio, en consonancia con las características del personal funcionario y sus condiciones de trabajo legalmente establecidas», afirmación que, sin embargo, no sustenta el INSALUD en estudios pormenorizados del personal propio existente, en estudios de cargas de trabajo, en estudios sobre las necesidades de personal derivadas de los nuevos proyectos, ni en estudios comparativos de costes del personal propio y del personal ajeno puesto a su disposición por empresas contratistas.

También apunta el INSALUD en la precitada Memoria como argumento a favor de la contratación la «necesidad de una elevada experiencia en un entorno tan especializado, como es el asistencial/sanitario», lo que más bien abonaría la opinión contraria a la contratación de empresas de servicios (cuya experiencia paradójicamente provendría en su mayor parte de los servicios por ellas prestados al propio INSALUD, como principal entidad del sector asistencial/sanitario), y favorable a la utilización de personal propio.

Por otra parte, la Memoria justificativa de la necesidad del contrato señala también que uno de los objetivos de la contratación es «la adecuada dotación de expertos que evalúen y den soporte a la evolución funcional y tecnológica de estos proyectos». Esto, a juicio de este Tribunal, implica que la evaluación y desarrollo futuro de las aplicaciones informáticas del INSALUD se dejan también, en gran medida, a la iniciativa de las empresas contratadas, perdiendo el INSALUD, en la práctica, la capacidad de planificar, dirigir y controlar sus actuaciones en materia informática, con dejación de sus responsabilidades, trasladando las mismas a la esfera privada de las empresas contratistas con los riesgos de pérdida del control de los proyectos y de dependencia o cautividad de las empresas contratistas que se vienen señalando a lo largo del presente Informe.

En segundo lugar, ya desde el punto de vista de la legalidad, debe ponerse de manifiesto que el INSALUD, en este contrato, ha vulnerado el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, al exigir que determinados aspectos constitutivos de las proposiciones presentadas por los licitadores sujetas a valoración, se incluyeran en un sobre de apertura previa al acto público de licitación. Esta práctica del INSS vulnera el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, que impone el artículo 80.1 de la LCAP, secreto que, a juicio de este Tribunal, abarca todos los aspectos susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración establecidos, y no sólo la oferta económica.

También desde este punto de vista de la legalidad debe resaltarse que el INSALUD estableció como criterios objetivos de adjudicación, otorgándoles además una valoración significativa (45 sobre 100 puntos), algunos criterios que hacían referencia a las características y experiencia de las empresas y no al contenido estricto de la prestación, lo que además de un incumplimiento de los artículos 15 y 87 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicos (LCAP), supone una improcedente restricción de la libre concurrencia.

Efectivamente, la utilización de las características y experiencia de las empresas como criterios objetivos de adjudicación en los concursos es una práctica contraria a lo previsto en los artículos 17,18 y 19 de la LCAP que, en fiel aplicación de las Directivas comunitarias, configuran dichos factores como elementos acreditativos, por sí solos o en unión de otros posibles, de la solvencia económica, técnica o profesional que el artículo 15 de la misma Ley exige para poder contratar con la Administración. Este mismo artículo 15 de la LCAP prescribe, además, que la acreditación de estos requisitos de solvencia se sustituyan por la correspondiente clasificación, en los casos en que sea exigible. Se trata, en definitiva, de que toda empresa admitida a licitación debe haber acreditado previamente su capacidad para realizar el objeto del contrato, por lo que es improcedente que esa capacidad económica, técnica o profesional se valore nuevamente como uno más de los criterios objetivos de adjudicación previstos en el artículo 87 LCAP, los cuales deben referirse exclusivamente a la prestación en sí misma considerada. Esta práctica no es, en definitiva, acorde con la legislación vigente y fácilmente puede derivar en una efectiva restricción de la libre concurrencia, máxime si, como sucede en este caso, se priman las anteriores relaciones contractuales entre el licitador y el órgano de contratación.

En este contrato, la valoración de las características de las empresas y de su experiencia en trabajos de igual o similar contenido carece de justificación puesto que el Pliego de prescripciones técnicas establece que «en el Lote 2 no se exigirá límite de subcontratación de recursos humanos dada la dispersión geográfica del territorio a cubrir en implantaciones...», por lo que en este lote se contempló que la subcontratación podría llegar al 100 por 100, como así sucedió en la práctica. Resulta absolutamente incongruente que se valore tanto la experiencia, la cualificación técnica de la empresa adjudicataria y, paradójicamente, su grado de implantación en todo el territorio nacional y, al tiempo, se prevea la posibilidad de subcontratar el 100 por 100 de los trabajos por la dispersión geográfica del territorio en el que tendrían que realizarse los trabajos. Esta subcontratación total, si bien fue realizada con cobertura legal suficiente, pone por sí misma en entredicho el trámite de valoración de las ofertas en la fase de concurso que, de hecho, queda desvirtuada por completo con esta práctica, puesto que la ejecución real del contrato se lleva a cabo por empresas distintas a la que resultó adjudicataria.

El Tribunal de Cuentas, para profundizar en el análisis de este contrato, requirió del INSALUD documentación complementaria referida, fundamentalmente, a la justificación de los servicios prestados en ejecución del contrato y su correspondencia con las previsiones de los Pliegos de condiciones administrativas y técnicas. En particular, el Tribunal de Cuentas requirió del INSALUD información sobre los trabajadores puestos a disposición del INSALUD por las empresas adjudicatarias de cada uno de los lotes, con el fin de analizar su distribución por categorías profesionales, jornadas trabajadas, titulación académica y titulación específicamente informática, relación laboral con la empresa (personal de la propia empresa, de empresa subcontratista o personal de empresas de trabajo temporal) y antigüedad en la empresa. Las principales conclusiones extraídas del análisis de la señalada información son las siguientes:

a) Los pagos a cuenta previstos en el contrato se realizaron mediante certificaciones parciales mensuales de los servicios prestados por las empresas en el período inmediatamente anterior, justificadas cada una de ellas con acta de recepción parcial firmada por los representantes del INSALUD, de la Intervención de la Seguridad Social y de la empresa. En todos los casos los datos sobre las jornadas de trabajo certificadas y su importe global resultan de informes de las empresas adjudicatarias en los que se consignan los trabajos realizados, la relación nominativa del personal empleado en cada uno de ellos, con especificación de su categoría profesional y el número de jornadas trabajadas. De acuerdo con tales datos el Tribunal de Cuentas ha comprobado que la distribución según categorías profesionales de las jornadas trabajadas coincide con las previstas en el contrato. En los tres lotes se detallan jornadas de trabajo efectuadas por diverso personal que no se han repercutido en las correspondientes facturas y que podrían corresponder a las jornadas de trabajo iniciales de trabajadores sin experiencia en el proyecto que, de acuerdo con los Pliegos, no eran facturables. Sin embargo, en ninguno de los tres lotes se documentan actuaciones de control por parte del INSALUD que permitan contrastar la exactitud de las prestaciones de servicios certificadas por las empresas, tal como preveía la cláusula 16 del Pliego de prescripciones técnicas.

b) En el Lote 1, adjudicado a CP SOFTWARE S.A., no ha existido subcontratación. Los trabajadores, de acuerdo con la documentación remitida por el INSALUD al Tribunal de Cuentas, pertenecen a la

empresa adjudicataria, con una antigüedad media de cinco años.

En el Lote 2, adjudicado a Informática El Corte Inglés S.A. (IECISA), el 100 por 100 de los trabajadores pertenecen a una empresa subcontratista, CP SOFTWARE S.A. adjudicataria del Lote1. Como se ha señalado anteriormente, en el Pliego de cláusulas administrativas particulares se permitía la subcontratación total de este Lote 2.

En el Lote 3, adjudicado a Hewlett Packard S.A., el 84,10 por 100 de las 2.409 jornadas facturadas fueron realizadas por personal de empresas subcontratistas, sin que conste en el expediente ni autorización expresa del órgano de contratación ni, siquiera, comunicación de la empresa advirtiendo la subcontratación, habiéndose incumplido con ello lo previsto al respecto en el artículo 116 de la LCAP, puesto que en los Pliegos no se contenía ninguna previsión especial respecto de la subcontratación en este Lote [30].

c) En cuanto a la titulación académica y titulación informática de los trabajadores que han prestado sus servicios en este contrato cabe señalar que, en el Lote 1, en todas las categorías profesionales, la mayor parte de las jornadas trabajadas corresponden a trabajadores de los que no se ha consignado ni su nivel de estudios ni su formación informática (Coordinadores de proyectos: 59,4 por 100; Técnicos de sistemas: 73 por 100; Analistas funcionales: 60,7; Analistas programadores: 53,4 por 100; Programadores: 61,4 por 100).

En el Lote 2, el INSALUD carece de datos sobre el nivel de titulación y titulación informática del 47,4 por 100 de los trabajadores. Tienen titulación informática (licenciatura o diplomatura) el 14 por 100 de los trabajadores que prestaron sus servicios en este lote, de los que el INSALUD disponía de esta información.

En el Lote 3 la información de que disponía el INSALUD sobre el nivel académico y formación informática es más completa que en los otros dos lotes. La totalidad de los trabajadores que prestaron sus servicios en este lote tenían titulación universitaria y, de ellos, el 48 por 100 tenía titulación informática (licenciados o diplomados en informática).

Estos datos evidencian un deficiente control y seguimiento por parte del INSALUD de la ejecución del contrato en los términos en que los servicios habían sido contratados, lo que ha podido derivar en la pérdida del dominio por parte del INSALUD sobre los proyectos al desconocer qué trabajadores realizaron los trabajos, así como su formación y titulación, al conformar la facturación sin comprobar la exactitud de las prestaciones de servicios facturadas, así como al desconocer la procedencia de los trabajadores cuando estos eran subcontratados sin conocimiento del INSALUD, por las empresas contratistas.

5. En 1 contrato, el CP-4/96, celebrado en 1996, la fianza definitiva se constituyó en función del presupuesto de adjudicación cuando, de conformidad con lo ordenado en el artículo 37.1. de la LCAP debió constituirse por importe del 4 por 100 del presupuesto del contrato. El mismo expediente CP-4/96 preveía un plazo de ejecución de un año que, por las fechas en que se tramitó el expediente y se efectuó su adjudicación (el 30 de mayo de 1996), era de imposible cumplimiento en el ejercicio 1996, lo que exigió un reajuste de anualidades que pudo y debió evitarse tramitando el expediente desde su inicio como plurianual.

6. En el contrato CP-3/97 se facturaron servicios prestados con anterioridad a la firma del contrato, lo que implica que la ejecución del contrato se inició con anterioridad a su formalización, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 55.4. de la LCAP.

7. Finalmente debe señalarse que en 4 de los contratos anteriormente analizados (CP-4/96, C.A.-1/97-I, C.A.-6/97 y C.P.-3/97), el INSALUD ha incumplido los plazos establecidos para el pago a los contratistas en el artículo 100.4 de la LCAP, sin que la entidad haya abonado intereses de demora.

2.5.3 Contratos de suministros del INSALUD

Se han analizado 75 expedientes de contratos de suministros tramitados por el INSALUD en el período fiscalizado por un importe global de 7.004,1 millones de pesetas.

Entre estos 75 expedientes 1 fue anulado después de publicada la correspondiente convocatoria de licitación (el expediente CP-6/94) y otro fue declarado desierto por falta de ofertas. A continuación se analizan las principales incidencias puestas de manifiesto en el examen de estos 75 expedientes, tratando en primer lugar del expediente anulado y el declarado desierto (que se analizan conjuntamente con los expedientes que los sustituyeron), y a continuación los restantes 73 expedientes cuyos contratos llegaron a su extinción por cumplimiento.

2.5.3.1 Expedientes de contratación que fueron anulados o declarada desierta su licitación

1. El expediente CP-6/94, de 1994, de «Arrendamiento financiero de un sistema informático basado en la casuística para 50 Hospitales del INSALUD» fue anulado, en aplicación del artículo 44 del Reglamento General de Contratación del Estado, por haber incurrido en infracción del ordenamiento jurídico, al «haberse detectado un error en el Pliego de cláusulas administrativas particulares». En este contrato se planteaba un arrendamiento financiero en el que el valor residual, a efectos de la opción de compra, se fijó en 0 pesetas, lo que hacía patente su carácter de compraventa con pago aplazado, vulnerando la prohibición de pago aplazado de los contratos contenida en el artículo 12 de la Ley de Contratos del Estado, entonces vigente, y lo dispuesto en el artículo 63 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

En sustitución de este contrato se tramitó en 1995, por la Subdirección General de Obras, Instalaciones y Suministros del INSALUD, también por procedimiento de concurso, el expediente CP-8/94, para el «Arrendamiento de 80 licencias del agrupador de diagnósticos (GRD) y de la explotación estadística clínica con destino a 80 hospitales del INSALUD». Se trata, como el expediente original, de un contrato de arrendamiento con opción de compra, tipo de contrato que no obstante haberse establecido con un valor residual positivo, es contrario igualmente, a juicio de este Tribunal, a lo previsto en el artículo 12 de la Ley de Contratos del Estado vigente en aquél momento, y en el artículo 63 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria [31].

2. El concurso 1996-0-0073, celebrado en 1996, cuyo objeto era el «Arrendamiento de un sistema de red de área local microinformática» para el Hospital Del Rio Hortega de Valladolid fue declarado desierto por falta de ofertas, tramitándose posteriormente un procedimiento negociado sin publicidad. Pese a tratarse de un arrendamiento que debió calificarse de suministro en aplicación de lo dispuesto en el artículo 173.1.b) de la LCAP, fue indebidamente calificado por la Dirección Gerencia de dicho Hospital como contrato de servicios y se exigió clasificación a las empresas (que no habría sido exigible si el contrato se hubiera calificado de suministro) como requisito para participar en la licitación, lo que constituyó un elemento restrictivo de la libre concurrencia que bien pudo ser la causa de que no se presentaran ofertas.

En sustitución de este concurso declarado desierto se tramitó, ya como contrato de suministro, el procedimiento negociado sin publicidad P.N.S.P. 1997-8-0111, al que fueron invitadas a participar todas las empresas que habían recogido la documentación del concurso declarado desierto, adjudicado en 1997 por un importe de 22,6 millones de pesetas. La adjudicación de este contrato por el procedimiento negociado sin publicidad se amparó en el artículo 183 a) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) que admite este procedimiento en los supuestos en que no se hubieran presentado proposiciones en un procedimiento abierto o restringido previo, siempre que no se modifiquen las condiciones originales del contrato, salvo el precio, que no podrá ser aumentado en más de un 10 por 100. Sin embargo, a juicio de este Tribunal, este precepto de la LCAP no resultaba de aplicación al presente caso, pues en el procedimiento negociado se alteraron las condiciones originales del procedimiento abierto previo (concurso 1996-0-0073), incluyendo entre ellas las más esenciales como el tipo de contrato (que pasa a ser suministro) y la capacidad de las empresas para contratar (en el procedimiento negociado sin publicidad no se exige clasificación, que sí había sido exigida anteriormente en el concurso). Todo ello ha derivado, en definitiva, en una eliminación de las garantías de publicidad y libre concurrencia que establece la LCAP.

2.5.3.2 Contratos que llegaron a su extinción por cumplimiento

1. Debe señalarse, en primer lugar que la omisión del sometimiento de los expedientes de contratación a los preceptivos informes de la Comisión Interministerial de Adquisiciones de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI) y de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) es, al igual que en los contratos de Consultoría y Asistencia y de Servicios, absolutamente general en los contratos de suministro celebrados por el INSALUD, por lo que se hace extensivo a estos contratos lo dicho en el epígrafe 1.2.2. de la Sección III y en el epígrafe 2.5.2.1. de esta misma Sección.

2. En el contrato celebrado en 1994, de arrendamiento de equipos informáticos para el Hospital Comarcal Sierrallana de Torrelavega (Cantabria), adjudicado por 32,5 millones de pesetas, se aprecian las siguientes deficiencias:

a) Se trata también de un expediente de arrendamiento con opción de compra de un sistema informático, tipo de contrato no previsto en la LCE ni en el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, por el que se aprueba el Pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de equipos y sistemas de tratamiento de la información y de mantenimiento arrendamiento y programas. En este sentido hay que señalar que inicialmente se fijó un valor residual de 0 pesetas, modificándose posteriormente los Pliegos, como consecuencia de los preceptivos informes de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, fijándose el valor residual en 2.600.000 pesetas. Terminado el plazo pactado, el Hospital ejecutó la opción de compra, abonando el valor residual previsto en el contrato. Con todo ello, a juicio de este Tribunal, se ha vulnerado la prohibición de pago aplazado de los contratos establecida en el artículo 12 de la Ley de Contratos del Estado (LCE) y el principio de especialidad temporal que contempla el artículo 63 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP).

b) En este contrato se estableció un canon de mantenimiento para los tres años de duración del contrato que no se consignó separadamente del precio del arren-

[30] El INSALUD, en sus alegaciones, cuestiona la deficiencia puesta de manifiesto por este Tribunal con el argumento de que en los Pliegos de cláusulas administrativas no se especificó la prohibición de subcontratación y que, por el contrario, la posibilidad de subcontratación estaba implícita en los Pliegos de Prescripciones técnicas. A juicio de este Tribunal, no cabe admitir esta interpretación por cuanto es precisamente la falta de determinación explícita en los Pliegos la que impide legalmente que las subcontrataciones excedan del 50 por 100 del presupuesto del contrato, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 116 de la LCAP. No obstante lo cual, en el referido lote 3 la subcontratación alcanzó el 84'10 por 100 de su presupuesto.

[31] La posibilidad de celebrar este tipo de contratos ha sido contemplada por vez primera por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por lo que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

damiento en las cláusulas administrativas particulares, incumpliendo lo dispuesto en la cláusula 24.2 del Pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de equipos y sistemas de tratamiento de la información y de mantenimiento, arrendamiento y programas. Por otra parte, en el contrato sí figura el canon de mantenimiento separado del importe del arriendo, pero esta separación es meramente formal puesto que al mismo tiempo el contrato preveía que en caso de ejercicio anticipado de la opción de compra el Hospital se obligaba a pagar la parte pendiente del precio global del contrato, incluido la correspondiente al mantenimiento, lo que indica que la naturaleza real del contrato era de compraventa y no de arrendamiento.

c) La adjudicación se produjo mediante contratación directa con promoción de ofertas, sin que tal decisión aparezca motivada en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 87 de la LCE, aplicable a este contrato, vulnerando dicha norma y la cláusula 23 del repetido Pliego de cláusulas generales en la que se establece el concurso como forma de adjudicación de los arrendamientos de sistemas informáticos, en perjuicio de los principios de publicidad y concurrencia que rigen la contratación administrativa. En este caso, además, la utilización de la contratación directa se produjo después de que el expediente se iniciara y tramitara para su adjudicación por concurso. Efectivamente, el concurso fue la forma de adjudicación que se estableció en la totalidad de las sucesivas versiones de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares que se redactaron durante el confuso itinerario de la preparación de este contrato, incluso la que se sometió extemporáneamente, como se pone de manifiesto en el apartado d) siguiente, al trámite de fiscalización previa.

d) La Dirección Gerencia del Hospital no sometió el expediente de contratación a la preceptiva fiscalización previa en el momento procedimental oportuno, esto es, con anterioridad a la aprobación del gasto y de la adjudicación, incumpliendo lo establecido en los artículos 93.2.a) del TRLGP y 84 del RGCE, y desvirtuando de raíz el trámite preceptivo de la fiscalización previa. Así, la fiscalización previa de conformidad se efectuó por la Intervención Delegada en el Hospital, el 14 de noviembre de 1994, cuando la adjudicación del contrato había sido ya acordada mediante Resolución del órgano de contratación de 14 de junio de 1994.

e) Al formalizar el contrato, el órgano de contratación introdujo condiciones diferentes a las que habían dado lugar a la adjudicación, conculcando con ello el procedimiento legalmente establecido y, en particular, lo dispuesto en el artículo 102 de la LCAP.

f) Aunque el documento administrativo de formalización del contrato aparece fechado el 1 de octubre de 1994, esta fecha no puede ser la real, pues en el cuerpo del contrato —en su antecedente tercero— se consigna que la fiscalización previa de conformidad fue efectuada el 14 de noviembre de 1994, lo que constituye una evidente irregularidad formal y el incumplimiento del artículo 39 de la LCE, aplicable a este contrato.

g) La ejecución del contrato se inició antes de su formalización en contra de lo establecido en el artículo 41 de la LCE, como se deduce del acta de recepción fechada el 1 de octubre de 1994 en la que se certifica la recepción del «material objeto del contrato por un importe total de 32.500.016 pesetas», cifra que se corresponde con el importe global del contrato, incluido el mantenimiento, y que abona la interpretación de que la auténtica naturaleza del contrato es la de simple compraventa, y pone de manifiesto que el procedimiento de contratación no fue más que una cobertura formal de una adquisición que de hecho se realizó al margen del citado procedimiento y, por tanto, de la legalidad.

h) La acreditación del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 61 del TRLGP respecto de los gastos plurianuales se hizo también con posterioridad a la adjudicación del contrato.

3. En el contrato para la «Renovación y ampliación del sistema de información del Hospital Universitario de Guadalajara», celebrado en 1995 por el Director Gerente de este Hospital, con un importe de 74,8 millones de pesetas y un plazo de ejecución de cinco años, se constatan las siguientes incidencias:

a) El Hospital Universitario de Guadalajara celebró en 1982 un contrato para el «Montaje de una nueva estructura de informatización de la Residencia Sanitaria de Guadalajara y el arrendamiento, entretenimiento y conservación de aparatos, accesorios e instalaciones» con la empresa hoy denominada Shared Medical Systems Corporation y CIA. (SMS), cuyo plazo de ejecución, previsto inicialmente en 24 meses, fue prorrogado tácitamente por períodos anuales, con varias modificaciones, la última de las cuales, de enero de 1992, debida a la «modificación sustantiva de las aplicaciones iniciales», supuso de hecho la renovación del contrato hasta el 31 de diciembre de 1998.

En 1994, como consecuencia de nuevas necesidades del Hospital y de las innovaciones tecnológicas, el Hospital consideró necesaria la ampliación, renovación y puesta al día del sistema informático existente, por lo que solicitó de la Subdirección General de Sistemas y Tecnologías de la Información del Ministerio de Sanidad y Consumo autorización para celebrar el correspondiente contrato, que se pretendía fuera de arrendamiento con opción de compra de un sistema informático, mediante contratación directa, sin concurrencia de ofertas, al amparo de lo establecido en el artículo 87.8 de la Ley de Contratos del Estado, que era de aplicación a este contrato en aquel momento. Tras sucesivas comunicaciones con la citada Subdirección General y con la Subdirección de Obras, Instalaciones y Suministros del INSALUD (el 30 de diciembre de 1994 y el 17 de febrero de 1995), para que éstas autorizaran la contratación y sometieran el expediente a informe de la Comisión Ministerial de Informática, sin resultado positivo, la Dirección Gerencia del Hospital acordó con la empresa la instalación del nuevo sistema informático y su pago (por el mismo precio de las aplicaciones instaladas en 1992, cuyo último pago se había producido el 31 de diciembre de 1994).

Una vez que la Ley de Contratos de las Administraciones Publicas (LCAP) entró en vigor, el Hospital solicitó nuevamente a la Subdirección General de Obras la autorización de un contrato de opción de compra de un sistema informático por el procedimiento negociado sin publicidad, en virtud de lo establecido en el artículo 183 e) de esta Ley, y «ante la falta de respuesta a las actuaciones llevadas a cabo por la Gerencia del Hospital», ésta procedió a la firma del contrato que se está analizando.

b) Debe señalarse en primer lugar que los hechos sucintamente descritos evidencian que, en la realidad, el arrendamiento con opción de compra del sistema informático a que se refiere el expediente fiscalizado se produjo con efectos de 1 de enero de 1995 prescindiendo total y absolutamente del procedimiento de contratación establecido en la Ley de Contratos del Estado de 1965 vigente en ese momento. Con las actuaciones posteriores, que dieron lugar a la formalización del contrato el 28 de noviembre de 1995, ya bajo el ámbito de aplicación de la LCAP, se trató de revestir con una apariencia de legalidad, puramente formal, la irregular contratación llevada a cabo anteriormente. Por ello en la cláusula tercera del contrato se declara que la empresa SMS había recibido, como pago adelantado del importe correspondiente a 1995, la cantidad de 14.747.432 pesetas, equivalentes a 11 mensualidades del precio del contrato, lo que venía a regularizar, formalmente, los pagos efectuados por los servicios prestados por la empresa adjudicataria desde el 1 de enero de 1995.

c) Este contrato es de arrendamiento con opción de compra, lo que incumple la prohibición de pago aplazado de los contratos establecida en el artículo 14.3. de la LCAP y vulnera el principio de especialidad temporal que contempla el artículo 63 del TRLGP.

d) El contrato se celebró por el Director Gerente del Hospital sin contar con la preceptiva autorización del Director General del INSALUD, defecto que fue puesto de manifiesto por el Interventor delegado en el Hospital en el trámite de fiscalización previa del contrato. En efecto, si bien el Director Gerente del Hospital contaba con facultades delegadas para celebrar contratos de hasta 120 millones de pesetas, al sobrepasar el presupuesto del contrato los 50 millones de pesetas, su celebración debió haber sido autorizada por el Director General del INSALUD en aplicación de lo ordenado en el apartado 9 de la Resolución de 4-12-1992, sobre delegación de competencias en el INSALUD. La falta de esta autorización es determinante de la anulabilidad del acto administrativo de adjudicación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a reserva de su posible convalidación por el Director General del INSALUD, mediante el otorgamiento de la necesaria autorización en un momento posterior [32].

Tampoco se solicitaron los preceptivos informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos, de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y de la Comisión Ministerial de Informática, incumpliendo las normas reguladoras de estos órganos.

d) La adjudicación se produjo mediante el procedimiento negociado, cuya elección se pretendió justificar al amparo de lo dispuesto en el artículo 183 e) de la LCAP por «tratarse de entregas complementarias efectuadas por el proveedor inicial», con lo que en la práctica se mantenía una relación contractual iniciada, como se ha dicho, en el año 1982 y renovada, mediante estipulación adicional, en 1992, que incumple los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en el artículo 11.1. de la LCAP que son básicos de la contratación administrativa, y contradice también la limitación establecida en el propio artículo 183.e) de la LCAP que limita a tres años la duración de estos contratos. Se pone también de manifiesto en este contrato la cautividad de las Entidades respecto de determinadas empresas cuando el entramado derivado de la relación contractual se prolonga mas allá de un razonable plazo de tiempo.

e) En este contrato la fianza se constituyó después de haberse formalizado el contrato, lo que contraviene lo preceptuado en el artículo 55.2 de la LCAP.

4. En 8 expedientes incluidos en la muestra fiscalizada, el INSALUD ha efectuado la recepción del material objeto de suministro en los almacenes de las empresas adjudicatarias, práctica ya criticada por este Tribunal de Cuentas en sus Informes Anuales. En estos casos se trata de contratos celebrados en los últimos meses (en algunas ocasiones, incluso en los últimos días) de cada ejercicio cuyas recepciones, se producen a su vez en los almacenes de las empresas en los días inmediatamente anteriores a la finalización del ejercicio haciendo con ello formalmente posible el reconocimiento de la obligación mediante la emisión del documento contable «O» correspondiente, aunque los certificados de correcta instalación y funcionamiento se expidieron en los lugares de destino de los bienes adquiridos, ya en el ejercicio siguiente. Mediante esta forma de actuar el INSALUD ha recibido y pagado en

[32] El Insalud, en trámite de alegaciones, manifiesta que «está estudiando el mecanismo a través del cual el Director General del INSALUD convalide, a posteriori, la necesaria autorización del expediente para evitar su nulidad».

cada ejercicio suministros de material informático contratados con cargo a los presupuestos de los ejercicios anteriores, lo que contraviene no sólo los principios de la contratación pública sino también de la disciplina presupuestaria, y en particular los artículos 63 y 150.4 del TRLGP. En efecto, estas recepciones, no previstas en precepto alguno ni contempladas en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares, crean la ficción jurídica de reconocimiento del cumplimiento de las obligaciones del contratista, pero en modo alguno representan la entrega y transmisión del dominio sobre los bienes objeto de contrato y, consecuentemente, no permiten dar por cumplidas las prestaciones a las que los contratistas se obligaron. Además, la práctica de condicionar la propuesta de pago, que se difiere al ejercicio siguiente, a la efectiva entrega e instalación, en su caso, de los bienes adquiridos supone desconocer que desde que la obligación ha sido reconocida, su pago es exigible y sólo puede ser condicionado, salvo anulación del acto administrativo de reconocimiento de la obligación, a la existencia de crédito presupuestario.

Ejemplo de lo anterior es el expediente PN 13/95, de suministro de material informático homologado para diversos hospitales del INSALUD, con un presupuesto de 194,2 millones de pesetas. En este contrato el informe de la Comisión Ministerial de Informática es de 2 de octubre de 1995, la fiscalización previa de 11 de diciembre de 1995, la autorización ministerial para contratar de 27 de diciembre de 1995 , la aprobación del gasto y del expediente de 27 de diciembre de 1995, a pesar de lo cual la ejecución de todos los lotes de estos contratos estaba previsto que se completara antes del 31 de diciembre de 1995. Los bienes, que corresponden a varios proveedores, comenzaron a solicitarse al Servicio Central de Suministros a partir del 29 de diciembre de 1995, continuando las solicitudes durante los primeros meses de 1996.

Consta en este expediente que la propia Intervención General de la Seguridad Social dio por bueno el procedimiento en su escrito de 26 de diciembre de 1995, dirigido al Subdirector General de Obras, Instalaciones y Suministros del INSALUD, mediante el cual comunicaba la designación de representante para las recepciones derivadas del suministro de los bienes comprendidos en el expediente, informando al mismo tiempo que «el acta de recepción se formalizará en los almacenes de la firma suministradora, la que deberá asumir la responsabilidad del envío en perfectas condiciones al lugar de destino, correspondiendo la comprobación que así se ha hecho a las personas que firmaron el acta de recepción citada. Hasta que no se haya cumplimentado el último requisito no se dará por perfeccionado el acto de la Recepción para producir los efectos legales del mismo». Más aún, las actas de recepción, fechadas el día 29 de diciembre de 1995, contienen la señalada reserva, y en la correspondiente a la recepción de lo suministrado por la empresa Data General S.A., por importe de 75,4 millones de pesetas, se dice expresamente que «esta recepción se realiza para poder obligar el crédito reservado para este fin en el presupuesto de gastos del INSALUD, quedando condicionado el pago de la factura que presente en su día la empresa adjudicataria a que el área de informática de la Subdirección General de obras, Servicios y Suministros dé la conformidad al cumplimiento del contrato por la empresa adjudicataria».

Durante 1996 y 1997 se sucedieron las actas de «recepción» acreditativas de la entrega, instalación y puesta en funcionamiento de los bienes adquiridos, dando lugar a los correspondientes pagos previa conformidad de la Interventora y del jefe de Sección de Informática que suscribieron la recepción inicial.

Finalmente, debe señalarse que en el expediente figuran facturas de la empresa Data General S.A que corresponden a entregas de bienes producidas en agosto y en septiembre de 1995, anteriores incluso a la fecha de emisión del informe de la Comisión Ministerial de Informática, por lo que, también se puede afirmar que el expediente de contratación, tramitado a través del Servicio Central de Suministros, en este caso vino sólo a dar una apariencia de regularidad formal a la contratación verbal previamente realizada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

5. En el expediente de contratación PN 19/97, correspondiente al ejercicio de 1997, para el «Arrendamiento de 130 copias SAS para el sistema operativo Windows y 30 copias SAS para el sistema operativo UNIX con destino a centros dependientes del INSALUD», la adjudicación se produjo por 27,1 millones de pesetas mediante procedimiento negociado al amparo de lo previsto en el artículo 183.c) de la LCAP que contempla el caso de los suministros que por su especificidad técnica o por la protección de derechos exclusivos, tan sólo pueda encomendarse el suministro del producto en cuestión a un único proveedor. La omisión en este caso de los preceptivos informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos, tanto respecto de los Pliegos como de la adjudicación, y también los de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, resulta especialmente significativa, teniendo en cuenta que la adjudicación se hizo sin previa promoción de ofertas, ya que del estudio del expediente de contratación por estos órganos especializados es posible que hubieran surgido alternativas que implicaran una menor dependencia del INSALUD.

6. Entre los expedientes de contratación de la muestra seleccionada para su fiscalización figuran 33 expedientes, celebrados entre abril de 1997 y marzo de 1998 por la Directora General de Presupuestos e Inversiones del INSALUD, que corresponden a la ejecución del Proyecto TAIR (Terminales autónomos de identificación de recetas), con un gasto total de 4.450,3 millones de pesetas. Todos estos suministros, realizados por una misma empresa (Informática El Corte Inglés S.A.), se tramitaron a través del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del entonces Ministerio de Economía y Hacienda (en la actualidad, Ministerio de Hacienda), al amparo de lo dispuesto en el artículo 184 de la LCAP, por tratarse de productos previamente catalogados por dicho órgano. Con anterioridad, el INSALUD había negociado con la citada empresa, y con otras que tenían productos similares incluidos en el Catálogo del Servicio Central de Suministros, a fin de obtener mejoras en las condiciones de venta contenidas en el Catálogo, tales como descuentos por volumen de compra. Las mejoras conseguidas fueron comunicadas al Servicio Central de Suministros para que se incluyeran en el Catálogo antes de que por el INSALUD se formularan los correspondientes pedidos.

A juicio de este Tribunal, en estos contratos concurren una serie de circunstancias que desvirtúan los principios en que se fundamenta el sistema de adquisiciones centralizadas del artículo 184 de la LCAP, porque los Terminales Autónomos de Identificación de Recetas nunca fueron objeto de un concurso de determinación de tipo con las debidas garantías de publicidad y concurrencia, sin perjuicio de que sí fueron catalogados previo concurso de determinación de tipo, separadamente, cada uno de los elementos que integran el Terminal. Además, el precio pactado para la adquisición de cada uno de los Terminales, en compras superiores a 1.000 unidades, se benefició de un descuento (pactado al margen del concurso de determinación de tipo) del 48,56 por 100 sobre la suma de los precios de los elementos que forman los Terminales, lo que evidencia que el volumen de las adquisiciones derivadas del proyecto TAIR (superior a 17.000 Terminales), efectuadas mediante los citados 33 expedientes de contratación, superó cualquier expectativa de ventas que pudiera haber sido tenida en cuenta, tanto por las empresas como por la propia Administración, en los concursos de determinación de tipo correspondientes a los elementos que constituyen el Terminal, por lo que resulta razonable suponer que, si hubiera sido conocido el Proyecto TAIR, la participación y ofertas de esos concursos habrían sido diferentes.

En definitiva, este Tribunal estima que la adquisición de los Terminales Autónomos de Identificación de Recetas, y en general de todo el equipamiento, físico y lógico, inherente a dicho Proyecto, debió instrumentarse mediante un único concurso público específicamente convocado a dicho efecto, procedimiento que habría sido más respetuoso con los principios de publicidad y libre concurrencia que deben presidir la contratación administrativa y, también, con los principios economía y eficiencia en el gasto público.

Además, debe señalarse que se ha producido fraccionamiento en la contratación del suministro de los Terminales, al haberlo dividido en 33 expedientes, vulnerando lo dispuesto en el artículo 69.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, según el cual «el expediente deberá abarcar la totalidad del objeto del contrato y comprenderá todos y cada uno de los elementos que sean precisos para ello». El carácter unitario del objeto de los 33 expedientes se desprende del hecho de que formaran parte del mismo proyecto, hayan sido celebrados por el mismo órgano de contratación y tenido el mismo adjudicatario y haber sido todos ellos tramitados, celebrados y ejecutados en fechas cercanas o incluso coincidentes y queda confirmado por los propios precios aplicados, pues en todos ellos se han tenido en cuenta descuentos, por número de unidades adquiridas, que en varios de los 33 contratos, individualmente considerados, no hubieran sido aplicables.

Mediante este fraccionamiento el INSALUD ha vulnerado también lo dispuesto en el artículo 12 .2. de la propia LCAP al no haber solicitado la autorización del Consejo de Ministros, que es preceptiva cuando el presupuesto del expediente de contratación sea igual o superior 2.000 millones de pesetas (en este caso el gasto total fue de 4.450,3 millones de pesetas), por lo que este expediente pudo haber incurrido en causa de nulidad prevista en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [33].

7. Con carácter general, el INSALUD ha fundamentado en el artículo 183.g) de la LCAP, de forma improcedente a juicio de este Tribunal, las adquisiciones de bienes incluidos en el catálogo del Servicio Central de Suministros, circunstancia que se ha producido en 62 de los 75 contratos de la muestra, en lugar de hacerlo, como sería más adecuado, en el artículo 184 de la LCAP que establece el sistema de adquisición centralizada de los bienes de uso común por la Administración y que es el que realmente utiliza.

En estos expedientes la Subdirección General de Obras, Instalaciones y Suministros «propone el procedimiento negociado como forma de adquisición por reunir los requisitos a que se refiere el artículo 183. g) de la Ley 134/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. Se propone que la contratación se realice a través del Catálogo del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado en favor de la empresa (...)». El supuesto del artículo 183 g) es aplicable únicamente a

[33] El INSALUD, en el trámite de alegaciones, explica que el fraccionamiento fue debido a la gran cantidad de equipos adquiridos, al elevado coste global, a la innovación tecnológica de la solución y a la dispersión geográfica de la instalación, circunstancias que, siendo ciertas, no impidieron que: a) todos los contratos se adjudicaran a un único proveedor, b) que gran parte de ellos se adjudicaran simultáneamente, y c) que en su conjunto fueran ejecutados en un plazo que no alcanzó los dos años. Además debe significarse que tanto el TRLGP como la LCAP contemplan la posibilidad de celebrar contratos plurianuales y de que los contratos se ejecuten en diferentes fases, de acuerdo con las necesidades y posibilidades técnicas y financieras, pero el INSALUD no recurrió a ninguna de estas alternativas legales posibles.

los bienes previamente declarados de necesaria uniformidad por la Dirección General de Patrimonio, previo concurso de determinación de tipo, que pueden adquirirse directamente por las Entidades utilizando el procedimiento negociado, sin que en ninguno de los casos se acrediten las respectivas declaraciones de uniformidad, acto administrativo que no debe confundirse con la declaración de adquisición centralizada prevista en el artículo 184 de la LCAP y también competencia del Director General de Patrimonio, que es previa a la inclusión de los bienes de que se trate en el catálogo del Servicio Central de Suministros [34].

8. Finalmente se han constatado demoras en los pagos en 15 contratos, en los que el INSALUD ha incumplido los plazos establecidos en el artículo 100.4 de la LCAP, sin que se hayan abonado intereses de demora.

3. El Instituto Social de la Marina y la contratación informática

En el presente apartado se consignan los resultados del análisis de los planes y proyectos informáticos y de la contratación de objeto informático del Instituto Social de la Marina (ISM) incluidos en el ámbito material y temporal de esta Fiscalización, precedidos de una breve descripción de la naturaleza, funciones, esquema orgánico y órganos de contratación de esta Entidad.

3.1 Naturaleza y funciones del ISM

El Instituto Social de la Marina (ISM) es la Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene atribuida la gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar y la asistencia a los trabajadores del mar, tanto en España como en el extranjero, favoreciendo su mejoramiento humano, profesional y económico-social, para lo cual se constituye en Entidad de ámbito nacional de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica y patrimonial para el cumplimiento de sus fines, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 1414/1981, de 3 de julio, por el que se reestructura el Instituto Social de la Marina.

El artículo 69 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, dispuso que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 68 y 81 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, los recursos económicos y la titularidad del patrimonio del Instituto Social de la Marina, se adscriben a la Tesorería General de la Seguridad Social que, asimismo, asumirá el pago de las obligaciones de dicho Instituto.

El Instituto Social de la Marina está adscrito en la actualidad al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Anteriormente, hasta la reestructuración de los Departamentos ministeriales efectuada mediante el Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, el ISM estuvo adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

3.2 Esquema orgánico del ISM

La estructura y competencias del Instituto Social de la Marina están reguladas en el citado Real Decreto 1414/1981, de 3 de julio de junio, en el Real Decreto 2358/1982, por el que se determina su estructura orgánica, y en el Real Decreto 996/1984, de 28 de mayo, por el que se dictan normas para el seguimiento presupuestario en la Seguridad Social.

De acuerdo con tales normas, durante el período comprendido en el ámbito temporal de esta Fiscalización (años 1994 a 1997 y primer semestre de 1998), la estructura del ISM ha sido la siguiente:

1. Órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión: La participación en el control y vigilancia de la gestión del Instituto Social de la Marina se atribuye, en el ámbito nacional, al Consejo General y a la Comisión Ejecutiva y, en el ámbito provincial a los Consejos Provinciales y a las Comisiones Ejecutivas Provinciales.

2. Órganos de dirección y gestión:

a) Dirección General: Asume las funciones de dirección, gestión e inspección de las actividades del Instituto Social de la Marina para el cumplimiento de sus fines. Corresponde a su titular la representación legal del Instituto Social de la Marina.

b) Secretaría General, que era el órgano competente en materia de gestión informática durante el periodo fiscalizado (1994 al primer semestre de 1998).

c) Subdirección General de Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

d) Subdirección General de Acción Social Marítima.

e) Subdirección General de Administración y Análisis Presupuestario, órgano competente para la tramitación de los expedientes de contratación.

3. Órganos periféricos: En el ámbito provincial, la gestión del Instituto Social de Marina se encomienda a la Direcciones Provinciales y a las Direcciones Locales.

3.3 Órganos de contratación del ISM

El Director General del Instituto Social de la Marina, al igual que los restantes Directores Generales de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social, es el órgano de contratación del Instituto, pero tiene limitada su competencia por la necesidad de autorización, ministerial o del Consejo de Ministros, para la celebración de contratos que excedan de determinadas cuantías (150 millones de pesetas y 2000 millones respectivamente) o en los que concurran determinadas circunstancias, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 37/1988, en el artículo 95 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en el artículo 12 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como se ha señalado anteriormente en el epígrafe 3 de la Sección III del Informe.

La autorización ministerial para contratar, en el periodo al que se refiere esta Fiscalización Especial, ha estado delegada en el Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social (Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 16 de noviembre de 1992) y, a partir de la reestructuración de los Departamentos ministeriales efectuada mediante el Real Decreto 758/1996, en el Subsecretario de Trabajo y Asuntos Sociales (Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 21 de mayo de 1996).

Por otra parte, la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 16 de noviembre de 1992 y, posteriormente, la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 21 de mayo de 1.996 autorizaron las siguientes delegaciones de las competencias en materia de contratación administrativa del Director General del Instituto Social de la Marina:

a) En el Subdirector General de Administración y Análisis Presupuestario, las atribuciones relativas a contratación para todos los contratos administrativos, excepto aquéllas que se delegan en los Directores Provinciales y la ordenación del inicio y la adjudicación de los expedientes que por su cuantía requieran autorización o acuerdos previos.

b) En los Directores Provinciales, todas las atribuciones relativas a contratación respecto de los contratos administrativos de cuantía inferior a 25 millones de pesetas imputados a créditos descentralizados o habilitados en la correspondiente Dirección Provincial o centros dependientes de la misma. A estos efectos, el buque Esperanza del Mar del que es titular el ISM, tiene la consideración de centro dependiente de la Dirección Provincial en cuya jurisdicción tenga establecida su base.

Por último, resulta de aplicación al Instituto Social de la Marina la Disposición Adicional 3.ª.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que establece la competencia de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social para la adquisición de los equipos y sistemas para el tratamiento de la información, salvo en los casos en que esté prevista la adquisición centralizada.

3.4 Planes y proyectos informáticos del ISM

3.4.1 Deficiencias de carácter general detectadas por este Tribunal en la planificación informática del ISM

De la documentación solicitada por el Tribunal de Cuentas y facilitada por el Instituto Social de Marina, sobre los Planes y Proyectos informáticos vigentes en el período 1994-1998 se desprende que la planificación informática en ese Instituto ha adolecido en el período objeto de la fiscalización de diversas insuficiencias. Los aspectos más destacados que resultan del análisis de los planes y proyectos informáticos del ISM son los siguientes:

1. El Instituto Social de la Marina ha incumplido durante el período que comprende esta Fiscalización la obligación de someter los planes y proyectos informáticos al estudio y consideración de la Comisión Ministerial de Informática, de acuerdo con lo establecido, primero, en los apartados b) y e) del artículo 2 de la Orden de 17 de enero de 1986, por la que se regula la Comisión de Informática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y, posteriormente, en los apartados 2 y 12 del artículo 2 de la Orden Ministerial de 16 de septiembre de 1996 por la que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Estos dos últimos preceptos atribuyen a la Comisión Ministerial las siguientes competencias:

«Art. 2.2 Estudiar y aprobar, en su caso, los planes de sistemas de información y comunicaciones de los distintos centros directivos, organismos autónomos entidades y servicios dependientes del Departamento, así como sus eventuales revisiones, de modo que se garantice la adecuada utilización y productividad de los recursos y la comunicabilidad y compatibilidad de los distintos sistemas de proceso y transmisión de datos y se asegure la coordinación entre éstos y el Plan General de Sistemas de Información y Comunicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales».

«Art. 2.12. Informar preceptivamente los proyectos, pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, ofertas y propuestas de valoración realizadas por los centros directivos, organismos autónomos, entidades y servicios del Departamento que se refieran a la contratación de bienes y servicios informáticos y de comunicaciones, incluidos, entre otros, los casos de enajenación, cesión temporal a título oneroso o gratuito, donación y permuta, así como su remisión, cuando proceda, a la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos. Dichos proyectos y pliegos deberán responder a necesidades e iniciativas contempladas en los correspondientes planes de sistemas de tecnologías de la información y comunicaciones».

[34] En contra de lo que señala el INSALUD en el trámite de alegaciones, el presente Informe no atribuye a la Entidad la declaración de necesaria uniformidad de los suministros, sino a la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Pues bien, a pesar de lo expresivo de estos preceptos y de la claridad de su sentido y alcance, el ISM omitió la tramitación ante la citada Comisión Ministerial de Informática de sus planes y proyectos informáticos, si bien sometió a su Informe los expedientes de contratación que específicamente tenían algún contenido informático, con las salvedades que más adelante se señalan en el siguiente epígrafe 3.5. sobre «Análisis de la contratación del ISM».

2. Los datos de ejecución presupuestaria de los conceptos/subconceptos de gasto de contenido inequívocamente informático, correspondientes a los ejercicios 1994 a 1998, se muestran en el siguiente cuadro número 32.

Cuadro núm. 32
Ejecución presupuestaria en materia informática del Instituto Social de la Marina

Ejercicio	Concepto / subconcep. Presupuest.	Crédito inicial (miles pts.)	Modificaciones (miles pts.)	Créditos finales (miles pts.)	Obligaciones reconocidas (miles pts.)	% obligaciones reconocidas / créditos finales
1994	206	41.531	(36.900)	4.631	3.508	*75,75*
	216	41.582	(21.500)	20.082	17.921	*89,24*
	220.2	29.736	28.000	57.736	83.056	*143,85*
	626	55.000	0	55.000	46.411	*84,38*
	636	10.000	0	10.000	0	*0,00*
Total 1994:		***177.849***	***6.500***	***147.449***	***150.896***	**102,33**
1995	206	30.531	0	30.531	27.696	*90,71*
	216	17.037	0	17.037	19.906	*116,84*
	220.2	18.972	0	18.972	31.720	*167,19*
	626	170.000	0	170.000	83.602	*49,18*
	636	10.000	0	10.000	0	*0,00*
Total 1995:		***246.540***	***0***	***246.540***	***162.924***	**66,08**
1996	206	30.531	9.950	40.481	44.119	*108,99*
	216	17.037	0	17.037	16.541	*97,09*
	220.2	18.972	0	18.972	61.132	*322,22*
	626	170.000	0	170.000	110.479	*64,99*
	636	10.000	0	10.000	0	*0,00*
Total 1996:		***246.540***	***9.950***	***256.490***	***232.271***	**90,55**
1997	206	46.000	0	46.000	47.128	*102,45*
	216	2.917	0	2.917	1.540	*52,79*
	220.2	30.116	0	30.116	13.520	*44,89*
	227.82	53.000	0	53.000	18.123	*34,19*
	626	140.000	(8.000)	132.000	74.502	*56,44*
	636	10.000	(10.000)	0	128	
Total 1997:		***282.033***	***(18.000)***	***264.033***	***154.941***	**58,68**
1998	206	50.029	0	50.029	47.897	*95,74*
	216	2.351	0	2.351	1.630	*69,33*
	220.2	21.804	0	21.804	17.268	*79,20*
	227.82	88.258	0	88.258	57.762	*65,45*
	626	110.000	(70.000)	40.000	25.491	*63,73*
	636	8.000	0	8.000	0	*0,00*
Total 1998:		***280.442***	***(70.000)***	***210.442***	***150.048***	**71,30**
TOTALES ISM:		***1.233.404***	***(108.450)***	***1.124.954***	***851.080***	**76,65**

Los datos contenidos en este cuadro ponen de manifiesto que las obligaciones reconocidas durante los años 1994 a 1998 han representado sólo el 76,65 por 100 de los créditos finales aprobados en dichos conceptos/subconceptos de gasto. En todos los ejercicios, a excepción de 1994 en el que las obligaciones reconocidas excedieron de los créditos finales en un 2,3 por 100, las obligaciones reconocidas fueron inferiores a los créditos finales, destacando el ejercicio de 1997 en el que sólo se ejecutó el 58,68 por 100 de las reseñadas partidas presupuestarias para gastos de naturaleza informática.

Conviene significar que la desviación global total de las obligaciones reconocidas sobre los créditos finales en el periodo fiscalizado, asciende al 23,35 por 100 y resulta de las importantes desviaciones, tanto positivas como negativas, producidas en cada uno de los conceptos/subconceptos de gasto considerados, compensando las negativas de unos conceptos de gasto con las positivas experimentadas por otros. Sin esta compensación de las desviaciones negativas con las positivas, resultaría un índice de desviación del 51,42 por 100, evidenciando significativas deficiencias en la planificación presupuestaria de los proyectos informáticos y de las previsiones de contratación derivadas de ellos.

3.4.2 Análisis particularizado de los planes y proyectos informáticos del ISM

En este apartado se analizan los planes y proyectos informáticos desarrollados por el Instituto Social de la Marina en el período que abarca esta fiscalización especial.

El Instituto Social de la Marina, para el ejercicio de sus funciones como Entidad Gestora del Régimen Especial de Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, tiene instalados tres sistemas de información:

a) Sistemas conectados con la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) para su utilización con las aplicaciones corporativas de la Seguridad Social, con los que el ISM tiene acceso a las bases de datos de la Seguridad Social del Sistema de Información Laboral (SIL) y del Sistema de Aplicaciones Económicas Internas (SICOSS, SIPRES y SIP, en los ámbitos de contabilidad, presupuestos y personal, respectivamente)[35].

b) Sistemas conectados al Instituto Nacional de Empleo (INEM), para la atención de la gestión de empleo y de las prestaciones de desempleo del colectivo marítimo pesquero, con acceso a las aplicaciones específicas en materia de gestión de empleo y prestaciones del INEM.

c) Sistemas de información propios del Instituto Social de la Marina, para la gestión del resto de las competencias atribuidas a dicho Instituto no comprendidas en los sistemas anteriores.

[35] Para obtener más información sobre estos sistemas de información ver el epígrafe 5.4.2.2 del presente Informe en el que se analizan los planes y proyectos informáticos de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS).

Los planes y proyectos informáticos del ISM se enmarcan en dichos sistemas de información, por lo que se pueden agrupar en proyectos comunes en el ámbito de la Seguridad Social, proyectos comunes con el INEM y proyectos propios del ISM.

1. Los proyectos comunes en el ámbito de la Seguridad Social se han desarrollado por el ISM conjuntamente con la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), encargada de suministrar el equipamiento necesario y la infraestructura de comunicaciones.

El ISM ha participado en los desarrollos de aquellos módulos que implicaban un tratamiento específico y singular dentro del ISM, aunque también ha celebrado algunos contratos relacionados con proyectos de la TGSS, como, por ejemplo, con el proyecto SILUETA, sin que la actuación directa del ISM en este caso responda a otro criterio que el meramente presupuestario y de agilidad de las adquisiciones, lo que es indicativo de una defectuosa planificación y presupuestación de los proyectos y, además, introduce en la ejecución de los proyectos una dispersión de responsabilidades que podría derivar en una pérdida de la homogeneidad entre los sistemas informáticos instalados y, en todo caso, en la disminución de las garantías de control de la ejecución de los proyectos y del gasto realizado.

Los principales proyectos (que son analizados con mayor detalle en el epígrafe 5.4.2.2. de esta Sección del Informe de Fiscalización dedicado a los planes y proyectos de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social) en los que ha participado el ISM en el período al que se refiere esta Fiscalización fueron los siguientes:

a) Proyecto SILUETA, cuyo objeto fue la modernización de los equipamientos informáticos de las Entidades de la Seguridad Social, la instalación de redes de área local y sistemas de comunicaciones entre esas redes. Entre los años 1995 y 1997 se implantaron las redes de área local en todas la Direcciones Provinciales del Instituto Social de la Marina. En la muestra de contratos del ISM fiscalizada, figura un contrato, por importe de 50,2 millones de pesetas, que forma parte de este proyecto.

b) Proyecto de Tarjeta de Seguridad Social (TASS): El Instituto Social de la Marina es una de las Entidades de la Seguridad Social integrantes de este proyecto, cuya implantación se limita, hasta la fecha de aprobación del presente Informe, al ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza. Los objetivos del ISM en el marco del proyecto TASS, dada su singularidad, incluyen utilidades de gestión de la Seguridad Social, de Asistencia Sanitaria y de las Oficinas de Empleo Marítimo y prestaciones del INEM en las Direcciones Provinciales del ISM de Almería, Málaga, Cádiz, Huelva y Sevilla. La muestra de contratos fiscalizada no incluye ningún contrato del ISM relacionado con este proyecto.

c) El ISM también participa en los proyectos de la TGSS dirigidos a potenciar el uso de redes en el acceso a la información corporativa, suministrando información mediante páginas elaboradas por el área de informática del ISM, que luego son publicadas en el servidor Intranet e Internet de la Seguridad Social. La muestra de contratos fiscalizada no incluye tampoco contratos relacionados con estas actuaciones.

2. Los proyectos comunes con el Instituto Nacional de Empleo (INEM) se fundamentan en la competencia del ISM para la gestión en su ámbito de las prestaciones de desempleo y la gestión del empleo, para lo cual cuenta con las Oficinas de Empleo Marítimo, que utilizan las mismas aplicaciones informáticas que el INEM. En 1994 el INEM inició el denominado plan CRETA para la renovación tecnológica del equipamiento informático periférico que tenía instalado, dando lugar a una plataforma *hardware* y *software* compatible con el Sistema de Información Laboral (SIL) en un entorno de «filosofía cliente/servidor». En consecuencia el ISM ha debido adaptarse a los requerimientos tecnológicos de dicho plan, manteniendo la uniformidad de equipamiento con el INEM, mediante la adquisición de 66 servidores de red de área local. En la muestra de expedientes de contratación fiscalizada en el curso de esta Fiscalización Especial figuran tres expedientes (un contrato inicial y dos modificaciones) tramitados para la adquisición de esos 66 servidores de red de área local, por un importe total de 47,4 millones de pesetas. Estos contratos fueron adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad a la misma empresa que suministró los equipos al INEM, por tratarse de entregas complementarias de las efectuadas en dicho Instituto.

3. Proyectos propios del Instituto Social de la Marina: En este apartado se analizan los principales proyectos desarrollados directamente por el ISM respondiendo a sus necesidades específicas. Por regla general estos proyectos no requirieron una contratación específica, pues el ISM utilizó el *hardware* ya existente, y el desarrollo de aplicaciones específicas fue llevado a cabo por el personal funcionario y laboral del área informática del Instituto, con la excepción del proyecto de Prestaciones del Mar (PRESMAR).

a) El proyecto SANIMAR, ha tenido por objeto el desarrollo de una aplicación informática para la gestión de una base de datos de historias clínicas de los trabajadores del mar a la que pueden acceder los médicos de los centros de sanidad marítima así como el personal facultativo de guardia en el Centro Radiomédico del ISM, que atiende consultas efectuadas por radio, y en el buque sanitario «Esperanza del Mar», que utiliza la conexión de sus terminales de datos por vía satélite Inmarsart. El desarrollo de este proyecto no ha requerido inversión específica alguna, debido a la utilización de material ya instalado y haber sido desarrollado por personal propio del Instituto Social de la Marina.

b) Proyecto Prestaciones del Mar (PRESMAR): Su objetivo fue la informatización de los procesos administrativos de gestión de expedientes de prestaciones económicas que deben ser tramitados por el ISM, mediante la realización de una aplicación informática que ofreciera los instrumentos de apoyo necesarios para la gestión y que permitiera controlar y hacer un seguimiento de la tramitación de las prestaciones de jubilación, maternidad, invalidez, muerte y supervivencia, subsidios, acción social y sanitarias.

El Proyecto, desarrollado en colaboración con la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), contempla todas y cada una de las fases que componen la tramitación de los expedientes, configurando un procedimiento de trabajo cuyo objetivo consiste en reducir al mínimo imprescindible el soporte de papel para la información, basado en que toda la información necesaria para la toma de decisiones, realización de cálculos, reconocimiento de derechos, etc. esté contenida en las Bases de Datos del Sistema, y disponible en tiempo real desde cualquier punto de la red por las unidades administrativas que deban utilizarla.

El desarrollo de la aplicación informática fue adjudicado mediante concurso a la empresa Software AG S.A., con la que el Instituto Social de la Marina (ISM) celebró el 3 de marzo de 1994 un contrato de servicios, por un importe de 27, 9 millones de pesetas, por el que la citada empresa se comprometía al completo desarrollo de la aplicación en un plazo de 9 meses. Posteriormente el ISM concedió a la empresa adjudicataria sucesivas ampliaciones de plazo, sin incremento de precio y, finalmente, el 29 de octubre de 1997, a solicitud del contratista, fue resuelto el contrato por mutuo acuerdo, aduciéndose que la dimensión del proyecto fue infravalorada desde su inicio por las partes y que su creciente complejidad, por los nuevos requerimientos exigidos por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) y por el propio ISM, aconsejaban la resolución del contrato y la finalización de la aplicación contratando de forma independiente cada uno de los módulos pendientes de desarrollar. Esta motivación resulta totalmente desmentida por el hecho de que con anterioridad a la resolución del contrato ya se había iniciado la tramitación de un nuevo contrato, al que más adelante se hace referencia, con el que el ISM pretendía sustituir el contrato resuelto para completar el desarrollo de la aplicación PRESMAR [36].

Abundando en la expresada contradicción entre los motivos alegados por el ISM para la resolución del contrato y la realidad de las actuaciones del ISM concomitantes con esta resolución contractual, debe resaltarse que los Pliegos de cláusulas administrativas especiales y de prescripciones técnicas del nuevo contrato con el que debería concluirse la aplicación PRESMAR fueron informadas favorablemente por el Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social el 10 de julio de 1997, por la Comisión Ministerial de Informática el 14 de julio de 1997 y por la Comisión Ministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos el16 de julio de 1997 y que el Director General del ISM ordenó la iniciación del expediente de contratación y aprobó los Pliegos de cláusulas administrativas el día 15 de septiembre de 1997, misma fecha del escrito mediante el cual la empresa Software AG S.A. solicitó la resolución por mutuo acuerdo del contrato que en ese momento estaba en ejecución. Ninguno de tales documentos contiene referencia alguna sobre la existencia del contrato en vigor, con el mismo objeto, ni sobre la conveniencia de su resolución.

En el momento de la resolución del contrato el ISM y la empresa adjudicataria estimaron que se habían cumplido el 80 por 100 de los objetivos en él previstos, abonándose al contratista la parte proporcional del precio del contrato (22,3 millones de pesetas).

Una vez resuelto el contrato, el ISM adjudicó, mediante concurso, la continuación del proyecto y el mantenimiento de los módulos de la aplicación que ya estaban en funcionamiento a la unión temporal de empresas constituida por las empresas INDRA SSI S.A. y la propia Software AG S.A., con un gasto de 154,8 millones de pesetas. Este contrato ya no era, como el anterior, un contrato de resultado sino que, como es práctica habitual en las restantes Entidades de la Seguridad Social, era una mera contratación de horas de trabajo de personal informático puesto a disposición del ISM por la empresa de servicios contratista, sin que su abono se vinculara inequívocamente a la obtención de objetivos concretos sino a la mera prestación de horas de trabajo. Este contrato tenía un plazo de ejecución de dos años (1998 y 1999) en el que, a título de mera previsión, se contemplaba la terminación del desarrollo de la aplicación PRESMAR. Ni los datos del plazo de su ejecución (dos años) ni el importe contratado (154,8 millones de pesetas) se compadecen con la declaración contenida en la resolución del contrato celebrado inicialmente, en virtud de la cual se habría ya desarrollado el 80 por 100 del proyecto PRESMAR por un importe de 22,3 millones de pesetas.

Conviene añadir que la TGSS celebró al menos otros 2 contratos con la misma empresa y con el mismo objeto (desarrollo de la aplicación PRESMAR), con un importe total de 119,2 millones de pesetas, pese a que en el contrato inicial del proyecto PRESMAR celebrado por el ISM, que todavía estaba en ejecución cuando la TGSS celebró estos contratos, se había estipulado la realización del proyecto completo como contrato de resultado y no de mera prestación de una determinada cantidad de horas de trabajo de personal informático. En el epígrafe 4.5.2. de esta misma Sección del Informe se analizan con mayor detalle estos contratos de la TGSS.

La muestra de contratos fiscalizada incluye 4 contratos relacionados con el proyecto PRESMAR, por un importe total de 302 millones de pesetas, de los que 2 fueron celebrados por el Instituto Social de la Marina, con un gasto de 182 millones de pesetas, y los otros 2 fueron celebrados por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y representaron un gasto de 119,2 millones de pesetas.

A juicio de este Tribunal las actuaciones del ISM y de la TGSS en este proyecto ponen de manifiesto una planificación muy deficiente. Resulta altamente llamativo que un proyecto con un plazo de ejecución estimado inicialmente en 9 meses y con un presupuesto de 27 millones de pesetas, resulte finalmente, sin modificación de los objetivos iniciales, prolongado hasta alcanzar una duración de 69 meses y un coste, computando exclusivamente el importe de los contratos incluidos en la muestra seleccionada en esta Fiscalización Especial, de 302 millones de pesetas, máxime cuando para la adjudicación del contrato inicial a Software AG S.A. se valoró que esta empresa presentaba «soluciones para todos los módulos propuestos, planificación y fases de desarrollo» y acreditaba «experiencia en otros trabajos similares de aplicación en la Seguridad Social, concretamente en prestaciones y pensiones».

Además, la contratación simultánea por las dos Entidades (ISM y TGSS) vulnera la regla de no fraccionamiento del objeto de los contratos, establecida en el artículo 69 de la LCAP, vulneración que, a juicio de este Tribunal, resulta de especial trascendencia en este caso, pues el fraccionamiento el objeto de la contratación para que las adjudicaciones pudieran realizarse de forma independiente por distintos órganos de contratación, condujo a la quiebra del principio de transparencia que inspira toda la contratación administrativa. Por otra parte, este fraccionamiento implica una doble dirección de la ejecución y desarrollo del proyecto (por parte del ISM y por parte de la TGSS) y genera mayores dificultades tanto en el control del gasto público generado como en el control de la ejecución del proyecto, lo que es contrario a los principios de eficiencia y economía, rectores de la gestión del gasto público.

El proyecto PRESMAR es el único del ISM que ha requerido la contratación de empresas de servicios informáticos para su desarrollo, por ser insuficientes los medios personales propios existentes en este Instituto. Los cuadros números 33 y 34 reflejan, respectivamente, la evolución del personal del Instituto Social de la Marina con cualificación informática y del personal perteneciente a empresas de servicios que han prestado sus servicios en el ISM para el desarrollo de la aplicación PRESMAR.

[36] El ISM afirma, en el trámite de alegaciones, que «el segundo expediente tramitado no coincide en su objeto con el contrato inicial». El Tribunal de Cuentas no puede compartir esta apreciación ya que los dos contratos estaban indudablemente relacionados, como se desprende de la información que se recoge en el presente apartado del Informe de Fiscalización. Tanto es así, que el segundo expediente de contratación incluía el desarrollo de módulos de la aplicación informática que ya formaban parte del objeto del primer contrato, porque habían quedado sin desarrollar cuando se resolvió ese primer contrato.

Cuadro núm. 33
Evolución del personal con cualificación informática en el Instituto Social de la Marina

Categoría Profesional	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998
Técnicos superiores de sistemas	1	1	1	1	1
Analista de Sistemas	3	4	4	4	4
Analista de Programador de Sistemas.	3	4	4	4	4
Técnicos Medios de Informática	4	2	2	2	2
Analista Programador	2	1	1	1	1
Totales:	**13**	**12**	**12**	**12**	**12**

Cuadro núm. 34
Personal informático de empresas de servicios que han prestado sus servicios en el Instituto Social de la Marina

Categoría profesional	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998	Año 1999
Jefe de Proyecto	1	1	1	0	0	0
Analista Funcional	0	0	0	0	0	2
Analista-Programador	2	2	2	0	2	4
Programador	0	0	0	0	5	7
Totales:	**3**	**3**	**3**	**0**	**7**	**13**

Respecto de la utilización por parte del ISM de recursos personales ajenos hay que resaltar que en los años 1994 a 1997, esta utilización de medios ajenos estuvo, como ya se ha dicho, vinculada a un contrato de resultado, en el que la empresa contratista debería haber asumido el riesgo y ventura del mayor o menor coste de personal que exigiera el desarrollo de la aplicación PRESMAR que constituía su objeto, por lo que su valoración debe ser distinta a la del período 1998-1999, en la que ya se produjo una mera contratación de personal instrumentada mediante la contratación con una empresa de servicios la prestación de un determinado número de horas de trabajo de personal informático, sin vincular el precio del contrato a la consecución de resultados concretos en los términos anteriormente anticipados.

No obstante lo anterior, pese a que en el año 1999 el número de trabajadores con cualificación informática de las empresas de servicios excedía del personal propio, en el ISM las necesidades de personal ajeno parecen ser puramente coyunturales en función del objetivo de concluir el desarrollo de la aplicación PRESMAR. Por ello, el Tribunal de Cuentas considera que en esta Entidad Gestora no parece existir el riesgo de pérdida de control de las adjudicaciones y de cautividad frente a las empresas prestadoras de personal informático que deriva de este tipo de contratos cuando están motivados en las carencias estructurales de personal propio, como se pone de manifiesto en este Informe de Fiscalización al analizar la contratación de las demás Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, especialmente del INSS, del INSALUD y de la TGSS.

Para terminar, debe añadirse que el proyecto PRESMAR ha sido desarrollado por el ISM y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social de forma totalmente independiente de la aplicación PROGESPRESS [37] desarrollada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social con la misma finalidad genérica de gestionar prestaciones de Seguridad Social, en este caso las del Régimen General que son de su competencia. Esta duplicidad de aplicaciones de similar objeto ha sido debida no sólo a las singularidades del Régimen Especial de Seguridad Social del Mar, sino también a diferencias en las plataformas *hardware,* en el diseño de las aplicaciones y en sus respectivas filosofías de funcionamiento, todo lo cual pone de manifiesto la falta de coordinación y de dirección tanto de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social como de la Comisión Ministerial de Informática, en perjuicio de los principios de eficiencia y economía [38]. Esta duplicidad ha sido puesta de manifiesto por la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos, que en su sesión de 16 de julio de 1997 acordó «recomendar a los Organismos implicados la realización de un estudio de viabilidad de un sistema común de gestión de prestaciones para el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el ISM, el cual sustituiría a los actuales PROGESPRESS (INSS) y PRESMAR (ISM), con vistas a reducir de este modo los costes de desarrollo y mantenimiento».

[37] El proyecto PROGESPRESS se analiza en el epígrafe 1.4.2. de esta misma Sección del Informe de Fiscalización dedicado al análisis de los planes y proyectos del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

[38] En el trámite de alegaciones el ISM concreta y detalla las diferencias entre los programas PROGESPRESS y PRESMAR que, según el Instituto, justificaron el desarrollo de dos aplicaciones diferentes. Estas diferencias confirman la falta de coordinación entre las Entidades Gestoras de la Seguridad Social puesta de manifiesto en el presente Informe.

3.5 Análisis de la contratación del ISM

La muestra de la contratación del Instituto Social de la Marina, objeto de esta Fiscalización Especial, está constituida por 16 expedientes (3,4 por 100 de los 462 expedientes de contratación que integran la totalidad de la muestra), con un gasto de 930,8 millones de pesetas. La distribución de los contratos se refleja en el cuadro número 35, que muestra la distribución de los 16 expedientes por ejercicios presupuestarios, tipos de contratos y formas de adjudicación, y en los cuadros 36, 37, 38, en los que se efectúa, separadamente, su desglose por ejercicios presupuestarios, tipos de contratos y formas de adjudicación, respectivamente. Debe insistirse que la totalidad de estos datos se refieren exclusivamente a los expedientes de contratación incluidos en la muestra fiscalizada y no al gasto total de contenido informático del Instituto Social de la Marina. Debe significarse también que habida cuenta del pequeño número de contratos del ISM incluidos en la muestra fiscalizada, comparado con el de otras entidades y condicionado por su menor nivel de gasto, los datos contenidos en los cuadros y gráficos que siguen tienen más valor descriptivo de la composición de la muestra que estadístico.

Cuadro 35
CONTRATOS INFORMÁTICOS DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA FISCALIZADOS

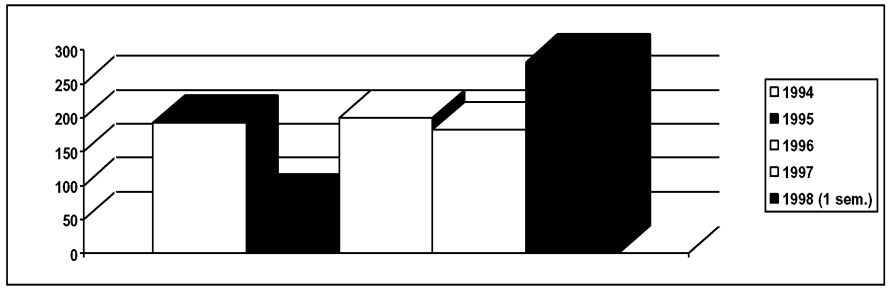
Naturaleza	Forma	1994				1995				1996				1997				1998 (1 SEMESTRE)				TOTALES			
Contrato	Adjudicación	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Asistencia	Concurso	1	100	27.929.600	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	154.880.000	83	2	67	182.809.600	86
	Negociado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	30.912.510	17	1	33	30.912.510	14
	Modificado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Prórroga	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total asistencia		1	33	27.929.600	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	67	185.792.510	87	3	19	213.722.110	23
Suministros	Concurso	2	50	69.731.430	42	1	100	74.820.114	100	-	-	-	-	1	33	84.325.450	46	-	-	-	-	4	31	228.876.994	32
	Negociado	2	50	94.672.162	58	-	-	-	-	2	50	196.924.479	98	2	67	97.421.848	54	1	100	95.794.656	100	7	54	484.813.145	67
	Modificado	-	-	-	-	-	-	-	-	2	50	3.396.886	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2	15	3.396.886	1
Total suministros		4	31	164.403.592	23	1	7	74.820.114	11	4	31	200.321.365	28	3	24	181.747.298	25	1	7	95.794.656	13	13	81	717.087.025	77
TOTAL		5	31	192.333.192	21	1	6	74.820.114	8	4	25	200.321.365	21	3	19	181.747.298	20	3	19	281.587.166	30	16	100	930.809.135	100

El cuadro número 36 y el gráfico número 16 muestran la distribución de los contratos de la muestra por ejercicios presupuestarios destacando que el menor volumen de gasto se produjo en 1995 (8,04 por 100), lo que contrasta con el gasto muy superior correspondiente al ejercicio anterior (20,66 por 100) y al posterior (21,52 por 100). En el ejercicio de 1998 se aprecia un notable incremento del gasto que es consecuencia del incremento de los recursos destinados a la continuación del proyecto PRESMAR al que se ha hecho referencia en el epígrafe anterior. Hay que significar que de acuerdo con el ámbito temporal de esta Fiscalización los datos de 1998 se refieren exclusivamente al primer semestre.

Cuadro núm. 36
Distribución, por ejercicios presupuestarios, de los contratos del ISM incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

EJERCICIO PRESUPUESTARIO	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
1994	5	31,25	192.333.192	20,66
1995	1	6,25	74.820.114	8,04
1996	4	25,00	200.321.365	21,52
1997	3	18,75	181.747.298	19,53
1998 (1 sem.)	3	18,75	281.587.166	30,25
Total:	16	100,00	930.809.135	100,00

Gráfico nº 16
Distribución del gasto del ISM fiscalizado por ejercicios presupuestarios (en millones de ptas.)

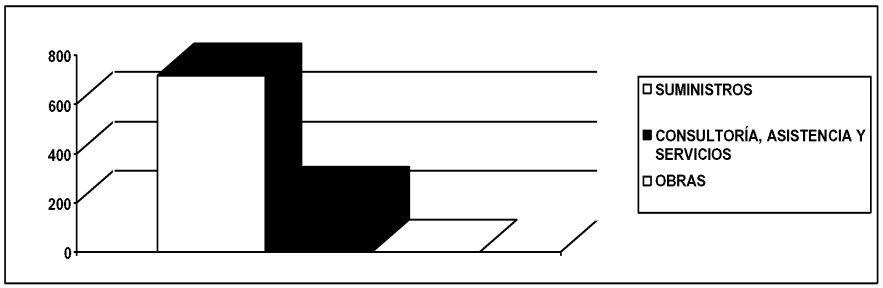


La distribución de los contratos de la muestra por tipo de contrato indica que el ISM ha destinado la mayor parte del gasto, el 77,04 por 100 a suministros. Estos suministros incluyen tanto las adquisiciones de equipos informáticos *(hardware)* como la adquisición o arrendamiento de los componentes lógicos *(software)* necesarios para su funcionamiento. El cuadro 37 y el gráfico 17 muestran dicha distribución. Por su parte, los contratos de consultoría y asistencia y de servicios han representado el 22,96 por 100 del gasto, en tanto que la muestra fiscalizada no ha incluido ningún contrato de obras.

Cuadro núm. 37
Distribución, por tipo de contrato, de los contratos del ISM incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

TIPO DE CONTRATO	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
SUMINISTROS	13	81,25	717.087.025	77,04
CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS	3	19,75	213.722.110	22,96
OBRAS	-	-	-	-
Total	16	100,00	930.809.135	100,00

Gráfico nº 17
Distribución del gasto del ISM fiscalizado por tipos de contratos (en millones de ptas.)



El cuadro número 38 y los gráficos números 18 y 19 muestran la distribución de los contratos del Instituto Social de la Marina incluidos en la muestra atendiendo a las formas de adjudicación utilizadas. El concurso, que es el procedimiento normal de adjudicación de los contratos de suministro y de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, se ha utilizado en el 37,5 por 100 de los expedientes, representando el 44,23 por 100 del gasto. En cambio, el 50 por 100 de los contratos, que supusieron el 55,41 por 100 del gasto del ISM fiscalizado, se adjudicaron mediante los procedimientos de contratación directa (contratos de la muestra sujetos a la Ley de Contratos del Estado de 1965) o procedimiento negociado (contratos de la muestra sujetos a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995).

En los expedientes analizados, la contratación directa y el procedimiento negociado se han motivado por parte del ISM en la existencia de un proveedor único o en tratarse de entregas complementarias, que si bien fueron adecuadamente justificadas en los respectivos expedientes, ponen de manifiesto las relaciones de cautividad que derivan de la elección de determinados equipos informáticos o sus sistemas operativos, o de entornos de desarrollo de las aplicaciones informáticas y de la necesidad de mantener la compatibilidad con los sistemas de información corporativos, tanto de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social como de la propia Entidad, que condicionan en gran medida las posibilidades de promover una concurrencia efectiva en las contrataciones. Todo ello acrecienta la importancia y transcendencia de que la contratación informática se enmarque en planes y proyectos perfectamente definidos desde un principio. Por otra parte, el ISM debería valorar, siempre que sea posible, la posibilidad de optar por sistemas no propietarios y mantener la contratación de servicios de apoyo técnico en el desarrollo de aplicaciones y en el mantenimiento de *hardware* y *software* en niveles que, por su proporción con los medios propios, permitan a la Entidad su completo control y garanticen la libre competencia entre las empresas en condiciones de igualdad.

Cuadro núm. 38
Distribución, por formas de adjudicación, de los contratos del ISM incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

FORMA DE ADJUDICACIÓN	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
SUBASTA	-	-	-	-
CONCURSO	6	37,50	411.686.594	44,23
CONTR.DIRECTA/ PROCEDIMTº.NEGOCIADO	8	50,00	515.725.655	55,41
PRÓRROGA	-	-	-	-
MODIFICADO	2	12,50	3.396.886	0,36
Total	16	100,00	930.809.135	100,00

Gráfico nº 18
Distribución del gasto del ISM según formas de adjudicación (en millones de ptas.)

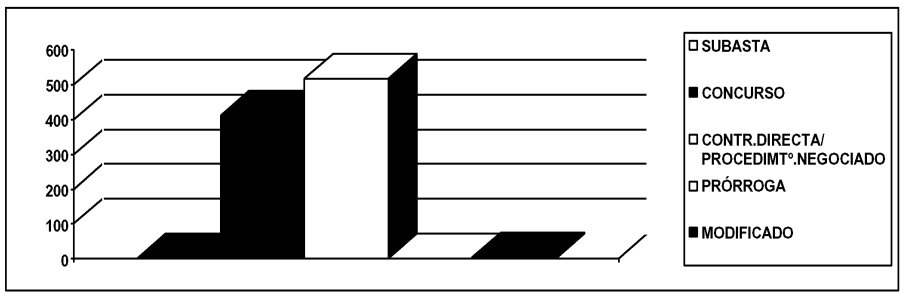
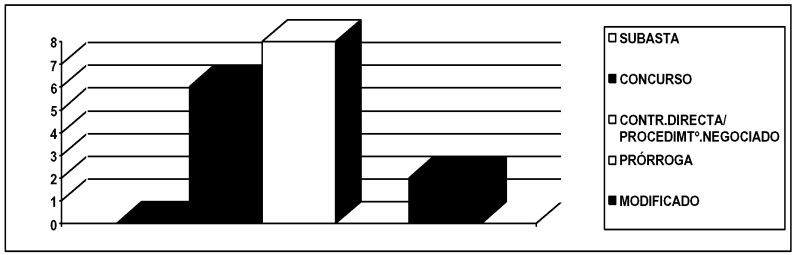


Gráfico nº 19
Distribución del número de contratos del ISM según la forma de adjudicación

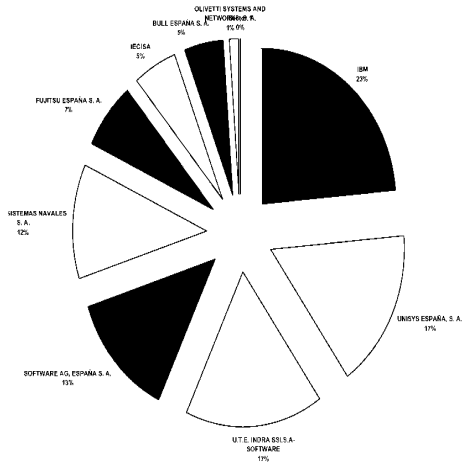


Finalmente, del análisis de los contratos en función de sus adjudicatarios, se desprende que, en el Instituto Social de la Marina, una sola empresa, IBM S.A., ha resultado adjudicataria del 23,60 por 100 del gasto total contratado, y que 3 empresas han absorbido el 57,02 por 100 del gasto instrumentado a través de la contratación incluida en la muestra fiscalizada. En el cuadro número 39 y en el gráfico 20 se refleja la distribución de las adjudicaciones.

Cuadro núm.39
Resumen de adjudicatarios de los contratos de la muestra fiscalizada
INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

RAZON SOCIAL	Importe adjudicado (millones pesetas)	% sobre total importe adjudicado	Nº contratos adjudicados	% sobre total nº contratos adjudicados	Importe medio (millones pesetas)	Concentración	
						Nº empr.	% gasto acumulado
IBM	220	23,60	4	23,53	55	1	23,60
UNISYS ESPAÑA, S. A.	156	16,78	3	17,65	52	2	40,38
U.T.E. INDRA SSI.S.A-SOFTWARE	155	16,64	1	5,88	155	3	57,02
SOFTWARE AG, ESPAÑA S. A.	121	12,99	3	17,65	40	4	70,01
SAINSEL SISTEMAS NAVALES S. A.	111	11,93	2	11,76	56	5	81,94
FUJITSU ESPAÑA S. A.	64	6,87	1	5,88	64	6	88,81
IECISA	50	5,40	1	5,88	50	7	94,21
BULL ESPAÑA S. A.	43	4,62	1	5,88	43	8	98,83
OLIVETTI SYSTEMS AND NETWORKS, S. A.	11	1,17	1	5,88	11	9	100,00
Totales:	931	100,00	17	100,00	55	10	

Gráfico nº 20
Distribución del gasto total por adjudicatarios



3.5.1 Contratos de obras del ISM

Ninguno de los contratos integrantes de la muestra de contratos analizada en esta Fiscalización especial corresponde a obras, con contenido informático, realizadas por el Instituto Social de la Marina.

3.5.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios del ISM

La muestra de contratos de Consultoría y Asistencia y de Servicios seleccionados para su fiscalización, está formada por 3 expedientes de contratación con un gasto de 213,7 millones de pesetas, que representa el 23 por 100 del gasto total generado por los contratos de la muestra celebrados por el Instituto Social de la Marina.

Ninguno de los expedientes de la muestra de contratos fiscalizados corresponde a expedientes cuya convocatoria haya sido anulada por el ISM, o declarada desierta la licitación.

Dos de los tres expedientes de la muestra seleccionada se refieren a la prestación de servicios al ISM para el desarrollo del proyecto PRESMAR al que se ha hecho referencia en los epígrafes anteriores y el tercero tuvo por objeto el mantenimiento de los productos de *software* en los lenguajes ADABAS y NATURAL para la utilización en el entorno del ordenador IBM 9121/210 de los Servicios Centrales, resultando significativo que los tres contratos fueron adjudicados a la empresa Software AG S.A., en uno de los casos formando una unión temporal de empresas con la sociedad INDRA SSI S.A.

Dos de los 3 expedientes de la muestra fueron adjudicados mediante concurso y otro mediante procedimiento negociado sin publicidad, al amparo de lo dispuesto en el artículo 213 b) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el que se contempla el supuesto de imposibilidad de promover concurrencia por existir un único proveedor de los servicios requeridos, lo que pone de manifiesto, como ya se ha señalado anteriormente, cómo la elección de determinados sistemas y desarrollos informáticos condicionan las contrataciones futuras generando situaciones de dependencia y cautividad.

Las principales incidencias puestas de manifiesto en el análisis de estos contratos son las siguientes:

1. El expediente de contratación para la «Asistencia técnica para el desarrollo de la aplicación PRESMAR», adjudicado en 1994 a la empresa Software AG S.A. en 27,9 millones de pesetas, fue el contrato con el que se inició la ejecución del proyecto PRESMAR al que ya se ha hecho referencia en el epígrafe 3.4.2 de esta misma Sección del presente Informe.

El contrato fue configurado en los Pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas como un contrato de resultado, vinculado al completo desarrollo de la aplicación, incluyendo su instalación y puesta en marcha en los Servicios Centrales y, al menos, en dos Direcciones Provinciales del Instituto Social de la Marina. Las previsiones contractuales igualmente incluían la elaboración de manuales y la formación de usuarios, todo ello bajo la dirección de responsables nombrados al efecto por el ISM y por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social. El plazo de ejecución del contrato se estableció en 9 meses contados a partir del 3 de marzo de 1994, fecha en la que se formalizó el contrato, por lo que debió finalizar el 3 de diciembre de 1994.

A pesar de que se trataba de un contrato de resultado, la empresa adjudicataria cuantificó su oferta en función de las categorías laborales y dedicación prevista de los trabajadores integrantes del equipo de trabajo ofertado. Concretamente cuantificó los trabajos en 1.440 horas/1 Consultor y 2.368 horas/ 2 analistas-programadores, que valoró, respectivamente, en 14,6 y 13,2 millones de pesetas. Cabe señalar que las 1440 horas previstas para la categoría de consultor correspondían a la realización de una jornada de trabajo de 8 horas diarias, veinte días al mes, durante los 9 meses de duración del contrato. La cláusula sexta del Pliego de cláusulas especiales y prescripciones técnicas estipuló que la empresa adjudicataria se comprometía a la aportación de los recursos humanos necesarios, por encima de los ofertados, para la consecución de los objetivos previstos sin incremento de coste.

El ISM en la adjudicación de este contrato, efectuada mediante concurso público, tuvo en cuenta la experiencia de la empresa adjudicataria en servicios similares y su gran conocimiento del contexto legislativo, de los procedimiento administrativos de tramitación de prestaciones de la Seguridad Social y del entorno informático de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) y de seguridad y confidencialidad del sistema en los que debería funcionar la aplicación. El ISM, al utilizar la experiencia como criterio objetivo de valoración para la adjudicación del contrato limitó la concurrencia efectiva de ofertas en condiciones de igualdad contraviniendo lo establecido en los artículos 9.7, 109 y 87 de la Ley de Contratos del Estado[39]. También valoró el ISM que la empresa presentaba soluciones para todos los módulos propuestos, planificación y fases de desarrollo.

En la ejecución del contrato se produjeron las siguientes vicisitudes:

— El 2 de diciembre de 1994 el Director General del ISM concedió a la empresa adjudicataria una ampliación del plazo de ejecución del contrato de 12 meses, por lo que la finalización del contrato se aplazó del 3 de diciembre de 1994 al 3 de diciembre de 1995,

[39] En el epígrafe 3.5.3 siguiente, en el que se analizan los contratos de suministro del ISM, se argumenta con mayor profundidad la improcedencia, a juicio de este Tribunal de Cuentas, de establecer la experiencia y otras características de los licitadores como criterios objetivos de adjudicación en los concursos públicos.

sin variación en el precio del contrato y sin que se produjera pago parcial alguno.

— El 30 de noviembre de 1995 el Director General del ISM concedió una segunda ampliación del plazo de ejecución del contrato de otros 12 meses, por lo que su finalización se aplazó hasta el 3 de diciembre de 1996, también sin variación en el precio del contrato y sin que se produjera pago parcial alguno.

— El 2 de diciembre de 1996 el Director General del ISM concedió una tercera ampliación del plazo de ejecución del contrato de otros 10 meses más, por lo que el contrato extendió su vigencia hasta el 3 de octubre de 1997, también sin variación en el precio del contrato, pero autorizando en este caso una modificación del contrato para permitir el abono a cuenta del 75 por 100 del precio del contrato a la empresa adjudicataria, porcentaje en que se valoraron los trabajos efectivamente realizados.

— Finalmente, el 29 de octubre de 1997 el Director General del ISM acordó, a petición de la empresa adjudicataria, la resolución por mutuo acuerdo del contrato, el abono a la empresa del 5 por 100 del precio del contrato, puesto que se estimó que los trabajos realizados alcanzaban el 80 por 100 del total contratado, y la devolución de la fianza definitiva constituida en su día por la empresa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157.7 y 166 del RGCE.

Tanto las ampliaciones de plazo de ejecución como la resolución final del contrato se realizaron a instancias del contratista y contaron en todos los casos con los informes favorables de los servicios técnicos del ISM, de su Asesoría Jurídica y de su Intervención Delegada.

Las ampliaciones de plazo se fundamentaron esencialmente en la complejidad de las actuaciones a realizar, muy superior a la inicialmente prevista tanto por el ISM como por la propia empresa adjudicataria, en los sustanciales cambios que fue preciso realizar como consecuencia de variaciones legislativas y en la introducción de nuevas utilidades informáticas solicitadas, entre otros, por la GISS. En ninguno de los informes emitidos en la tramitación de los expedientes de ampliación de plazo se responsabilizó a la empresa adjudicataria del incumplimiento de los plazos. A juicio de este Tribunal, la sucesión de las ampliaciones de plazo descritas y los motivos aducidos para concederlas ponen de manifiesto que el ISM introdujo en realidad auténticas y constantes modificaciones en el objeto del contrato, vulnerando por ello lo dispuesto en los artículos 48 y 18 de la Ley de Contratos del Estado, vigente en aquel momento, y 150 del RGCE, que exigían que las modificaciones fueran acordadas por el órgano de contratación, previo informe de la asesoría jurídica y que fueran formalizadas en documento administrativo, trámites que el ISM no cumplió.

Por su parte, la resolución de mutuo acuerdo del contrato se justificó en que estando cumplido el contrato en un porcentaje equivalente al 80 por 100 del total, habiéndose dilatado tanto en el tiempo el desarrollo del proyecto por los motivos antes señalados y no siendo posible prever la fecha de conclusión del 20 por 100 restante, resultaba aconsejable para ambas partes la resolución del contrato y posterior contratación por el ISM de los trabajos pendientes de forma independiente para cada prestación que se acordara incluir en la aplicación. Esta motivación, como se ha expuesto en el epígrafe 3.4.2 anterior, no se compadece con la realidad de las actuaciones anteriores y simultáneas del ISM que, antes de que el contratista solicitara la resolución del contrato, ya había iniciado la tramitación del expediente de contratación que sustituiría al que se pretendía resolver. Por todo ello este Tribunal considera que el ISM, al resolver este contrato, ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 166 del RGCE según el cual la Administración sólo deberá prestar su consentimiento a la resolución del contrato por mutuo acuerdo cuando, sin existir causas para la misma por culpa del contratista, razones de interés público u otras circunstancias de carácter excepcional hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato, lo que no sucedía en el presente contrato.

En todo caso, debe ponerse de manifiesto que en 1995 y 1996 la TGSS celebró 2 contratos (Expediente de contratación directa 7/95 G y Procedimiento negociado 32/96 G), promovidos por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, con la misma firma adjudicataria de este contrato, por importes, respectivamente, de 26 y 93,2 millones de pesetas, para la «Prestación de asistencia técnica para la continuación y nuevas fases del desarrollo de la aplicación PRESMAR». Esta circunstancia contribuye a explicar la actitud de la empresa adjudicataria, que en ningún momento reclamó incrementos de precio o la resolución del contrato como consecuencia de las modificaciones introducidas en el proyecto por el ISM y la GISS, pese a que, como consecuencia de ello, la prestación de sus servicios se prolongó durante un plazo casi cuatro veces superior al inicialmente previsto en el contrato y, lógicamente, sus costes debieron elevarse en la misma proporción. Por el contrario, la empresa adjudicataria del contrato inicial, se limitó a solicitar, transcurridos más de dos años del inicio del contrato, el abono del 75 por 100 del precio del contrato y, en el momento de la resolución del contrato otro 5 por 100 por los restantes servicios efectivamente prestados hasta ese momento. Estos contratos celebrados por la TGSS son analizados con más detalle en epígrafe 5.5.2 de esta misma Sección IV del presente Informe de Fiscalización.

A la vista de la celebración por la TGSS de esos 2 contratos, toda la secuencia de informes y resoluciones de ampliación de plazo en el contrato que ahora se analiza, en los que no consta ninguna referencia a los contratos que con el mismo objeto había celebrado la TGSS, aparecen como un mero formulismo carentes de virtualidad alguna, puesto que el mayor esfuerzo de la empresa adjudicataria y las variaciones en el proyecto aducidas para su concesión estarían siendo retribuidas al contratista, con toda probabilidad, a través de los otros contratos, en una actuación conjunta del Instituto Social de la Marina y de la Tesorería General de la Seguridad Social totalmente contraria a los principios de transparencia en la contratación y de eficiencia y economía en la gestión del gasto público.

Finalmente hay que hacer referencia al expediente 2547/97, cuyo objeto fue la «Asistencia técnica para el desarrollo y mantenimiento durante 1998 y 1999 del proyecto informático PRESMAR», adjudicado el 24 de marzo de 1998, mediante concurso público, a la unión temporal de empresas constituida por las empresas INDRA SSI S.A. y Software AG S.A., por un importe de 154,8 millones de pesetas. Como se ha señalado anteriormente, la tramitación de este contrato se inició en 1997, mediante tramitación anticipada, con anterioridad a que se produjera la resolución del contrato inicial del proyecto PRESMAR. En su objeto el ISM incluyó desarrollos informáticos ya contemplados en el contrato inicial que en el momento de su resolución todavía no habían sido ejecutados, con el resultado, en definitiva, de que se volvió a adjudicar a la misma empresa (en unión temporal con otra), y a un precio muy superior, servicios que debería haber prestado en cumplimiento del contrato resuelto. Todo lo cual pone de manifiesto que en el momento de iniciarse el expediente de contratación su objeto no era necesario para los fines del servicio público (que ya estaban cubiertos por el primer contrato) y, aun más, que la necesidad del objeto del contrato para los fines del servicio público fue provocada por la propia actuación del ISM, al resolver de forma irregular el contrato vigente.

Conviene añadir que, entre los criterios de valoración del concurso 2547/97, el ISM incluyó, con ponderación significativa, la experiencia de los trabajadores ofertados en el entorno de la aplicación PRESMAR y que, consecuentemente, el ISM valoró, paradójicamente, la aportación de los mismos trabajadores que habían prestado sus servicios en la ejecución del contrato que fue resuelto ante la imposibilidad de dar cumplimiento a su objeto.

2. En el expediente 273/97, para la contratación del «Servicio de mantenimiento de los productos *software* para el ordenador IBM 1921/210», adjudicado en 1998 a Software AG S.A. por 30,9 millones de pesetas, la adjudicación se efectuó mediante procedimiento negociado cuya procedencia se fundamentó en el artículo 211.b de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que contempla la existencia de razones técnicas, artísticas o relacionadas con la protección de derechos exclusivos que determinen que tan sólo pueda encomendarse el objeto del contrato a un único empresario. Este contrato pone de manifiesto de nuevo la cautividad de las Entidades respecto de determinadas empresas, derivada de la celebración de contratos anteriores que propician esta situación.

3.5.3 Contratos de suministro del ISM

La muestra de este tipo de contratos está formada por 13 expedientes de contratación, con un gasto de 717 millones de pesetas que representa el 77 por 100 del gasto total generado por los contratos de la muestra celebrados por el Instituto Social de la Marina.

Ninguno de los expedientes de la muestra de contratos fiscalizados corresponde a expedientes cuya convocatoria haya sido anulada por el ISM, o declarada desierta la licitación o resuelto el contrato después de su adjudicación.

Los expedientes analizados han presentado las siguientes incidencias:

1. En la totalidad de los contratos de suministro incluidos en la muestra fiscalizada, los Pliegos de prescripciones técnicas (que en algunos expedientes han sido también denominados por el ISM Pliegos de cláusulas especiales y prescripciones técnicas o Pliego de cláusulas particulares y técnicas), además de detallar las especificaciones técnicas de los bienes objeto del contrato, incluyeron cláusulas referidas a cuestiones de carácter administrativo del contrato, como referencias a plazos de entrega, plazos de garantía, fianzas y formas de pago, también reguladas en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, siendo éste último documento el único en el que debieron plasmarse esas cláusulas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 244 del RGCE. Con ello, además de atenerse estrictamente a la legalidad, el ISM hubiera evitado posibles discrepancias en la ejecución de los contratos derivadas de redacciones diferentes, e incluso contradictorias, de la misma cláusula en uno y otro documento. En todo caso, la práctica de incluir en los Pliegos de prescripciones técnicas la regulación de aspectos administrativos del contrato, impide considerar cumplido el preceptivo trámite de informe de la Asesoría Jurídica sobre los Pliegos de cláusulas administrativas particulares, habiendo incumplido el ISM lo establecido en los artículos 50.4 de la LCAP y 82 y 83 del RGCE.

2. En los Pliegos de bases de los suministros adjudicados mediante concurso público el ISM estableció como criterios de adjudicación, además del precio y de las características de la prestación, la experiencia de la empresa en suministros similares. El ISM, al utilizar la experiencia y, en general, las características de las empresas como criterio objetivo de valoración para la adjudicación del concurso, contravino lo dispuesto en la Ley de Contratos del Estado (LCE), en los contratos sujetos a esta Ley, y lo dispuesto en la Ley de Contra-

tos de las Administraciones Públicas (LCAP), respecto de los contratos adjudicados bajo su vigencia.

En efecto, en lo que a los contratos sujetos a la Ley de Contratos del Estado se refiere, de la interpretación sistemática de sus artículos 9.7 (que exigía a las empresas la acreditación de su solvencia económica, financiera y técnica como requisito de la facultad para contratar con la Administración), 109 (que regulaba los medios para que las empresas acreditaran su capacidad económica, financiera y técnica) y 87 (que exigía el establecimiento en el Pliego de cláusulas administrativas particulares de los criterios que debían ser tenidos en cuenta en la adjudicación), y de acuerdo con las Directivas comunitarias sobre la materia (Directivas 77/62/CEE, 93/36/CEE y posteriormente 97/52/CEE, respecto de los contratos de suministro), se deduce que la experiencia y características de las empresas son elementos acreditativos, por si solos o en unión de otros posibles, de la solvencia técnica o profesional que el artículo 15 de la misma Ley exige para poder contratar con la Administración —artículo que prescribe, además, la sustitución de este requisito por la correspondiente clasificación en los casos en que sea exigible— por lo que es improcedente la valoración posterior de dicho aspecto entre los criterios objetivos de adjudicación previstos en el artículo 87 LCAP, los cuales deben referirse exclusivamente a la prestación en sí misma considerada.

A la misma conclusión debe llegarse de la interpretación conjunta de los artículos 15, 16, 17, 18 y 87 de la LCAP, de los que se desprende con claridad que los criterios objetivos de adjudicación deben referirse en todo caso a la prestación en sí misma considerada, y que todo aquello que, como la experiencia, forma parte de la solvencia de las empresas debe ser tenido en cuenta, como requisito de capacidad para contratar, en la fase de admisión de las empresas a la licitación, previa a la valoración de las ofertas.

Esta práctica no es, en definitiva, acorde con la legislación vigente y fácilmente puede derivar en una efectiva restricción de la libre concurrencia, máxime si, como sucede en ocasiones, se priman las anteriores relaciones contractuales entre el licitador y el órgano de contratación.

3. En la totalidad de los contratos de suministro adjudicados mediante concurso público el ISM ha exigido a los licitadores la presentación de documentación distribuida en tres sobres, conteniendo respectivamente, la documentación acreditativa de la personalidad y capacidad de la empresa, la oferta económica y la documentación técnica correspondiente esta última a aspectos de la oferta distintos de los estrictamente económicos. El sobre correspondiente a la oferta económica era el único cuya apertura se reservaba al acto público de la licitación; no así el correspondiente a la documentación técnica, que como se ha señalado, incluía también aspectos de la oferta. Esta práctica del Instituto Social de la Marina vulnera el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, que impone el artículo 80.1 de la LCAP, secreto que, a juicio de este Tribunal, abarca todos los aspectos susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración establecidos, y no sólo la oferta económica [40].

4. En el expediente de contratación 94/267, de «Suministro de diverso material informático», adjudicado en tres lotes, a las empresas Fujitsu España S.A. (lotes 1 y 2, por un importe conjunto de 63,9 millones de pesetas) y Olivetti España S.A. (lote 3, por un importe de 10,9 millones de pesetas), se observan las siguientes deficiencias:

a) En el Pliego de bases del suministro, que ejemplifica lo señalado en el apartado 2 anterior, se establecieron como criterios de adjudicación, además del precio y de las características de la prestación, la experiencia de la empresa en suministros similares, aspecto que se concretó en la valoración, efectuada de acuerdo con la distribución de pesos aprobada por la Comisión Ministerial de Informática, otorgando a la valoración de la empresa el 25 por 100 de la puntuación total de los pesos en función de las características siguientes:

— Volumen de facturación.
— Experiencia en este tipo de suministros.
— Conocimiento de la empresa por los asesores técnicos del ISM.
— Implantación a nivel nacional.
— Servicio Técnico.

Como ya se ha indicado en el punto 2 anterior, el recurso a la valoración de la experiencia de la empresa como criterio de adjudicación es contraria a la LCAP por ser éste un requisito ligado a la solvencia de la empresa y por tanto a su capacidad para contratar, distinto de los criterios objetivos de adjudicación que deben referirse a la prestación en sí misma considerada.

En este contrato además, resulta especialmente llamativa la inclusión como criterio de adjudicación del *«conocimiento de la empresa por los asesores»* que debían efectuar la valoración, criterio absolutamente subjetivo, contrario al artículo 87 de la LCAP que exige que los criterios de valoración sean objetivos, y que se presta a la arbitrariedad en las adjudicaciones.

b) Otra incidencia en este contrato deriva de que el Pliego de prescripciones técnicas establecía las especificaciones técnicas mínimas de los bienes objeto del concurso y, sin embargo, los técnicos del ISM que valoraron las ofertas estimaron que algunas de aquellas especificaciones no eran esenciales, y por tanto su falta no se consideró excluyente de las ofertas que no las cumplieron, en tanto que otras sí se consideraron esenciales y su falta determinó la exclusión de las ofertas que no las cumplían (como sucedió en el lote 3 en que fue excluida la oferta que, en cambio, hasta ese momento había obtenido la máxima valoración). Con ello el ISM alteró las condiciones iniciales del concurso desvirtuando todo el proceso de selección de ofertas, quebrantando los principios de igualdad y no discriminación que informan la contratación pública, incumpliendo lo dispuesto en el apartado 244.19 del RGCE, en perjuicio todo ello de la obligada objetividad y transparencia de las adjudicaciones [41].

c) El ISM incumplió lo dispuesto en el artículo 4.b) de la Orden Ministerial de 17 de enero de 1986 que regulaba en el momento de tramitarse este expediente de contratación la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al haber adjudicado este concurso sin haber sometido previamente las ofertas de los licitadores al preceptivo informe técnico de la citada Comisión. Las ofertas tampoco fueron informadas por el Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

d) Las fianzas definitivas se constituyeron sobre los presupuestos de licitación contemplados en los expedientes de contratación, de tramitación anticipada en 1994, sin tener en cuenta que la adjudicación se efectuó sobre la nueva base de licitación resultante del incremento de los tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido establecidos en el artículo 78 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, por lo que el ISM incumplió lo dispuesto en el artículo 350 de RGCE.

e) En cuanto a la ejecución del contrato debe señalarse que los actos de recepción de los suministros tuvieron lugar en las diferentes unidades a las que estaban destinados, en su mayor parte durante los meses de septiembre y octubre de 1994, por lo que, en conjunto, resultaron incumplidos los plazos máximos establecidos por la LCE para la entrega e instalación (2 meses) y recepción formal (1 mes). De alguna de las actas de recepción de los bienes suministrados se deduce que las entregas se produjeron en el mes de mayo de 1995, por lo que la demora, al menos en estos casos, es imputable al ISM, que incumplió lo dispuesto en el artículo 262, en relación con el 174, del Reglamento General de Contratación del Estado, lo que pudo haber dado lugar a la reclamación por parte del contratista del pago de intereses de demora. En todo caso, en las demoras no imputables al ISM, el Instituto no ejercitó sus facultades de resolución del contrato o imposición de penalidades al contratista o de concesión de prórrogas, lo que pone manifiesto un deficiente control de la ejecución del contrato por parte del Instituto.

5. En el expediente número CP 94/212, para la «Adquisición de dos sistemas de almacenamiento y recuperación de imágenes en disco óptico para el archivo general de expedientes», adjudicado a la empresa Honeywell Bull S.A. por 43 millones de pesetas, el ISM incumplió lo dispuesto en el artículo 4.b) de la Orden Ministerial de 17 de enero de 1986 que regulaba en el momento de tramitarse este expediente de contratación la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al haber adjudicado este concurso sin haber sometido previamente las ofertas de los licitadores al preceptivo informe técnico de la citada Comisión. Las ofertas tampoco fueron informadas por el Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

6. En el expediente RII-11/94, para «Alquiler y mantenimiento del *software* de base MVS/ESA para el equipo IBM 9121/210 de los Servicios Centrales», adjudicado por contratación directa a IBM S.A.E., por un importe de 32,6 millones de pesetas se aprecian las siguientes deficiencias:

a) El expediente fue tramitado por el ISM al amparo de lo dispuesto en el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, por el que se regulan los contratos de asistencia con empresas consultoras o de servicios, cuando a juicio de este Tribunal debió calificarse de contrato administrativo especial y regularse por analogía, en defecto de normativa específica, por la establecida para los contratos de suministro en la Ley de Contratos del Estado entonces vigente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.2 de la citada Ley que contempla expresamente esta posibilidad.

El ISM, en coherencia con la calificación que dio al contrato y dado que su presupuesto excedía de 10 millones de pesetas, debió exigir que el contratista acreditara estar debidamente clasificado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa para la realización del objeto del contrato, tal como se previó en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, en el que, sin embargo, no se especificó ni el grupo ni la categoría de la clasificación exigida. Esta exigencia de la clasificación fue omitida por el ISM.

b) El ISM fundamentó la adjudicación por contratación directa sin promoción de ofertas en la existencia de un único proveedor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247.1 del RGCE. El alquiler del *software* fue motivado en que se trataba del sistema operativo preciso para el funcionamiento de un ordenador IBM 9121/210 adquirido por la TGSS en 1993 y cuya instalación en el ISM debía completarse en mayo de 1994.

El alquiler del sistema operativo objeto de este contrato se extendió, mediante nuevas contrataciones efec-

[40] Los artículos 101, 103 y 104 del RGCE no contradicen esta interpretación, como sostiene el ISM en el trámite de alegaciones, pues se refieren a la adjudicación mediante subasta, en la que la oferta económica es la única que cabe tener en cuenta en el acto público. Otra interpretación sería, a juicio de este Tribunal, contraria a los principios de transparencia, igualdad, no discriminación y libre concurrencia que deben informar la contratación administrativa.

[41] En el trámite de alegaciones, el ISM afirma que las características técnicas cuyo cumplimiento no exigieron los técnicos al valorar las ofertas no eran esenciales, en tanto que sí lo eran aquellas cuyo cumplimiento exigieron con todo rigor. Sin embargo, lo cierto es que tanto unas como otras características habían sido definidas en el Pliego de prescripciones técnicas como condiciones mínimas de los equipos informáticos objeto del contrato, sin que se hubiera definido ninguna de las citadas características como esencial.

tuadas por procedimiento negociado al amparo de lo dispuesto en el artículo 183.c) de la LCAP, a los ejercicios de1996 (expediente 18/95, adjudicado en 44,1 millones de pesetas), de 1997 (expediente 9/96, adjudicado en 47,1 millones de pesetas), de 1998 y 1999 (expediente 272/97, adjudicado en 95,7 millones de pesetas), si bien el ISM rescindió el último contrato, con la conformidad del contratista, con efectos de 1 de enero de 1999, debido a que la TGSS contrató a partir de esa fecha el arrendamiento del software de base en los entornos SO/390 y VSE con carácter general para todos los sistemas corporativos de la Seguridad Social, incluyendo el que era objeto de estos contratos.

La tramitación separada de estos contratos y del correspondiente a la adquisición por la TGSS del ordenador IBM es una muestra de la cautividad a que se ha hecho referencia en el epígrafe 3.5 anterior. La TGSS y el ISM debieron tramitar conjuntamente la contratación de la totalidad del sistema informático, incluyendo en un sólo expediente tanto la adquisición del *hardware* como la del sistema operativo necesario para su mantenimiento, procedimiento más acorde con lo dispuesto en la cláusula 3 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, con lo dispuesto en el artículo 21 de la propia Ley de Contratos del Estado y, en todo caso, con los principios de transparencia, publicidad y libre concurrencia que informan la contratación administrativa.

7. El contrato 235/97, para el «Suministro de 240 ordenadores personales», fue adjudicado a la empresa Informática El Corte Inglés S.A (IECISA) en 50,2 millones de pesetas, mediante procedimiento negociado al amparo de lo dispuesto en el artículo 183.g) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que prevé la utilización del procedimiento negociado sin publicidad para los suministros de bienes cuya uniformidad haya sido declarada por el Director General de Patrimonio del Estado para su utilización común por la Administración, previo concurso de determinación de tipo celebrado de forma independiente. Sin embargo, en este expediente no consta la existencia de dicha declaración de necesaria uniformidad ni puede considerarse cumplido dicho requisito con la mera inclusión de los bienes objeto del contrato en el catálogo del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 184 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Conviene destacar que , en lugar de adquirir el bien incluido en el correspondiente catálogo a través de la Dirección General de Patrimonio, como preceptúa el artículo 184 de la LCAP, el ISM contrató directamente el suministro con apoyo en unas Recomendaciones de procedimiento de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para informar la contratación de sistemas informáticos de carácter no singular, de fecha 20 de mayo de 1994. Se trata de un procedimiento que permite agilizar la adquisición de estos bienes y obtener mejoras significativas sobre los precios de catálogo, filosofía que este Tribunal no puede sino compartir. Sin embargo, este Tribunal considera que este procedimiento no encuentra acomodo legal ni en el artículo 184 de la LCAP ni en su disposición adicional tercera produciéndose un conflicto de legalidad que debe resolverse a través de una norma de rango adecuado, legal o reglamentario (como autoriza el propio artículo 184 de la LCAP), pero no por medio de unas «Recomendaciones» que carecen de rango suficiente así como de valor y eficacia normativos.

8. En 2 contratos celebrados por el ISM, en 1994 y 1997 respectivamente, para el suministro de simuladores del sistema mundial de socorro y seguridad marítimos, adjudicados mediante concurso público a la empresa Sainsel Sistemas Navales S.A., el ISM omitió someterlos a los preceptivos informes de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y de la Comisión Ministerial de Informática, al haber estimado que por su carácter de instrumentos de ayuda a la enseñanza y sin perjuicio de contener elementos informáticos, no eran bienes de naturaleza informática. Sin embargo, a juicio de este Tribunal, los citados bienes contienen suficientes elementos que contribuyen a hacerlos subsumibles, en principio, en el concepto de «sistemas o equipos para el tratamiento de la información» definido en el artículo 174 de la LCAP y en la cláusula 1 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, por lo que este Tribunal considera que ambos expedientes debieron elevarse a la GISS y a la CMI, para que, como órganos especializados en la materia, fueran ellos los que mediante la emisión de los correspondientes informes determinaran el carácter informático o no de los bienes objeto de la contratación.

4. El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la contratación informática

En el presente apartado se consignan los resultados del análisis de los planes y proyectos informáticos y de la contratación de objeto informático del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) incluidos en el ámbito material y temporal de esta Fiscalización, precedidos de una breve descripción de la naturaleza, funciones, esquema orgánico y competencias en materia de contratación de esta Entidad.

4.1 Naturaleza y funciones del IMSERSO

El actual Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) fue creado como Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, como Entidad Gestora de la Seguridad Social con personalidad jurídica, para gestionar los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social. Durante el período que comprende la presente fiscalización (1994 al primer semestre de 1998), el INSERSO estuvo adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales hasta que, por Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, sus competencias fueron asumidas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) pasó a denominarse Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) y se le atribuyeron las competencias de gestión de las pensiones de invalidez y jubilación en sus modalidades no contributivas, así como de los servicios complementarios de las prestaciones de la Seguridad Social para personas mayores y personas con discapacidad, el seguimiento y desarrollo del Plan Gerontológico y del Plan de acción para personas con discapacidad, dentro de las competencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y la asistencia técnica a los programas de cooperación internacional en el ámbito de mayores y discapacitados. Asimismo, al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales le compete la asistencia a las migraciones interiores, la promoción e integración social de los migrantes, la asistencia a los solicitantes de asilo y la promoción e integración social de los refugiados y desplazados.

El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales es un ente público dotado de personalidad jurídica, y está adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Asuntos Sociales.

4.2 Esquema orgánico del IMSERSO

La estructura orgánica y competencias del Instituto Nacional de Servicios Sociales fueron establecidas inicialmente mediante el Real Decreto 1856/1979 de 30 de julio, modificado por el Real Decreto 1433/1985, de 1 de agosto, y completadas por el Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, que suprimió el Instituto Nacional de Asistencia Social y atribuyó al INSERSO algunas de las funciones del Organismo autónomo extinguido.

Posteriormente, la estructura del Instituto Nacional de Servicios Sociales se estableció en el Real Decreto 1888/1996, de 2 de agosto de 1996, de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, hasta su transformación en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales efectuada por el citado Real Decreto 140/1997, de 31 de enero.

El IMSERSO, y anteriormente el INSERSO, se estructura en los siguientes órganos:

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

a) El Consejo General.
b) La Comisión Ejecutiva.
c) En el ámbito periférico, las Comisiones Ejecutivas Provinciales.

2. Órganos de dirección y gestión:

a) Dirección General, que asume las competencias de planificación, control e inspección de las actividades del Instituto para el cumplimiento de sus fines. El Director General del Instituto ostenta la representación legal del mismo y es nombrado y separado libremente de su cargo por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.
b) Secretaría General y Subdirecciones Generales.

Las Subdirecciones Generales, hasta la transformación operada como consecuencia del Real Decreto 140/1997, fueron las siguientes:

— Subdirección General de Administración y Análisis Presupuestario.
— Subdirección General de Gestión.
— Subdirección General de Servicios Técnicos.

Tras el citado Real Decreto 140/1997, las Subdirecciones generales pasaron a ser las siguientes:

— Subdirección General de Promoción Social de la Migración y de Programas para Refugiados.
— Subdirección General del Plan Gerontológico y Programas para Mayores.
— Subdirección General del Plan de Acción y Programas para Personas con Discapacidad.

c) Las Direcciones Provinciales son los órganos encargados de la gestión del Instituto en el ámbito provincial.

4.3 Órganos de contratación del IMSERSO

El Director General del Instituto Nacional de Servicios Sociales, primero, y del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, a partir de la transformación operada en virtud del Real Decreto 140/1997, es el órgano de contratación del Instituto, pero tiene limitada su competencia por la necesidad de autorización ministerial o del Consejo de Ministros para la celebración de contratos que excedan de determinadas cuantías (150 millones de pesetas o 2000 millones respectivamente) o en los que concurran determinadas circunstancias, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 37/1988, en el artículo 95 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en el artículo 12 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como se ha señalado anteriormente en el epígrafe 3 de la Sección III del presente Informe.

La autorización ministerial para contratar ha estado delegada, a partir de la reestructuración de los Departamentos ministeriales efectuada mediante el Real Decreto 758/1996, en el Subsecretario de Traba-

jo y Asuntos Sociales (Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 21 de Mayo de 1.996), sin que hubiera sido objeto de delegación hasta ese momento.

Las Órdenes de 2 de abril de 1992 y de 17 de marzo de 1994, del Ministerio de Asuntos Sociales y, posteriormente, la Orden de 21 de Mayo de 1.996, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (modificada por Orden de 12 de marzo de 1997) aprobaron las siguientes delegaciones del Director General del INSERSO, aplicables a la contratación de contenido informático, en los siguientes órganos subordinados:

1. En el Subdirector General de Administración y Análisis Presupuestario del INSERSO y, posteriormente, en el Secretario General del IMSERSO[42], las atribuciones relativas a la contratación, así como las de ordenación de inicio del expediente, aprobación del proyecto y adjudicación de los contratos que, por su cuantía, requieran autorización previa. Se exceptúan las atribuciones delegadas a otros órganos.
2. En los Directores Provinciales, la celebración de los contratos que deban imputarse a créditos presupuestarios habilitados a los centros de gestión de la respectiva Provincia, con las siguientes limitaciones: a) Obras y suministros de cuantía inferior a 20 millones de pesetas (se excluye de la delegación la facultad de aprobación del proyecto) y, b) Los demás contratos de naturaleza administrativa de cuantía inferior a 10 millones de pesetas (se excluye la aprobación de los proyectos de obras).
3. En los directores de los Centros de Gestión Descentralizada: las mismas competencias que a los Directores Provinciales, cuando en la provincia no exista Dirección Provincial del IMSERSO.

[42] La Subdirección General de Administración y Análisis Presupuestario fue suprimida por Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, atribuyéndose las funciones que tenía atribuidas a la Secretaría General del IMSERSO. Por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 12 de marzo de 1997 fue aprobada la delegación en el Secretario General del IMSERSO de las atribuciones de contratación del Director General del IMSERSO que previamente habían estado delegadas en el Subdirector General de Administración y Análisis Presupuestario.

Por último, resulta de aplicación al IMSERSO la disposición adicional tercera de la LCAP, que atribuye a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social la competencia para la adquisición de los equipos y sistemas para el tratamiento de la información, salvo en los casos en que esté prevista la adquisición centralizada.

4.4 Planes y proyectos informáticos del IMSERSO

El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales ha manifestado a este Tribunal de Cuentas que durante el período que comprende esta fiscalización no elaboró Planes y Proyectos informáticos y que, por tanto, no ha presentado ningún Plan o Proyecto de contenido informático a informe y aprobación de la Comisión Ministerial de Informática. En consecuencia las actuaciones de contenido informático realizadas por el IMSERSO (y antes por el INSERSO) carecieron de una adecuada planificación previa, debidamente formalizada, en perjuicio de los principios de eficacia, eficiencia y economía. Las actuaciones del IMSERSO con contenido informático se plasmaron únicamente en unos documentos anuales de «Prioridades, objetivos y actuaciones del IMSERSO», aprobados por el Consejo General de este Instituto.

El IMSERSO, al haber realizado actuaciones de contenido informático, y en particular al haber celebrado contratos de contenido informático al margen de planes y proyectos preestablecidos, ha incumplido lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Asuntos Sociales de 26 de enero de 1989, por la que se crea la Comisión Ministerial de Informática de éste Departamento, y la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de septiembre de 1996 que vinculan necesariamente la contratación informática a «necesidades e iniciativas contempladas en los correspondientes planes de sistemas de tecnologías de la información y comunicaciones».

Por otra parte, los datos de ejecución presupuestaria de los conceptos/subconceptos de gasto de contenido inequívocamente informático, correspondientes a los ejercicios 1994 a 1998, se muestran en el siguiente cuadro número 40.

Cuadro núm. 40
Ejecución presupuestaria en materia informática del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales

Ejercicio	Concepto / subconcep. Presupuest.	Crédito inicial (miles pts.)	Modificaciones (miles pts.)	Créditos finales (miles pts.)	Obligaciones reconocidas (miles pts.)	% obligaciones reconocidas /créditos finales
1994	*206*	*20.000*		*20.000*	*17.524*	87,62
	216	*77.940*		*77.940*	*65.909*	84,56
	220.2	*22.045*	*2.000*	*24.045*	*49.776*	207,01
	626	*42.000*		*42.000*	*23.627*	56,25
	636	*40.000*		*40.000*	*1.641*	4,10
	Total 1994:	***201.985***	***2.000***	***203.985***	***158.477***	**77,69**
1995	*206*	*0*		*0*	*870*	
	216	*78.395*		*78.395*	*93.847*	119,71
	220.2	*33.774*		*33.774*	*47.278*	139,98
	626	*80.000*		*80.000*	*107.636*	134,55
	636	*40.000*		*40.000*	*3.431*	8,58
	Total 1995:	***232.169***	***0***	***232.169***	***253.062***	**108,99**
1996	*206*	*0*		*0*	*1.296*	
	216	*78.395*	*(12.932)*	*65.643*	*81.317*	123,88
	220.2	*33.774*	*(7.504)*	*26.270*	*16.503*	62,82
	626	*80.000*		*80.000*	*22.605*	28,26
	636	*40.000*		*40.000*	*1.885*	4,71
	Total 1996:	***232.169***	***(20.436)***	***211.913***	***123.606***	**58,32**
1997	*206*	*110.000*	*(55.500)*	*54.500*	*36.765*	67,46
	216	*79.333*	*0*	*79.333*	*71.989*	90,74
	220.2	*34.358*	*0*	*34.358*	*15.835*	46,09
	227.82	*0*	*0*	*0*	*0*	
	626	*22.000*	*0*	*22.000*	*75.940*	345,18
	636	*30.000*	*0*	*30.000*	*47.564*	158,55
	Total 1997:	***275.691***	***(55.500)***	***220.191***	***248.093***	**112,67**
1998	*206*	*84.660*		*84.660*	*44.601*	52,68
	216	*83.079*	*154*	*83.233*	*48.364*	58,11
	220.2	*26.622*	*3.720*	*30.342*	*20.587*	67,85
	227.82	*0*		*0*	*32.046*	
	626	*106.000*		*106.000*	*96.001*	90,57
	636	*64.000*	*(30.000)*	*34.000*	*10.592*	31,15
	Total 1998:	***364.361***	***(26.126)***	***338.235***	***252.191***	**74,56**
	TOTALES IMSERSO:	***1.306.375***	***(99.882)***	***1.206.493***	***1.035.429***	**85,82**

Estos datos ponen de manifiesto que las obligaciones reconocidas durante los años 1994 a 1998 han representado el 85,82 por 100 de los créditos finales aprobados en dichos conceptos/subconceptos de gasto, con una desviación global respecto de los créditos finales concedidos del 14,18 por 100. Destaca, por el bajo nivel de ejecución presupuestaria el ejercicio de 1996, en el que sólo se ejecutó el 58,32 por 100 de los créditos concedidos.

Conviene significar que esta desviación global del 14,18 por 100 resulta de las importantes desviaciones, tanto positivas como negativas, producidas en cada uno de los conceptos/subconceptos de gasto considerados, compensando las negativas de unos conceptos de gasto con las positivas experimentadas por otros. Sin esta compensación de las desviaciones negativas con las positivas, resultaría un índice de desviación del 52,84 por 100, obtenido en la forma descrita en el epígrafe 5 de la Sección III de este Informe, evidenciando deficiencias en la planificación presupuestaria de los proyectos informáticos y de las previsiones de contratación derivadas de ellos.

4.5 Análisis de la contratación del IMSERSO

La muestra de la contratación del Instituto de Migraciones y Servicio Sociales, objeto de esta Fiscalización Especial, está constituida por 6 expedientes (1,3 por 100 de los 462 expedientes de contratación que integran la totalidad de la muestra), con un gasto de 381,1 millones de pesetas. La distribución de los contratos se refleja en el cuadro número 41, en el que figura la distribución de los 6 expedientes por ejercicios presupuestarios, tipos de contratos y formas de adjudicación, y en los cuadros 42, 43 y 44, en los que se efectúa, separadamente, el desglose por ejercicios presupuestarios, tipos de contratos y formas de adjudicación, respectivamente. Debe insistirse en que la totalidad de los datos se refieren exclusivamente a los expedientes de contratación incluidos en la muestra fiscalizada y no al gasto total de contenido informático del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Debe significarse también que, habida cuenta del pequeño número de contratos celebrados por el IMSERSO incluidos en la muestra fiscalizada, comparado con el de otras entidades y condicionado por su menor nivel de gasto, los datos contenidos en los cuadros y gráficos que siguen tienen más valor descriptivo de la composición de la muestra que estadístico.

Cuadro 41
CONTRATOS INFORMÁTICOS DEL INSTITUTO DE MIGRACIONES Y SERVICIOS SOCIALES FISCALIZADOS

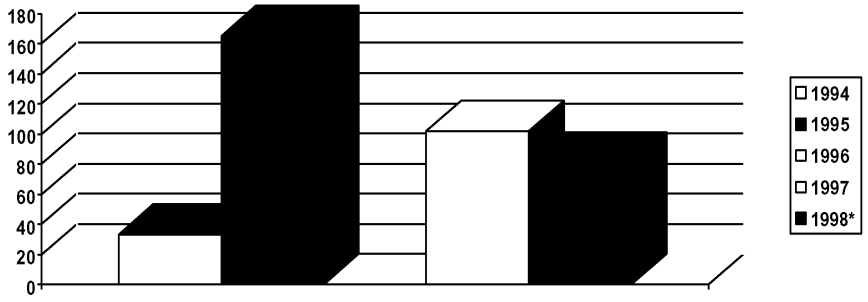
Naturaleza	Forma	1994				1995				1996				1997				1998 (1 SEMESTRE)				TOTALES			
Contrato	Adjudicación	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Asistencia	Concurso	1	100	33.000.000	100	1	100	165.156.313	100	1	100	0	100	1	100	54.499.660	100	1	100	81.011.249	100	5	100	333.667.222	100
	Negociado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Modificado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Prórroga	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total asistencia		1	20	33.000.000	10	1	20	165.156.313	50	1	20	0	0	1	20	54.499.660	16	1	20	81.011.249	24	5	83	333.667.222	88
Suministros	Concurso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Negociado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	47.463.268	100	-	-	-	-	1	100	47.463.268	100
	Modificado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total suministros		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	47.463.268	100	-	-	-	-	1	17	47.463.268	12
TOTAL		1	17	33.000.000	9	1	17	165.156.313	43	1	17	0	0	2	32	101.962.928	27	1	17	81.011.249	21	6	100	381.130.490	100

El cuadro número 42 y el gráfico número 21 muestran la distribución de los contratos de la muestra por ejercicios presupuestarios debiendo significarse que el único expediente de contratación correspondiente a 1997 fue declarado desierto.

Cuadro núm. 42
Distribución, por ejercicios presupuestarios, de los contratos del IMSERSO incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

EJERCICIO PRESUPUESTARIO	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
1994	1	16,67	33.000.000	8,66
1995	1	16,67	165.156.313	43,33
1996	1	16,67	0	0
1997	2	33,32	101.962.928	26,75
1998 (1 sem.)	1	16,67	81.011.249	21,26
Total	**6**	**100,00**	**381.130.490**	**100,00**

Gráfico nº 21
Distribución del gasto del IMSERSO fiscalizado por ejercicios presupuestarios
(en millones de ptas.)

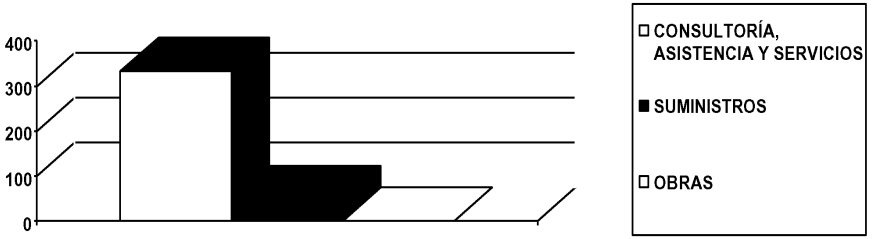


La distribución de los contratos de la muestra por tipo de contrato pone de manifiesto que el IMSERSO ha destinado la mayor parte del gasto, el 87,5 por 100 a contratos de consultoría y asistencia y de servicios, que en su mayor parte corresponden a contratos de mantenimiento de los sistemas y equipos informáticos del IMSERSO. En la muestra sólo figura 1 contrato de suministros, que representa el 12,45 por 100 del gasto, en tanto que la muestra fiscalizada no ha incluido ningún contrato de obras. El cuadro 43 y el gráfico 22 muestran dicha distribución.

Cuadro núm. 43
Distribución, por tipo de contrato, de los contratos del IMSERSO incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

TIPO DE CONTRATO	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
SUMINISTROS	1	16,67	47.463.268	12,45
CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS	5	83,33	333.667.222	87,55
OBRAS	-	-	-	-
Total	**6**	**100,00**	**381.130.490**	**100,00**

Gráfico núm. 22
Distribución del gasto del IMSERSO fiscalizado por tipos de contratos
(en millones de ptas.)



El cuadro número 44 y los gráficos números 23 y 24 muestran la distribución de los contratos del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales incluidos en la muestra atendiendo a las formas de adjudicación utilizadas. El concurso ha sido el sistema normal de adjudicación, habiéndose utilizado en el 83,33 por 100 de los expedientes, representando el 87,55 por 100 del gasto. En cambio, sólo uno de los expedientes de contratación, que supuso el 12,45 por 100 del gasto del IMSERSO, se adjudicó mediante procedimiento negociado, al tratarse de una adquisición a través del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Cuadro núm. 44
Distribución, por formas de adjudicación, de los contratos del IMSERSO incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

FORMA DE ADJUDICACIÓN	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
SUBASTA	-	-	-	-
CONCURSO	5	83,33	333.667.222	87,55
CONTR.DIRECTA/ PROCEDIMTº. NEGOCIADO	1	16,67	47.463.268	12,45
PRÓRROGA	-	-	-	-
MODIFICADO	-	-	-	-
Total	6	100,00	381.130.490	100,00

Gráfico núm. 23
Distribución del número de contratos del IMSERSO según la forma de adjudicación

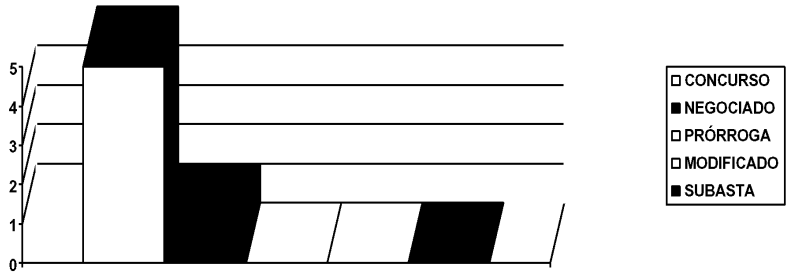
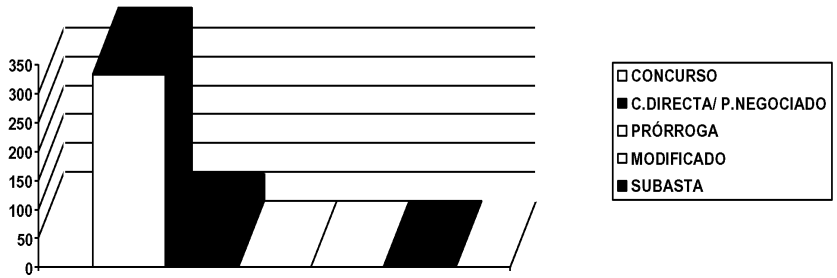


Gráfico núm. 24
Distribución del gasto del IMSERSO según formas de adjudicación (en millones de ptas.)

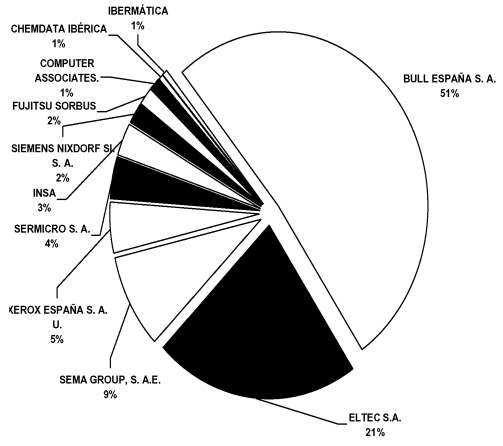


Finalmente, se han analizado los contratos en función de sus adjudicatarios, resultando que, en el IMSERSO, una sola empresa, Bull España S.A., ha resultado adjudicataria del 51,32 por 100 del gasto representado por la totalidad de los contratos incluidos en la muestra fiscalizada (6 contratos por importe de 381 millones de pesetas). Conviene señalar que de los 6 expedientes de contratación integrantes de la muestra fiscalizada, derivan 23 adjudicaciones al haberse dividido tres expedientes en varios lotes. En el cuadro número 45 y en el gráfico 25 se refleja la distribución de las adjudicaciones.

Cuadro núm.45
Resumen de adjudicatarios de los contratos de la muestra fiscalizada
INSTITUTO DE MIGRACIONES Y SERVICIOS SOCIALES

RAZON SOCIAL	Importe adjudicado (millones pesetas)	% sobre total importe adjudicado	Nº contratos adjudicados	% sobre total nº contratos adjudicados	Importe medio (millones pesetas)	Concentración	
						Nº empr.	% gasto acumulado
BULL ESPAÑA S. A.	196	51,32	7	30,43	28	1	51,32
ELTEC, S.A.	84	21,97	2	8,70	42	2	73,29
SEMA GROUP, S. A.E.	33	8,66	1	4,35	33	3	81,95
XEROX ESPAÑA S. A. U.	18	4,72	3	13,04	6	4	86,67
SERMICRO S. A.	15	4,05	1	4,35	15	5	90,72
INGENIERIA DE SISTEMAS Y SERVICIOS S. A.	12	3,22	1	4,35	12	6	93,94
SIEMENS NIXDORF SISTEMAS DE INFORM. S. A.	7	1,94	2	8,70	4	7	95,88
FUJITSU SORBUS, S. A.	7	1,83	3	13,04	2	8	97,71
COMPUTER ASSOCIATES.	4	1,15	1	4,35	4	9	98,86
CHEMDATA IBÉRICA	2	0,59	1	4,35	2	10	99,44
IBERMÁTICA	2	0,56	1	4,35	2	11	100,00
Totales:	381	100,00	23	100,00	17	12	

Gráfico nº 25
Distribución del gasto total por adjudicatarios



4.5.1 Contratos de obras del IMSERSO

Ninguno de los contratos integrantes de la muestra de contratos analizada en esta Fiscalización especial corresponde a obras, con contenido informático, realizadas por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

4.5.2. Contratos de consultoría y asistencia y de servicios del IMSERSO

La muestra de este tipo de contratos está formada por 5 expedientes de contratación de Consultoría y Asistencia y de Servicios, con un gasto de 333,6 millones de pesetas, y representa el 87,55 por 100 del gasto total generado por los contratos de la muestra celebrados por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

1. Debe señalarse en primer lugar, y con carácter general, que el IMSERSO no ha sometido los expedientes de contratación a informe de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS).

El IMSERSO ha justificado esta práctica, en informe de 30 de noviembre de 1998 emitido por el Jefe de Área de Informática del IMSERSO, remitido a este Tribunal por el Director General de dicha Entidad Gestora, en que «a partir de la creación del extinguido Ministerio de Asuntos Sociales en julio de 1988 y de la constitución de la Comisión Ministerial de Informática del mismo, el entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales, al no depender del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dejó de pertenecer al Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y a no someter a informe del mismo los expedientes relacionados con las tecnologías de la información».

A juicio de este Tribunal, la reseñada práctica ha sido contraria a lo dispuesto en las Órdenes Ministeriales de 8 de enero de 1980 y de 7 de mayo de 1981, reguladoras de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, como ha quedado expuesto con mayor detalle en el epígrafe 1.3.1. de la Sección III del presente Informe.

2. El IMSERSO ha sometido, con carácter general, los expedientes de contratación de contenido informático a los preceptivos informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), tanto respecto de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas como de las propuestas de adjudicación, dando con ello cumplimiento a lo establecido en el Real Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, y en el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo.

Esta actuación, que este Tribunal de Cuentas entiende correcta por ajustarse al ordenamiento jurídico vigente, contrasta con el criterio mantenido por las restantes Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social, así como por la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, contrario a considerar el carácter preceptivo de los Informes de la CIABSI.

Resulta significativo que el IMSERSO haya seguido sometiendo sus expedientes de contratación informática a los informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI) incluso después de haber sido adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, tras la reestructuración de los Departamentos ministeriales llevada a efecto en virtud del Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo y, consecuentemente, cuando el IMSERSO quedó incluido en el ámbito competencial de la Comisión Ministerial de Informática del citado Ministerio, que, como se ha dicho, mantiene un criterio contrario a considerar el carácter preceptivo de los informes de la CIABSI para el resto de las Entidades Gestoras y para la Tesorería General de la Seguridad Social.

En el epígrafe 1.2.2. de la Sección III del presente Informe de fiscalización se analiza esta práctica con mayor detalle y con carácter general.

3. En el expediente de contratación C.A. 51/1996, cuyo objeto era la prestación de «Asistencia técnica para el desarrollo de una aplicación informática para la creación y gestión de un banco de datos de entidades relacionadas con los servicios sociales», con un presupuesto de 14,9 millones de pesetas, la iniciación del expediente fue ordenada por el Director General del INSERSO el 10 de julio de 1996, fecha en la que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Asuntos Sociales ya habían sido unificados en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sin embargo, los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas habían sido redactados con anterioridad a esa reestructuración de los Departamentos Ministeriales y, por lo tanto, habían sido sometidos al preceptivo informe de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Asuntos Sociales, que emitió el 8 de abril de 1996 informe favorable, pero no al de la Comisión Ministerial de Informática del nuevo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Convocado el concurso, a la fase de licitación concurrió una sola empresa, Ibermática S.A., cuya oferta fue remitida por el INSERSO a la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales [43] para el preceptivo informe sobre las propuestas de adquisición. Este órgano colegiado informó entonces que la oferta cumplía técnicamente todas las exigencias del Pliego de prescripciones técnicas, no obstante lo cual la aplicación informática objeto del contrato debería desarrollarse en un lenguaje de programación (Adabas Natural), distinto del previsto en el Pliego de prescripciones técnicas, utilizado de forma estándar en los sistemas informáticos del anterior Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pero no así en los del extinguido Ministerio de Asuntos Sociales. La empresa, consultada por el INSERSO, rehusó desarrollar la aplicación bajo el nuevo lenguaje de programación (Adabas Natural) por requerir un mayor plazo de ejecución y tener un coste mayor y, como consecuencia, el Subdirector General de Administración y Análisis Presupuestario del INSERSO acordó el 27 de diciembre de 1996 declarar desierto el concurso.

A juicio de este Tribunal, el INSERSO, sin perjuicio de sus amplias facultades discrecionales para desistir del procedimiento de contratación o declarar desierto el concurso cuando razones de interés público debidamente justificadas en el expediente lo aconsejen, como ocurrió en este expediente, actuó en contra de los principios de publicidad y libre concurrencia al negociar con el único oferente la modificación de especificaciones técnicas sustanciales del objeto del contrato, por lo que la adjudicación del contrato, en el hipotético caso de que la empresa hubiera aceptado las nuevas especificaciones técnicas, habría constituido una infracción de las bases del concurso que habría viciado en forma esencial el acto de adjudicación [44].

4. En el expediente CP 151/1994, para la contratación del «Servicio de mantenimiento del parque informático del INSERSO durante los ejercicios de 1995 y 1996», adjudicado mediante concurso público en un importe total de 165,1 millones de pesetas, se produjeron las siguientes incidencias:

a) El expediente se inició en 1994, por el procedimiento de tramitación anticipada, a fin de que el plazo de ejecución del contrato comprendiera íntegramente los años 1995 y 1996. El acto público del concurso se celebró el día 21 de diciembre de 1994, tras lo cual el INSERSO recabó de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI) la emisión de sus preceptivos informes sobre las ofertas presentadas.

La Mesa de Contratación del INSERSO, tras recibir el informe emitido por la CIABSI el día 26 de enero de 1995, acordó el 7 de febrero de 1995 proponer la «adjudicación provisional» del contrato, dividido en 11 lotes, en favor de las empresas Bull España S.A. (lotes 1,2 3 y 4 por un importe global de 62 millones de pesetas), ICL España S.A. (lote 5, por 2,3 millones de pesetas), ELTEC S.A. (lotes 6 y 7, por 83,7 millones de pesetas), Chemdata Ibérica S.A. (lote 8, por 2,2 millones de pesetas), Rank Xerox Española S.A. (lote 9, por 7,9 millones de pesetas), Siemens Nixdorf S.A. (lote 10, por 4,7 millones de pesetas) y a Ibermática S.A. (lote 11, por 2,1 millones de pesetas). Conviene señalar que ni el Decreto 1005/1974 ni la Ley de Contratos de Estado (LCE), vigente en aquel momento, contemplaban respecto de los concursos públicos la doble adjudicación, provisional y definitiva, que sí estaba prevista para los contratos adjudicados mediante subasta. En los concursos públicos la actuación de la Mesa de contratación, tras la apertura de las proposiciones presentadas por los licitadores, se limitaba, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 36 de la LCE, a elevar las proposiciones, junto con el acta y las observaciones que estimara oportunas, al órgano de contratación, pero no estaba facultada para proponer «adjudicaciones provisionales».

Conforme con la propuesta de la Mesa de contratación, el Director General del INSERSO solicitó la preceptiva autorización ministerial para contratar, que fue concedida por la Ministra de Asuntos Sociales el día 10 de marzo de 1995. La Resolución por la que el Subdirector General de Administración y Análisis Presupuestario acordó por delegación la adjudicación, que improcedentemente se calificó de «definitiva», se produjo el 10 de marzo de 1995.

Los contratos con las empresas adjudicatarias se formalizaron en las siguientes fechas: con Bull España S.A., el 21 de marzo de 1995; con ICL España S.A., el 21 de abril de 1995; con ELTEC S.A, en 5 de abril de 1995; con Chemdata Ibérica S.A., el 17 de marzo de 1995; con Rank Xerox Española S.A., el 4 de abril de 1995; con Siemens Nixdorf S.A., el 10 de abril de 1995; y con Ibermática S.A., el 23 de marzo de 1995. En todos los contratos se consignó como plazo de ejecución del servicio de mantenimiento el período comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de diciembre de 1996.

Posteriormente, todas las empresas facturaron el importe del mantenimiento correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero de 1995 y la fecha en que cada una de ellas formalizó el contrato, y el INSERSO las abonó en su integridad, sin descuento alguno, constando en ellas la conformidad del Jefe de Area de Informática del INSERSO.

De acuerdo con todo ello se deduce una deficiente planificación de la contratación que condujo a que unos contratos, cuya ejecución debió iniciarse el 1 de enero de 1995, no fueran formalizados sino hasta 3 y 4 meses después (entre marzo y abril de 1995).

A pesar de este retraso, y como se ha anticipado, el INSERSO abonó servicios prestados por estas empresas desde el 1 de enero de 1995 hasta la fecha de formalización de los contratos, abono que debe calificarse como pago indebido toda vez que los servicios prestados entre el 1 de enero de 1995 y el 10 de marzo de 1995 (fecha de adjudicación de los contratos), carecían

[43] Conviene insistir en que los Pliegos habían sido informados por la CMI del Ministerio de Asuntos Sociales, pero que en el momento en que se recabó por el INSERSO el preceptivo informe sobre la oferta presentada al concurso, esa Comisión Ministerial había sido sustituida por la del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, tras la reestructuración de los departamentos ministeriales operada por Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo.

[44] En contra de lo que manifiesta la Entidad en trámite de alegaciones, la actuación del IMSERSO, al negociar una modificación substancial de los pliegos con la empresa que había realizado la única oferta, fue contraria a los principios de publicidad y concurrencia con independencia de que tales negociaciones no fructificaran.

de cobertura contractual alguna. En consecuencia, estos pagos indebidos pueden ser constitutivos de un supuesto de responsabilidad contable en los términos previstos por los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, en el caso de que las mismas empresas adjudicatarias de este concurso público hubieran prestado efectivamente el servicio de mantenimiento entre el 1 de enero de 1995 y la fecha en que cada una de ellas formalizó cada contrato [45], el INSERSO habría actuado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido tanto por la normativa contractual como por la presupuestaria para la adquisición de bienes y servicios, determinando su nulidad de pleno derecho. Este supuesto evidenciaría que el expediente de contratación CP 151/1994 no habría venido sino a dar cobertura formal a una relación previa de hecho, constituida al margen del procedimiento de contratación y por tanto de la legalidad.

b) En la cláusula 7 del Pliego de cláusulas administrativas particulares el INSERSO exigió a los licitadores la presentación de documentación distribuida en tres sobres, conteniendo, el primero, la documentación acreditativa de la personalidad y capacidad de la empresa, el segundo la oferta económica y, el tercero, la documentación y referencias técnicas (este último incluía documentación acreditativa de aspectos constitutivos de la oferta distintos de los estrictamente económicos). El sobre correspondiente a la oferta económica fue el único cuya apertura se reservó al acto público de la licitación; no así el correspondiente a la documentación técnica que, como se ha señalado, incluía también aspectos de la oferta. Con ello el INSERSO vulneró el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, que establece el artículo 31 de la LCE y los artículos 99 y siguientes del RGCE, secreto que, a juicio de este Tribunal, abarca todos los aspectos susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios de adjudicación establecidos, y no sólo la oferta económica.

c) En la cláusula 9.3 del Pliego de cláusulas administrativas particulares se fijaron como criterios para la adjudicación el precio, el plazo de ejecución, el coste de utilización y rentabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 del RGCE. Sin embargo, para la valoración de las proposiciones se utilizó el método SSD-CIABSI, desarrollado por la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos, en el que se incluían criterios de adjudicación distintos de los preestablecidos en la citada cláusula 9.3 del Pliego, por lo que el INSERSO infringió las bases del concurso, viciando el acto de adjudicación de forma que pudo determinar su anulabilidad.

[45] En su escrito de alegaciones, el Director General del IMSERSO pone de manifiesto que, efectivamente, las empresas adjudicatarias del contrato CP-151/94, iniciaron la ejecución del contrato el 1 de enero de 1995.

d) Debe señalarse, además, que entre los criterios no previstos en el Pliego valorados con el procedimiento SSD-CIABSI se incluyeron los referentes a las características y experiencia de las empresas licitadoras, práctica que se repite en otros contratos de la muestra de la contratación del IMSERSO fiscalizada, contraviniendo tanto lo dispuesto en la Ley de Contratos del Estado (LCE), en los contratos sujetos a esta Ley, y lo dispuesto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), respecto de los contratos adjudicados bajo su vigencia.

En efecto, en lo que a los contratos sujetos a la Ley de Contratos del Estado se refiere, de la interpretación sistemática de sus artículos 9.7 (que exigía a las empresas acreditar su solvencia económica, financiera y técnica como requisito de la facultad para contratar con la Administración), 109 (que regulaba los medios para que las empresas acreditaran su capacidad económica, financiera y técnica) y 87 (que exigía el establecimiento en el Pliego de cláusulas administrativas particulares de los criterios que debían ser tenidos en cuenta en la adjudicación), y de acuerdo con las Directivas comunitarias sobre la materia (Directivas 77/62/CEE, 93/36/CEE y posteriormente 97/52/CEE, respecto de los contratos de suministro), se deduce que la experiencia y características de las empresas son elementos acreditativos, por si solos o en unión de otros posibles, de la solvencia técnica o profesional que el artículo 15 de la misma Ley exige para poder contratar con la Administración —artículo que prescribe, además, la sustitución de este requisito por la correspondiente clasificación en los casos en que sea exigible— por lo que es improcedente la valoración posterior de dicho aspecto entre los criterios objetivos de adjudicación previstos en el artículo 87 LCAP, los cuales deben referirse exclusivamente a la prestación en sí misma considerada.

A la misma conclusión debe llegarse de la interpretación conjunta de los artículos 15, 16, 17, 18 y 87 de la LACP, de los que se desprende con claridad que los criterios objetivos de adjudicación deben referirse en todo caso a la prestación en si misma considerada, y que todo aquello que, como la experiencia, forma parte de la solvencia de las empresas debe ser tenido en cuenta, como requisito de capacidad para contratar, en la fase de admisión de las empresas a la licitación, previa a la valoración de las ofertas.

Esta práctica no es, en definitiva, acorde con la legislación vigente en el período fiscalizado y fácilmente puede derivar en una efectiva restricción de la libre concurrencia, máxime si, como sucede en ocasiones, se priman las anteriores relaciones contractuales entre el licitador y el órgano de contratación.

5. El expediente de contratación CA 188/1996, cuyo objeto fue la contratación de los «Servicios de mantenimiento de los equipos informáticos del IMSERSO durante los años 1997 y 1998», fue adjudicado por concurso abierto a 4 empresas, con un importe total de adjudicación de 57,2 millones de pesetas. Los Pliegos de cláusulas administrativas particulares contemplaban un plazo de ejecución comprendido entre el 1 de marzo de 1997 y el 31 de marzo de 1998 y así se consignó en los contratos pese a que su adjudicación se produjo con posterioridad a esa fecha, el 26 de mayo de 1997, y su formalización tuvo lugar el 3 de julio de 1997. Consta en el expediente una Resolución de 16 de febrero de 1998 mediante la cual el Secretario General del IMSERSO modificó la Resolución de adjudicación de los contratos, estableciendo como plazo de vigencia el período comprendido entre el 1 de junio de 1997 y el 30 de junio de 1998, dando lugar a las correspondientes addendas a los contratos firmadas con los adjudicatarios. La actuación del IMSERSO, supuso en la práctica una prórroga del contrato (del 31 de marzo al 30 de junio de 1998) adoptada unilateralmente por el IMSERSO no prevista en el contrato y al margen del procedimiento.

Las empresas adjudicatarias, al contrario de lo sucedido en el expediente analizado en el apartado 3 anterior, no facturaron ni les fueron abonados servicios anteriores a la fecha de adjudicación. Sin embargo, debe ponerse de manifiesto que el IMSERSO incumplió lo dispuesto en el artículo 55.4 de la LCAP, que prohibe iniciar la ejecución de los contratos antes de su formalización.

El IMSERSO incumplió lo dispuesto en el artículo 94 de la LCAP al no haber publicado en el DOCE las adjudicaciones producidas como resultado de la licitación.

En este expediente se produjeron retrasos en el pago de 14 de las certificaciones de servicios prestados, debidamente facturados por los contratistas, sin que el IMSERSO abonara los correspondientes intereses de demora, con incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 100.4 de la LCAP.

6. El expediente de contratación para el «Servicio de mantenimiento de los equipos informáticos del IMSERSO durante el período 1998-2000», fue adjudicado por concurso abierto, dividido en varios lotes, con un importe total de adjudicación de 91,6 millones de pesetas. Los Pliegos de cláusulas administrativas particulares fijaron un plazo de ejecución de 24 meses, comprendido entre el 1 de abril de 1998 y el 31 de marzo de 2000. La fecha prevista para el inicio de la ejecución (1 de abril de 1998) era congruente con la fecha inicial de terminación del anterior contrato para el mantenimiento de los equipos informáticos (31 de marzo de 1998). No obstante, como se ha indicado en el punto 5 anterior, aquél contrato fue prorrogado hasta el 30 de junio de 1998 lo que motivó que la Mesa de contratación, según consta en el acta de la sesión celebrada el 1 de junio de 1998, determinara que la ejecución del contrato comenzara el 1 de julio de 1998, estipulándose en los contratos como plazo de ejecución el comprendido entre esta última fecha y el 30 de junio de 2000. La actuación de la Mesa de contratación supuso una alteración de las bases del concurso, realizada además por un órgano que carecía de las facultades de interpretación y modificación de los contratos que el artículo 60 de la LCAP atribuye exclusivamente al órgano de contratación (en este caso el Secretario General del IMSERSO por delegación), que pudo desvirtuar las condiciones en que se produjo la licitación y viciar de nulidad del procedimiento.

Todo lo anterior, junto con las incidencias relativas a los plazos de ejecución producidas en los dos contratos analizados en los apartados anteriores, pone de manifiesto una defectuosa preparación de los contratos, de especial trascendencia en unos contratos que, como los de mantenimiento analizados, deberían sucederse en el tiempo sin solución de continuidad, independientemente de quienes resulten ser los contratistas adjudicatarios en cada período. Por ello, y dado que sus fechas de inicio y final son conocidas y previsibles por el órgano de contratación los expedientes deben ser tramitados con antelación suficiente para garantizar esa continuidad.

7. En el expediente de contratación CP 97/1994, cuyo objeto fue el «Servicio de desarrollo del sistema integrado de asilo y refugio (SIGAR)», adjudicado el 21 de noviembre de 1994, mediante concurso público, a la empresa Sema Group S.A.E., con un importe de 33 millones de pesetas, se produjeron las siguientes incidencias:

a) Al igual que en el expediente CP 151/1994, analizado en el apartado 3 anterior, el INSERSO vulneró el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, que establece el artículo 31 de la LCE y los artículos 99 y siguientes del RGCE, al exigir que aspectos constitutivos de las proposiciones presentadas por los licitadores y sujetas a valoración se incluyeran en un sobre de apertura previa al acto público de licitación.

b) Asimismo, el INSERSO también contravino la normativa vigente, al establecer en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, como criterios de valoración, algunos criterios que hacían referencia a las características y experiencia de las empresas y no al contenido estricto de la prestación, como también sucedió en el expediente CP 151/1994 analizado en el anterior apartado 4 de este mismo epígrafe.

c) Se trata de un expediente de contratación plurianual, distribuido en 2 anualidades, de 19,8 millones de pesetas la de 1994 y de 13,2 millones de pesetas la correspondiente al ejercicio 1995. El plazo de ejecución se fijó en un máximo de 7 meses a partir de la formalización del contrato, que tuvo lugar el 9 de diciembre de 1994. En los Pliegos se estableció que el importe de la adjudicación se abonaría en tres plazos (30 por

100, 30 por 100 y 40 por 100) coincidentes cada uno de ellos con la finalización de las tres fases en las que se dividió la ejecución del proyecto.

No obstante lo anterior, el 22 de diciembre de 1994, sólo trece días después de formalizado el contrato, la empresa adjudicataria emitió la primera factura por el importe de 19,8 millones pesetas correspondiente a la anualidad de 1994, equivalente al 60 por 100 del importe total adjudicado y, teóricamente, a las dos primeras fases de la ejecución del contrato. Esta factura, conformada por el Jefe de Área Informática del INSERSO, dio lugar a la expedición el 30 de diciembre de 1994 del documento contable «OK», soporte contable del reconocimiento de la obligación y propuesta de pago. El INSERSO, al abonar de esta forma la anualidad de 1994, incumplió las previsiones del contrato respecto del pago y, además, vulneró la regla de servicio hecho establecida en el artículo 12 de la Ley de Contratos del Estado, que prohibía el pago adelantado del importe de los contratos.

Por su parte, la anualidad de 1995 fue facturada por la empresa el 20 de diciembre de 1995, cuando habían transcurrido más de 5 meses desde la fecha de terminación prevista en el contrato (el 9 de julio de 1995) dando lugar a la expedición del documento contable «OK» el 31 de diciembre de 1995. A requerimiento de este Tribunal, el Director general del IMSERSO, por medio de escrito de 3 de diciembre de 1998 (que traslada otro del Jefe de Area de Informática de 30 de noviembre de 1998), justificó la demora en que «con fecha 3 de septiembre de 95 se publicó en el B.O.E. el Real Decreto 203/95, por el que se aprobaba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado (...) lo cual nos obligó a realizar modificaciones en partes ya desarrolladas y, esto unido a la complejidad del Sistema, nos obligó a realizar largas y detalladas comprobaciones para garantizar el buen funcionamiento del mismo y ver que cumplía con exactitud las exigencias establecidas en el Pliego de prescripciones técnicas y en el análisis funcional del sistema». Resulta significativo que la publicación del citado Reglamento, que se cita como causa de la demora, se produjo casi 2 meses después de que hubiera concluido, el 9 de julio de 1995, el plazo de ejecución previsto en el contrato y cuando ya se había excedido el plazo de un mes a partir de la finalización de la ejecución previsto para la recepción de los contratos en el artículo 54 de la LCE, lo que invalida de raíz la justificación dada por el IMSERSO. De lo anterior se deriva que, o el contratista incumplió el plazo de ejecución establecido en el contrato sin que el INSERSO adoptara las medidas de penalización o resolución del contrato previstas en normativa vigente, o el INSERSO introdujo en el contrato modificaciones al margen del procedimiento establecido en el artículo 48 de la LCE, que imposibilitaron su cumplimiento en el plazo inicialmente previsto.

4.5.3 Contratos de suministro del IMSERSO

Entre los contratos de la muestra de la contratación del IMSERSO seleccionada por este Tribunal para su análisis en esta Fiscalización Especial figura un solo contrato de suministro, cuyo objeto fue la «Instalacion del sistema de cableado estructurado para los servicios centrales del IMSERSO» mediante el procedimiento de adquisición centralizada a través del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado establecido en el artículo 184 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP). En este expediente de contratación cabe reseñar las siguientes incidencias:

a) El IMSERSO, para la selección de la empresa suministradora, ha seguido parcialmente unas normas de procedimiento aprobadas el 20 de mayo de 1994 por la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en las que se mezclan, de forma improcedente, el procedimiento para las adquisiciones efectuadas a través del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado (artículo 184 de la LCAP) con el procedimiento para la adquisición de bienes cuya uniformidad haya sido declarada para su utilización común por la Administración (procedimiento negociado previsto en el artículo 183.g) de la LCAP), todo ello con la finalidad de aunar la agilidad administrativa que proporciona el sistema de adquisición de bienes catalogados por el citado Servicio Central de Suministros con la posibilidad de negociar con las empresas la actualización tecnológica y económica de los bienes informáticos consecuente con la rápida evolución del mercado de dichos bienes. Este Tribunal, aunque valora positivamente el espíritu que anima este modo de actuación contractual, considera que no tiene base legal ni reglamentaria suficiente, pudiendo derivar la negociación previa en una vulneración de los principios de publicidad y concurrencia al modificarse las condiciones resultantes del concurso de determinación de tipo previo a la inclusión de los bienes en el catálogo del Servicio Central de Suministros.

b) En este contrato se produjo una modificación contractual aprobada por el IMSERSO el 22 de diciembre de 1997, en virtud de la cual parte de los bienes objeto de la adquisición fueron sustituidos por otros que se estimaron más convenientes, sin variación en el precio total del contrato. Todo ello fue debidamente motivado en el expediente, pero sin que tal modificación fuera comunicada por el IMSERSO a la Dirección General de Patrimonio del Estado, con lo cual el IMSERSO vulneró el artículo 184 de la LCAP que atribuye a la citada Dirección General de Patrimonio del Estado las competencias en materia de contratación en estos casos. La factura emitida por el contratista no reflejó las citadas modificaciones, sin que el IMSERSO exigiera su rectificación, consintiendo con ello el incumplimiento por la empresa de lo dispuesto en el artículo 3.4 del Real Decreto 2404/1985, de 12 de diciembre, por el que se regula el deber de expedir factura que incumbe a los empresarios o profesionales, en la redacción dada por el Real Decreto 80/1996, de 26 de enero.

5. La Tesorería General de la Seguridad Social y la contratación informática

En el presente apartado se consignan los resultados del análisis de los planes y proyectos informáticos de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y de la contratación de objeto informático incluidos en el ámbito material y temporal de esta Fiscalización, precedidos de una breve descripción de la naturaleza, funciones, esquema orgánico y órganos de contratación de la TGSS.

También se analizan en este apartado los planes y proyectos informáticos correspondientes a la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), así como la contratación de contenido informático promovida por la GISS. Como ya se ha señalado en el epígrafe 1.3 de la Sección III de este Informe y se recuerda en el siguiente apartado 5.1, la GISS no ha estado en ningún momento dotada de personalidad jurídica propia y las competencias en materia de contratación en su ámbito competencial siempre han estado atribuidas a la TGSS. No obstante, en la exposición que sigue sobre los resultados de la Fiscalización se reflejan separadamente, cuando ello es oportuno, los correspondientes a proyectos y contratos promovidos por la GISS. Igualmente se reflejaran de forma separada los proyectos y contratos promovidos por el Centro de Control de la Recaudación (CENDAR) de la TGSS y por el Centro de Informática de los Servicios Centrales de la TGSS por la importancia del gasto y de la contratación generados en materia informática por estos Centros.

5.1 Naturaleza y funciones de la TGSS

Según establece el artículo 63.1. del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) es un Servicio Común de la Seguridad Social 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 extrapresupuestarias, y tiene a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social.

La TGSS está adscrita en la actualidad al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Anteriormente, hasta la reestructuración de los Departamentos Ministeriales efectuada mediante el Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, la TGSS estuvo adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), creada por Orden de 8 de enero de 1980 del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (modificada por Orden de 7 de mayo de 1981 del mismo Departamento), es el órgano encargado de dirigir, coordinar y controlar la creación, composición y actuación de los Servicios de Informática y de proceso de datos de las distintas Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social. La GISS tuvo la consideración de Servicio Común de la Seguridad Social, aunque sin estar dotada de personalidad jurídica propia, hasta la entrada en vigor del Real Decreto 703/1998, de 24 de abril, sobre adscripción y funciones de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, por el que pasó a integrarse orgánicamente en la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) como Subdirección General —con dependencia funcional tanto de la propia Tesorería General como de la Intervención General de la Seguridad Social y de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social respecto de los programas y proyectos que afecten a su competencia respectiva—, perdiendo la condición de Servicio Común. En todo caso la Gerencia de Informática de la Seguridad Social ya carecía de personalidad jurídica y, por lo tanto, de competencias propias en materia de contratación.

5.2 Esquema orgánico de la TGSS y de la GISS

5.2.1 Esquema orgánico de la TGSS

La estructura y competencias de la TGSS están reguladas por el Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, modificado por Real Decreto 1619/1990, de 30 de noviembre, y posteriormente, por Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre.

De acuerdo con tales normas, durante el período comprendido en el ámbito temporal de esta Fiscalización (1994 al primer semestre de 1998), la estructura de la TGSS ha sido la siguiente:

1. Órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión: A diferencia de las demás Entidades Gestoras de la Seguridad Social, la TGSS no cuenta con un Consejo General propio sino que la participación en el control y vigilancia de la gestión de la TGSS se atribuye, en el ámbito estatal, al Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (artículo 2.2 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General). En las Direcciones Provinciales de la Tesorería General dicha participación corresponde a las Comisiones Ejecutivas Provinciales del mencionado Consejo General.
2. Órganos de dirección y gestión:

a) Dirección General: Asume las funciones de dirección, gestión e inspección de las actividades de la

TGSS para el cumplimiento de sus fines. Corresponde a su titular la representación legal de la TGSS y desempeña las funciones de Tesorero General y Ordenador Central de Pagos.

b) Secretaría General.

c) Subdirección General de Recursos Económicos.

d) Subdirección General de Pagos y Entidades Colaboradoras.

e) Subdirección General de Asuntos Técnicos.

f) Subdirección General de Gestión de Patrimonio, Inversiones y Obras.

g) Subdirección General de Gestión y Análisis Presupuestario.

h) Subdirección General de Recaudación Ejecutiva.

i) Subdirección General de Planificación y Coordinación de la Gestión Recaudatoria [46].

j) Subdirección General de Procedimientos Especiales [47].

3. Órganos periféricos: En el ámbito provincial, la gestión de la Tesorería General de la Seguridad Social se realiza a través de las correspondientes Direcciones Provinciales y de las Administraciones de la Seguridad Social dependientes de las mismas.

Dentro de la estructura de la TGSS debe hacerse especial mención, por la importante cuantía del gasto de contenido informático que genera, del Centro de Control de la Recaudación (CENDAR), unidad dependiente de la Subdirección General de Recursos Económicos, que fue creado en 1992 como consecuencia del Plan Integral de Modernización de la Gestión de la Seguridad Social, aprobado por acuerdo del Consejo General de 9 de julio de 1992. El CENDAR se creó con la finalidad de mejorar la eficacia recaudatoria de la Seguridad Social y, al mismo tiempo, reducir los costes de gestión, mediante la utilización de sistemas tecnológicos avanzados para la captación de datos y el tratamiento de la información sobre recaudación.

Finalmente conviene añadir que en los Servicios Centrales de la TGSS existe un Centro de Informática que dependió de la Secretaría General hasta 1998, año en que pasó a depender de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), quedando su personal integrado en la Relación de puestos de trabajo de esta Gerencia a partir de 1999.

5.2.2 Esquema orgánico de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social

Durante el período que comprende el ámbito temporal de la Fiscalización (1994 al primer semestre de 1998), la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, de acuerdo con la antes citada Orden de 7 de mayo de 1981, estuvo regida, por un Consejo de Dirección, presidido por el Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, y un Gerente, al que correspondían la funciones de dirección, coordinación y control de la Gerencia, así como la ejecución de los acuerdos del Consejo de Dirección.

El Real Decreto 703/1998, de 24 de abril, adscribió la Gerencia de Informática de la Seguridad Social a la Tesorería General de la Seguridad Social, en la que se integró con nivel orgánico de Subdirección General, y modificó sus funciones, acentuando las referentes a garantizar la homogeneidad, estandarización y compatibilidad de las soluciones adoptadas por las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social.

En dicho Real Decreto se preveía la supresión del Consejo de Dirección de la GISS, que no obstante, en tanto no se estableciera y regulara el Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social [48], que efectivamente se produjo mediante Orden de 25 de febrero de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, siguió realizando las funciones que tenía atribuidas hasta esa fecha.

5.3 Órganos de contratación de la TGSS

El Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social es el órgano de contratación de este Servicio Común, con las limitaciones señaladas en el epígrafe 3 de la Sección III del presente Informe sobre los contratos de más de 150 millones de pesetas, que requieren autorización previa del titular del Ministerio de adscripción y de los de más de 2.000 millones que requieren la autorización del Consejo de Ministros.

El Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), mediante las Órdenes Ministeriales de 16 de noviembre de 1992 y de 21 de mayo de 1996, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, delegó sus competencias de contratación:

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

b) En los Directores Provinciales, respecto a los contratos administrativos que hicieran referencia a los créditos descentralizados o habilitados a la correspondiente Dirección Provincial, siempre que su importe fuera inferior a 25 millones de pesetas.

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.

5.4 Planes y proyectos informáticos de la TGSS

Del análisis de la documentación solicitada por el Tribunal de Cuentas y facilitada por la TGSS sobre los Planes y Proyectos informáticos vigentes en el período 1994-1998 se desprende que la planificación efectuada por la TGSS en materia informática ha adolecido, en el período objeto de la fiscalización, de notorias insuficiencias. En los dos apartados siguientes se analizan, primero, las principales deficiencias en las que, con carácter general, ha incurrido la TGSS en la citada planificación, y, en segundo lugar, los planes y proyectos informáticos concretos relacionados con la contratación generada a su amparo.

5.4.1 Deficiencias de carácter general detectadas por el Tribunal de Cuentas en la planificación informática de la TGSS

De la documentación solicitada por el Tribunal de Cuentas y facilitada por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) sobre los Planes y Proyectos informáticos vigentes en el período 1994-1998 se desprende que la planificación informática en la TGSS ha adolecido en el período objeto de la fiscalización de diversas insuficiencias. Los aspectos más destacados que resultan del análisis de los planes y proyectos informáticos de la TGSS son los siguientes:

1. En primer lugar, la TGSS ha incumplido durante el período que comprende esta Fiscalización la obligación de someter los planes y proyectos informáticos al estudio y consideración de la Comisión Ministerial de Informática, de acuerdo con lo establecido, primero, en los apartados b) y e) del artículo 2 de la Orden de 17 de enero de 1986, por la que se regula la Comisión de Informática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y, posteriormente, en los apartados 2 y 12 del artículo 2 de la Orden Ministerial de 16 de septiembre de 1996 por la que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales [49].

2. En segundo lugar, la TGSS ha evidenciado claras deficiencias en la planificación presupuestaria de los proyectos informáticos y de las previsiones de contratación derivadas de ellos. Los datos de ejecución presupuestaria de los conceptos/subconceptos de gasto de contenido inequívocamente informático, correspondientes a los ejercicios 1994 a 1998, se muestran en el siguiente cuadro número 46.

Cuadro núm. 46
Ejecución presupuestaria en materia informática de la TGSS

Ejercicio	Concepto / subconcep. Presupuest.	Crédito inicial (miles pts.)	Modificaciones (miles pts.)	Créditos finales (miles pts.)	Obligaciones reconocidas (miles pts.)	% obligaciones reconocidas /créditos finales
1994	206	1.626.350	0	1.626.350	1.292.462	79,47
	216	1.718.844	0	1.718.844	1.654.298	96,24
	220.2	407.000	0	407.000	393.903	96,78
	626	4.946.500	275.000	5.221.500	5.230.903	100,18
	636	7.394	0	7.394	0	0
Total ejercicio 1994:		8.706.088	275.000	8.981.088	8.571.566	95,44
1995	206	1.736.235	100.000	1.836.235	1.467.130	79,89
	216	1.795.088	0	1.795.088	1.727.038	96,20
	220.2	513.373	0	513.373	914.592	178,15
	626	6.575.000	395.000	6.970.000	8.459.746	121,37
	636	108.000	(100.000)	8.000	2.512	31,40
Total ejercicio 1995:		10.727.696	395.000	11.122.696	12.571.018	113,02
1996	206	1.736.235	(375.000)	1.361.235	1.263.028	92,78
	216	1.795.088	0	1.795.088	1.368.190	91,25
	220.2	513.373	1.140.000	1.653.373	1.802.059	108,99
	626	6.575.000	0	6.575.000	6.463.830	98,30
	636	108.000	0	108.000	7.076	6,55
Total ejercicio 1996:		10.727.696	765.000	11.492.696	10.904.183	94,88

[46] Suprimida por Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre.

[47] Creada por Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre.

[48] En el epígrafe 1.3.2 de la Sección III del presente Informe se describen las competencias del Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social.

[49] En contra del criterio mantenido por la TGSS en sus alegaciones, el hecho de que al presentar los contratos ante la CMI la TGSS acompañase la memoria justificativa que hacía referencia al proyecto del que derivaba el contrato, no puede asimilarse al estudio y aprobación explícita del proyecto, globalmente considerado. Efectivamente, como ponen de manifiesto las Ordenes Ministeriales citadas en el presente Informe, el estudio y aprobación de los proyectos debe realizarse previamente a la evacuación de los informes sobre cada uno de los expedientes de contratación. Por otra parte, la TGSS se refiere en sus alegaciones a la existencia de un "Plan de Acción" para acreditar la existencia de una planificación global. A juicio del Tribunal de Cuentas el citado "Plan de Acción", no sujeto a ninguna formalidad reglada, no puede ser asimilado a la planificación reglamentariamente prevista, sobre la que se centra la crítica realizada en el presente informe.

Ejercicio	Concepto / subconcep. Presupuest.	Crédito inicial (miles pts.)	Modificaciones (miles pts.)	Créditos finales (miles pts.)	Obligaciones reconocidas (miles pts.)	% obligaciones reconocidas /créditos finales
1997	206	1.081.445	0	1.081.445	1.080.229	99,89
	216	1.849.258	0	1.849.258	1.690.816	91,43
	220.2	2.604.624	0	2.604.624	1.185.748	45,52
	227.82	7.291.520	(335.000)	6.956.520	4.849.346	69,71
	626	6.470.000	0	6.470.000	4.203.472	64,97
	636	8.000	0	8.000	945	11,81
Total ejercicio 1997:		19.304.847	(335.000)	18.969.847	13.010.556	68,59
1998	206	1.070.990	80.000	1.150.990	1.079.229	93,77
	216	2.355.413	(240.000)	2.115.413	1.922.509	90,88
	220.2	2.112.114	(100.000)	2.012.114	1.017.376	50,56
	227.82	7.366.927	(1.215.000)	6.151.927	5.095.034	82,82
	626	4.413.000	350.000	4.763.000	4.668.815	98,02
	636	8.000	0	8.000	2.248	28,10
Total ejercicio 1998:		17.326.444	(865.000)	16.201.444	13.785.211	85,09
TOTALES TGSS:		66.792.771	(25.000)	66.767.771	58.842.534	88,13

Estos datos ponen de manifiesto que las obligaciones reconocidas durante los años 1994 a 1998 han representado sólo el 88,13 por 100 de los créditos finales aprobados en dichos conceptos/subconceptos de gasto. En todos los ejercicios, a excepción de 1995 en que las obligaciones reconocidas excedieron de los créditos finales en un 13,02 por 100, las obligaciones reconocidas son inferiores a los créditos finales, destacando el ejercicio de 1997 en que sólo se ejecutó el 68,59 por 100 de las reseñadas partidas presupuestarias para gastos de naturaleza informática.

Conviene significar que esta desviación global del 11,87 por 100 resulta de las importantes desviaciones, tanto positivas como negativas, producidas en cada uno de los conceptos/subconceptos de gasto considerados, compensando las negativas de unos conceptos de gasto con las positivas experimentadas por otros. Sin esta compensación de las desviaciones negativas con las positivas, resultaría un índice de desviación del 25,05 por 100, que aun siendo la menor del conjunto de las Entidades de la Seguridad Social, como se muestra en el cuadro número 13 del epígrafe 5 de la Sección III de este Informe, tiene, a juicio de este Tribunal, mayor trascendencia por referirse a unos presupuestos de gastos muy superiores en su cuantía.

3. La deficiente presupuestación de los planes y proyectos informáticos ha incidido negativamente en la contratación, condicionando en ocasiones la forma de adjudicación elegida, en perjuicio de los principios de publicidad y concurrencia que deben presidir la contratación administrativa. Más concretamente, la TGSS celebró al menos 3 contratos de asistencia técnica promovidos por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, por importe de 146 millones de pesetas durante el ejercicio de 1994, en los que justificó la contratación directa en que «durante el año 1993 y con motivo de los trámites de preparación de los correspondientes Concursos Públicos de Asistencia Técnica para el año siguiente, el Consejo de Dirección desestimó las propuestas de los mismos por no existir consignación presupuestaria en el Anteproyecto de Presupuesto para 1994». La misma incidencia se produjo en el Centro de Control de la Recaudación (CENDAR) de la TGSS, que promovió en 1994 un contrato por importe de 40 millones de pesetas, adjudicado mediante contratación directa debido a que el concurso público que se había preparado al efecto con anterioridad no llegó a convocarse por falta de asignación presupuestaria.

4. La deficiente planificación también queda puesta de manifiesto por el permanente recurso por parte de la TGSS a la formalización de los contratos a final de cada ejercicio presupuestario, con recepciones en los almacenes de las empresas proveedoras dentro del mismo ejercicio en el caso de los contratos de suministro, pero con ejecución real en ejercicios posteriores, y también por los frecuentes reajustes de anualidades, ampliaciones de plazo y prórrogas en los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, como se verá con más detalle en el apartado 55 sobre «Análisis de la contratación de la TGSS».

5.4.2 Análisis particularizado de los planes y proyectos informáticos de la TGSS

En este apartado se analizan los planes y proyectos informáticos desarrollados por la TGSS en el período que abarca esta fiscalización especial. Estos planes y proyectos de la TGSS se han desarrollado en el Centro de Control de la Recaudación (CENDAR), en la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y en el Centro Informático de los Servicios Centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social, analizándose en el presente apartado por separado los correspondientes a cada uno de estos Centros y Órganos.

Este Tribunal de Cuentas, a los efectos de comprobar si la contratación informática de la Tesorería General de la Seguridad Social durante el período que comprende la fiscalización se ajustó a planes y proyectos bien definidos, debidamente aprobados y presupuestados y oportunamente ejecutados, requirió de la TGSS la remisión de la documentación relativa a los planes y proyectos existentes con los resultados generales de deficiente planificación y formalización que han quedado expuestos en el epígrafe anterior de este Informe.

Por otra parte, del análisis realizado por este Tribunal sobre los expedientes de contratación constitutivos de la muestra fiscalizada pudo deducirse la vinculación de algunos de los contratos con planes y proyectos determinados. Sin embargo, lo cierto es que la mayor parte de los expedientes de contratación no expresan de forma alguna la vinculación de la necesidad de la contratación con concretos planes o proyectos diseñados y ejecutados por la TGSS. Ni siquiera en los preceptivos informes del Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, de la Comisión Ministerial de Informática (CMI) o de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), se hace referencia, salvo excepciones, a esa vinculación, con incumplimiento de las normas que rigen el funcionamiento de dichos órganos colegiados, entre cuyas funciones está la de asegurar que los contratos de contenido informático están dirigidos a la consecución de los objetivos propuestos en planes y proyectos previamente aprobados.

Requerida la TGSS por el Tribunal de Cuentas para que expresara de forma explícita la vinculación de los contratos incluidos en la muestra fiscalizada con los proyectos a que pudieran corresponder, la TGSS ha establecido la vinculación solicitada. A pesar de ello, en muchos casos no cabe hablar de contratos vinculados a planes o proyectos sino, más bien, de una agrupación de los contratos en función de objetivos genéricos no plasmados en planes o proyectos concretos, o de una mera agrupación de los contratos en función de su contenido y sin ninguna otra vinculación entre ellos.

5.4.2.1 Planes y proyectos del Centro de Control de la Recaudación de la TGSS (CENDAR):

En el Centro de Control de la Recaudación (CENDAR), no existieron auténticos planes o proyectos debidamente diseñados y formalizados sino la definición de unos objetivos generales, y de unas actuaciones, planes de acción y objetivos concretos desarrollados para la consecución de aquéllos, de los que, a su vez se derivaron los distintos expedientes de contratación.

En este contexto, los objetivos generales del CENDAR son:

a) Obtención de los datos de los documentos de cotización a la Seguridad Social de forma que sea posible el control de la recaudación y las reclamaciones que deriven de dicho control en el menor plazo posible.

b) Agilizar el reconocimiento de las prestaciones de Seguridad Social, mediante la utilización de la información derivada de los documentos de afiliación y recaudación.

c) Dotar sus sistemas de información de mayor innovación tecnológica en la captura de datos y almacenamiento de imágenes, como medio necesario para la consecución de los objetivos anteriores.

Estos objetivos generales del CENDAR se tradujeron en el período fiscalizado en unos objetivos más concretos, que son: el control integrado de recaudación, control de grabación de documentos de cotización TC-2 y A-1, proyecto de remisión electrónica de documentos (proyecto RED) y control de vivencia de pensionistas (proyecto COVIP). Además de estos objetivos, directamente relacionados con el control de la recaudación, el CENDAR ha dirigido y coordinado el proyecto de Tarjeta de la Seguridad Social (proyecto TASS).

Para la consecución de tales objetivos el CENDAR ha promovido la contratación para la adquisición de los equipamientos informáticos necesarios, la contratación de su mantenimiento, la adquisición o arrendamiento y mantenimiento del software de base necesario y el desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas que son propias del CENDAR, de manera que algunos de los contratos promovidos por el CENDAR pueden vincularse directamente con objetivos determinados. Sin embargo, es más frecuente, en particular en los expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios, tramitados para cubrir las necesidades de personal del Centro, que no sea posible establecer una relación directa e inequívoca entre los contratos y los objetivos señalados, vinculándose la contratación con las necesidades de personal de cada una de las áreas funcionales en que se divide el CENDAR y, normalmente, también con la especificidad técnica de las tareas encomendadas a cada una de ellas.

En los términos expresados, la descripción de los objetivos o proyectos desarrollados por el CENDAR, en el período objeto de esta Fiscalización Especial, es la siguiente:

1. Control Integrado de Recaudación: La finalidad de este proyecto es el control de la recaudación de las aportaciones al Sistema de la Seguridad Social de los sujetos responsables del pago mediante el tratamiento informático de los documentos de cotización TC-1, utilizando al efecto sistemas de reconocimiento óptico e

inteligente de caracteres (OCR-ICR) y que este control se produzca en el plazo más breve posible.

Los documentos de cotización TC-1 son enviados por las Direcciones Provinciales de la Tesorería al Centro de Control de la Recaudación (CENDAR), que los analiza informáticamente, corrigiendo sus deficiencias, y lleva a cabo su lectura y captación de imágenes mediante el sistema OCR-ICR.

En el marco de este control integrado de la recaudación, el CENDAR ha desarrollado las aplicaciones y procedimientos siguientes:

— Recepción centralizada de documentos de cotización, almacenamiento y recuperación en archivo robotizado.

— Aplicaciones de lectura de los documentos objeto de tratamiento, control de la calidad de ésta y videocorrección de los que presenten deficiencias.

— Aplicaciones de almacenamiento, tratamiento y recuperación de imágenes de los documentos TC1 y su distribución a las unidades de gestión que lo requieran.

— Control de los sistemas de domiciliación en cuenta y cobro por ventanilla de regímenes especiales, como procedimiento de comunicación de ingresos desde las entidades financieras.

— Captura de documentos en soporte magnético.

— Gestión de cuadre de documentos con los ingresos en entidades financieras.

— Tratamiento mensual de recaudación de cuotas y distribución, a través de comunicaciones telemáticas, a las unidades de gestión afectadas.

— Emisión de deuda de cada uno de los regímenes de la Seguridad Social.

— Transmisión de cobros, a través de comunicaciones telemáticas, con objeto de su consolidación en las bases de datos corporativas.

En definitiva, este proyecto trata de reducir el tiempo medio de tratamiento de la documentación recaudatoria, de forma que se sitúe en un máximo de veinticinco días, reducir el tiempo máximo para la emisión de las reclamaciones de deuda y, consecuentemente, posibilitar la reducción de morosidad mediante la rápida reclamación de las deudas y, en su caso, inmediato inicio de la vía ejecutiva.

Enmarcado en este objetivo de control integrado de la recaudación, el CENDAR ha desarrollado el «Proyecto de conexión con entidades financieras» (proyecto CONEF) para facilitar la conexión mediante comunicaciones telemáticas entre el CENDAR y las entidades financieras, estableciendo al efecto los medios físicos y lógicos necesarios, de manera que la información de ingresos se traslade de forma inmediata y permita eliminar las desventajas derivadas del tratamiento de soportes magnéticos (recursos humanos dedicados a la gestión de recepción y expedición de estos soportes, mayores posibilidades de errores, etc.).

En la muestra de contratos fiscalizada figuran 17 contratos que responden al cumplimiento de este objetivo de Control integrado de la recaudación, que han representado un gasto de 1.897 millones de pesetas. La totalidad de estos contratos fueron de asistencia técnica que, en 13 de los casos fueron adjudicados por contratación directa o procedimiento negociado por un total de 599,6 millones de pesetas y en otros 4 casos por concurso por 2.816,3 millones de pesetas.

2. Control de grabación de documentos TC-2: Este proyecto tiene por objeto el control de calidad de la grabación de los documentos de cotización TC-2 y TC-2/1 que presentan las empresas a la Seguridad Social. La grabación de estos documentos es objeto íntegramente de contratación por la TGSS con empresas de servicios.

La comparación de los datos obtenidos mediante el tratamiento sistemático de los documentos TC-1 y de los documentos TC-2 permite al CENDAR la detección de impagos de aportaciones a la Seguridad Social, lo que da lugar a las correspondientes reclamaciones por parte de la Subdirección de Procedimientos Especiales.

Un aspecto primordial de este proyecto es el control de calidad que realiza el CENDAR sobre los datos de los TC-2 grabados por las empresas de servicios. Dicho control ha puesto de manifiesto que aproximadamente el 66 por 100 de los datos grabados por las empresas adjudicatarias es rechazado por el CENDAR en la fase de comprobación y devuelto a la empresa contratista para su rectificación. Sin embargo, el sistema de control utilizado tolera hasta un 3 por 100 de documentos con errores relevantes, por lo que, por debajo de dicho margen de error, son introducidos sin rectificación en las bases de datos del propio CENDAR, que al trasladarse a las bases de datos corporativas de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) da lugar posteriormente a deficiencias en la gestión de prestaciones por parte del INSS.

En la muestra de contratos figuran 12 contratos relacionados con este proyecto, que representan un gasto de 6.098 millones de pesetas. Entre estos contratos se encuentran comprendidos los contratos vinculados al Proyecto de Remisión Electrónica de Documentos (RED), al que se refiere el apartado siguiente.

El cumplimiento de este objetivo del CENDAR, de control de grabación de documentos de cotización, ha dado lugar básicamente, a dos tipos de contratos de consultoría y asistencia y de servicios: los que tienen por objeto la grabación de los datos de los documentos de cotización TC-2, y los celebrados para el tratamiento informático de esos datos de cotización de los trabajadores previamente grabados.

Los contratos de grabación de datos, han sido contratos de resultado, en los que las empresas adjudicatarias debían proceder a la grabación de los boletines de cotización correspondientes a un período determinado con sus propios medios personales y materiales. Durante el período objeto de esta fiscalización resultaron adjudicatarias de estos contratos de grabación de datos las empresas Seresco Asturiana S.A. (adjudicataria de tres contratos de grabación de documentos TC-2 correspondientes a los años 1993,1995 y 1996 y 1997, por un importe global 3.825,4 millones de pesetas) e I.B.M. S.A. (adjudicataria de la grabación de los TC-2 de 1994, por importe de 1.119,4 millones de pesetas). La ejecución de estos contratos ha dado lugar a diversas incidencias que no han permitido que se cumpliesen suficientemente los objetivos previstos, entre las cuales destacan los retrasos en la convocatoria de los concursos de adjudicación, las demoras en la ejecución de los contratos, el defectuoso cálculo del volumen de documentos a grabar (lo que impidió que el contrato correspondiente a 1997 abarcara la totalidad de documentos generados en el período) y el elevado porcentaje de errores en las grabaciones. Debe significarse además, que el contrato para la grabación de los TC-2 correspondientes a 1998 fue adjudicado, por 1.000 millones de pesetas, a la empresa BSB S.A.; la adjudicación se produjo el 14 de abril de 1999 y, tras diversos incumplimientos, la TGSS inició en noviembre del mismo año el expediente de rescisión del contrato, que en mayo de 2000 todavía no había sido resuelto. Finalmente, en mayo de 2000 ha sido convocada la licitación del concurso para la grabación de los documentos TC-2 del año 1999, último de los concursos que el CENDAR prevé convocar con este objeto, con un presupuesto de 420 millones de pesetas, inferior al de ejercicios anteriores que refleja el descenso del número de documentos cumplimentados en soporte físico y evidencia el incremento de los boletines de cotización que se tramitan a través de los medios telemáticos del proyecto RED, así como la mayor implantación de lectura por OCR-ICR de los documentos TC-2 efectuada directamente por el CENDAR.

Los restantes contratos vinculados a este proyecto tuvieron por objeto el desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones de control de calidad y tratamiento de los datos obtenidos con la grabación de los documentos TC-2. En este caso se trata de contratos de actividad, no ligados a la consecución de resultados definidos, cuyo objeto fue la aportación de personal por parte de las empresas adjudicatarias para suplir las carencias de personal propio del CENDAR en las áreas funcionales correspondientes. Las incidencias de estos contratos se analizan más detenidamente en el siguiente epígrafe 5.5 sobre «Análisis de la contratación de la TGSS».

3. Proyecto de Remisión Electrónica de Documentos (proyecto RED): Este proyecto tiene por objeto permitir la comunicación directa de datos relativos tanto a la cotización (documentos TC-1 y TC-2) como a la afiliación y altas, bajas y variaciones de trabajadores por medios telemáticos (intercambio electrónico de datos vía telefónica) entre empresas, agrupaciones de empresas y profesionales colegiados y la Tesorería General de la Seguridad Social [50].

El uso del Sistema RED por parte de terceros requiere estar autorizado por la T.G.S.S. Esta autorización, en el ámbito del Régimen General y los Regímenes Especiales de los Trabajadores del Mar, Artistas y Profesionales Taurinos y Minería del Carbón, se concede a empresas, agrupaciones de empresas y profesionales colegiados (o sociedades de estos profesionales) y demás personas que en el ejercicio de su actividad profesional deban presentar o confeccionar documentación relativa a cotización y afiliación de empresas como representantes autorizados de éstas.

Uno de los principales objetivos de este proyecto es disminuir el elevado número de errores que se producen en la grabación de los datos de los documentos TC-2 por parte de las empresas adjudicatarias de los correspondientes contratos que son causa de importantes demoras en la disponibilidad de los datos sobre cotización y recaudación.

Este proyecto, iniciado en 1994, ha alcanzado en la actualidad un alto grado de implantación, lo que ha permitido a la TGSS, como se ha señalado anteriormente, disminuir de forma sustancial la utilización de empresas de servicios para la grabación de los documentos TC-2, con una reducción del gasto en su contratación superior al 50 por 100, con la previsión de que el contrato de grabación de documentos TC-2 correspondientes al ejercicio de 1999, que se prevé celebrar el año 2000, sea el último que se celebre con dicho objeto, asumiendo el CENDAR, a partir de la conclusión de dicho contrato, la grabación de los documentos TC-2 con sus propios medios.

4. Los proyectos de grabación e incorporación al Fichero General de Afiliación de la TGSS de los datos contenidos en los ficheros manuales de documentos de vida laboral de los trabajadores por cuenta ajena, denominados «Ficha-10», que reflejan los datos laborales correspondientes al período comprendido entre el 1 de mayo de 1944 y el 31 de diciembre de 1966, datos situados en las Direcciones Provinciales de la TGSS, así como de los datos contenidos en los ficheros manuales de documentos de vida laboral de los trabajadores por cuenta ajena del extinguido Mutualismo laboral, denominados «Ficha 1-D-11», que reflejan datos correspondientes al período comprendido entre el

[50] El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en relación con la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación encuentra su base legal en los artículos 45 y 46 de la Ley 30 /1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ha sido desarrollado en este punto mediante el Real Decreto 2317/1993, de 29 de diciembre, las Órdenes Ministeriales de 18 de enero de 1993 y de 17 de enero de 1994 y, especialmente, por la Orden Ministerial de 3 de abril de 1995. También regulan esta materia el artículo 38 del Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad social, aprobado por Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, y la disposición adicional sexta del Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, modificado por el Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre.

1 de julio de 1949 y el 31 de diciembre de 1971, han sido ejecutados en los años 1995, 1996 y 1997. En la muestra de contratos fiscalizada figuran 2 expedientes de contratación vinculados con este proyecto que han representado un gasto total de 1.387,8 millones de pesetas. En su ejecución ambos han experimentado demoras que dieron lugar, en uno de ellos, a una modificación contractual con incremento del plazo de ejecución y reajuste de anualidades.

Simultáneamente al inicio de la ejecución de este proyecto, como actuación complementaria, la TGSS celebró el 30 de junio de 1995 un contrato de asistencia técnica administrativa para el tratamiento de los documentos (expediente 3.506/1995) que fue adjudicado, en 368,5 millones de pesetas, por procedimiento negociado sin publicidad al amparo del artículo 211.c de la LCAP, que contempla los casos de imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación. Este contrato, que tenía un plazo inicial de ejecución de 6 meses, fue sucesivamente objeto de tres prórrogas con lo que su ejecución se prolongó hasta febrero de 1997, alcanzando un gasto total de 893, 3 millones de pesetas. Todo ello pone de manifiesto un importante grado de imprevisión respecto de aspectos complementarios del proyecto que absorbieron una partida de gasto tan importante, tanto en términos absolutos (893,3 millones de pesetas), como en proporción (64,36. por 100) con el gasto que representaron los contratos principales.

5. El control de vivencia de pensionistas (proyecto COVIP) es otro de los objetivos de lectura de datos con la tecnología de reconocimiento óptico de caracteres (OCR) y consiste en la lectura mediante OCR y posterior tratamiento de la información recogida de los documentos, en cifra estimada por la TGSS superior a los 6,8 millones de documentos anuales, mediante los que se acredita la vivencia de los perceptores de pensiones. En la muestra de contratos fiscalizada no existe ningún contrato dirigido específicamente a la ejecución de este proyecto, que ha sido asumido por el personal propio del CENDAR, si bien la carga de trabajo que representa ha sido un factor tenido en cuenta tanto en las solicitudes de ampliación de la relación de puestos de trabajo del CENDAR como en la justificación de la necesidad de contratación de personal externo aportado por empresas de servicios para dar cobertura a otros proyectos.

6. El proyecto de Tarjeta de la Seguridad Social (proyecto TASS) tiene por objeto dotar a los beneficiarios de la Seguridad Social de un sistema de identificación individual en soporte magnético.

La Secretaría General de la Seguridad Social reguló, mediante resolución de 22 de diciembre de 1993, la sustitución del documento de afiliación por la tarjeta de la Seguridad Social, cuya expedición, en favor de cada afiliado, pensionista y cualquier otro beneficiario, se encomendó a la TGSS.

Los organismos promotores de esta iniciativa son el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Servicio Andaluz de Salud, dependiente de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía. La tarjeta se puede utilizar en todas las oficinas del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), del Instituto Nacional de Empleo (INEM), del Instituto Social de la Marina (ISM) y del Servicio Andaluz de la Salud (SAS).

Sus objetivos son los siguientes:

— Proporcionar un documento manejable y duradero.

— Individualizar el documento de acreditación para cada afiliado, pensionista o beneficiario.

— Facilitar el acceso a información personal contenida en las bases de datos de la Seguridad Social.

— Facilitar el control sobre la incapacidad temporal y otras prestaciones.

— Agilizar la gestión administrativa.

La nueva tarjeta permite la incorporación y gestión individualizada de datos de diferentes organismos y dispone de un sistema muy complejo de seguridad basado en técnicas de reconocimiento biométrico (reconocimiento de la huella dactilar), que garantiza la confidencialidad de los datos personales.

El equipamiento necesario para la implantación de la tarjeta de Seguridad Social, además de las correspondientes aplicaciones informáticas, está constituido por los siguientes elementos: a) Tarjeta inteligente, con microchip incorporado, fabricada por la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre, b) Terminal automático de información y gestión (TAIG), c) Ordenadores Personales de Apoyo, para cada oficina en la que esté implantado el sistema, d) Lectores/Grabadores de tarjetas, e) Visualizadores de datos de la tarjeta, f) Dispositivo de identificación basado en la captura de datos biométricos y g) Redes locales de equipos sanitarios.

En un primer momento esta iniciativa, tras una experiencia piloto en la provincia de Córdoba, se puso en marcha sólo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, como paso previo a su extensión al resto de España.

En la Resolución de 17 de enero de 1996, de la Secretaría General de la Seguridad Social, se dispuso que, «una vez que se han experimentado sus múltiples aplicaciones, se está ya en condiciones de proceder a su distribución en todo el territorio nacional», durante el año 1996, el nuevo documento de afiliación a la Seguridad Social, la tarjeta individual (TASS) «se expedirá para todos los afiliados, pensionistas y beneficiarios, en el territorio de las Comunidades Autónomas con las que se hayan suscrito acuerdos al efecto y, para las nuevas altas iniciales en el sistema de la Seguridad Social, en todo el territorio nacional».

Se dispuso, asimismo, que a partir de dicho ejercicio de 1996 se pondrían en funcionamiento terminales automáticos de información y gestión (TAIG), a través de los cuales y mediante la utilización de la tarjeta individual, los interesados podrían realizar, progresivamente y entre otras, las siguientes operaciones:

a) Obtener información general sobre: Normativa vigente de Seguridad Social, requisitos y trámites para el acceso a sus prestaciones, organismos de la Seguridad Social y dirección de los mismos.

b) Obtener información personalizada sobre datos de afiliación e historia laboral con períodos en alta y demás características de cotización.

c) Obtener certificados de pensiones y de retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

d) Realizar gestiones como comunicación de cambios de domicilio, modificación de la entidad financiera a través de la que se desea percibir las prestaciones, acreditaciones de vivencia o presencia y, en general, todas aquellas que no requieran la presencia física de los interesados en las oficinas de la Seguridad Social.

e) Solicitar prestaciones económicas gestionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y el Instituto Social de la Marina.

No obstante todo lo anterior, lo cierto es que el desarrollo del proyecto ha experimentado diversas incidencias en su implantación y operatividad, por falta de coordinación en la disponibilidad de los diferentes elementos necesarios para su funcionamiento y, sobre todo, por la falta de mantenimiento inicial de los equipos instalados. De acuerdo con la documentación examinada por este Tribunal, referida a la fecha de finalización del período fiscalizado (30 de junio de 1998), resulta que un 42,5 por 100 de los equipos TAIG instalados han tenido algún tipo de avería, cifra que tiende a aumentar, provocando que su uso disminuya. La falta de un contrato de mantenimiento de los equipos del Proyecto TASS, una vez concluido el período de garantía, pone de manifiesto una deficiente gestión de los recursos y una evidente falta de planificación. No obstante, debe significarse que en la fecha de aprobación del presente Informe, el mantenimiento de los equipos del proyecto TASS está incluido en los contratos generales de mantenimiento del hardware de la TGSS.

En todo caso, debe destacarse que en el desarrollo de este proyecto participara el Servicio Andaluz de Salud (SAS), dependiente de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, y no lo hiciera el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD). En efecto, en las mismas fechas de desarrollo del Proyecto TASS, el INSALUD ha desarrollado los proyectos de Tarjeta Sanitaria Individual (TSI) y de Terminales Autónomos de Identificación de Recetas (TAIR), que se analizan en el epígrafe 2.4.2. de esta misma sección del Informe dedicado a la contratación del INSALUD. El INSALUD destinó importantes recursos económicos a estos proyectos (el proyecto TAIR sobrepasó en 1997 y 1998 los 5.000 millones de pesetas) y tenían como objeto la realización de funciones de información y gestión similares. Esto resulta particularmente significativo respecto de las utilidades del proyecto TASS previstas para su utilización por el Servicio Andaluz de Salud (SAS), entre las que destacan las de identificación de pacientes, la emisión de partes de incapacidad laboral transitoria, emisión de recetas, solicitud de cita previa y gestión de historiales clínicos, utilidades que coinciden con las desarrolladas o previstas en el marco del proyecto TAIR del INSALUD.

Todo ello pone de manifiesto, a juicio de este Tribunal una grave falta de coordinación en materia informática entre las Entidades de la Seguridad Social, con incumplimiento por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social de sus funciones tendentes a garantizar la homogeneidad y compatibilidad de las soluciones informáticas adoptadas por cada una de aquéllas. Esta grave deficiencia es también imputable a las propias Entidades al incumplir su obligación de someter los planes y proyectos informáticos para su informe a la GISS y a los restantes órganos colegiados con competencias en la materia (Comisiones Ministeriales de Informática y Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos). Al respecto cabe añadir que la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos, al informar sobre los contratos iniciales de este proyecto no pudo informar sobre el proyecto TASS en su conjunto por carecer de la documentación necesaria para ello.

La situación del proyecto TASS, en mayo de 2000, es de implantación en Andalucía, pero aún no completada en las provincias de Cádiz, Huelva y Sevilla. Aunque en las previsiones iniciales se preveía su extensión inmediata a otras provincias de Castilla-La Mancha y de Castilla-León, hasta el momento no se ha producido ninguna actuación en ese sentido, habiéndose incumplido las previsiones de extensión a la totalidad del territorio nacional contenidas en la citada Resolución de 17 de enero de 1996 de la Secretaría General de la Seguridad Social.

En la muestra fiscalizada figuran 11 contratos vinculados al proyecto TASS, que han supuesto un gasto de 5.585 millones de pesetas, sin tener en cuenta el gasto imputable a este proyecto derivado de contratos de apoyo técnico y mantenimiento que dieron soporte también a otros proyectos.

7. Proyecto de automatización de imágenes de documentación administrativa (proyecto AIDA): Este

proyecto tuvo como objetivo dotar a las distintas Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social de los medios adecuados para el almacenamiento y recuperación de imágenes de documentos en disco óptico.

El proyecto piloto, denominado proyecto IMAGEN, consistió en la implantación de un sistema de las citadas características en la Dirección Provincial de Málaga, a cuyo efecto se celebró, en 1994 un contrato de suministro (expediente C.D.3237/94) con la empresa Hewlett Packard Española S.A., por importe de 40 millones de pesetas.

En relación con este proyecto la Inspección de Servicios de la TGSS emitió dos informes, el primero de 16 de mayo de 1995, referido a la propuesta de contratación necesaria para llevar a cabo el proyecto piloto, y el segundo, de 26 de febrero de 1996, en el que se analizaban los resultados de la implantación del sistema en la Dirección Provincial de Málaga. En estos informes la Inspección ponía de manifiesto la inicial ausencia de objetivos claros basados en el minucioso estudio de las necesidades que se pretendían satisfacer y de las técnicas propuestas para incrementar la productividad en la gestión. También evidenció la Inspección de Servicios la ausencia de estudios previos suficientes sobre el entorno en el que se iba a desarrollar el proyecto piloto y sobre los mecanismos de control que deberían establecerse para poder extraer criterios útiles para posteriores implantaciones del sistema en otras unidades de la TGSS. En cuanto a los resultados del proyecto piloto, que se ejecutó a lo largo de 1995, la Inspección de Servicios concluyó que «la falta de una correcta planificación desde el principio del proyecto, con una ausencia clara del objetivo que se pretende conseguir y sin un estudio previo de los problemas que se pretenden solucionar, agravada por una falta de dirección y control de las tareas a realizar por la Dirección Provincial y la casa suministradora, ha limitado extraordinariamente los resultados, que han consistido en la introducción de una pequeña muestra de los documentos del archivo de inscripción y afiliación, realizada esta tarea por la propia empresa y cuya valoración por su escaso tamaño no permite sacar unas conclusiones respecto de la viabilidad del sistema».

Debe señalarse que la propuesta de contratación había tenido lugar en septiembre de 1994, tramitándose el expediente por el procedimiento de urgencia, sin que quedara justificada la urgencia en el expediente. De acuerdo con lo establecido en el contrato, el sistema debería quedar instalado dentro del ejercicio de 1994; sin embargo el contrato se formalizó el 29 de diciembre de 1994, mismo día de su adjudicación. En el contrato se estipuló que la entrega e instalación del material se llevaría a efecto en el lugar indicado por la TGSS antes del 30 de diciembre de 1994. Sin embargo, la recepción del material se produjo en los almacenes de la empresa adjudicataria y su entrega e instalación en la Dirección Provincial de Málaga no tuvo lugar hasta el mes de abril de 1995. Todas estas circunstancias ponen de manifiesto, aparte de lo que se manifiesta en otros apartados de este Informe sobre la práctica irregular de recibir los suministros en los almacenes de las empresas, que la pretendida urgencia no tenía otro objeto que la imputación del gasto al presupuesto de 1994, cuando, al tratarse de un proyecto piloto de cuyo resultado dependían futuras inversiones y el buen funcionamiento de la organización, a juicio de este Tribunal, resultaba más aconsejable extremar el cuidadoso análisis de las necesidades y de los posibles medios para satisfacerlas.

Debe señalarse a este respecto que el proyecto AIDA fue suspendido como consecuencia de los resultados y análisis de costes de la experiencia piloto en Málaga, sin que hasta la fecha en que se redactó el presente Informe de Fiscalización se hayan producido nuevas actuaciones para su continuación. En la Dirección Provincial de la TGSS en Málaga, el sistema sigue en funcionamiento con el mismo equipamiento inicial, salvo algunas actualizaciones.

5.4.2.2 Planes y proyectos de la gerencia de informática de la seguridad social (GISS).

La Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) mantiene dos grandes sistemas de información: el Sistema de Información Laboral (SIL) y el Sistema de Aplicaciones Económicas e Internas.

El Sistema de Información Laboral (SIL) está integrado por una única base de datos, que soporta una media de dos millones de accesos diarios realizados a través de los treinta mil terminales distribuidos por las distintas unidades de la Seguridad Social que utilizan el sistema (INSS, ISM y TGSS, especialmente), y un conjunto de aplicaciones que permiten el tratamiento y utilización de los datos contenidos en esa base de datos. Las principales aplicaciones integradas en el Sistema de Información Laboral son:

— Aplicaciones de Afiliación de Trabajadores e Inscripción de Empresas (SILTGA).
— Aplicaciones de Cotización y Recaudación (SILTGR).
— Aplicaciones de Prestaciones Económicas de la Seguridad Social.

El Sistema de Información de Aplicaciones Económicas e Internas, esta compuesto de las siguientes aplicaciones:

— Presupuestos por Programas de la Seguridad Social (SIPRESS).
— Sistema Integrado de Contabilidad de la Seguridad Social (SICOSS).
— Sistema de Información y Gestión de Personal de la Seguridad Social (SIP).
— Seguimiento de Indicadores y Objetivos del Sistema de la Seguridad Social.

La Gerencia de Informática de la Seguridad Social, como responsable de los accesos a las reseñadas bases de datos, mantiene la red de comunicaciones de datos de la seguridad Social, denominada SILNET, y el sistema de control de accesos, denominado SILCON.

Otras competencias atribuidas a la GISS son: a) el apoyo a todas las aplicaciones actuales y nuevos proyectos de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social derivados o relacionados con los sistemas básicos de información soportados por la GISS, teniendo en cuenta que las principales aplicaciones de las distintas Entidades de la Seguridad Social nutren y utilizan la información contenida en las bases de datos residentes en la GISS; b) el estudio, diseño, análisis y prueba de aplicaciones de interés común para las Entidades de la Seguridad Social y; c) la coordinación del plan de adquisiciones de material informático de las Entidades de la Seguridad Social, para la homogeneización del hardware y software utilizado por todas ellas.

Todo ello configura el marco en el que se inscribe la actividad de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, los proyectos informáticos que desarrolla y, en consecuencia, la actividad contractual por ella generada.

Al igual que sucede en el caso del CENDAR, tampoco en la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) cabe hablar estrictamente de contratación vinculada a planes y proyectos determinados, generalmente insuficientemente definidos en cuanto a sus presupuestos, previsiones de contratación y plazos de ejecución, y , en mayor medida, debe hablarse de contratos celebrados en ejecución de las competencias genéricas de la GISS, sin especial vinculación con planes y proyectos determinados. Esto es particularmente relevante respecto de los contratos de asistencia técnica mediante los cuales la GISS ha solucionado sus carencias de personal propio.

Debe tenerse en cuenta, además, que gran parte de los recursos presupuestarios de la GISS, superior al 70 por 100, es consumida en actuaciones, con repercusión en la contratación administrativa, de mantenimiento y actualización de los equipos informáticos, de su software de base y de las aplicaciones informáticas y bases de datos que son responsabilidad de la Gerencia, incluyendo las adaptaciones exigidas por cambios normativos. En definitiva, cabe señalar que la mayor parte de la contratación no se vincula específicamente con proyectos o planes concretos sino que se vincula de forma genérica con las tareas encomendadas a cada una de las áreas funcionales de la GISS, sin perjuicio de que los planes de acción anuales contemplen multitud de objetivos concretos que configuran la carga de trabajo de cada área y justifiquen la contratación con empresas de servicios que aportan los trabajadores que, junto con el personal funcionario y laboral al servicio de la GISS, desarrollan esos proyectos.

Los principales planes y proyectos informáticos desarrollados por la Gerencia en el período que comprende esta Fiscalización Especial respecto de los que es posible establecer una vinculación con la contratación celebrada por la TGSS promovida por la Gerencia de Informática de la Seguridad son los siguientes:

1. Proyecto de Integración de puestos ofimáticos y terminales en ordenadores personales multifuncionales conectados en red (proyecto SILUETA): Este proyecto pretende dar solución a las necesidades planteadas por los centros de gestión de las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social mediante una solución integral de comunicaciones y equipamiento ofimático que a la vez que moderniza, mejora y flexibiliza las posibilidades del equipamiento, permite desarrollar soluciones de trabajo cooperativo, potenciando especialmente las comunicaciones mediante la interconexión de los centros de trabajo.

Los fundamentos del proyecto son los siguientes:

a) Reducción de costes operativos mediante la sustitución de terminales por PC's de bajo coste, susceptibles de ser utilizados como terminales y como puestos de trabajo autónomos, y compartiendo recursos aprovechando las economías de escala por el uso de licencias corporativas del software.

b) Estandarización del puesto de trabajo y del software ofimático con el objetivo de mejorar la productividad y el rendimiento, facilitando la adaptación de los funcionarios al incorporarse a nuevos puestos de trabajo.

c) Aumento de la seguridad en los datos, adaptando los medios técnicos utilizados a lo dispuesto en la Ley Orgánica de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal.

d) Mejora del servicio de apoyo técnico a las unidades de gestión, incrementando la rapidez en las actualizaciones de software, rápida respuesta a las incidencias mediante los propios sistemas de comunicación telemática.

El proyecto SILUETA se inició en 1993 y estaba prevista su finalización a final de 1999. Las inversiones previstas para la totalidad del proyecto se estimaron en 10.000 millones de pesetas, a las que habría que sumar un gasto de mantenimiento, a partir del año 2000, de 100 millones de pesetas anuales.

Al proyecto SILUETA corresponden 22 de los contratos incluidos en la muestra fiscalizada, de los que 20 fueron de suministro y 2 de consultoría, asistencia y servicios. El gasto total que representan esos 22 contratos asciende a 5.685 millones de pesetas.

En la ejecución de estos contratos se han producido incidencias motivadas por la falta de coordinación en la contratación y por retrasos en la ejecución de otros contratos de los que eran complementarios, como se pone de manifiesto de forma detallada en el siguiente epígrafe 6.5 sobre «Análisis de la contratación de la TGSS».

El proyecto SILUETA ha quedado prácticamente finalizado en el primer trimestre de 2000, si bien la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) ha puesto en marcha un plan de renovación para adecuar los equipamientos del proyecto SILUETA a la evolución tecnológica que se ha producido durante el período de implantación (1995-2000), que contempla nuevas actuaciones durante los años 2000 y 2001.

2. Proyecto de Control integral de accesos a la totalidad del sistema informático (proyecto SILCON): La finalidad de este proyecto es la protección del sistema de información de la Seguridad Social respecto de los accesos realizados por sus usuarios finales, de modo que la información esté disponible únicamente para las personas autorizadas y en las condiciones establecidas. Como complemento, se registran todos los accesos al sistema, al objeto de su control y auditoría.

En la muestra de contratos fiscalizada figura, con vinculación directa a este proyecto, 1 contrato, adjudicado en 1996, que supuso un gasto de 71,1 millones de pesetas, con el objeto de desarrollar una segunda versión del sistema de confidencialidad. Esta segunda versión, una vez realizadas las pruebas correspondientes y efectuada la necesaria formación de usuarios, ha empezado a utilizarse en el año 2000.

3. Copia de la base de datos del Sistema de Información Laboral (SIL), accesible para consultas masivas formuladas en base a las características de cualquier conjunto de datos (proyectos Q y Q+): Este proyecto surge de la necesidad de dar respuesta rápida a consultas no previstas dentro del Sistema de Información Laboral.

El sistema se basa en la duplicación de las bases de datos del sistema de información laboral en un sistema informático independiente, y en un programa de gestión de la base de datos mediante la ejecución de consultas predefinidas, modificables por el usuario (proyecto Q) y la elaboración de las consultas directamente por el usuario (proyecto Q+).

En la muestra de contratos fiscalizada figuran dos contratos vinculados con este proyecto, celebrados en 1995 y 1997, respectivamente, con un importe conjunto de adjudicación de 953,8 millones de pesetas, adjudicados a la empresa Siemens Nixdorf S.A. El primero fue adjudicado en 600 millones de pesetas mediante concurso; el segundo fue adjudicado mediante procedimiento negociado al amparo del artículo 183.e de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por tratarse de entregas complementarias que habilitan este tipo de adjudicación cuando el cambio de suministrador obligara a la Administración a adquirir un material técnico diferente que suponga incompatibilidad o dificultades técnicas desproporcionadas en las condiciones de su utilización o mantenimiento.

La situación de este proyecto en mayo de 2000 era de explotación y mantenimiento, habiéndose contabilizado, durante 1999, 9.601 consultas, de las que 4.363 correspondieron a la propia GISS y el resto a consultas formuladas por personal directivo de las Entidades de la Seguridad Social.

4. Sistema integrado de Contabilidad de la Seguridad Social (proyecto SICOSS): La finalidad de este sistema informático contable es: la llevanza de la contabilidad patrimonial y financiera de cada uno de los centros contables de la Seguridad Social, y de la contabilidad consolidada o agregada a superiores niveles orgánicos, el seguimiento del presupuesto de gastos, en todas sus fases de ejecución, el seguimiento del presupuesto de ingresos, incluyendo previsiones iniciales y actualizadas y grado de realización de las mismas, control de terceros acreedores, control de ingresos por operaciones no presupuestarias, confección automática de los instrumentos de pago en las Tesorerías, realización de las operaciones de apertura y cierre del ejercicio contable, elaboración de documentación contable que ha de rendirse por la Seguridad Social al Tribunal de Cuentas y la obtención de información relativa a la Cuenta General del Sistema de la Seguridad Social, Cuentas Consolidadas de las Entidades Gestoras y Tesorería General, Cuentas de las Entidades Gestoras y Tesorería General, Cuentas agregadas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y Cuentas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

El SICOSS se encuentra en constante desarrollo, impulsado por la Intervención General de la Seguridad Social. En la muestra de contratos fiscalizada figuran 12 contratos, por un importe global de 3.168.5 millones de pesetas, vinculados a este proyecto.

5. Sistema de información presupuestaria de la Seguridad Social (proyecto SIPRESS): El SIPRESS es un sistema de información complementario del Sistema de información contable de la Seguridad Social (SICOSS), dirigido a la elaboración del presupuesto de gastos, recursos e indicadores del sistema que incluye a las Entidades Gestoras (INSS, INSALUD, IMSERSO, ISM), a la Tesorería General de la Seguridad Social, y a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Permite también el seguimiento del Presupuesto de Ingresos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, el seguimiento de la ejecución del presupuesto de gastos de las Entidades Gestoras, Tesorería General y Mutuas y el seguimiento de indicadores y objetivos y elaboración de estadísticas.

En la muestra de contratos fiscalizada figuran 5 contratos vinculados con este proyecto, que representaron un gasto de 245 millones de pesetas.

En la actualidad esta aplicación está en plena explotación, habiéndose incorporado nuevas utilidades relacionadas con la gestión de las Mutuas.

5.4.2.3 Planes y proyectos del Centro Informático de los Servicios Centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social

El Centro Informático de los Servicios Centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social, que desde 1998 es una unidad de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, realiza funciones relativas al equipamiento microinformático de los Servicios Centrales de la TGSS, de atención a los usuarios también de estos Servicios Centrales, de mantenimiento de las comunicaciones y redes y de análisis, desarrollo, explotación y mantenimiento de aplicaciones informáticas propias, utilizadas en los Servicios Centrales y, en menor medida, en las Direcciones Provinciales de la TGSS.

Todo ese conjunto de funciones configuran el marco dentro del cual el Centro de Informática establece sus objetivos y define su plan de acción, sin que, en general, pueda hablarse de una contratación vinculada a planes o proyectos determinados, que no existieron como tales.

Los contratos de la muestra fiscalizada promovidos por el Centro de Informática han tenido como finalidad el equipamiento informático del propio Centro y sobre todo, la contratación de asistencia técnica para solventar las carencias de personal del Centro de Informática en relación con su carga de trabajo. Únicamente uno de estos contratos de consultoría y asistencia y de servicios, adjudicado en 42 millones de pesetas, tuvo por objeto la consecución de un resultado definido, la migración de las aplicaciones de la extinguida MUNPAL a los lenguajes de programación utilizados en el Centro de Informática a efectos de integración de las bases de datos.

5.5 Análisis de la contratación de la TGSS

La muestra de la contratación de la TGSS, objeto de esta Fiscalización Especial, está constituida por 296 expedientes (64 por 100 de los 462 contratos que integran la totalidad de la muestra), con un gasto de 61.771,6 millones de pesetas. La distribución de los contratos se refleja en el cuadro número 47, que muestra la distribución de los 296 expedientes por ejercicios presupuestarios, tipos de contratos y formas de adjudicación, y en los cuadros 48, 49 y 50, en los que se efectúa, separadamente, el desglose por ejercicios presupuestarios, tipos de contratos y formas de adjudicación, respectivamente. La totalidad de estos datos se refieren exclusivamente a los expedientes de contratación incluidos en la muestra fiscalizada y no al gasto total de contenido informático de la TGSS.

Cuadro 47

CONTRATOS INFORMÁTICOS DE LA TGSS INCLUIDOS EN LA MUESTRA FISCALIZADA

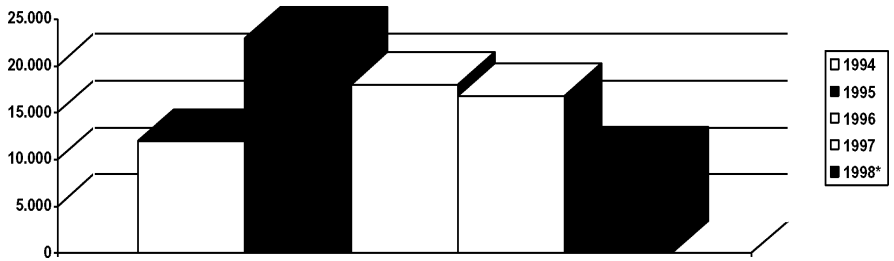
Naturaleza	Forma	1994				1995				1996				1997				1998 (1 SEMESTRE)				TOTALES			
Contrato	Adjudicación	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Asistencia	Concurso	3	5	2.992.965.231	51	9	30	6.553.438.100	82	11	34	6.827.524.358	81	12	41	6.721.738.433	90	7	47	4.705.035.136	90	42	26	27.800.701.258	79
	Negociado	47	86	2.556.422.352	44	21	70	1.430.341.329	18	17	53	955.160.726	11	10	35	426.752.760	6	6	40	481.423.671	9	101	63	5.850.100.838	17
	Modificado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	7	105.880.706	1	2	13	38.920.545	1	4	2	144.801.251	1
	Prórroga	5	9	262.586.508	5	-	-	-	-	4	13	709.246.500	8	5	17	195.996.701	3	-	-	-	-	14	9	1.167.829.709	3
Total asistencia		55	34	5.811.974.091	17	30	19	7.983.779.429	23	32	20	8.491.931.584	24	29	18	7.450.368.600	21	15	9	5.225.379.352	15	161	54	34.963.433.056	57
Suministros	Concurso	4	10	802.706.326	19	10	27	6.640.139.092	59	5	24	3.714.729.131	51	5	18	374.994.999	13	-	-	-	-	24	18	11.532.569.548	43
	Negociado	35	90	3.480.352.798	81	27	73	4.535.517.847	41	16	76	3.613.923.814	49	21	78	2.416.774.097	84	11	100	1.146.144.925	100	110	81	15.192.713.481	56
	Prórroga	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4	82.917.208	3	-	-	-	-	1	1	82.917.208	1
Total suministros		39	29	4.283.059.124	16	37	27	11.175.656.939	42	21	16	7.328.652.945	27	27	20	2.874.686.304	11	11	8	1.146.144.925	4	135	46	26.808.200.237	43
TOTAL		94	32	10.095.033.215	16	67	22	19.159.436.368	31	53	18	15.820.584.529	26	56	19	10.325.054.904	17	26	9	6.371.524.277	10	296	100	61.771.633.293	100

En el cuadro número 48 y en el gráfico número 26 se muestra la distribución de los contratos de la muestra por ejercicios presupuestarios destacando que el mayor volumen de gasto se produce en 1995 (31,02 por 100), lo que contrasta con el gasto muy inferior correspondiente a 1996 (25,61 por 100) y sobre todo con el correspondiente a 1997 (16,72 por 100), prácticamente la mitad del gasto de 1995, reducción que no es congruente con la evolución al alza de los recursos presupuestarios destinados a los gastos de naturaleza informática. Esta circunstancia revela que una mayor parte del gasto ha pasado a instrumentarse mediante contratos de cuantía inferior a 25 millones de pesetas (cuantía establecida para la selección de la muestra de esta Fiscalización Especial) y pone de manifiesto una tendencia al fraccionamiento del gasto que además de vulnerar la prohibición de fraccionamiento del objeto de los contratos establecida por el artículo 69 de la LCAP, resulta contraria al principio de economía y, también, a los de publicidad y concurrencia que deben regir la contratación administrativa. Hay que significar que de acuerdo con el ámbito temporal de esta Fiscalización los datos de 1998 se refieren exclusivamente al primer semestre del año.

Cuadro núm. 48
Distribución, por ejercicios presupuestarios, de los contratos de la TGSS incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

EJERCICIO PRESUPUESTARIO	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
1994	94	31,76	10.095.033.215	16,34
1995	67	22,63	19.159.436.368	31,02
1996	53	17,91	15.820.584.529	25,61
1997	56	18,92	10.325.054.904	16,72
1998 (1 sem.)	26	8,78	6.371.524.277	10.31
Total	296	100,00	61.771.633.293	100,00

Gráfico nº 26
Distribución del gasto de la TGSS fiscalizado por ejercicios presupuestarios
(en millones de ptas.)

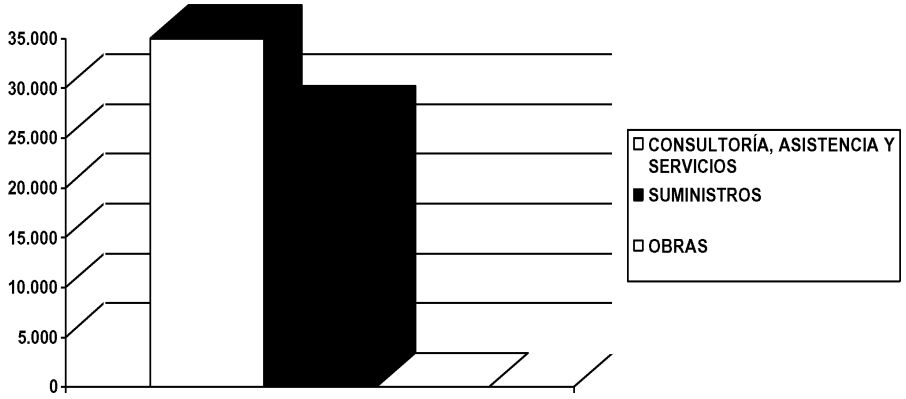


El cuadro 49 y el gráfico 27, que reflejan la distribución de los contratos de la muestra por tipos de contratos, ponen de manifiesto que la TGSS, no obstante realizar directamente gran parte de las adquisiciones de equipos informáticos que requirieron no solo la TGSS sino las demás Entidades Gestoras de la Seguridad Social, como por ejemplo los correspondientes al proyecto SILUETA o TASS, ha destinado la mayor parte del gasto (56,6 por 100) a contratos de consultoría y asistencia y de servicios. Ello es consecuencia de que mediante estos contratos se han realizado las contrataciones de personal necesarias para cubrir las deficiencias estructurales de personal de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), del Centro de Control de la Recaudación de la TGSS (CENDAR) y, en menor medida, del Centro de Informática de los Servicios Centrales de la TGSS, cuestión que es analizada en este informe en el epígrafe 5.5.2 siguiente.

Cuadro núm. 49
Distribución, por tipo de contrato, de los contratos de la TGSS incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

TIPO DE CONTRATO	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
SUMINISTROS	135	45,61	26.808.200.237	43,40
CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS	161	54,39	34.963.433.056	56,60
OBRAS	-	-	-	-
Total	296	100,00	61.771.633.293	100,00

Gráfico núm. 27
Distribución del gasto de la TGSS fiscalizado por tipos de contratos
(en millones de ptas.)



El cuadro número 50 y los gráficos números 28 y 29 muestran la distribución de los contratos de la TGSS incluidos en la muestra atendiendo a las formas de adjudicación utilizadas. El concurso, que es, de acuerdo con los artículos 76, 181 y 209 de la LCAP, el procedimiento normal de adjudicación de los contratos de suministro y de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, se ha utilizado en tan sólo el 22,30 por 100 de los expedientes, representando, sin embargo, el 63,68 por 100 del gasto. En cambio, el 71,28 por 100 de los contratos, que supusieron el 34,07 por 100 del gasto de la TGSS fiscalizado, se adjudicaron mediante los procedimientos de contratación directa (contratos de la muestra sujetos a la Ley de Contratos del Estado de 1965) o procedimiento negociado (contratos de la muestra sujetos a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995). Conviene señalar, no obstante, que en una parte considerable de estos contratos (en 92 de los 211 expedientes analizados), la elección del procedimiento para su adjudicación directa se fundamentó (sin perjuicio de lo que más adelante se dirá al analizar los contratos de consultoría y asistencia y de servicios y los de suministro celebrados por la TGSS) en que su objeto era la adquisición de bienes o servi-

Cuadro núm. 50
Distribución, por formas de adjudicación, de los contratos de la TGSS incluidos en la muestra fiscalizada y del gasto que generaron

FORMA DE ADJUDICACIÓN	Nº CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS FISCALIZADOS	GASTO TOTAL GENERADO POR LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	% SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
SUBASTA	-	-	-	-
CONCURSO	66	22,30	39.333.270.806	63,68
CONTR.DIRECTA/ PROCEDIMTº.NEGOCIADO	211	71,28	21.042.814.319	34,07
PRÓRROGA	15	5,07	1.250.746.917	2,02
MODIFICADO	4	1,35	144.801.251	0,23
Total	296	100,00	61.771.633.293	100,00

Gráfico núm. 28
Distribución del gasto de la TGSS según formas de adjudicación (en millones de ptas.)

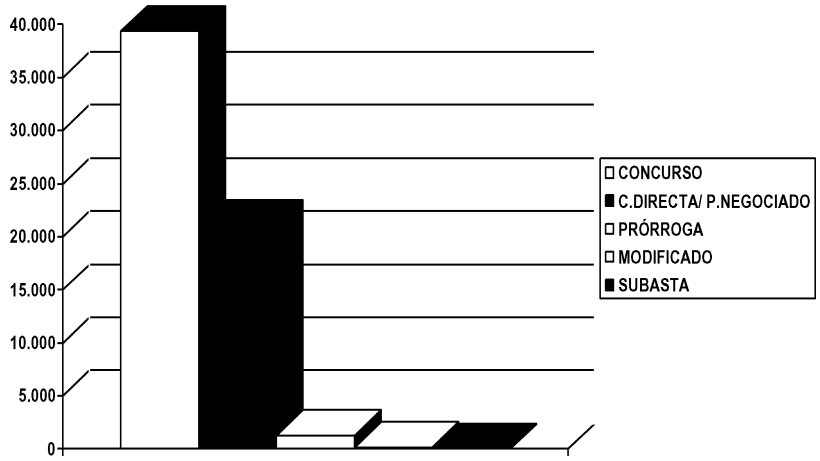
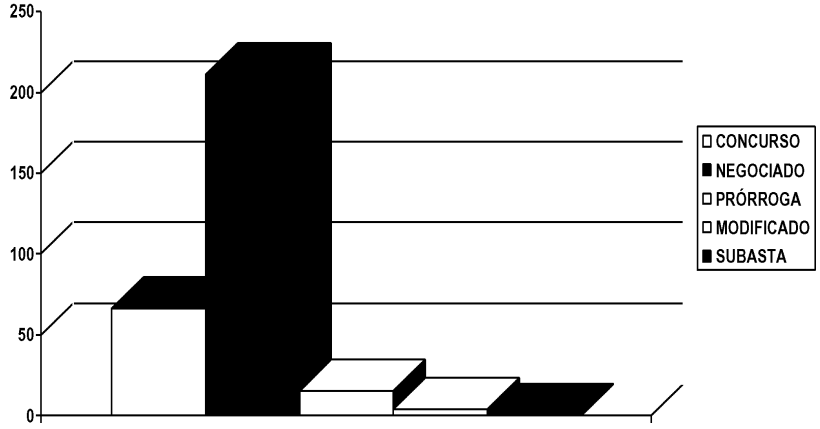


Gráfico núm. 29
Distribución del número de contratos de la TGSS según la forma de adjudicación



cios incluidos, previa realización de concursos de determinación de tipo, en el catálogo del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del entonces Ministerio de Economía y Hacienda (en la actualidad, Ministerio de Hacienda). También resultaron frecuentes los casos de contratación directa o procedimiento negociado motivada en la existencia de un único proveedor o en entregas complementarias de otras anteriores, que son demostrativas del alto grado de vinculación y cautividad de la TGSS en relación con determinadas empresas que se produce en la contratación informática como más adelante se verá en detalle.

Finalmente, del análisis de los contratos celebrados por la TGSS, en función de sus adjudicatarios, se desprende que una sola empresa (IBM S.A.) ha resultado adjudicataria del 16,47 por 100 del importe total contratado, y que 3 empresas han absorbido el 30,97 por 100 del gasto instrumentado a través de la contratación incluida en la muestra fiscalizada. En el cuadro número 51 y en el gráfico 30 se refleja la distribución de las adjudicaciones.

Cuadro núm. 51
Resumen de adjudicatarios de los contratos de la muestra fiscalizada
TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

RAZON SOCIAL	Importe adjudicado (millones pesetas)	% sobre total importe adjudicado	Nº contratos adjudicados	% sobre total nº contratos adjudicados	Importe medio (millones pesetas)	Concentración	
						Nº empr.	% gasto acumulado
I.B.M.	10.172	16,47	49	12,16	208	1	16,47
UNISYS ESPAÑA, S. A.	4.589	7,43	17	4,22	270	2	23,90
SOFTWARE AG, ESPAÑA S. A.	4.372	7,08	60	14,89	73	3	30,97
SERESCO ASTURIANA S. A.	3.825	6,19	3	0,74	1.275	4	37,17
FUJITSU SORBUS, S. A.	3.526	5,71	23	5,71	153	5	42,87
N. C. R. ESPAÑA, S. A.	2.539	4,11	8	1,99	317	6	46,99
ANDERSEN CONSULTING, S. A.	2.411	3,90	17	4,22	142	7	50,89
FUJITSU ESPAÑA S. A.	2.309	3,74	17	4,22	136	8	54,63
INFORMATICA EL CORTE INGLES S. A.	2.098	3,40	7	1,74	300	9	58,02
COMPAREX SISTEMAS INFORM. S. A.	2.098	3,40	18	4,47	117	10	61,42
U.T.E. FUJITSU-ERITEL	1.989	3,22	1	0,25	1.989	11	64,64
DIGITAL EQUIPMENT CO. ESPAÑA	1.529	2,48	7	1,74	218	12	67,11
UNISYS-SPERRY S. A.	1.479	2,39	7	1,74	211	13	69,51
U.T.E.'s INDRA SSI- CEINSA (5)	1.432	2,32	12	2,98	119	14	71,83
SIEMENS NIXDORF	1.384	2,24	6	1,49	231	15	74,07
HEWLETT-PACKARD ESPAÑOLA S.A	1.375	2,23	23	5,71	60	16	76,29
BANCTEC IBERICA	1.343	2,17	6	1,49	224	17	78,46
AMDAHL COMPUTERS SYSTEMS	1.325	2,14	5	1,24	265	18	80,61
OTRAS EMPRESAS (42)	11.978	19,39	117	29,03	102	60	100,00
Total:	61.772	100,00	403	100,00	153		

5.5.1 Contratos de obras de la TGSS

Ninguno de los contratos integrantes de la muestra de contratos analizada en esta Fiscalización especial corresponde a obras, con contenido informático, realizadas por la TGSS.

5.5.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios de la TGSS

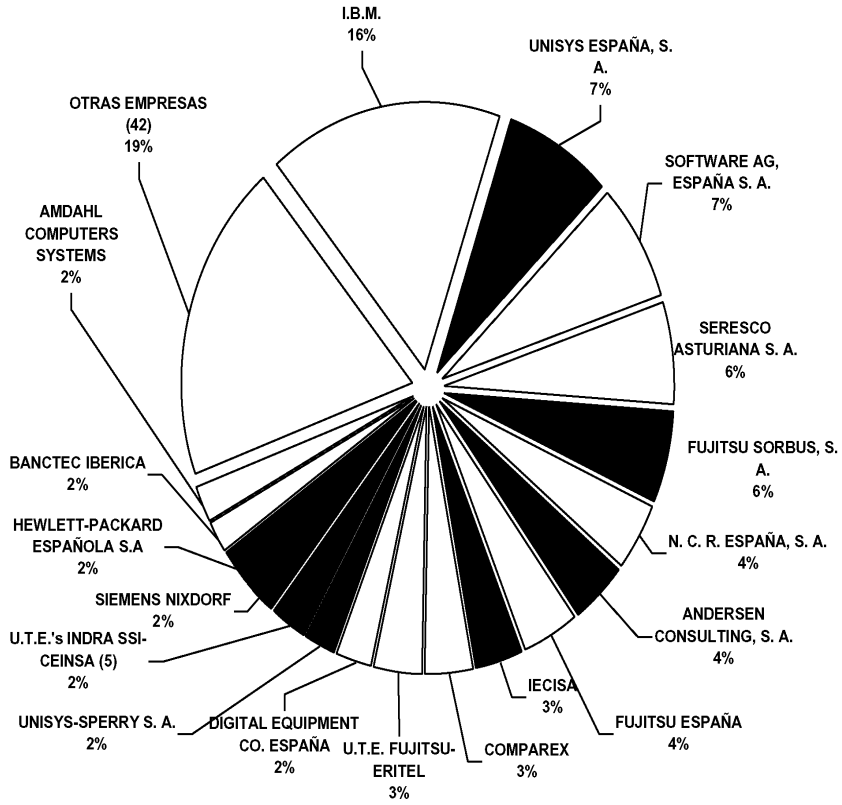
La muestra de este tipo de contratos está formada por 161 expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios, con un gasto de 34.963 millones de pesetas, y representa el 56,60 por 100 del gasto total generado por los contratos de la muestra celebrados por la Tesorería General de la Seguridad Social.

A continuación se analizan las principales deficiencias puestas de manifiesto en el examen de estos 161 expedientes de contratación, tratando en primer lugar de los expedientes cuya licitación fue declarada desierta para tratar seguidamente aquellos que llegaron a su extinción por cumplimiento.

5.5.2.1 Expedientes de contratación cuya convocatoria fue declarada desierta

En la muestra fiscalizada figura sólo un expediente cuya convocatoria fue declarada desierta en su totalidad. Se trata del Concurso Público 2403/96 para la contratación del «Servicio de apoyo técnico para la clasificación, análisis y tratamiento de la gestión de las solicitudes de la tarjeta de la Seguridad Social», integrante del proyecto TASS, con un presupuesto de contratación de 350,6 millones de pesetas. Este concurso fue declarado desierto por la imposibilidad de efectuar la valoración de las ofertas presentadas por los licitadores en función de los criterios establecidos en el Pliego de prescripciones técnicas, debido, en parte, a la inadecuación de los Pliegos a la entonces nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, en particular,

Gráfico nº 30
Distribución del gasto total por adjudicatarios



por no haber establecido los Pliegos de cláusulas administrativas particulares el orden de importancia y ponderación de los criterios de adjudicación tal como exige el artículo 87 de la LCAP. Posteriormente se tramitó el expediente CP 2426/96 con el mismo objeto, adjudicado el 26 de julio de 1996 a la empresa Andersen Consulting S.A. en 318,8 millones de pesetas. El plazo de ejecución de este contrato, establecido en 1 año, fue objeto de sucesivas ampliaciones y reajustes de anualidades que prolongaron la ejecución del contrato hasta el 9 de diciembre de 1999, «por causas no imputables a la empresa», lo que denota una deficiente planificación del proyecto de Tarjeta de Asistencia Sanitaria (TASS) ya puesta de manifiesto en el apartado 6 del epígrafe 5.4.2.1 de la Sección IV del presente Informe, y es indicativo del retraso en la ejecución de este proyecto respecto de las previsiones iniciales.

Además, en otros 7 expedientes de contratación incluidos en la muestra fiscalizada, que tenían su objeto dividido en lotes, uno o varios lotes fueron declarados desiertos por falta de licitadores o por incumplir éstos las condiciones del Pliego, lo que revela una falta de previsión o de conocimiento real del marcado por parte de la TGSS. Posteriormente estos lotes fueron adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad.

5.5.2.2 Contratos que llegaron a su extinción por cumplimiento

Los restantes contratos de consultoría y asistencia y de servicios incluidos en la muestra fiscalizada han presentado las siguientes incidencias:

1. En 1 contrato (expediente CD11/1994G) la fianza definitiva fue constituida con posterioridad a la fecha de formalización del contrato, vulnerando lo previsto en la cláusula 11 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 Real Decreto 2572/1973, de 5 de octubre.

2. En 4 contratos (expedientes CD 4516/94, CD88/93G, CD83/93G y CD81/93G) la ejecución del contrato se inició antes de su formalización, práctica prohibida por el artículo 41 de la entonces vigente Ley de Contratos del Estado, excepto en los casos de expedientes de tramitación urgente o de emergencia, circunstancias que no concurrían en los expresados contratos.

3. En 1 expediente, el CP2513/94, celebrado en 1995, las fianzas definitivas correspondientes a cada uno de los lotes en que se dividió el expediente se constituyeron sobre los importes de adjudicación, con lo que la TGSS incumplió lo establecido en la cláusula 11 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 Real Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, en la que se establece que la fianza definitiva deberá constituirse, antes de la formalización del contrato, por un importe equivalente al 4 por 100 del presupuesto que sirvió de base a la licitación.

4. En la práctica totalidad de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios integrantes de la muestra fiscalizada, adjudicados mediante concurso por la TGSS a partir de 1995 y sometidos por tanto a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), la TGSS estableció como criterios objetivos de adjudicación, otorgándoles además una valoración significativa, algunos criterios que hacían referencia a las características y experiencia de las empresas y no al contenido estricto de la prestación, lo que además de un incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 15 y 87 de la LCAP, supone una improcedente restricción de la libre concurrencia.

Efectivamente, la utilización de las características y experiencia de las empresas como criterios objetivos de adjudicación en los concursos es una práctica contraria a lo previsto en los artículos 17,18 y 19 de la LCAP que, en fiel aplicación de las Directivas comunitarias, configuran dichos factores como elementos acreditativos, por sí solos o en unión de otros posibles, de la solvencia económica, técnica o profesional que el artículo 15 de la misma Ley exige para poder contratar con la Administración. Este mismo artículo 15 de la LCAP prescribe, además, que la acreditación de estos requisitos de solvencia se sustituyan por la correspondiente clasificación, en los casos en que sea exigible. Se trata, en definitiva, de que toda empresa admitida a licitación debe haber acreditado previamente su capacidad para realizar el objeto del contrato, por lo que es improcedente que esa capacidad económica, técnica o profesional se valore nuevamente como uno más de los criterios objetivos de adjudicación previstos en el artículo 87 LCAP, los cuales deben referirse exclusivamente a la prestación en sí misma considerada. Esta práctica no es, en definitiva, acorde con la legislación vigente y fácilmente puede derivar en una efectiva restricción de la libre concurrencia, máxime si, como sucede en este caso, se priman las anteriores relaciones contractuales entre el licitador y el órgano de contratación.

Así mismo, la TGSS ha vulnerado el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, al exigir que determinados aspectos constitutivos de las proposiciones presentadas por los licitadores sujetas a valoración, se incluyeran en un sobre de apertura previa al acto público de licitación. Esta práctica del TGSS vulnera el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, que impone el artículo 80.1 de la LCAP, secreto que, a juicio de este Tribunal, abarca todos los aspectos susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración establecidos, y no sólo la oferta económica.

5. En el expediente CP2513/94, para la «Asistencia técnica necesaria para el centro de desarrollo de prestaciones de la GISS», adjudicado mediante concurso público dividido en tres lotes, la TGSS sólo ha acreditado haber comprobado la clasificación de una de tres las empresas adjudicatarias, lo que constituye una grave deficiencia, imputable a la TGSS, en la adjudicación de dos de los lotes, pues la falta de clasificación, en este caso, constituye un vicio determinante de la nulidad de pleno derecho de la adjudicación por falta de capacidad para contratar del licitador en que concurra dicha circunstancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto 609/1982, de 12 de febrero, por el que se dictan normas para la clasificación de empresas consultoras y de servicios.

6. En 20 expedientes se produjeron retrasos en alguno de los pagos, habiendo incumplido la TGSS la obligación de abonar el precio de los contratos en el plazo de dos meses desde la acreditación de su realización establecida en el artículo 100.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y sin que la TGSS haya abonado a las empresas contratistas los intereses de demora correspondientes establecidos en el citado precepto.

7. En 69 expedientes de contratos de consultoría y asistencia o de servicios, adjudicados por contratación directa o procedimiento negociado, la TGSS fundamentó el recurso a estas formas de adjudicación en la existencia de un único empresario clasificado para realizar el objeto del contrato o en la existencia de circunstancias extraordinarias por las que no convenía promover la concurrencia, al amparo de lo previsto en el artículo 9.b del Real Decreto 1005/74, de 4 de abril, o en la existencia de razones técnicas o artísticas o relacionadas con la protección de derechos exclusivos por las que tan sólo podía encomendarse el objeto del contrato a un único empresario, a tenor de lo establecido en el artículo 211.b de la LCAP. Sin embargo la TGSS no acreditó suficientemente en los expedientes la con-

currencia de los citados requisitos que justifican la restricción de la publicidad y concurrencia en la contratación administrativa, limitándose a invocar o a reproducir literalmente los preceptos citados e incumpliendo en estos casos la TGSS lo establecido en los señalados preceptos. En este sentido, es criterio de este Tribunal de Cuentas que no sólo basta con invocar la causa para acudir a esta modalidad de adjudicación, sino que el órgano contratante debe acreditar y fundamentar que se encuentra realmente ante una de ellas.

En muchos de los casos anteriores, especialmente en los contratos celebrados al amparo del Real Decreto 1005/74, la TGSS ha fundamentado la contratación directa de servicios que estaban incluidos en los catálogos del Servicio Central de Suministros del entonces Ministerio de Economía y Hacienda (en la actualidad, Ministerio de Hacienda), en la circunstancia de la existencia de un único proveedor clasificado o en la existencia de circunstancias excepcionales por las que no convenía promover concurrencia. En este sentido, la TGSS consideraba que no existía con anterioridad a la entrada en vigor de la LCAP, habilitación legal para contratar estos servicios a través del Servicio Central de Suministros. A juicio de este Tribunal, en estos casos no era de aplicación el citado artículo 9.b) del Real Decreto 1005/74, pues su aplicación daría lugar al resultado paradójico de considerar la imposibilidad legal de utilizar un determinado procedimiento administrativo de contratación (la contratación a través del Servicio Central de Suministros) como una circunstancia excepcional justificativa de la restricción de la libre competencia, por lo que su utilización por la TGSS ha vulnerado los principios de publicidad y concurrencia de la contratación administrativa. Todo ello sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas valore positivamente la contratación a través del Servicio Central de Suministros en los casos y mediante los procedimientos legal y reglamentariamente establecidos.

8. Idéntico planteamiento debe hacerse con la contratación de servicios incluidos en el catálogo del Servicio Central de Suministros al amparo de lo previsto en el artículo 211 f) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que se produce en 9 de los contratos incluidos en la muestra de contratos fiscalizada, pues este precepto se refiere a contratos de servicios cuya uniformidad hubiera sido declarada necesaria para su utilización común por la Administración, declaración que compete, en principio, al Director General de Patrimonio del Estado y cuya existencia no se acredita en los expedientes examinados ni puede confundirse con la contratación centralizada prevista en el artículo 200 de la LCAP.

9. Consideración especial merece el contrato derivado del expediente PN 4520/1996, cuyo objeto fue la «Asistencia técnica precisa en el entorno de sistemas y producción para el Centro de Control de Recaudación (CENDAR) de la TGSS», adjudicado en 26,8 millones de pesetas a la empresa Comparex Sistemas Informáticos S.A. La adjudicación se produjo por procedimiento negociado sin publicidad al amparo del artículo 211. b) de la LCAP (que, como ya se ha dicho, contempla el caso de que por razones técnicas o artísticas o relacionadas con la protección de derechos exclusivos tan sólo pueda encomendarse el objeto del contrato a un único empresario), que la TGSS justificó en que la citada empresa era la única que contaba con la experiencia suficiente en el entorno del CENDAR en el que debía realizarse la prestación de los servicios «debido a los conocimientos adquiridos durante la colaboración prestada hasta la fecha». Esta motivación, a juicio de este Tribunal, no encuentra acomodo alguno entre los supuestos previstos en el artículo 211.b) citado, y además, permite, por los términos en que quedó justificado el procedimiento negociado, cuestionar la solvencia profesional y técnica que tenía la citada empresa cuando la TGSS le adjudicó anteriores contratos. La TGSS, al no adjudicar este contrato mediante concurso, vulneró lo dispuesto en el artículo 209.3 de la LCAP, que impone el concurso como forma normal de adjudicar los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios, en perjuicio de los principios de publicidad y concurrencia que rigen la contratación administrativa.

10. En otros 8 expedientes la TGSS justificó el recurso al procedimiento negociado sin publicidad por tratarse de entregas complementarias de otro contrato principal, al amparo del artículo 211.d de la LCAP. En el contrato derivado del expediente PN 4525/96, adjudicado en 34,9 millones de pesetas a INDRA SSI S.A., la TGSS motivó la aplicación del citado artículo 211.d) en «el surgimiento de nuevos proyectos para convenios especiales que no figuraban en el concurso anterior», por lo que en este contrato no se cumplió la condición, exigida por la norma, de que los estudios, servicios o trabajos complementarios no pudieran separarse técnica o económicamente del contrato principal sin causar graves inconvenientes a la Administración o que aunque se pudieran separar de la ejecución del contrato inicial, fueran estrictamente necesarios para las fases ulteriores. En consecuencia, también en este caso la TGGS incumplió lo establecido en el artículo 209.3 de la LCAP, acudiendo al procedimiento negociado sin publicidad sin base legal para ello, en perjuicio del concurso y de los principios de publicidad y concurrencia.

11. La posibilidad de subcontratación está contemplada, en los contratos analizados, en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y en los denominados Pliegos de cláusulas especiales y prescripciones técnicas, con remisión a la normativa general (artículo 116 de la LCAP y artículos 184, 185 y 186 del RGCE) en la que se establece que la subcontratación no podrá exceder del 50 por 100 del importe del presupuesto del contrato, salvo previsión expresa en contrario, estableciéndose también la obligación de las empresas de comunicar a la Administración contratante la subcontratación que se propongan realizar. Sin embargo, el análisis de los contratos integrantes de la muestra fiscalizada ha puesto de manifiesto un elevado grado de incumplimiento por las empresas de su obligación de comunicar a la TGSS las subcontrataciones realizadas, que eran desconocidas por este Servicio Común, lo que pone de manifiesto el deficiente control de la ejecución de los contratos efectuado por la TGSS.

En determinados contratos se estipuló la posibilidad de que la subcontratación alcanzara el 100 por 100 del presupuesto del contrato, lo que, a juicio de este Tribunal, resulta contradictorio con el hecho de que en esos mismos contratos las adjudicaciones hayan tenido en cuenta, como criterios de valoración, características de las empresas que, en definitiva, una vez efectuada la adjudicación del contrato pierden todo su valor de garantía de la correcta ejecución del objeto del contrato, convirtiéndose su exigencia en la fase de licitación en una mera formalidad.

Especial mención merecen en este mismo sentido los expedientes en los que las empresas contratistas contemplaban en sus ofertas la realización de los trabajos objeto de contratación a través de trabajadores puestos a su disposición, a su vez, por empresas de trabajo temporal (así los expedientes 97/2415 ó 97/2426). Estos supuestos, además de desvirtuar desde el inicio la licitación (puesto que la ejecución material de los contratos no era realizada por la empresa adjudicataria, sino por los trabajadores de una empresa de trabajo temporal puestos a disposición de la adjudicataria) constituyen una práctica contraria al artículo 198 de la LCAP que exige de las adjudicatarias, entre otros requisitos, «...disponer de una organización con elementos personales y materiales suficientes para la debida ejecución del contrato».

12. En numerosos contratos, que se relacionan en el siguiente cuadro número 52, correspondientes en su mayor parte a los años 1994 y 1995, la Tesorería General de la Seguridad Social incurrió en fraccionamiento del objeto de los contratos al efectuar adjudicaciones sucesivas con idéntico objeto, incluso dentro del mismo ejercicio presupuestario, en favor de las mismas empresas de contratos de servicios, con plazos de ejecución trimestrales o cuatrimestrales, que resultaron insuficientes en función de las necesidades reales que se pretendían satisfacer. En todos los casos las adjudicaciones se produjeron mediante contratación directa o procedimiento negociado [al amparo, respectivamente, del artículo del artículo 9.b) del Real Decreto 1005/1974 y del artículo 211.b) de la LCAP]. En el cuadro 52 se reflejan estos contratos, con expresión de las empresas adjudicatarias, objeto de los contratos, contratos sucesivos y sus fechas de celebración e importes de adjudicación.

A excepción de los contratos celebrados con Hewlett Packard, el importe total de las adjudicaciones sucesivas a cada empresa excedió de los límites a partir de los cuales era necesario la autorización ministerial para contratar (120 millones de pesetas hasta la fecha de entrada en vigor de la LCAP y 150 millones de pesetas a partir de dicha fecha), por lo que, mediante los citados fraccionamientos, prohibidos tanto por los artículos 21 de la LCE y 58 y 59 del RGCE como por el 69 de la LCAP, la Tesorería General de la Seguridad Social eludió la citada autorización preceptiva vulnerando lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en el artículo 95 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en el artículo 12, en relación con la disposición transitoria tercera de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por lo que estos contratos pudieron haber incurrido en causa de nulidad prevista en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

13. Asimismo, la Tesorería General de la Seguridad Social ha incurrido en fraccionamiento del objeto de los contratos al celebrar varios contratos de similar objeto en la misma fecha con una misma empresa. En todos los casos se trata, como en los contratos analizados en el apartado anterior, de adjudicaciones por contratación directa o por procedimiento negociado y todos ellos promovidos en este caso por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

Cuadro núm. 52
Expedientes sucesivos, con el idéntico objeto, adjudicados a las mismas empresas

Empresa	Objeto	Expediente	Fecha contrato	Plazo (en meses)	Importe adjudicado (en miles)
ANDERSEN CONSULTING, S. A.	ASISTENCIA TECNICA ADMINISTRATIVA PARA EL TRATAMIENTO DE LOS DOCUMENTOS DE LA TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	96/4430	19/01/96	4	241.084
		96/4443	30/04/96	3	184.313
		96/4445	29/07/96	4	184.313
		97/4431	30/01/97	1	49.770
				Total:	659.480

Empresa	Objeto	Expediente	Fecha contrato	Plazo (en meses)	Importe adjudicado (en miles)
SOFTWARE AG, ESPAÑA S. A.	ASISTENCIA ENTORNO DE BASE DE DATOS ADABAS PARA EL CENDAR	C.D.94/4519	31/01/94	4	25.600
		C.D.94/4570	5/05/94	4	51.200
		C.D.94/4589	16/09/94	3	42.816
		C.D.94/4334	16/12/94	3	42.816
				Total:	162.432
COMPAREX SISTEMAS INFORMATICOS S. A.	SERVICIO DE ASISTENCIA TECNICA EN ENTORNO MVS/ESA EN EL CENDAR.	C.D.94/4522	24/01/94	4	46.912
		C.D.94/4571	3/05/94	4	46.912
		C.D.94/4586	16/09/94	3	35.184
		C.D.94/4333	16/12/94	3	40.368
				Total:	169.376
HEWLETT-PACKARD ESPAÑOLA S.A	SERVICIO DE ASISTENCIA TECNICA EN ENTORNO DE SISTEMAS DE IMAGENES EN EL CENDAR	C.D.94/4521	28/01/94	4	43.392,00
		C.D.94/4565	28/04/94	4	43.392,00
		C.D.94/4587	1/09/94	3	32.544,00
				Total:	119.328
NTERNATIONAL BUSINESS MACHINES S. A. - I.B.M.	ASISTENCIA ENTORNO DE DESARROLLO DE APLICACIONES PARA EL CENDAR.	C.D.94/4520	3/02/94	4	63.232,00
		C.D.94/4564	13/04/94	4	63.232,00
		C.D.94/4331	29/12/94	3	47.424,00
				Total:	173.888
UNISYS-SPERRY S. A	ASISTENCIA TECNICA EN ENTORNO SISTEMA 2200 PARA EL CENTRO DE APLICACIONES ECONOMICAS E INTERNAS DE LA DE LA G.I.S.S.	C.D.63/93 G	1/02/94	3	45.792
		C.D.14/94 G	20/06/94	3	45.792
		C.D.29/94 G	29/09/94	4	90.136
				Total:	181.720
INDRA SSI, S. A. (ANTES ERITEL S. A.)	ASISTENCIA TECNICA EN ENTORNO ADABAS/NATURAL Y COBOL PARA EL CENTRO DE DESARROLLO AFILIACION-RECAUDACION DE LA G.I.S.S	C.D.10/94 G	27/06/94	3	50.004
		C.D.24/94 G	14/10/94	4	52.948
				Total:	102.952
INDRA SSI, S. A. (ANTES ERITEL S. A.)	ASISTENCIA TECNICA EN ENTORNO COBOL PARA EL CENTRO DE DESARROLLO AFILIACION-RECAUDACION DE LA G.I.S.S.	C.D.11/94 G	9/06/94	3	62.208
		C.D.25/94 G	14/10/94	4	60.480
				Total:	122.888

En el cuadro número 53 se reflejan estas adjudicaciones con expresión de la empresa adjudicataria, el número de contratos celebrados en cada fecha y el importe conjunto de tales adjudicaciones.

En todos los casos, a excepción de los contratos celebrados con Software AG el 10 de octubre de 1994, el importe total de las adjudicaciones excedió de los límites a partir de los cuales era necesaria la autorización ministerial para contratar (120 millones de pesetas hasta la fecha de entrada en vigor de la LCAP y 150 millones de pesetas a partir de dicha fecha). Algunos de los contratos a que se refiere este apartado coinciden con los reseñados en el apartado anterior, por lo que el grado de fraccionamiento resultaría más elevado si se combinaran los criterios de identidad de objeto e identidad de fecha de celebración de los contratos utilizados separadamente en estos dos apartados.

Mediante este fraccionamiento, prohibido tanto por los artículos 21 de la LCE y 58 y 59 del RGCE como por el 69 de la LCAP, la Tesorería General de la Seguridad Social ha eludido el requisito de la autorización ministerial preceptiva para contratar y con ello ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en el artículo 95 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en el artículo 12, en relación con la disposición transitoria tercera de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por lo que estos contratos pudieron haber incurrido en causa de nulidad prevista en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Cuadro núm. 53

Número de contratos, incluidos en la muestra fiscalizada, adjudicados en la misma fecha y con similar objeto a una sola empresa

Empresa	Nº contratos adjudicados	Fecha contratos	Importe total adjudicado (en miles pts)
INDRA SSI, S. A. (ANTES ERITEL S. A.)	4	1/02/94	194.400
FUJITSU SORBUS, S. A. (ANTES ICL ESPAÑA INTERNACIONAL COMPUTERS S.A)	3	10/10/94	120.468
INDRA SSI, S. A. (ANTES ERITEL S. A.)	3	14/10/94	142.303
SOFTWARE AG, ESPAÑA S. A.	3	15/07/96	226.416
SOFTWARE AG, ESPAÑA S. A.	3	10/10/94	117.954
SOFTWARE AG, ESPAÑA S. A.	2	9/01/95	148.158

Además, en todos los casos el importe acumulado de los contratos celebrados por una misma empresa en la misma fecha excedió del límite de 100 millones de pesetas a partir del cual, según el restrictivo criterio de Comisión Ministerial de Informática [51], deberían someterse los contratos a informe de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos, trámite del que tampoco fueron objeto en razón de su fraccionamiento.

14. Especial consideración merece la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social con el fin de que empresas de servicios pusieran a disposición del citado Servicio Común personal con especialización informática o, incluso, meramente administrativa, sin que los trabajos a realizar quedasen definidos en función de la realización efectiva de los planes o proyectos informáticos de la Entidad. Esta contratación, no vinculada a la consecución de unos resultados concretos determinados en el contrato, constituye, en definitiva, una contratación de personal efectuada al margen de la legislación de la función pública y de la laboral.

En estos casos, la contratación de empresas de servicios ha estado dirigida a suplir las carencias de personal, funcionario o laboral, propio de la TGSS. Como ya se ha anticipado, el objeto de la mayor parte de los contratos consistía en la obtención de servicios profesionales de personal con especialización informática, aunque también se utilizó este procedimiento para la contratación de personal con cualificación administrativa, si bien en estos casos la TGSS justificó la contratación en la realización de labores administrativas complementarias en la ejecución de proyectos informáticos, motivo por el que han sido incluidos en la muestra de contratos analizados en esta Fiscalización Especial.

Rasgo común en estos contratos es que su fundamento fue la insuficiencia del personal propio para atender las cargas de trabajo de los distintos Centros y unidades de la TGSS. Así, los contratos se articularon en diferentes lotes en función de las áreas funcionales en las que los trabajadores debían prestar sus servicios y también de la preparación específica que requerían los entornos informáticos en los que debían trabajar. En ningún caso la ejecución de estos contratos y el pago del precio se vinculaba con el buen fin de proyectos determinados, calculándose los importes devengados por las empresas adjudicatarias en función de las horas efectivamente trabajadas y de los precios hora/trabajador establecidos en los contratos, sin perjuicio de que en los Pliegos de los contratos se establecían las cautelas necesarias para que los servicios prestados por cada trabajador respondieran a lo que resultaba exigible de acuerdo con su cualificación profesional.

En el cuadro número 54 se refleja la evolución de las plantillas informáticas de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), del Centro de Informática de los Servicios Centrales de la TGSS y del Centro de Control de la Recaudación (CENDAR), en el que se pone de manifiesto la elevada proporción del personal puesto a disposición de la TGSS por las empresas de servicios en relación con el personal propio (personal funcionario y laboral).

Los datos contenidos en el cuadro número 54 ponen de manifiesto que la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, en la que, como ya se ha dicho, a partir de 1998 fue integrado el Centro de Informática de los Servicios Centrales de la Seguridad Social, se encuentra en una situación de fuerte dependencia respecto de las empresas de servicios que aportan el personal necesario para cubrir las carencias estructurales de su personal propio.

[51] Según el criterio del Tribunal de Cuentas, al que se hace referencia más extensa en el epígrafe 1.2.2 de la Sección III de este Informe de Fiscalización Especial, el informe de la CIABSI era preceptivo no solo para los contratos que excedieran de 100 millones de pesetas sino en la totalidad de los contratos que excedieran del importe de 15 millones de pesetas establecido en el artículo 2 del Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo, por el que se atribuyen determinadas facultades en los procedimientos de contratación de bienes y servicios informáticos.

Cuadro número 54
Cuadro comparativo de la evolución de recursos humanos propios y ajenos, en el período fiscalizado y situación en mayo de 2000, en el Centro de Informática de los Servicios Centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social, en el Centro de Control de la Recaudación y en la Gerencia de Informática de la Seguridad Social

		1994		1995		1996		1997		2000	
Unidad	Recursos humanos	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Centro de Informática de los SS.CC. TGSS	Propios	35	67%	36	64%	36	61%	35	58%	(1)	
	Ajenos	17	33%	20	36%	23	39%	25	42%	(1)	
	Totales	52		56		59		60			
CENDAR	Propios	84	67%	87	45%	91	44%	82	42%	82	41%
	Ajenos	61	33%	96	55%	114	56%	113	58%	119	59%
	Totales	125		193		205		195		201	
GISS	Propios	531	80%	549	79%	560	74%	558	70%	587	63%
	Ajenos	130	20%	148	21%	198	26%	237	30%	341	37%
	Totales	661		697		758		795		928	

Notas: (1): A partir de 1998 el Centro de informática de los Servicios Centrales de la TGSS se integró en la GISS, y su personal figura actualmente en las relaciones de puestos de trabajo de la GISS, por lo que sus recursos humanos en el año 2000 están integrados con los de la Gerencia.

Los inconvenientes y perjuicios que esta situación genera en la gestión de la TGSS son fundamentalmente los siguientes:

— Pérdida del control y dirección de los proyectos, que puede llegar a que la dirección del trabajo recaiga en trabajadores aportados por la empresa de servicios.

— Dependencia de las empresas que ya prestan sus servicios a la TGSS, por falta de personal propio suficiente que garantice la continuidad de los proyectos y el mantenimiento de las aplicaciones desarrolladas.

— Los conocimientos y experiencia adquiridos en la ejecución de los contratos aprovechan casi exclusivamente a la empresa adjudicataria, con la posibilidad de beneficiarse de ello en sucesivas convocatorias de licitación, en perjuicio de los principios de igualdad, no discriminación y concurrencia que rigen la contratación administrativa.

— La sustitución de las empresas contratadas, como consecuencia de nuevas adjudicaciones en procedimientos abiertos, plantea graves problemas de rendimiento y de eficiencia, hasta que los nuevos trabajadores llegan a conocer las aplicaciones informáticas y el entorno orgánico y normativo en que se desenvuelven, con una importante pérdida en cada nueva adjudicación de la formación adquirida por el personal que prestaba anteriormente los servicios.

— Coste muy superior al del personal funcionario o laboral.

En el cuadro número 55 se reflejan las diferencias entre los costes anuales del personal informático propio de la TGSS y el personal puesto a su disposición por empresas consultoras o de servicios, referidos a 1998, poniéndose de manifiesto el coste muy superior del personal ajeno.

Cuadro número 55
Cuadro comparativo entre los costes medios anuales del personal informático de la TGSS y del personal puesto a disposición de la TGSS por las empresas de servicios, referidos al ejercicio de 1998, en miles de pesetas

Año	Nivel de complemento de destino y categoría	Coste/medio anual personal ajeno (en miles de pesetas)	Coste medio anual Personal propio (en miles de pesetas)	Relación costes anuales personal ajeno/propio	Diferencia coste personal ajeno/propio
1998	26. Jefe de área informática/Consultor	14.000	8.229	1,70	5.771
	24.Analista Sistemas	11.000	6.200	1,77	4.800
	22.Analista/program.	9.000	5.200	1,73	3.800
	18. Programador	7.000	4.200	1,67	2.800
	17.Operador	5.200	3.200	1,63	2.000

En el período objeto de esta fiscalización especial (1994 al primer semestre de 1998), la Tesorería General de la Seguridad Social ha celebrado 22 contratos con este objeto, entre los incluidos en la muestra fiscalizada, tanto para la Gerencia de Informática de la Seguridad Social como para el Centro de Control de la Recaudación y para el Centro de Informática de los Servicios Centrales de la Tesorería General, de carácter anual o bienal, adjudicados todos ellos por concurso y en la mayor parte de los casos divididos en lotes. El gasto total de estos 22 contratos ascendió a 12.624 millones de pesetas. Además de estos contratos adjudicados mediante concurso, la TGSS ha celebrado otros contratos de las mismas características pero de objeto más específico, con plazos de ejecución inferiores a un año y, generalmente adjudicados mediante contratación directa o procedimiento negociado a empresas catalogadas por el Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Este Tribunal de Cuentas requirió de la TGSS documentación e información complementaria respecto de los citados 22 contratos para analizar la adecuación de las ofertas y de su valoración a los criterios establecidos en los Pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, y par comprobar el grado de control llevado a cabo por la TGSS sobre su ejecución y si la ejecución de los contratos y sus liquidaciones y pagos se ajustaron a la normativa contractual y a las específicas previsiones de cada contrato.

Examinada por este Tribunal la documentación remitida por la TGSS en contestación al señalado requerimiento, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

a) La TGSS ha exigido de las empresas participantes en las licitaciones de estos expedientes de contratación la presentación de toda la documentación requerida por los Pliegos y ha valorado las ofertas presentadas de acuerdo con los criterios objetivos de valoración también establecidos en los Pliegos. Como método de valoración la TGSS ha seguido el método SSD-CIABSI, recomendado por la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI). Los Pliegos y las propuestas de adjudicación fueron informadas por el Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, la Comisión Ministerial de Informática y la propia CIABSI.

b) La acreditación de los servicios efectivamente prestados por los trabajadores se ha realizado mediante certificaciones nominativas expedidas por las empresas y conformadas por los funcionarios jefes de área o directores de los proyectos correspondientes. En general, el control de presencia de los trabajadores de las empresas de servicios se ha realizado por los mismos procedimientos seguidos con el personal propio de la TGSS, procedimientos que en el período objeto de fiscalización no generaban registros históricos del control de presencia que permitan reconstruir los servicios prestados por los trabajadores. Esta circunstancia pone de manifiesto la falta de control que sobre el personal puesto a su disposición tenía la TGSS, que no disponía siquiera de medios suficientes para realizar un seguimiento efectivo con proyecciones temporales de la presencia de los trabajadores puestos a su disposición por las empresas contratistas y menos aún del coste real generado por cada trabajador, en función de las horas trabajadas y de la categoría profesional de cada uno de ellos.

c) En la ejecución de los reseñados contratos han participado 648 trabajadores. De acuerdo con la documentación e información que ha remitido la TGSS a este Tribunal, dicho Servicio Común disponía de información suficientemente completa sobre 240 de los 648 trabajadores. Estos 240 trabajadores son, que según ha informado la TGSS, los que integraban las ofertas que las empresas presentaron a las licitaciones, incluyendo sus datos personales, categoría profesional, antigüedad, nivel académico, titulación informática y relación laboral con la empresa adjudicataria.

Sin embargo, respecto de los restantes 408 trabajadores sólo constan a la TGSS sus nombres y apellidos, DNI y categoría profesional, pero no su antigüedad, ni su nivel académico, ni titulación informática, ni su relación laboral con la empresa. Esta circunstancia pone de manifiesto un deficiente control por parte de la TGSS de la ejecución de los contratos que resulta incongruente con la minuciosidad con que se detallaron en los Pliegos los requisitos que debían reunir los trabajadores integrantes de los equipos ofertados por las empresas y la rigurosidad con que se exigieron esos requisitos en el momento de valoración de las ofertas. La falta de conocimiento de la relación laboral con la empresa evidencia igualmente la falta de control y conocimiento por parte de la TGSS de las subcontrataciones efectuadas ya puesta de manifiesto en el anterior apartado 11 del epígrafe 5.5.2.2. del presente Informe de Fiscalización.

Por otra parte, la elevada proporción de trabajadores de los que la TGSS desconoce el nivel académico y la titulación informática que pudieran tener, impide hacer un estudio comparativo con los niveles académicos y de formación informática del personal, funcionario o laboral, al servicio de la TGSS.

Todas estas circunstancias revelan que el rigor formal aplicado en la fase de preparación y adjudicación de los contratos no tuvo continuidad en la fase de ejecución lo que significa que la TGSS no puso los medios suficientes para comprobar que el nivel de las exigencias que formalmente fueron determinantes de la adjudicación se mantuviera durante la fase de ejecución, y en definitiva cuestiona la eficacia del procedimiento de contratación ya que la falta de controles efectivos sobre la ejecución pudo desvirtuar, de hecho, la idoneidad de las adjudicaciones.

d) Los datos del cuadro número 56 muestran en valores absolutos y porcentaje para cada unidad de la TGSS la continuidad de los trabajadores en la prestación de sus servicios a la TGSS a través de sucesivos contratos.

De acuerdo con estos datos, el 69,75 por 100 de los trabajadores prestó sus servicios en el marco de un sólo contrato, lo que indica un alto grado de rotación, máxime si se tiene en cuenta el elevado grado de concentración de las adjudicaciones en un escaso número de empresas que se ha puesto de manifiesto anteriormente en el epígrafe 5.5 (cuadro 51). El nivel de rotación más alto se produce en la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (el 80,66 por 100 de los trabajadores participa en un sólo contrato), en tanto que la permanencia es mayor en el Centro de Control de la Recaudación de la TGSS (el 55,66 por 100 e los trabajadores participa en un sólo contrato, el 29,12 por 100 en dos contratos y 15,33 por 100 en tres o más contratos).

La información complementaria respecto de estos contratos remitida por la TGSS a este Tribunal, muestra el grado de continuidad de los trabajadores en el marco de contratos celebrados de forma sucesiva para la prestación de servicios en las mismas áreas y entornos de cada una de las unidades de la TGSS, resultando que un alto porcentaje de los trabajadores que prestaron sus servicios en contratos sucesivos, lo hicieron a pesar de ser distinta la empresa adjudicataria del contrato posterior. En el cuadro 57 se muestran los datos correspondientes a 5 expedientes de contratación que tuvieron su continuación en otros cinco contratos celebrados a su finalización y que, total o parcialmente, fueron adjudicados a empresas distintas. En conjunto, el 47,53 por 100 de los trabajadores que prestaron continuadamente sus servicios en el contrato inicial y en el posterior, lo hicieron al servicio de diferente empresa.

El escaso grado de continuidad de los trabajadores, incluso dentro del mismo contrato, confirma la opinión antes expresada de que en este tipo de contratos (que no son de resultado sino que persiguen en última instancia la puesta a disposición de la TGSS de personal mediante la contratación de horas de trabajo), la experiencia acumulada por los trabajadores que prestan sus servicios en ellos, aprovecha casi exclusivamente a las empresas contratistas, que en cierta medida forman a sus trabajadores mediante la ejecución de estos contratos [52], sin que luego esta formación redunde en beneficio de la TGSS a través de la continuidad de los trabajadores durante todo el plazo de ejecución de los contratos y, aún en menor medida, en contratos consecutivos. Esta circunstancia, además de resultar paradójica, desvirtúa la valoración de la experiencia de los equipos personales ofertados por las empresas licitadoras en el momento de la licitación, criticada por este Tribunal. Por lo demás, la pérdida de la experiencia de los trabajadores que prestan sus servicios en la TGSS se ve considerablemente agravada por el recurso a la subcontratación por parte de las empresas adjudicatarias, generando un todavía mayor índice de rotación de los trabajadores, en gran medida desconocido por la TGSS al no llevar a cabo controles suficientes sobre la subcontratación, como ya se ha puesto de manifiesto en el apartado 11 del presente epígrafe 5.5.2.2.

Por otra parte, la permanencia de los trabajadores en el ámbito de la TGSS al margen de las vicisitudes de las empresas adjudicatarias (dentro de los bajos niveles de continuidad que indican los datos reflejados en los cuadros 56 y 57) confirman una vez más que estos contratos tienen por objeto una mera contratación de personal, con la finalidad de cubrir las carencias estructurales de las plantillas de personal informático propio en la TGSS. El hecho de que el cambio de empresa adjudicataria no implique necesariamente el cambio del personal puesto a disposición de la TGSS pone también en cuestión el procedimiento de contratación, que queda desvirtuado al ser su resultado el mismo, en estas ocasiones, independientemente de la empresa adjudicataria.

e) El cuadro número 58 refleja la evolución de los precios, por jornada de trabajo para cada categoría profesional, establecidos en los contratos analizados, en la que hay que destacar el constante descenso de los precios a lo largo del cuatrienio 1995-1998. Este descenso de los precios implica que las numerosas prórrogas, ampliaciones de plazo y reajustes de anualidades que se han producido —prolongando la vigencia de los contratos más antiguos (y por tanto más caros)— han perjudicado a la TGSS y beneficiado a las empresas, que, en definitiva, han percibido precios superiores a los de mercado.

Cuadro número 56

Continuidad de los trabajadores de empresas adjudicatarias de contratos de servicios en la prestación de su trabajo a la TGSS en sucesivos contratos.

Unidad	Nº Contratos analizados	Nº trabajadores	Nº trabajadores 1 contrato	% 1 contrato	Nº Trabajadores2 contratos	% 2 contratos	Nº trabajadores >2 contratos	% >2 contratos
C.I. TGSS	2	56	40	71,43	16	28,57	0	0,00
CENDAR	5	261	145	55,56	76	29,12	40	15,33
GISS	7	331	267	80,66	61	18,43	3	0,91
Totales:	14	648	452	69,75	153	23,61	48	7,41

Cuadro número 57

Continuidad de trabajadores en contratos sucesivos de similar objeto en los que ha existido variación total o parcial de adjudicatarios

Contratos		Unidad	Nº Trabajadores contrato inicial (1)	Nº trabajadores continúan en 2º contrato (2)	% (2) / (1)	Nº de trabajadores que continúan cambiando de empresa (3)	% (3) / (2)
Inicial	Posterior						
2.500/96	2.500/98	C.I. TGSS	35	15	42,86	10	66,67
2.517/94	2.505/96	CENDAR	127	82	64,57	23	28,05
2.505/96	2.505/97	CENDAR	165	22	13,33	9	40,91
2.512/94	2.501/97	GISS	36	16	44,44	8	50,00
2.514/94	2.504/97	GISS	72	27	37,50	27	100,00
Totales:			435	162	37,24	77	47,53

Cuadro número 58

Evolución del coste de personal ajeno en el período fiscalizado

Categoría Profesional	Precio medio por categoría profesional y jornada	Precio medio por jornada en contratos celebrados en 1995	Precio medio por jornada en contratos celebrados en 1996	Precio medio por jornada en contratos celebrados en 1997	Precio medio por jornada en contratos celebrados en 1998
Director de implantación	69.936	69.936			
Responsable de área por aplicación	66.584	63.080	70.088		
Responsable de área de especialidad	65.984	65.984			
Coordinador de proyectos	64.460	73.283	72.902	61.658	50.000
Técnico de sistemas	60.804	69.615	66.758	61.292	45.549
Analista funcional	46.048	52.123	48.688	44.329	39.051
Analista programador	38.264	43.119	41.565	36.373	32.000
Programador	28.893	32.598	30.737	27.435	24.800

Debe señalarse que tanto la Gerencia de Informática de la Seguridad Social como el Centro de Control de la Recaudación han promovido la modificación de sus respectivas Relaciones de Puestos de Trabajo a efectos de conseguir una reducción sustancial de la contratación de personal a través de contratos de servicios, estimando la GISS que, en organizaciones de sus características, una relación óptima debería situar el personal ajeno en un máximo del 20 por 100 respecto del personal propio. Como ya se ha indicado anteriormente, el CENDAR mantiene en el momento de aprobación del presente Informe una tasa del 59 por 100 de personal ajeno alcanzando el 30 por 100 la tasa correspondiente a la GISS.

15. Los contratos de consultoría y asistencia y de servicios celebrados por la TGSS incluidos en la muestra fiscalizada, fueron objeto de numerosos reajustes de anualidades, modificaciones y prórrogas, mediante los cuales se alteraron los plazos de ejecución inicialmente previstos, la distribución de horas de trabajo entre las diferentes categorías profesionales y el coste final de los contratos. Analizados 15 expedientes de contrata-

[52] Esta circunstancia resulta de especial trascendencia si se tiene en cuenta el alto grado de sofisticación de los sistemas y de la alta tecnología empleada por la TGSS -en muchos casos pionera- que permite adquirir una experiencia laboral en entornos informáticos y con equipos de alta tecnología, difícilmente adquirible de otro modo.

ción cuyo objeto era la puesta a disposición de la TGSS de personal, resulta que en los 56 contratos a que dieron lugar esos 15 expedientes por su división en lotes, se produjeron 37 reajustes de anualidades, 34 modificaciones de plazo o de distribución de las horas de trabajo contratadas entre las diferentes categorías profesionales previstas, 47 prorrogas en la ejecución de los contratos y 6 contratos complementarios. Todo ello es indicativo de una deficiente planificación de los proyectos así como de la contratación necesaria celebrada para su ejecución, y evidencia la prestación de servicios por parte de empresas al margen de los principios de publicidad y concurrencia.

En el expediente 2505/1996, de «Asistencia técnica precisa en el CENDAR» las prórrogas se formalizaron una vez concluido el contrato inicial, habiendo manifestado la TGSS que en el tiempo transcurrido desde la conclusión del contrato hasta la formalización de la prórroga la prestación de servicios estuvo suspendida, habiendo asumido la carga de trabajo correspondiente el personal propio (personal funcionario y personal laboral) del Centro de Control de la Recaudación (CENDAR). Con ello la TGSS vulneró lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que establece la posibilidad de prorrogar los contratos antes de su finalización, pero no, como resulta obvio, una vez terminado el contrato.

En el expediente 2.500/1998, promovido por el Centro de Informática de los Servicios Centrales de la TGSS, el Director General de la TGSS autorizó el 29 de diciembre de 1998 un reajuste de anualidades correspondiente a los lotes 1 y 3, adjudicados a la U.T.E. INDRA SSI S.A.-CENINSA. En realidad este reajuste encubrió el incumplimiento del contrato por la empresa adjudicataria, pues estuvo motivado en que «la empresa adjudicataria tuvo inicialmente problemas para incorporar y retener al personal ofertado en un momento de gran inestabilidad de este tipo de perfiles laborales, debida a la gran oferta de trabajo generada por la necesidad de adecuar todos los sistemas al año 2000 y al EURO. Por otra parte, el integrar personal nuevo, desconocedor de la funcionalidad de nuestras aplicaciones, ha precisado una labor de incorporación paulatina a nuestros equipos de trabajo (...)». Este incumplimiento debió dar lugar a la imposición de las correspondientes penalidades a la empresa y más aun, a la resolución del contrato, habiendo asumido improcedentemente la TGSS el riesgo de la contratación, vulnerando la regla de riesgo y ventura del contratista establecida en el artículo 99 de la LCAP. Al mismo tiempo, lo anterior pone de manifiesto la falta de control por parte de la TGSS del mantenimiento, durante la ejecución de los contratos, de aspectos constitutivos de las ofertas tenidos en cuenta para la adjudicación.

16. En el expediente de contratación CP 2500/98, cuyo objeto fue la contratación de asistencia técnica para el Centro de Informática de la TGSS durante los años 1998 y 1999, adjudicado a diversas empresas en 514,7 millones de pesetas, el órgano de contratación excluyó, pese a su duración prevista de dos años, la posibilidad de revisión de precios, estableciendo en la cláusula III del Pliego de cláusulas especiales y prescripciones técnicas, que lo precios «no serán susceptibles de modificación, ya que en el cálculo de dichos precios han sido tenidas en cuenta todas las posibles variaciones del importe correspondiente a la duración del período contratado ...». La TGSS, al incorporar al precio inicial del contrato la incidencia de una hipotética variación futura de los precios, imposible de conocer en su magnitud y aun en su misma realización, ha vulnerado el artículo 14 de la LCAP, en relación con lo dispuesto en los artículos 104 a 109 de la misma Ley, en los que se exige que los órganos de contratación cuiden de que el precio de los contratos sea adecuado al mercado y se establecen los supuestos, condiciones y procedimientos para la revisión de los precios de los contratos.

Sobre esta cuestión conviene hacer dos consideraciones adicionales. En primer lugar, en cuanto a la legalidad de la citada cláusula, debe añadirse que al no estar incluida en el Pliego tipo de cláusulas administrativas particulares sino en el denominado Pliego de cláusulas especiales y de prescripciones técnicas, el informe de la Asesoría Jurídica de la TGSS sobre aquél no avala el contenido de la cláusulas, tal como se expone más ampliamente en el apartado 3 del epígrafe 5.5.3.2. de esta Sección del Informe, por lo que no cabe considerar cumplido el trámite de informe del servicio jurídico sobre el Pliego de cláusulas administrativas particulares, establecido con carácter preceptivo en el artículo 50.4 de la LCAP.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la economía del gasto público, aunque se desconoce en que manera se cuantificó la evolución futura de los precios, cabe suponer que se previó una evolución alcista, que contrasta con la evolución contraria que ponen de manifiesto lo sucesivos contratos celebrados por la TGSS, según se desprende del análisis que expone en el epígrafe 5.5.2.1, apartado 14 e) de esta misma Sección del Informe.

5.5.3 Contratos de suministro de la TGSS

Se han analizado 135 expedientes de contratos de suministro tramitados por la TGSS en el período fiscalizado, por un importe global de 26.808,2 millones de pesetas.

A continuación se analizan las principales incidencias puestas de manifiesto en el examen de estos 135 expedientes, tratando en primer lugar de los expedientes de contratación cuyas convocatorias fueron declaradas desiertas para tratar seguidamente aquellos que llegaron a su extinción por cumplimiento.

5.5.3.1 Expedientes de suministro cuya convocatoria fue declarada desierta

La Gerencia de Informática de la Seguridad Social promovió en 1995 el concurso público 2224/95 cuyo objeto era la adquisición del «equipamiento post-proceso necesario para la preparación de trabajos impresos», dividido en dos lotes. Uno de los lotes, relativo a la adquisición de una empaquetadora, con un presupuesto de 90 millones de pesetas, fue declarado desierto. Posteriormente, ya en 1996, la GISS promovió la convocatoria de un nuevo concurso público (CP 2304/1996) para la adquisición del equipamiento del lote del concurso anterior que había quedado desierto, definido como «equipamiento de post-proceso para preparación de trabajos impresos para su envío al exterior, en paquetes, desde el servicio de distribución y seguridad del centro de producción y sistemas de la GISS», elevando el presupuesto de licitación de 90 hasta 120 millones de pesetas. A pesar de tratarse de un concurso público y haber invitado la TGSS directamente a participar a 5 empresas, sólo se presentó a la convocatoria una empresa, que realizó dos ofertas alternativas que fueron desechadas, una, por exceder del presupuesto de licitación, y, la otra, por no cumplir los requisitos exigidos en el Pliego de prescripciones técnicas, declarándose nuevamente desierta la convocatoria.

Tras declarar desierto el concurso la TGSS no convocó nuevo concurso ni contrató por ningún otro procedimiento de adjudicación el objeto de este expediente «por no estar contemplada tal adquisición en el Presupuesto de Gastos de 1997». En el ejercicio de 1998 la TGSS tampoco promovió ningún expediente de contratación para la adquisición del citado equipamiento por cuanto en ese ejercicio su adquisición no se consideró prioritaria.

Todo ello pone de manifiesto una deficiente preparación del contrato, por no adecuarse, por dos veces consecutivas, la oferta de contratación de la TGSS a las circunstancias del mercado, dando lugar a unos gastos, fundamentalmente de publicidad, que pudieron haberse evitado. Por otra parte, la actuación posterior de la TGSS, que renunció a realizar nuevas convocatorias, cuestiona la propia necesidad de la adquisición del citado equipamiento.

5.5.3.2 Expedientes que llegaron a su extinción por cumplimiento

Las principales incidencias detectadas en los contratos de suministros de la TGSS incluidos en la muestra fiscalizada son las siguientes:

1. En 5 expedientes de contratación (C.D.6201/94, C.D.6202/94, C.D.6203/94, C.D.6210/94 y C.D.6215/94) celebrados en 1994, todos ellos adjudicados por contratación directa, la fianza definitiva se formalizó por el adjudicatario con anterioridad a que el órgano de contratación dictara el correspondiente acuerdo de adjudicación, lo que contraviene lo dispuesto en los artículos 350 y 361 en relación con el 383 del RGCE, que resultaban de aplicación a estos expedientes. Requerida la TGSS por este Tribunal para la aclaración de esta práctica, manifiesta este Servicio Común que se debe a que, en el momento de efectuarse la propuesta de adjudicación, la TGSS informaba a las empresas cuya adjudicación se proponía a efectos de que pudieran preparar la documentación necesaria. Esta práctica además de ser ilegal resulta improcedente por cuanto puede crear en las empresas unas expectativas que no necesariamente han de cumplirse, pudiendo condicionar la decisión del órgano de contratación. Además, mediante esta práctica no prevista legalmente, la TGSS ha consentido el incumplimiento del deber de sigilo del personal a su servicio respecto de los expedientes que estaban tramitando, pudiendo ello derivar en un elemento de discriminación entre los licitadores, en cuanto pudiera ser utilizado por el órgano de contratación o por quienes tuvieran responsabilidades en la tramitación de los expedientes de contratación para conceder a determinadas empresas un plazo mayor para la preparación de la ejecución de los contratos, lo que permitiría a las empresas favorecidas con esta práctica ofertar plazos menores de ejecución.

2. En un expediente (6299/94) la fianza fue constituida con posterioridad a la formalización del contrato, vulnerando lo previsto en la cláusula 11 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 Real decreto 2572/1973, de 5 de octubre, que obliga a la constitución de la fianza con anterioridad a la formalización del contrato. La práctica detectada pudo comprometer la eficacia de la fianza como garantía legalmente prevista para la correcta ejecución del contrato.

3. En los contratos de suministros celebrados durante el año 1994, el Pliego de cláusulas administrativas particulares utilizado por la TGSS era un modelo tipo que no se particularizaba en relación con cada expediente. En cambio este Pliego se remitía a un denominado por la TGSS «Pliego de cláusulas especiales y prescripciones técnicas», no contemplado por la LCE, en el que se puntualizaban los aspectos concretos del contrato. Estas «cláusulas especiales y prescripciones técnicas» no estaban informadas por la asesoría jurídica, lo que supone la desnaturalización de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares, además del quebrantamiento de los artículos 14 de la LCE y 115 del RGCE.

4. En el expediente CD 6265/94 de «Adquisición de terminales automáticos de información y ordenadores personales para la provincia de Córdoba», integrado en el proyecto de Tarjeta de la Seguridad Social (TASS), adjudicado en 119,5 millones de pesetas a la empresa AT&T Global Information Solutions S.A. este

Tribunal ha comprobado que entre las prestaciones objeto de este contrato estaba incluida la obligación del adjudicatario de prestar asistencia técnica (600 horas de análisis, 2.249 horas de programación y 94 horas de formación de usuarios) durante un plazo de 6 meses, cuyo precio se fijó en 33,7 millones de pesetas (28 por 100 del precio total del contrato). Sin embargo, la prestación efectiva de esta asistencia técnica no se acreditó de forma expresa en el expediente ni se dejó constancia explícita de dicha prestación en el acta de recepción de conformidad con el suministro, lo que revela una falta de control por parte de la TGSS de un aspecto fundamental de la oferta y de la ejecución del contrato.

5. En 28 expedientes incluidos en la muestra fiscalizada, la TGSS ha efectuado la recepción del material objeto de suministro en los almacenes de las empresas adjudicatarias, práctica ya criticada por este Tribunal de Cuentas en sus Informes Anuales. En estos casos se trata de contratos celebrados en los últimos meses (en algunas ocasiones, incluso en los últimos días) de cada ejercicio cuyas recepciones, se produjeron a su vez en los almacenes de las empresas en los días inmediatamente anteriores a la finalización del ejercicio haciendo con ello formalmente posible el reconocimiento de la obligación mediante la emisión del documento contable «O» correspondiente, aunque los certificados de correcta instalación y funcionamiento se expidieron en los lugares de destino de los bienes adquiridos, ya en el ejercicio siguiente. En ocasiones esas recepciones se denominaron «provisionales» por parte de la TGSS pese a que la normativa de los contratos de suministro contempla exclusivamente una sola recepción. Mediante esta forma de actuar la TGSS ha recibido y pagado en cada ejercicio suministros de material informático contratados con cargo a los presupuestos de los ejercicios anteriores, lo que contraviene no sólo los principios de la contratación pública sino también de la disciplina presupuestaria, y en particular los artículos 63 y 150.4 del TRLGP. En efecto, estas recepciones, no previstas en precepto alguno ni contempladas en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares, crean la ficción jurídica de reconocimiento del cumplimiento de las obligaciones del contratista, pero en modo alguno representan la entrega y transmisión del dominio sobre los bienes objeto de los contratos y, consecuentemente, no permiten dar por cumplidas las prestaciones a las que los contratistas se obligaron. Además, la práctica de condicionar la propuesta de pago, que se difiere al ejercicio siguiente, a la efectiva entrega e instalación, en su caso, de los bienes adquiridos supone desconocer que desde que la obligación ha sido reconocida, su pago es exigible y sólo puede ser condicionado, salvo anulación del acto administrativo de reconocimiento de la obligación, a la existencia de crédito presupuestario.

A continuación se analizan los 28 expedientes de contratación en los que la TGSS ha seguido la referida práctica contraria a la normativa contractual y presupuestaria, con las irregularidades y singularidades observadas en cada uno de ellos.

a) El expediente CD 3237/94, tuvo como objeto la «Adquisición de componentes físicos y lógicos para configurar un sistema de almacenamiento y recuperación de imágenes en disco», en el marco del proyecto piloto del plan AIDA, y fue adjudicado en 40 millones de pesetas a Hewlett Packard S.A. Este contrato se adjudicó mediante contratación directa al amparo de lo dispuesto en el artículo 87.2 de la Ley de Contratos del Estado, vigente en aquel momento, referido a los supuestos «de reconocida urgencia surgida como consecuencia de necesidades apremiantes que demandaren un rápido suministro, que no pueda lograrse por medio de la tramitación urgente regulada en el artículo 26 de esta Ley, previa justificación razonada en el expediente». La urgencia fue declarada por el Secretario General de la TGSS en la orden de inicio del expediente, fechada el 25 de septiembre de 1994, pero no incluía su justificación razonada tal como exigía el precepto transcrito. Únicamente en la Memoria justificativa de la necesidad de la contratación, suscrita por el Subdirector General de recursos Económicos el 1 de septiembre de 1994, la propuesta para acudir a la contratación directa, con concurrencia de ofertas, se fundamentaba en «motivos de urgencia, ya que el sistema debería quedar instalado dentro de este ejercicio». En realidad, la urgencia derivaba exclusivamente de circunstancias presupuestarias, de la conveniencia de utilización de créditos presupuestarios disponibles, y no, como exigía la Ley de Contratos del Estado, de una necesidad apremiante que no pudiera ser resuelta por los procedimientos normales de tramitación de los suministros, lo que desvirtúa las razones de urgencia aducidas por la TGSS y en consecuencia el recurso a la adjudicación directa como forma de adjudicación. Finalmente debe señalarse que en la orden de inicio del expediente el recurso a la contratación directa se pretendió amparar por la TGSS también incluyendo referencias al artículo 87.3 de la LCE que permitía este tipo de adjudicación para los contratos de menos de 10 millones de pesetas pero que no era aplicable en este caso puesto que el presupuesto del contrato (40 millones) excedía de los límites contemplados en dicho precepto. Todo ello pone de manifiesto que la TGSS revistió formalmente el expediente de tal manera que, mediante la contratación directa, se diera cobertura contractual y presupuestaria a unos suministros que debieron satisfacerse mediante concurso público —forma normal de adjudicación de los contratos— conculcando, mediante el uso de esta técnica fraudulenta, la legalidad contractual y presupuestaria.

b) También incurre en esta deficiencia el expediente de contratación CD 6284/94, para la «Adquisición de 600 PC para las Entidades Gestoras de la Seguridad Social», adjudicado el 26 de octubre de 1994 a la empresa Fujitsu S.A. en 115,8 millones de pesetas. La recepción de conformidad del material se produjo en los almacenes de la empresa el 23 de diciembre de 1994, condicionando la TGSS el pago a la comprobación de su instalación en todos y cada uno de los lugares de destino. No obstante lo anterior, la TGSS expidió el 31 de diciembre el documento contable OK de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago. Respecto de este expediente debe señalarse que el Pliego de cláusulas especiales y técnicas preveía que el plazo de ejecución sería de un mes a partir de la fecha de formalización del contrato, que se produjo el 18 de noviembre de 1994, por lo que, en todo caso, la pretendida entrega en los almacenes de la empresa debió producirse antes del 18 de diciembre de 1994 y no el 23 de diciembre, produciéndose fuera del plazo estipulado (plazo en el que no sólo debería haberse efectuado la entrega efectiva del material objeto del contrato, sino también su instalación y puesta en funcionamiento, puesto que en el Pliego no se establecía cosa distinta). Asimismo debe significarse que en el contrato se introdujeron, en beneficio de la empresa adjudicataria, modificaciones al Pliego de cláusulas administrativas particulares, señalando que la entrega debería efectuarse antes del 30 de diciembre de 1994 previa recepción en los almacenes de la empresa, circunstancia añadida que pone de manifiesto cómo la TGSS fue adaptando el procedimiento a las circunstancias, en lugar de adecuar su actuación al procedimiento, conculcando con ello no sólo la legalidad en materia de contratación administrativa sino el principio genérico de sometimiento de los poderes públicos a los procedimientos legalmente establecidos como cauce y expresión del principio de legalidad.

c) En el expediente CD 6285/94, de «Adquisición de 600 impresoras matriciales para Entidades Gestoras de la Seguridad Social», adjudicado el 26 de octubre de 1994 a la empresa Digital Enterprises España S.A. en 77,3 millones de pesetas, una vez más se produjo la recepción en los almacenes de la empresa adjudicataria, condicionando la TGSS el pago a la comprobación de su instalación en todos y cada uno de los lugares de destino, no obstante lo cual, la TGSS expidió el 31 de diciembre el documento contable «OK» de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago. También en el documento de formalización, de 16 de noviembre de 1994, de este contrato se introdujeron modificaciones respecto de lo previsto en los Pliegos, estipulándose que la entrega debería producirse en los almacenes de la empresa (en los Pliegos se preveía la entrega inmediata a partir de la firma del contrato). Además, las impresoras entregadas (modelo SL270, de 136 columnas) resultaron ser distintas de las previstas en el contrato (modelo SQ850, de 80 columnas), sin que tal modificación fuera aprobada por el órgano de contratación, ni estuviera admitida previamente la sustitución dentro del catálogo del Servicio Central de Suministros, por lo que la justificación de la contratación directa fundada en tratarse de bienes homologados resultó a la postre improcedente, por no ajustarse a la realidad, lo que de nuevo es expresivo de la utilización formal pero fraudulenta por parte de la TGSS de los cauces procedimentales de la contratación para dar cobertura a situaciones que no respondían a los supuestos amparados por las normas que la TGSS invocaba para su aplicación.

Por otra parte, a juicio de este Tribunal, los dos expedientes anteriores debieron tramitarse conjuntamente en un sólo expediente, sin perjuicio de su distribución en dos lotes, habiendo vulnerado la TGSS lo dispuesto en el artículo 21 de la entonces vigente LCE, que prohibía el fraccionamiento, teniendo en cuenta que sin este fraccionamiento el órgano de contratación habría requerido de la autorización ministerial para contratar.

d) También incurre en esta deficiencia el expediente CD 6299/94, para la «Adquisición de 100 PC para las Direcciones Provinciales de la TGSS», adjudicado en 35,9 millones de pesetas a la firma Hewlett Packard Española S.A. Este contrato se adjudicó el 23 de diciembre de 1994 y se formalizó el día 27 del mismo mes y año. La recepción se produjo en los almacenes de la empresa el 30 de diciembre, condicionando la TGSS el pago a la efectiva entrega e instalación en los lugares de destino del material, y tramitando el reconocimiento de la obligación y el documento contable «O» el día 30 de diciembre de 1994. Constan en el expediente un certificado del Director del Centro de Informática, de 12 de junio de 1995, a tenor del cual el material objeto de este contrato se había recepcionado e instalado en los Servicios Centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social, y la propuesta de pago (documento contable «K») se fechó el 18 de agosto de 1995. De acuerdo con esta documentación, además de la irregular recepción en los almacenes de la empresa, en este contrato se observa una alteración en el destino de los bienes adquiridos, pues finalmente se instalaron en los Servicios Centrales de la TGSS en lugar de hacerse en las Direcciones Provinciales de esta Entidad como estaba previsto en el contrato, todo ello sin que la TGSS tramitara el preceptivo expediente de modificación contractual, dejando de satisfacer la necesidad pública que justificó inicialmente la adquisición, contraviniendo la TGSS lo dispuesto en este sentido por los artículos 11 y 18 de la entonces vigente LCE.

e) En el expediente 6317/1995, para la «Adquisición de material informático homologado para el CENDAR de la Tesorería General de la Seguridad Social», adjudicado a Hewlett Packard S.A. en 124 millones de pesetas, la TGSS incurrió también en la práctica de recibir de conformidad los bienes objeto del contrato a final de ejercicio, supeditando la tramitación y pago de la factura a la comprobación de su instalación y buen

funcionamiento que tuvo lugar en el ejercicio siguiente. En este caso la TGSS había pactado con la empresa la entrega (incluyendo la instalación y puesta en funcionamiento) en el plazo máximo de un mes a partir del 9 de octubre de 1995, fecha de formalización del contrato. Sin embargo, dicha estipulación contractual resultó claramente incumplida puesto que la recepción se produjo el 15 de diciembre y la comprobación de su instalación y puesta en funcionamiento se produjo el 13 de marzo de 1996, vulnerando lo dispuesto en los artículos 95 y siguientes de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, reguladores de la ejecución de los contratos, y en particular de los efectos de las demoras en la ejecución imputables al contratista y los efectos de la suspensión de los contratos por parte de la Administración.

f) En el contrato derivado del expediente 6343/97, para la «Adquisición de 1.500 ordenadores personales con destino a las Entidades gestoras de la Seguridad Social», adjudicado a la empresa Informática El Corte Inglés S.A. en 315 millones de pesetas, el acto de recepción de conformidad de los bienes adquiridos se produjo el 15 de diciembre de 1997 en los almacenes de la empresa, condicionando la TGSS la tramitación de la propuesta de pago a la efectiva entrega de los ordenadores en los lugares de destino, entregas que efectivamente se produjeron, en su mayor parte, en el mes de marzo de 1998. Debe señalarse que el Pliego de cláusulas especiales y prescripciones técnicas, contemplaba la posibilidad de recepción en almacén, en el plazo de un mes desde la formalización del contrato, para su posterior distribución, y que la TGSS realizaría el pago una vez acreditada la instalación y correcto funcionamiento por los correspondientes directores de los centros de destino. Todo ello configura un esquema de procedimiento en el que, la TGSS volvió a vulnerar la normativa presupuestaria y contractual, puesto que el reconocimiento de la obligación se produjo con anterioridad al total cumplimiento de la obligación. Además el plazo de ejecución quedaba indeterminado en el momento de la formalización del contrato lo que impedía de raíz el control de su adecuada ejecución. Esta circunstancia resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 29 del RGCE que prohibe la celebración de contratos en los que la prestación del empresario quede condicionada a resoluciones e indicaciones administrativas posteriores a su celebración y al artículo 244.7 del RGCE, en el que se establece que el Pliego de bases especificará el «lugar de la entrega y plazo de duración del suministro con indicación de plazos parciales, si los hubiere (...)». Estos Pliegos de cláusulas especiales y prescripciones técnicas, que contienen pactos y condiciones definitorias de los derechos y obligaciones de las partes del contrato, implican en ocasiones alteraciones sustanciales respecto de las establecidas con carácter general en los Pliegos tipo de cláusulas administrativas que en modo alguno se ajustan a las circunstancias variables de cada contrato, por lo que el informe favorable del servicio jurídico a los Pliegos tipo carece de valor en relación con las citadas cláusulas especiales.

Interesa destacar, además, que en este contrato (expediente 6343/97), que es de adquisición de bienes homologados por el Servicio Central de Suministros del entonces Ministerio de Economía y Hacienda (en la actualidad, Ministerio de Hacienda), como consecuencia de la negociación previa con la empresa adjudicataria, la TGSS obtuvo un descuento del 49,7 por 100 sobre el precio del catálogo del Servicio Central de Suministros, por tratarse de una venta de 1.500 o más unidades, descuento que no estaba previsto en el concurso de determinación de tipo previo a la catalogación. Sin perjuicio de la valoración positiva que merece la obtención de tan importantes economías, a juicio de este Tribunal la consecución de descuentos por volumen de ventas de tal magnitud, evidencian que los presupuestos de hecho de este contrato son claramente diferentes de los tenidos en cuenta en el momento del concurso de determinación de tipo, por lo que cabría valorar si habría sido aun más conveniente que este contrato se hubiera adjudicado mediante concurso, para haber obtenido no solo el beneficio de los descuentos derivados del volumen de la adquisición sino también el derivado de la competencia con otras empresas.

g) También en el expediente 6340/97, de «Adquisición de 500 impresoras laser para las distintas entidades gestoras de la Seguridad Social», adjudicado a la empresa Rank Xerox España S.A., en 94,8 millones de pesetas, la recepción de conformidad se produjo en los almacenes de la empresa el 10 de noviembre de 1997, dando lugar al reconocimiento de la obligación y expedición del correspondiente documento contable «O». Sin embargo la comprobación de la correcta distribución e instalación de las impresoras no se produjo hasta el 16 de septiembre de 1998, efectuándose el pago el 21 de diciembre de 1998, más de un año después de haberse producido la recepción y el reconocimiento de la obligación. En este contrato se produjo además la misma indeterminación del plazo de cumplimiento y la existencia de alteraciones sustanciales respecto del Pliego tipo criticadas en el contrato analizado anteriormente.

h) En el contrato celebrado para la «Adquisición de 1.000 ordenadores personales para el proyecto SILUETA, con destino a las Entidades de la Seguridad Social» (expediente 6302/98), adjudicado a la empresa Unisys España S.A., por importe de 211,3 millones de pesetas, se produjo también una recepción de conformidad en los almacenes de la empresa y posteriormente se acreditó la distribución e instalación y propuesta de pago de los ordenadores dentro, en este caso, del mismo ejercicio de 1998, concurriendo, la misma deficiencia que los contratos anteriores en cuanto a la indeterminación del plazo total de ejecución y falta de individualización del Pliego tipo, cuyas condiciones se vieron alteradas sustancialmente en el denominado por la TGSS «Pliego de cláusulas especiales y prescripciones técnicas».

i) En el contrato celebrado para la «Adquisición de 2.100 ordenadores personales para el proyecto SILUETA, con destino a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social» (expediente 6314/98), adjudicado a la empresa Unisys España S.A., por importe de 428,6 millones de pesetas, se produjo también una recepción de conformidad en los almacenes de la empresa sin que la distribución e instalación se completara durante 1998, expidiéndose, no obstante, un documento contable «O» con el reconocimiento de la obligación. En el presente caso, la indeterminación de los plazos parciales y totales de ejecución han impedido conocer si se produjo incumplimiento por parte de la empresa adjudicataria o si la demora fue imputable a la propia TGSS, y evidencia, de nuevo un deficiente control de la TGSS sobre la ejecución de sus contratos.

j) En el contrato para la «Adquisición de 170 routers para las Entidades Gestoras de la Seguridad Social» (expediente PN 6328/97), vinculado al proyecto SILUETA, adjudicado en 42,9 millones de pesetas a Olivetti Systems and Network S.A., pese a estar fijado un plazo máximo de entrega de 1 mes, la recepción se produjo en los almacenes de la empresa, con el consiguiente reconocimiento de la obligación y emisión del documento contable «O» en 1997, sin que la prestación objeto del contrato hubiera sido cumplida en su integridad. La ejecución total del contrato se demoró hasta final de 1998 porque «la coordinación entre las distintas tareas que el proyecto SILUETA conlleva, hizo preciso reprogramar la planificación inicial, produciéndose desajustes que justifican la demora». Idéntica explicación ofrece la TGSS para justificar el retraso en la ejecución del expediente PN6329/97, también adjudicado, en 18,9 millones de pesetas a Olivetti, en el que se observan las mismas incidencias de recepción en los almacenes de la empresa y reconocimiento de la obligación sin que la ejecución del contrato se hubiera completado. Todo ello pone de manifiesto la deficiente planificación y coordinación del Proyecto, ya puesta de manifiesto en el apartado 1 del epígrafe 5.4.2.2 de la Sección IV del presente Informe de Fiscalización.

k) En el contrato para la «Adquisición de 560 servidores de impresión para las Entidades Gestoras de la Seguridad Social» (expediente PN 6309/98), vinculado al proyecto SILUETA, adjudicado en 28,5 millones de pesetas a NCR España S.A, la formalización del contrato se produjo el 23 de junio de 1998 y la recepción, pese a estar fijado un plazo máximo de entrega de 1 mes, se produjo en los almacenes de la empresa el 27 de julio de 1998, prolongándose la distribución e instalación hasta final del primer trimestre de 1999, retraso producido «por la demora en la ejecución de las diversas fases del plan de instalación de una red de área local (SILUETA) y, más concretamente, por el retraso en la adjudicación de PC,s e impresoras láser». El reconocimiento de la obligación y el documento contable «O» se emitieron en 1998, sin que la prestación objeto del contrato hubiera sido cumplida en su integridad incumpliendo la TGSS una vez más la legislación presupuestaria y reguladora de la contratación pública. De la ejecución de este contrato se deduce, además de las irregularidades descritas, y al igual que en el caso de los analizados en el párrafo anterior, una defectuosa planificación y ejecución de los proyectos y una deficiente coordinación en la tramitación de la contratación necesaria para su ejecución, en perjuicio de los principios de eficiencia y economía que informan la gestión del gasto público. En estos casos además, la demora en la recepción era únicamente imputable a la TGSS, en perjuicio de las empresas suministradoras por lo que la referida falta de planificación y coordinación pudo haberse traducido, además de los perjuicios en la gestión ordinaria de la TGSS, en la exigencia por parte de las empresas perjudicadas de daños y perjuicios derivados de la citada falta de recepción de unos bienes que estaban a disposición de la TGSS.

l) La recepción de conformidad en los almacenes de la empresa también se produjo en los expedientes CD6201/94, CD6202/94, CD6210/94, CD3227/94, CA2218/95, CA2219/95, CP2204/95 y PN6328/96, PN6332/96, PN6360/96, C2305/97. PN6335/97, PN6356/97, PN6357/97, CP2300/97 y CP2303/97, en los que en algunos casos también concurren las circunstancias de reconocimiento de la obligación con anterioridad al completo cumplimiento por el adjudicatario de su obligación contractual. En el caso del expediente CD6210/94, la recepción de conformidad, condicionada como en los restantes casos a la distribución e instalación de los bienes adquiridos, se produjo con anterioridad a la fecha de adjudicación del contrato, anticipación que pone de manifiesto que la contratación se produjo al margen del procedimiento y que es equivalente en su trascendencia jurídica práctica a la contratación verbal prohibida por el artículo 41 de la entonces vigente Ley de Contratos del Estado y el artículo 125 del RGCE. Por su parte, en el expediente PN6356/97, el reconocimiento de la obligación y su reflejo contable en el documento «O» son de 31 de diciembre de 1997, sin que se hubiera celebrado con anterioridad el acto de recepción, que no tuvo efecto hasta el 16 de enero de 1998, «por dificultades administrativas surgidas en el nombramiento de representante», lo que evidencia nuevamente que el objeto de esta práctica no es otro que el de agotar el crédito correspondiente a cada ejercicio, con independencia del revestimiento formal que se diera al procedimiento en cada caso en función de las concretas prestaciones objeto de cada adquisición.

m) En el contrato derivado del expediente CD 6283/94, formalizado el 25 de noviembre de 1994 por la TGSS para la «Adquisición de 50 ordenadores departamentales para diferentes administraciones de la

TGSS», adjudicado a ICL España Internacional Computers S.A. en 240 millones de pesetas, se estipuló que «la entrega del material se llevará a efecto antes del día 30 de diciembre de 1994, previa recepción en los almacenes de la firma adjudicataria, en las Administraciones que en su momento indique la TGSS» (cláusula cuarta del contrato). Constan en el expediente una recepción parcial de 46 impresoras integrantes de los sistemas adquiridos que tuvo lugar en Osaka (Japón) el 19 de diciembre de 1994 y otra acta de recepción referida a la totalidad del material comprendido en el expediente fechada en Madrid el 30 de diciembre de 1994 y en la que se condicionaba el pago a la recepción de los «acuses de recibo» correspondientes a su instalación en las administraciones de la TGSS a las que estaban destinados, dando lugar al reconocimiento de la obligación y a la emisión del documento contable «O». No obstante lo anterior, el 20 de octubre de 1995 la TGSS y la empresa adjudicataria acordaron que, «(...) para resolver las dificultades surgidas en la entrega del material adjudicado», ICL prestase un aval bancario que cubriría el importe total del expediente y que ICL debería custodiar en sus propios almacenes el material pendiente de entregar mientras que la TGSS, por su parte, abonaría el importe del contrato; constituido el aval bancario, el 31 de diciembre de 1995 la TGSS emitió la propuesta de pago.

Todo ello pone de manifiesto que el objeto del contrato aún no se había cumplido cuando en diciembre de 1994 se produjeron los actos de recepción de conformidad. Las recepciones fueron actos meramente formales y tuvieron como única finalidad incluir el crédito que amparaba el contrato entre las obligaciones reconocidas dentro del ejercicio de 1994 pero carecían de contenido material en lo que se refiere a la acreditación del cumplimiento por el adjudicatario de su obligación de entrega. A este incumplimiento de la legalidad se suma el quebrantamiento de los principios de economía y eficiencia en la gestión de fondos públicos ocasionado con motivo del desplazamiento a Osaka (Japón) de dos funcionarios de la Seguridad Social, para hacer en diciembre de 1994 una recepción que resultó ficticia, con el coste añadido que ello hubo de representar para la Seguridad Social.

n) Igualmente, en el contrato celebrado para la «Adquisición de directores ESCON para el procesador IBM 9021-982 instalado en el centro de producción, sistemas y comunicaciones de la GISS» (expediente CP 2303/96), adjudicado mediante concurso a Internacional Periféricos y Memorias S.A. en 51,2 millones de pesetas, el contrato se formalizó el 23 de diciembre de 1996, y la recepción se produjo en Nueva Jersey (EE.UU), el día 30 de diciembre de 1996. El 31 de diciembre de 1996 la TGSS reconoció la obligación y expidió el documento contable «O», demorándose la entrega efectiva y la instalación hasta el mes de abril de 1997, con un retraso superior a 2 meses respecto del plazo de ejecución establecido en el contrato. En este caso también, destaca negativamente el desplazamiento a Nueva Jersey (EE.UU.) de 3 funcionarios de la Seguridad Social para asistir a un acto de recepción del material, que debe reputarse como meramente formal, que vulneró tanto la normativa presupuestaria como la sustantiva de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas así como las previsiones contenidas en el denominado Pliego de cláusulas especiales y de prescripciones técnicas.

ñ) En el expediente CD 6305/94, para la «Adquisición de 575 PC para las Direcciones provinciales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social», adjudicado el 15 de noviembre de 1994 a Fujitsu S.A. en 144,1 millones de pesetas, se produjo la misma incidencia. En el documento de formalización del contrato se preveía que la entrega del material y su instalación y puesta en funcionamiento debería producirse antes del 30 de diciembre de 1994 (en el Pliego de prescripciones especiales y técnicas se preveía la entrega inmediata), previa recepción en los almacenes de la empresa; esta recepción en los almacenes de la empresa efectivamente se produjo de conformidad el 23 de diciembre de 1994, reflejándose en el Acta de recepción que el pago se condicionaba a que posteriormente se certificara la correcta instalación en los lugares de destino de los equipos informáticos. No obstante lo anterior, el 22 de diciembre de 1994 el Secretario General de la TGSS y la empresa adjudicataria, «para resolver las dificultades surgidas en la entrega del material (...), toda vez que por razones no imputables a la empresa adjudicataria ésta no podrá suministrar el material en su totalidad», acordaron que la TGSS procedería al abono del precio total del contrato previo aval bancario por el señalado importe total de la adjudicación, como así se hizo. El correcto suministro de los equipos se produjo a lo largo del año 1995, en su mayor parte a partir del mes de julio.

o) Esta misma incidencia se repite en 6 contratos (expedientes CP2202/94, CD6263/94, CD6307/94, CD6336/94, CD6308/94 y PN6331/95), en los que también se efectuó la recepción de conformidad en los almacenes de la empresa, efectuándose por la TGSS, antes de la distribución e instalación de los bienes adquiridos, las correspondientes propuestas de pago en favor de las empresas adjudicatarias, previo aval por éstas de la totalidad del importe del contrato. Esta práctica, contraria a lo establecido en los artículos 30, 261 y 264 del RGCE es normalmente coincidente con el fin de ejercicio y es también frecuente que la formalización del contrato, la recepción de conformidad, el acuerdo de pago previo aval y la misma constitución del aval se produzcan en fechas coincidentes o inmediatas. Incluso en un caso (expediente CP 2202/94) el aval había sido formalizado antes que el propio contrato, y en otro caso (expediente CD 6307/94) la propuesta de pago (documento ADOK) se emitió y validó antes de que la empresa constituyera el aval por la totalidad del importe del contrato.

A juicio de este Tribunal, en todos estos casos, la TGSS asumió improcedentemente los costes de financiación de las ventas. Estos costes correspondían en todo caso a las empresas adjudicatarias, que lógicamente ya los habrían incluido en los precios dentro de sus ofertas. La cuestión resulta de mayor trascendencia, en cuanto esta práctica es susceptible de ser utilizada arbitrariamente en beneficio de unas empresas y no de otras, y ser por ello restrictiva de la competencia, en los contratos adjudicados mediante concurso público, como fue el caso del contrato CP 2003/94, de «Adquisición de 2.000 ordenadores personales paras las Entidades Gestoras y la TGSS», adjudicado en 350 millones de pesetas a Fujitsu España S.A.

p) En el caso del contrato derivado del expediente PN6331/95, para la «Adquisición de 170 redes de área local para el proyecto SILUETA», adjudicado a Unisys S.A. en 594,3 millones de pesetas, la recepción se produjo en San José (EE.UU), el 29 de diciembre de 1995, que resultó ser el mismo día en que se formalizó el contrato. El 31 de diciembre de 1995 la TGSS reconoció la obligación y expidió el documento contable «O» y sin embargo, fue casi un año después, el 11 de diciembre de 1996, cuando la TGSS acordó pagar el precio total del contrato, una vez que el adjudicatario avalara su importe, lo que se justificó por la TGSS en «el desfase respecto de la planificación previa de la implantación del cableado en los locales donde se deben emplazar» las redes de área local objeto del contrato no imputable al adjudicatario. Todo ello pone de manifiesto, además de los reiterados incumplimientos legales que se vienen señalando, la deficiente planificación del citado proyecto SILUETA, reiteradamente advertidas en el presente Informe.

6. En el contrato celebrado para la «Adquisición de dos procesadores de propósito general con destino a las Direcciones Provinciales del INSS y de la TGSS de Lérida y de Melilla» (expediente CD 6247/94), adjudicado en 43,8 millones de pesetas a I.B.M. S.A., en el curso de la tramitación del expediente se produjo una alteración de la composición y destino de los bienes adquiridos, sin que de modo alguno la TGSS acreditase motivadamente la conveniencia de su adquisición para el interés público (antes bien, la alteración se presentó como una mejora ofertada por la empresa en el curso de la negociación del contrato) ni quedara reflejada tal alteración ni en la adjudicación ni en el documento de formalización del contrato. El informe favorable a esta modificación, emitido por el Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, fue posterior a la adjudicación. Todo ello pone de manifiesto la falta de una adecuada planificación y preparación de los contratos, que además parten de una insuficiente justificación de la necesidad que se pretende satisfacer con el contrato. Este tipo de alteraciones y modificaciones que afectan al objeto mismo del contrato se traducen además en la pérdida de validez de los informes preceptivos emitidos antes de que se produjera la alteración. En el contrato se estipuló la entrega inmediata de los equipos informáticos que constituían su objeto, pero las recepciones tuvieron lugar después de transcurridos más de 5 meses desde la formalización del contrato. Todas las circunstancias señaladas ponen de manifiesto no solo que el objeto inicial del contrato quedó desvirtuado mediante las alteraciones descritas, sino también las condiciones pactadas para su cumplimiento, lo que evidencia una total falta de coincidencia entre la ejecución real del contrato y las previsiones iniciales que dieron origen a la tramitación del procedimiento de contratación.

7. En la mayor parte de los contratos de suministros fiscalizados la adjudicación se ha producido por contratación directa amparada en el artículo 247.6 del RGCE, en los contratos sujetos a la Ley de Contratos del Estado, o por procedimiento negociado al amparo de lo dispuesto en el artículo 183.g) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que contemplan la utilización del procedimiento negociado sin publicidad para los suministros de bienes cuya uniformidad haya sido declarada por el Director General de Patrimonio del Estado para su utilización común por la Administración, previo concurso de determinación de tipo celebrado de forma independiente. Sin embargo, en estos expedientes no consta la existencia de dicha declaración de necesaria uniformidad ni puede considerarse cumplido dicho requisito con la mera inclusión de los bienes objeto del contrato en el catálogo del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado de acuerdo con lo establecido en el artículo 253 del RGCE y en el artículo 184 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Conviene destacar que la TGSS, en lugar de adquirir el bien incluido en el correspondiente catálogo a través de la Dirección General de Patrimonio, como preceptúa el artículo 184 de la LCAP, este Servicio Común solicitaba ofertas a los distintos suministradores que tuvieran productos en el catálogo partiendo de los precios oficiales del catálogo para fijar los precios máximos de licitación. En los casos en que la TGSS contaba con experiencia en contrataciones similares, fijó los precios topes de licitación con base en anteriores mejoras ya obtenidas sobre los precios oficiales del catálogo. Este procedimiento tiene apoyo en unas Recomendaciones de procedimiento de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para informar la contratación de sistemas informáticos de carácter no singular, de fecha 20 de mayo de 1994. Se trata de un procedimiento que permite agilizar la adquisición de estos bienes y obtener mejoras significativas sobre los precios de catálogo, filosofía que este Tribunal no puede sino compartir. Sin embar-

go, este Tribunal considera que este procedimiento no encuentra acomodo legal ni en el artículo 184 de la LCAP ni en su disposición adicional tercera produciéndose un conflicto de legalidad que debe resolverse a través de una norma de rango adecuado, legal o reglamentario (como autoriza el propio artículo 184 de la LCAP), pero no por medio de unas «Recomendaciones» que carecen de rango suficiente así como de valor y eficacia normativos.

Cabe significar que a partir de 8 de julio de 1998, por acuerdo entre la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social y la Dirección General de Patrimonio del Estado, formalizado el 7 de julio de 1998, la TGSS se integró en el sistema de adquisición centralizada de bienes a través del Servicio Central de Suministros establecido en el artículo 184 de la LCAP.

8. Consideración especial merecen los contratos derivados de los expedientes CD 7/1995-G y PN 32/1996-G celebrados por la TGSS, a propuesta de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, para la contratación de servicios de asistencia técnica para la continuación del desarrollo de las aplicaciones del proyecto de Prestaciones del Mar (PRESMAR) del Instituto Social de la Marina (ISM) [53].

El primero de los contratos fue adjudicado por la TGSS, en 26,3 millones de pesetas, el 19 de abril de 1995, mediante contratación directa sin promoción de ofertas al amparo de lo dispuesto en el artículo 9.b) del Real Decreto 1005/1974, de 4 de abril, a la empresa Software AG S.A. «como proveedor único por tratarse de una modificación de requerimientos sobre un proyecto de desarrollo de aplicativos, en ejecución». El segundo contrato fue adjudicado, en 93,2 millones de pesetas, el 24 de junio de 1996, por procedimiento negociado sin publicidad y sin promoción de ofertas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 211 f) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas «por tratarse de ejecución de nuevas fases del proyecto PRESMAR, cuyas anteriores fases han sido desarrolladas por la misma firma» y realizarse la contratación «a través del Servicio Central de Suministros». La ejecución del primer contrato debía concluir como máximo el 31 de diciembre de 1995 y la del segundo el 31 de diciembre de 1996, no habiéndose producido demoras en la ejecución de ninguno de los dos contratos. En ambos contratos la empresa contratista se comprometía a poner a disposición de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social trabajadores de diferentes categorías profesionales para la prestación de un determinado número de horas de trabajo, sin que el pago del precio estipulado estuviera vinculado a la obtención de resultados concretos.

El contrato inicial del proyecto Prestaciones del Mar (PRESMAR), cuya existencia motivó la exclusión de la publicidad y la concurrencia en los dos contratos ahora analizados, era un contrato celebrado por el ISM el 3 de marzo de 1994 con la empresa Software AG S.A., con un importe de 27,9 millones de pesetas y un plazo de ejecución de 9 meses.

Este contrato celebrado por el ISM en 1994 fue, al contrario que los dos contratos celebrados posteriormente por la TGSS, un contrato de resultado, cuyo objeto era el desarrollo completo del proyecto PRESMAR, habiendo experimentado sucesivas ampliaciones en su plazo de ejecución, sin variación en el precio total del contrato, siendo finalmente resuelto por el Director General del ISM el 29 de octubre de 1997, por mutuo acuerdo con la empresa adjudicataria, a la que se abonó el 80 por 100 del precio total contratado, importe en el que se valoraron los trabajos realizados, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157.7 y 166 del RGCE.

El objeto de los 2 contratos celebrados por la TGSS (ejecución de distintas fases del proyecto PRESMAR) ya formaba parte del contrato celebrado por el ISM cuyo objeto era, como se acaba de destacar, el desarrollo completo del proyecto PRESMAR, prestación a que se obligó la empresa Software AG S.A. Por ello, la celebración por la TGSS de nuevos contratos con el mismo objeto, por los que la TGSS contrajo obligaciones ya adquiridas por el ISM en el contrato inicial, supone una grave irregularidad imputable a sus órganos de dirección y gestión, que pudieran haber incurrido en un posible supuesto de responsabilidad contable en los términos previstos por los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

En el supuesto de que la celebración por la TGSS de los 2 contratos analizados hubiera respondido a la introducción tanto por el ISM como por la GISS de modificaciones sustanciales al proyecto inicial y a la necesidad de mantener la equivalencia de prestaciones con el contratista, el procedimiento debió ser, bien la modificación del contrato inicial celebrado por el Instituto Social de la Marina, de acuerdo con las previsiones del artículo 11 del Real Decreto 1005/1974 y de los artículos 18 y 48 de la Ley de Contratos del Estado (LCE), bien la resolución del contrato, por aplicación de lo establecido en el artículo 52.2 de la LCE, procedimiento éste que habría sido más respetuoso con los principios de publicidad y libre concurrencia habida cuenta de la magnitud de las modificaciones respecto del proyecto inicial. La TGSS no adoptó ninguna de estas alternativas sino que optó por celebrar los dos nuevos contratos ahora analizados, adjudicados directamente a la misma empresa, solapando su objeto con el del contrato inicialmente celebrado por el ISM.

Debe añadirse que la actuación conjunta del Instituto Social de la Marina y de la Tesorería General de la Seguridad Social en relación con este proyecto, fraccionando la ejecución del proyecto entre las dos Entidades y solapando sus actuaciones, ha mistificado la auténtica situación de la relación contractual establecida con la empresa Software AG S.A., en perjuicio de los principios de transparencia en la contratación y de eficiencia, economía y control del gasto público. Para terminar conviene señalar que, a juicio de este Tribunal, el Consejo de Dirección de la GISS y la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que informaron favorablemente todos estos contratos, hicieron dejación de sus responsabilidades de dirección y coordinación de la contratación informática en el ámbito de la Seguridad Social al no poner de manifiesto estas circunstancias.

9. El contrato cuyo objeto fue el «Alquiler y mantenimiento de un ordenador UNISYS 2200/5225, un procesador DCP 600 y diversos equipamientos para el Centro de Aplicaciones Económicas Internas de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social para 1995-1998» (expediente CD 79/94 G), fue adjudicado a la empresa Unisys Sperry S.A. en 917,9 millones de pesetas, mediante contratación directa al amparo de lo dispuesto en el artículo 247, apartados 1 y 8, del RGCE. Estos preceptos contemplan la posibilidad de recurrir a la contratación directa para la adquisición de bienes de los que exista un único proveedor o que sean entregas complementarias de otras anteriores. En el expediente la TGSS se limitó a invocar la concurrencia de la segunda de tales circunstancias, pero no acreditó ni fundamentó que se encontrara realmente en su presencia. En realidad no se trataba de una entrega complementaria sino que era un contrato cuatrienal (1995-1998), continuación de otro anterior, también cuatrienal, pero independiente de él, que debió dar lugar a la tramitación de un concurso independiente y que revela el alto grado de cautividad que genera la contratación de determinados sistemas informáticos. Este expediente de contratación fue sometido a informe de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), cuya intervención fue determinante para que la empresa mejorara su oferta inicial (que había sido informada favorablemente por el Consejo de dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y por la Comisión Ministerial de Informática) generando un significativo ahorro de 27 millones de pesetas. Finalmente, debe señalarse que la formalización de este contrato se produjo mediante dos documentos administrativos independientes, previa constitución de fianzas definitivas también separadas, para el arrendamiento de equipos y para su mantenimiento, lo que no estaba previsto ni en la normativa aplicable (LCE y RGCE) ni en los Pliegos de condiciones administrativas del expediente de contratación.

10. En el expediente de contratación 4833/95 para la «Adquisición de una impresora de no impacto de alta calidad para la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», adjudicado en 39,9 millones de pesetas a Rank Xerox Española S.A., la Memoria justificativa de la necesidad de la adquisición fundamenta ésta en la sustitución del ordenador al que estaba conectada la impresora anteriormente existente. Sin ulterior motivación, fue declarada la necesidad de la adjudicación por procedimiento negociado sin publicidad al amparo del artículo 183. c) de la LCAP, que se refiere a la existencia de un único proveedor. A juicio de este Tribunal todo ello vulnera tanto lo dispuesto en el artículo 13 de la LCAP, que exige que la necesidad del objeto del contrato para los fines del servicio público correspondiente se justifique en el expediente, como lo dispuesto en los artículos 76.2 y 183, párrafo primero, de la LCAP en los que se exige la justificación de la forma de adjudicación elegida y, particularmente, de la concurrencia de las circunstancias que amparan la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, lo que no se hizo en este expediente.

En el mismo supuesto de insuficiencia de la justificación de la necesidad de la contratación y de la adjudicación por el procedimiento negociado sin publicidad incurrieron el expediente 486/95, para la «Actualización del grupo de software para el sistema IBM 9221 de los Servicios Centrales de la TGSS», adjudicado en 36,2 millones de pesetas a IBM S.A, y el expediente 4834/95, de «Adquisición Hardware de comunicaciones para el centro de producción y sistemas de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», adjudicado por procedimiento negociado sin publicidad (supuesto de proveedor único del artículo 183. c. de la LCAP) a Telefónica de España S.A. en 38,7 millones de pesetas. Además, en este último contrato, la recepción de conformidad se produjo el 28 de diciembre de 1995, supeditando la TGSS la tramitación de la factura a la comprobación del correcto funcionamiento de los equipos adquiridos, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 111 de la LCAP, según el cual, la recepción de conformidad exige que el contratista haya realizado la totalidad del objeto del contrato de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración.

11. En el expediente 4815/1995, de «Adquisición de dispositivos para librería automática de cartuchos de ampliación de 18 a 36 pistas del Centro de Producción y Sistemas de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», adjudicado a la empresa Internacional Periféricos y Memorias S.A. en 29,2 millones de pesetas, el contrato se formalizó el 10 de julio de 1995 previéndose un plazo de entrega de un mes a partir de la citada fecha. El acto de recepción se produjo el 2 de noviembre de 1995 por lo que la empresa incumplió el plazo de ejecución previsto en el contrato, sin que la TGSS impusiera al contratista las penalidades previstas en el artículo 96 de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

12. En los expedientes de contratación de suministros celebrados por la TGSS hasta 1997 se acumularon en un único acto la aprobación del expediente de contratación (que debería hacerse en resolución moti-

[53] El proyecto PRESMAR y la contratación celebrada por el Instituto Social de la Marina vinculada a este proyecto se analizan detalladamente en los epígrafes 3.4.2 y 3.5.2 de la Sección IV del presente Informe de Fiscalización.

vada del órgano de contratación comprensiva, normalmente, de la aprobación del gasto y del Pliego de cláusulas administrativas particulares que hayan de regir el contrato gasto, y de la apertura del procedimiento de adjudicación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70 de la LCAP) y la adjudicación del contrato, lo que es contrario al orden procedimental establecido tanto en la Ley de Contratos del Estado como en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que separan secuencialmente ambos trámites procedimentales.

13. Los contratos tramitados mediante los expedientes CP 2205/1995 para la «Ampliación del ordenador modelo GX 8310 del centro de producción y sistemas de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social» y CD 82/1994, de «Alquiler de la ampliación de CPU en el sistema central HDS GX8310 de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social del sistema Comparex 99/941», adjudicados ambos a la empresa Comparex Sistemas Informáticos S.A., deben ser objeto de consideración conjunta. La tramitación del primero de estos contratos, con un presupuesto de 900 millones de pesetas, fue iniciada por la Tesorería General de la Seguridad Social, para su adjudicación por concurso público en 1994, a cuyo efecto requirió y obtuvo los informes favorables del Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, de la Comisión Ministerial de Informática (CMI) y de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI) sobre el Pliego de cláusulas administrativas especiales y prescripciones técnicas.

A final del mismo ejercicio de 1994 se inició el segundo de los expedientes citados, mediante contratación directa sin promoción de ofertas por importe de 150 millones de pesetas, para resolver de forma transitoria a partir del 1 de enero de 1995 un incremento de la carga de trabajo prevista como consecuencia de una modificación legal en curso. La duración de este contrato de arrendamiento se fijó en seis meses, en previsión de que durante dicho plazo se produciría la adjudicación del concurso público 2205/1995 con el que se daría cobertura a las necesidades de la TGSS de forma permanente. Debe resaltarse que la ampliación del ordenador GX8310, objeto del arrendamiento, estaba íntegramente comprendida dentro del objeto del Concurso público que simultáneamente estaba tramitándose.

El segundo expediente fue también objeto de informe favorable de los citados órganos colegiados, señalando, no obstante, la CIABSI en su informe que el importe de 150 millones de pesetas correspondiente al alquiler por seis meses parecía excesivo habida cuenta de que representaba el 41,65 por 100 del precio de venta de los bienes alquilados (357 millones de pesetas), lo que sólo podía justificarse «por las excepcionales condiciones de la presente contratación, en la que el suministrador asume el riesgo de tener que quedarse con una ampliación muy específica a los seis meses de su instalación». Comparex ofertó, para el caso de que al finalizar los 6 meses del arrendamiento la TGSS adquiriera los bienes arrendados, una bonificación de 71,4 millones de pesetas sobre el precio de venta, por prever una depreciación de dichos bienes del 20 por 100 en los seis meses de vigencia del contrato de arrendamiento. A tal efecto, la cláusula tercera del Pliego de condiciones administrativas especiales y prescripciones técnicas fijó el precio de la opción de compra al final del período de arrendamiento en 285,6 millones de pesetas. El contrato de arrendamiento se inició el 27 de enero de 1995 (aunque en los Pliegos se preveía un plazo de 1 de enero a 30 de junio) y se abonaron las seis mensualidades contempladas en el contrato, incluida la correspondiente al mes de julio de 1995.

Estando en ejecución el contrato de arrendamiento se produjo la adjudicación y formalización del concurso público, adjudicado como se ha dicho a la misma empresa Comparex en 884,1 millones de pesetas (precio total que incluía el precio integro de los bienes que ya estaban siendo utilizados por la GISS como consecuencia del contrato de arrendamiento), sin que en ningún momento se hiciera referencia a la bonificación de 71,4 millones correspondientes a la depreciación de la parte de la ampliación objeto del contrato que ya había sido instalada en el sistema informático GX8310 como consecuencia del contrato de arrendamiento. Ejecutado el contrato, el pago se hizo por el total de su importe de adjudicación. Llama la atención que tampoco tuvieran en cuenta la falta de mención alguna a la bonificación los órganos colegiados (Consejo de Dirección de la GISS, CMI y CIABSI) que emitieron los preceptivos informes sobre la propuesta de adjudicación del concurso, teniendo en cuenta que estaban perfectamente informados de los términos del contrato de arrendamiento cuyos Pliegos de cláusulas administrativas especiales y prescripciones técnicas habían informado previamente. La única referencia al contrato de arrendamiento contenida en el contrato derivado del concurso público se encuentra en su documento de formalización, cuya cláusula segunda, último párrafo, estipula que «con relación al alquiler que finalizó en junio de 1995, la firma adjudicataria mantendrá el equipo sin cargos por alquiler hasta el 31 de julio de 1995». Esta previsión contractual está en clara contradicción con la realidad de la ejecución del contrato de arrendamiento, cuya vigencia de 6 meses alcanzaba hasta el 27 de julio de 1995, por haberse iniciado su ejecución el 27 de enero de 1995. Además, como ya se ha señalado, se facturaron y abonaron 6 mensualidades completas, incluida la de julio de 1995.

En definitiva, este Tribunal estima que al no haberse aplicado en el precio del contrato de adquisición de la ampliación del equipo GX8310, la señalada bonificación de 71,4 millones de pesetas prevista en el contrato de arrendamiento, se ha producido un perjuicio económico a la TGSS por el mismo importe. Al valor de la bonificación debe además añadirse el importe del arrendamiento (descontada la depreciación) a partir de la fecha de formalización del contrato (del 17 al 27de julio de 1995), puesto que a partir de dicha fecha debe considerarse que los bienes arrendados pasaron a ser propiedad de la TGSS, por lo que en esa misma fecha debieron considerarse extinguidas las obligaciones recíprocas derivadas del contrato de arrendamiento por confusión entre las personas del arrendatario y del arrendador, de conformidad con establecido en el artículo 1.192 del Código Civil.

La falta de reclamación de estas cantidades por parte de la TGSS a la empresa contratista da lugar a la existencia de un saldo deudor injustificado imputable a los órganos de dirección y gestión de la TGSS que propiciaron esta situación y que, con ello, han incurrido en un posible supuesto de responsabilidad contable en los términos previstos por los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Al margen de lo anterior, estos contratos ponen de nuevo de manifiesto la existencia de relaciones de cautividad o dependencia entre las entidades contratantes y las empresas contratistas que derivan de las adquisiciones de sistemas informáticos que incorporan tecnologías propietarias, que condicionan los sucesivos contratos de ampliación, mantenimiento, software, etc, y que a su vez vuelven a condicionar futuras adquisiciones de hardware, software, mantenimientos y otros contratos de asistencia en una cadena en la que finalmente desaparece cualquier grado de concurrencia competitiva. Ejemplo concreto de esta situación es que el contrato de arrendamiento analizado se adjudicó por contratación directa sin promoción de ofertas al amparo de lo dispuesto en el artículo 247.8 del Reglamento General de Contratación del Estado, por tratarse de «entregas complementarias efectuadas por el suministrador originario, destinadas a la renovación parcial o a la ampliación de suministros o instalaciones existentes, cuando el cambio de suministrador obligara a la Administración a adquirir un material técnico diferente que suponga incompatibilidad o dificultades técnicas desproporcionadas en las condiciones de su utilización o mantenimiento». Por su parte, en el concurso para la adquisición del equipo, la TGSS contempló tanto la posibilidad de la ampliación de los equipos existentes —opción sólo utilizable por la firma Comparex— como la sustitución de los equipos por otros de distintas marcas, exigiendo en este caso la recompra del sistema sustituido por un mínimo de 200 millones de pesetas. Acogiéndose a esta segunda opción se presentó al concurso sólo una empresa, cuya oferta fue considerada inferior a las de Comparex por los órganos colegiados, pero no cabe duda que la obligación de recompra del equipamiento sustituido constituye un elemento de restricción de la competencia de difícil superación, por lo que debería tenderse a la utilización, siempre que ello fuera posible, de aquellas tecnologías no propietarias que no impliquen necesariamente una vinculación con el suministrador que se prolongue más allá de la propia ejecución del contrato y su plazo de garantía.

14. En los expedientes que se citan a continuación, que fueron sometidos por la TGSS a informe de la CIABSI, ha podido constatarse la discrepancia entre el criterio expreso de la CIABSI y la resolución finalmente adoptada para su adjudicación por la Tesorería General de la Seguridad Social. Se trata en concreto de un conjunto de expedientes tramitados por el CENDAR incluidos en el siguiente cuadro número 59.

El objeto de estos contratos fue el ejercicio de una opción de compra sobre 6 sistemas de reconocimiento óptico de caracteres que el CENDAR mantenía en arrendamiento desde 1990, para su posterior actualización tecnológica. La propuesta de adjudicación del expediente 4282/94, referida a tres de los sistemas, fue

Cuadro núm 59

OBJETO	EXPEDIENTE	PRES. ADJUD.	FECHA ADJUD.	FECHA CONTR.
SUMINISTRO A TRAVES DE EJERCICIO DE OPCION DE COMPRA DE TRES SISTEMAS TARTAN/XP-80 Y SU ADECUACION TECNOLOGICA PARA EL CENDAR.	4282/94	456.099.988	30/12/94	30/12/94
EJERCICIO DE LA OPCION A COMPRA, DE TRES EQUIPOS TARTAN/XP80 PARA EL CENTRO DE CONTROL DE RECAUDACION DE LA TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	4838/95	38.388.088	27/12/95	27/12/95
ADQUISICION DE LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA ACTUALIZACION TECNOLOGICA DE TRES SISTEMAS TARTAN/XP80 CON DESTINO AL CENTRO. CONTROL DE RECAUDACION DE LA TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	4841/95	286.702.605	27/12/95	27/12/95

sometida por la TGSS a la consideración de la CIABSI que con fecha 15 de diciembre de 1994 decidió «no emitir informe favorable» a la contratación propuesta. No obstante, el 30 de diciembre de 1994 la TGSS adjudicó el contrato por un importe de 456 millones de pesetas. Posteriormente, sin solicitar el preceptivo informe de la CIABSI, la TGSS ejerció la opción de compra sobre los otros tres sistemas (expediente 4838/95). Finalmente la TGSS solicitó informe de la CIABSI para la adjudicación, por procedimiento negociado, del contrato para la actualización tecnológica de estos tres últimos sistemas, obteniendo el informe favorable de la Comisión que, sin embargo, dejó constancia en su informe de la política de hechos consumados practicada por el CENDAR: «La Ponencia en su estudio parte de la situación actual del CENDAR (con tres equipos TARTAN Y 3 equipos PAGE PRO), que se asume como una realidad de hecho, con independencia de que dicha situación sea o no la óptima para satisfacer las necesidades identificadas en el proyecto». Conviene insistir en que a dicha realidad de hecho se llegó mediante actuaciones de la TGSS contrarias a los criterios de la CIABSI, primero adjudicando un contrato en contra de lo informado por la CIABSI y, después, realizando dos nuevos contratos sin solicitar el informe de dicha Comisión. Y debe añadirse que tales contrataciones de la TGSS, cuyo gasto inicial —sin tener en cuenta la previsible vinculación con la empresa adjudicataria para mantenimientos posteriores— se cifra en al menos 781 millones de pesetas, se efectuaron sin publicidad ni concurrencia, y pudieron no ser la solución «óptima para satisfacer las necesidades identificadas en el proyecto» como pone de manifiesto la CIABSI. Todo ello cuestiona la elección del procedimiento seguido para la adquisición de estos bienes que más bien parece consolidar situaciones de hecho que, en ocasiones como la presente, más parecen beneficiar el interés particular de las empresas contratistas que el interés público concretado en este caso en el interés de la TGSS y el CENDAR.

15. El contrato de «Alquiler de los productos lógicos para los distintos sistemas informáticos dependientes de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social» (expediente CD 78/1994), adjudicado en 336,5 millones de pesetas a la firma I.B.M. S.A., fue formalizado el 6 de febrero de 1995, con un plazo de ejecución, establecido en la cláusula 3.ª del contrato, «desde su instalación y puesta en funcionamiento hasta el 31 de diciembre de 1995». Consta en el expediente un certificado emitido por el Director de Comunicaciones del Centro de Producción y Sistemas de la GISS el 15 de marzo de 1995, en el que se certifica que el arrendamiento de los equipos lógicos de la firma IBM a que se refiere el expediente de contratación directa 78/1994, se estaban llevando a cabo a partir del 6 de febrero de 1995. No obstante lo anterior, el precio del arrendamiento se abonó a partir del 1 de enero de 1995, con el consiguiente perjuicio económico para la TGSS, por importe de una mensualidad (33 millones de pesetas). Al haberse producido el abono de una mensualidad al margen de las previsiones contractuales, debe considerarse ésta como un pago injustificado que ha podido dar lugar a un supuesto de responsabilidad contable en los términos previstos por los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Debe señalarse además, respecto de este expediente CD 78/94, que en el preceptivo informe de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), emitido el 22 de noviembre de 1994, no obstante su carácter favorable, se señalaba que el incremento de precios respecto del arrendamiento de ejercicios anteriores «no era conforme con el acuerdo de 20.09.93 de la Comisión Ministerial de Informática de incremento nulo de los costes de arrendamiento y mantenimiento de equipos». En el mismo informe se señalaba que los precios eran menos económicos que los vigentes para la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y se recomendaba a la Comisión Ministerial de Informática que «al objeto de obtener mejores condiciones, procurara tramitar la contratación de licencias departamentales para sus centros (GISS, CENDAR, INEM) acogiéndose a alguna de las modalidades anteriormente mencionadas»; finalmente, la CIABSI instaba al entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a que llevara a cabo «con el suministrador el correspondiente proceso de negociación global de los cargos por licencia de uso de productos IBM instalados en ordenadores del Departamento, con el fin de mejorar las condiciones de contratación. Si en el curso de 1995 se llegara a un acuerdo en este sentido, procedería rescindir el presente contrato que quedaría sustituido por las nuevas condiciones que, en su caso, se acuerden».

A pesar de las recomendaciones de la CIABSI, durante todo el año 1995 se mantuvo el contrato en los términos en que fue formalizado, sin que por la TGSS ni por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se pusiera fin a las antieconómicas condiciones pactadas en este contrato mediante la negociación de otras más favorables ni por la aplicación de la cláusula de cliente más favorecido prevista en el contrato. Debe sin embargo señalarse que mediante el contrato PN 26/96-G, de «Alquiler de productos lógicos IBM instalados en los servicios centrales de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y Direcciones provinciales de las Entidades gestoras de la Seguridad Social», adjudicado por procedimiento negociado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 183.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a I.B.M. S.A. en 1.405,1 millones de pesetas, con un plazo de ejecución de tres años a partir del 1 de enero de 1996, se negociaron nuevas condiciones más favorables, y se incluyeron los productos lógicos instalados en Direcciones Provinciales del INSS, que fueron, en este caso, informadas favorablemente por la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Productos Informáticos (CIABSI).

16. En el contrato derivado del expediente CP2206/93, para la «Adquisición de un sistema de componentes físicos y lógicos para el tratamiento de la información para el CENDAR», adjudicado en 82,7 millones de pesetas dividido en varios lotes, y en el contrato CP2204/95, de «Adquisición de un sistema de consulta masiva a bases de datos (query's) en el centro de producción y sistemas de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», adjudicado mediante concurso en 600 millones de pesetas a Siemens Nixdorf S.A, la TGSS ha incumplido lo dispuesto en los artículos 90 de la LCAP y 116 del RGCE, al haber dictado las respectivas resoluciones de adjudicación una vez transcurrido el plazo de tres meses desde la apertura de las proposiciones establecido en los citados preceptos. Estas demoras en las adjudicaciones pudieron haber sido causa suficiente para que las empresas retiraran sus ofertas con el consiguiente perjuicio que en tal caso se hubiera producido para el interés público. En alguno de los casos, la demora en la adjudicación estuvo motivada en la tardanza en la emisión de los informes preceptivos de los órganos colegiados (Consejo de Dirección de la GISS, Comisión Ministerial de Informática y Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos).

17. En el contrato derivado del expediente CD4728/94, para la «Adquisición de equipamiento periférico para desarrollo y explotación de los proyectos SICOSS y SIP para los ordenadores centrales de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», adjudicado en 147,5 millones de pesetas a Unisys España S.A., la actuación de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI) en la tramitación de este contrato, a través de la emisión de informes sobre los Pliegos y sobre las propuestas de adjudicación, ha permitido a la TGSS obtener una reducción del precio inicialmente propuesto del 5 por 100, lo que pone de manifiesto la importancia de la participación de este órgano colegiado y la trascendencia no solo jurídica y técnica, sino también económica del incumplimiento por parte de las Entidades de la Seguridad Social de someter la totalidad de los expedientes cuyo presupuesto exceda de los límites reglamentariamente establecidos a informe de la citada Comisión.

18. En el expediente CA2219/95, de «Suministro e instalación de lectores grabadores de la tarjeta de la Seguridad Social y visualizadores de los datos contenidos en la misma», el lote II, referido a los visualizadores de datos, fue adjudicado a la empresa Telefónica Sistemas S.A. por un importe de 127 millones de pesetas, estableciéndose en el contrato un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 1996. Sin embargo, el 23 de diciembre de 1996 el Director General de la TGSS concedió a la adjudicataria, a petición de ésta, una ampliación del plazo de ejecución en la que no se determinó la fecha de finalización que se «pospone a 1997», con el consiguiente ajuste de anualidades. Esta modificación contractual, que se fundamentó en el artículo 97.2 de la LCAP (que se refiere a retrasos no imputables al contratista) se motivó por la empresa en el «proceso de optimización del diseño del terminal» que la permitía ofrecer «una solución de fabricación que cumpla todo lo exigido en nuestro contrato y en particular lo referente al peso máximo de 300 gr. Este nuevo terminal con su producción asociada estará disponible antes del 30 de mayo de 1997». Todo ello implica que la TGSS autorizó una modificación del objeto del contrato no amparada en el artículo 102 de la LCAP (que regula las modificaciones contractuales) y realizada además sin el preceptivo informe del Servicio Jurídico de la TGSS, modificación cuya finalidad no era otra, al fin y al cabo, que el cumplimiento del contrato en los términos inicialmente pactados.

19. En 3 contratos (expedientes CA2218/95, CA2219/95 y CP2204/95), todos ellos adjudicados mediante concurso público y formalizados en 1995, la publicación de la resolución de adjudicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas no se produjo hasta el mes de enero de 1997, con un retraso superior a 1 año, habiendo incumplido la TGSS lo preceptuado en el artículo 94 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el que se establece un plazo de cuarenta y ocho días a partir de la fecha de la adjudicación para la publicación de los resultados de la licitación en el citado Diario Oficial.

6. La seguridad y la confidencialidad en la contratación informática de la Seguridad Social

6.1 Consideraciones generales.

En este apartado se analizan las actuaciones llevadas a cabo por las Entidades de la Seguridad Social, a través de la contratación celebrada al efecto y de la aprobación y aplicación de normativa específica para garantizar la seguridad, integridad, calidad y confidencialidad de los datos de carácter personal incluidos en los ficheros automatizados de los que dichas Entidades son responsables, así como para el control de los accesos a sus sistemas informáticos, prestando especial atención a las cláusulas de los contratos objeto de la presente Fiscalización relativas a la protección por dichas Entidades de los datos contenidos en los citados ficheros automatizados.

El interés de este concreto análisis se deriva de que, como se ha puesto de manifiesto en el análisis de la contratación de consultoría y asistencia y de servicios de las Entidades, en el desarrollo y mantenimiento de

las aplicaciones de la Seguridad Social participan, a través de la contratación, un elevado número de empresas y de trabajadores por ellas puestos a disposición de las Entidades, que tienen o pueden tener acceso a los datos de los ciudadanos que obran en poder de las Entidades de la Seguridad Social, y que se encontraban protegidos durante el período fiscalizado (1994 al primer semestre de 1998) por la Ley Orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

El análisis se ha efectuado por este Tribunal a partir de:

a) La documentación integrante de los expedientes de contratación de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social constitutivos de la muestra seleccionada y examinada en esta Fiscalización Especial.

b) La documentación relativa a los planes y proyectos informáticos desarrollados por dichas Entidades, especialmente la correspondiente al proyecto de «Control integral de accesos a la totalidad del sistema informático de la Seguridad Social» (SILCON) [54], y los informes de auditoría informática y de inspección de servicios, en cuanto hacían referencia a esta cuestión, realizados en el ámbito de las propias Entidades.

6.2 Planes de contingencias

Desde el punto de vista de la seguridad e integridad de la información, debe señalarse que durante el período fiscalizado (1994 al primer semestre de 1998), no se han realizado en el ámbito de la Seguridad Social planes integrales de contingencias que contemplaran la creciente complejidad de su estructura informática, en un contexto en el que un gran número de centros de proceso de datos se encuentran entrelazados y la práctica totalidad de las unidades de gestión están conectadas a los Servicios Centrales y a las bases de datos corporativas de la Seguridad Social a través de un sistema de redes de comunicaciones de importante dimensión. No obstante, las Entidades han adoptado soluciones parciales para garantizar la integridad de sus bases de datos y de sus aplicaciones así como para asegurar la continuidad de la gestión cotidiana de la Seguridad Social que, cada vez en mayor medida, depende del acceso a esas bases de datos y aplicaciones informáticas.

En 1999 la GISS inició la realización de un plan integral de contingencias, por encargo del Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social que fue ratificado por el Consejo General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de la Seguridad Social [55] en su primera sesión, tras su creación por Orden de 25 de febrero de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

A juicio de este Tribunal, el Plan de Contingencias, cuyo objeto es preservar la integridad de la información y garantizar el acceso a ella frente a incidencias de naturaleza física o lógica, debería completarse con la adopción, por las Entidades de la Seguridad Social, de las medidas oportunas para salvaguardar legalmente la propiedad de las aplicaciones informáticas necesarias para el funcionamiento de sus sistemas informáticos. Para ello, las Entidades deben continuar asegurando la inclusión introduciendo en los contratos de adquisición de aplicaciones informáticas desarrolladas a medida de la estipulación expresa de que la propiedad, uso y disfrute de los derechos de explotación de las aplicaciones y programas informáticos corresponde a la Entidad contratante —cláusula que progresivamente han ido incorporando las Entidades a los contratos celebrados en el período fiscalizado—, y promover en su caso, una vez ponderados criterios de legalidad, oportunidad y economía, la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad Intelectual, todo ello de acuerdo con las previsiones del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual.

6.3 El Sistema Corporativo de Seguridad y Confidencialidad de la Seguridad Social (SILCON)

Desde el punto de vista de la confidencialidad de los datos de carácter personal incluidos en los ficheros de datos informatizados de la Seguridad Social, las actuaciones de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social han tenido como referencia el «Sistema Corporativo de Seguridad y Confidencialidad de la Seguridad Social» (SILCON), que, formando parte del Sistema de Información Laboral (SIL), tiene como objeto el control integral de accesos a la totalidad del sistema informático de la Seguridad Social. Su finalidad es la protección del sistema de información de la Seguridad Social respecto de los accesos realizados por sus usuarios finales, de modo que la información esté disponible únicamente para las personas autorizadas y en las condiciones establecidas según las normas del propio sistema de confidencialidad. Como complemento, todos los accesos al sistema quedan registrados, para su control y auditoría.

El diseño inicial del Sistema Corporativo de Seguridad y Confidencialidad de la Seguridad Social (SILCON) se realizó en 1991 por la GISS. Desde entonces los entornos informáticos de la Seguridad Social han experimentado una importante evolución, cuyo aspectos más importantes han sido:

— Paso de un sistema muy centralizado a un sistema en red con aplicaciones en sistemas centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social, en el Instituto Nacional de la Seguridad Social y en el Instituto Social de la Marina y, también, en sistemas periféricos.

— Posibilidad de que algunos de estos sistemas ejecuten directamente en otros consultas o actualizaciones.

— Acceso al sistema de usuarios ajenos a las Entidades Gestoras y a la TGSS como es el caso de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, o acceso de usuarios ajenos a la Seguridad Social, como gestorías, graduados sociales o empresas, debidamente autorizados, como consecuencia de la implantación de la posibilidad de remisión electrónica de documentos (proyecto RED).

— Posibilidad de que los ciudadanos consulten sus datos laborales mediante el uso de los terminales automáticos de información y gestión (TAIG), instalados en ejecución del proyecto de Tarjeta de la Seguridad Social (proyecto TASS).

— Gestión mediante el sistema SILCON de la confidencialidad de aplicaciones ajenas a las bases de datos para las que este sistema fue concebido inicialmente, como correo electrónico, acceso a aplicaciones de entidades bancarias, etc.

Por otra parte, la publicación de la Ley Orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (LORTAD) [56] y, en el ámbito concreto de la Seguridad Social, la Orden de 17 de enero de 1996, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre control de accesos al sistema de información de la Seguridad Social, determinaron la necesidad de introducir modificaciones en el sistema de confidencialidad. En concreto, los aspectos más significativos de la Orden de 17 de enero de 1996 son los siguientes:

a) El «sistema de información de la Seguridad Social» queda definido como el conjunto de datos, procedimientos y tratamientos informáticos relativos a las personas físicas y jurídicas comprendidas en el ámbito de aplicación del sistema de la Seguridad Social.

Los soportes informáticos del «sistema de información de la Seguridad Social» están constituidos por las bases de datos, las aplicaciones informáticas para el mantenimiento y explotación de las mismas, la Red de comunicaciones de datos de la Seguridad Social y el sistema de control de accesos y de interconexión, así como todos los ordenadores y terminales instalados en los Servicios Centrales, Direcciones Provinciales, Direcciones y Oficinas Locales, Administraciones, Agencias y Centros de Atención e Información de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, Instituto Nacional de Empleo y demás órganos dependientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como cualquier otro organismo público o privado, empresas, profesionales o personas con acceso autorizado.

b) La configuración de la seguridad del sistema de información de la Seguridad Social tendrá como finalidad la consecución de los siguientes objetivos:

— Confidencialidad, de manera que se asegure que la información está disponible solamente para aquellos usuarios que estén debidamente autorizados para acceder a la misma y que se utiliza exclusivamente por aquéllos para sus cometidos concretos de gestión, en la forma, tiempo y condiciones determinados en la autorización respectiva.

— Integridad, garantizando que únicamente los usuarios autorizados, y en la forma y con los límites de la autorización, puedan crear, utilizar, modificar o suprimir la información.

— Disponibilidad, de forma que los usuarios autorizados tengan acceso a la información en la forma y en el tiempo que requieran para los exclusivos cometidos de la gestión encomendada.

c) El acceso a la información contenida en el «sistema de información de la Seguridad Social» deberá ser objeto de la implantación de los correspondientes controles. En tal sentido:

— Se asignará a cada usuario el perfil de las posibilidades de acciones que puede realizar, que estará restringido al ámbito exclusivo y concreto de sus funciones como gestor del sistema.

— Todos los usuarios autorizados a acceder al sistema deberán quedar identificados y autentificados, de forma que en todo momento pueda conocerse el usuario y los motivos por los que accedió a la correspondiente información contenida en el sistema.

— Con periodicidad al menos mensual se efectuarían auditorías de las operaciones realizadas por cada usuario.

— La administración de las autorizaciones y asignación de perfiles se efectuará por la Entidad gestora, Servicio común u organismo responsable, pudiendo delegarse en cada una de ellas las autorizaciones de forma jerárquica y en el ámbito de sus competencias funcionales.

d) La Gerencia de Informática de la Seguridad Social es la unidad encargada y responsable del diseño, construcción y mantenimiento del sistema informático de confidencialidad para el seguimiento y control de los accesos a la información disponible.

e) La administración de los perfiles correspondientes se llevará a cabo por la Entidad gestora o Servicio común respectivo, en cuanto sea responsable de las funciones de gestión a realizar.

En el ámbito de sus respectivas competencias y funciones, los Directores Generales de las Entidades Ges-

[54] Ver el apartado 2 del epígrafe 5.4.2.2 de la Sección IV del presente Informe de Fiscalización.

[55] Ver el epígrafe 1.3.2. de la Sección III del presente Informe de Fiscalización.

[56] La Ley Orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (LORTAD) ha sido derogada y sustituida por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

toras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, a los que corresponde la titularidad de los datos disponibles en los ficheros automatizados, serán responsables de su utilización, en lo que respecta a la gestión que cada uno de ellos tiene encomendada, conforme a lo previsto en el apartado d), artículo 3 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre.

f) El acceso a la información de la Seguridad Social por un usuario no autorizado, la realización de transacciones informáticas que no estén relacionadas con un objetivo concreto de gestión, la asignación de perfiles de utilización a otras personas para el uso de transacciones no necesarias para la gestión que tienen encomendada, o la revelación o falta de diligencia en la custodia y secreto de su contraseña de acceso darán lugar a la exigencia de las responsabilidades administrativas o de otra naturaleza en que se hubiese podido incurrir y, en concreto, la establecida en el Título VII de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre.

g) Por los responsables de las distintas entidades y organismos incluidos en el sistema de seguridad se implantarán las medidas que eviten la salida no autorizada de soporte de datos (listados, soportes magnéticos u otros) fuera de las dependencias de la entidad, y se supervisará periódicamente su efectivo cumplimiento.

Atendiendo a estos requerimientos de seguridad en el acceso y tratamiento de la información la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) desarrolló una segunda versión del sistema de confidencialidad (SILCON 2). El desarrollo de esta segunda versión del sistema SILCON dio lugar a la celebración por la Tesorería General de la Seguridad Social de un contrato (P.N. 36/96 G), incluido en la muestra de contratos de ese Servicio Común analizada en esta Fiscalización especial, adjudicado en 1996 a la empresa Software AG S.A. con un importe de 71,1 millones de pesetas. El plazo de ejecución fue de 5,5 meses, concluyéndose en el plazo previsto en el contrato. Esta versión del sistema de confidencialidad fue puesta en servicio por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) en junio de 1997. Sin embargo, los sistemas de auditoría informática que incorpora no han entrado en pleno funcionamiento, una vez realizadas las pruebas correspondientes por las Entidades y efectuada la formación de usuarios, hasta el año 2000.

Conviene señalar que el sistema de confidencialidad de la Seguridad Social, pese a la amplitud de la definición del sistema de información de la Seguridad Social y del equipamiento hardware, software y de comunicaciones que comprende, no se extiende a la totalidad de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, quedando fuera de su ámbito el INSALUD y el IMSERSO, excepto en cuanto a los accesos que estas dos Entidades realicen al sistema de información de la Seguridad Social (SIL) [57].

[57] Ver al respecto lo señalado en el epígrafe 1.3.1 de la Sección III del presente Informe de Fiscalización.

6.4 La seguridad y confidencialidad en la contratación informática de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social

6.4.1 La contratación informática y las cláusulas de confidencialidad

1. Con carácter general, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social han incluido en los contratos de contenido informático cláusulas reguladoras de la seguridad y confidencialidad derivadas del acceso a los datos de carácter personal contenidas en sus bases de datos por parte de los contratistas durante la ejecución de los contratos.

Estas cláusulas de seguridad y confidencialidad se limitaron por lo general a efectuar una remisión genérica a la LORTAD (Ley Orgánica 5/1992), pero no incluían referencias a los procedimientos a seguir durante la ejecución de los contratos tendentes a asegurar el correcto cumplimiento de la citada LORTAD, contractualmente pactado.

Únicamente se incluyó en algunos contratos la previsión de designación de un responsable de la empresa con un perfil específico para velar por estas responsabilidades. Pero en ningún caso quedó acreditado en los expedientes que durante la ejecución de los contratos se llevara a cabo por las Entidades ningún control efectivo sobre el adecuado cumplimiento de las cláusulas de confidencialidad y seguridad pactadas.

Esta falta de control específico resulta de especial trascendencia si se tiene en cuenta además:

— Que con carácter general las Entidades no llevaron a cabo controles rigurosos sobre el personal puesto a disposición de las Entidades por las empresas contratistas, como se ha señalado en los epígrafes relativos a la contratación informática de asistencia y consultoría y de servicios de cada una de las Entidades.

— Que las Entidades desconocían incluso si los servicios contratados estaban siendo prestados por personal propio de las empresas contratistas o éstas habían sido subcontratadas con otras empresas, como también se ha señalado, especialmente en el caso de la TGSS, en el epígrafe 5.5.2 de la Sección IV del presente Informe.

— Que las Entidades no practicaron ningún control sobre el acceso del personal propio (personal funcionario y laboral) y ajeno (puesto a su disposición por las empresas contratistas), a los Centros de proceso de datos como se pone de manifiesto en los siguiente epígrafes.

— Que las Entidades no realizaron auditorías en ejecución del proyecto SILCON, antes descrito en el epígrafe 6.3, para comprobar los accesos a sus bases de datos.

Todo ello configura un conjunto de circunstancias en las que la inclusión en los contratos de cláusulas de confidencialidad no fue sino una mera formalidad sin virtualidad alguna y que, de hecho, dichas cláusulas quedaron vacías de contenido como consecuencia del deficiente control genérico efectuado sobre la ejecución de los contratos.

2. Por otra parte, las Entidades tampoco incluyeron con carácter general entre los criterios objetivos de valoración de las ofertas en los concursos, las medidas de seguridad que las empresas pudieran ofrecer para asegurar la disponibilidad, confidencialidad e integridad de los datos manejados, lo que es indicativo de que éste no ha sido un criterio tenido en cuenta por las Entidades a la hora de realizar las adjudicaciones, a pesar de su especial trascendencia.

3. Por lo demás, el diseño y desarrollo de las aplicaciones informáticas cuyo objeto ha sido el mantenimiento de la seguridad y confidencialidad de los datos de carácter personal, ha sido llevado a cabo por el personal propio de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social y, con carácter general, no ha sido objeto de contratación externa, salvo en contadas ocasiones (4 contratos) que se señalan en el siguiente epígrafe 6.4.6.

6.4.2 La seguridad y la confidencialidad informáticas en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS):

En la contratación informática celebrada por el INSS resulta generalizada la inclusión de cláusulas de confidencialidad.

La seguridad y confidencialidad informáticas en el INSS fueron objeto de la Circular del INSS número 6/1997, de 16 de octubre, por la que se dictaron instrucciones tendentes a la aplicación de las medidas de seguridad proporcionadas por el sistema SILCON. Sin embargo, examinados por este Tribunal los informes relativos a las inspecciones de las áreas de coordinación de informática de 8 Direcciones Provinciales del INSS, realizadas entre los meses de mayo a julio de 1998 por la Inspección de Servicios del Instituto, queda de manifiesto en todos ellos la ausencia de controles de acceso a la sala de ordenadores y la falta de revisiones y análisis de datos de auditoría, proporcionados por el sistema de confidencialidad (SILCON), y exigidos en la citada circular 6/1997.

6.4.3 La seguridad y la confidencialidad informáticas en el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD):

La inclusión de la cláusula de confidencialidad en los Pliegos de cláusulas administrativas de los contratos de contenido informático celebrados en el ámbito del INSALUD también resulta generalizada.

La Presidencia ejecutiva del INSALUD dictó instrucciones relativas a la seguridad y confidencialidad informáticas por medio de la Circular del INSALUD 9/1997. En 1998 la Subdirección General de Inspección Sanitaria del INSALUD ordenó a la Inspección de Servicios la realización de auditorías informáticas en diversas Direcciones Provinciales del INSALUD y Gerencias de Atención Primaria y de Atención Especializada. Estas auditorías incluían entre sus objetivos la comprobación de la protección de la información en cada centro auditado. A requerimiento de este Tribunal, el INSALUD remitió 17 de los referidos informes de auditoría, de cuyo análisis se deducen las siguientes deficiencias comunes generalizadas:

— Existencia de ficheros automatizados de datos, algunos conteniendo datos especialmente protegidos por los artículos 7 y 8 de la citada Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, no declarados ni inscritos en el Registro General de Protección de Datos, de la Agencia de Protección de Datos, con incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1 y en el artículo 38.2 de la Ley Orgánica 5/1992.

— Ausencia de controles de acceso físico a los locales donde están situados los equipos informáticos.

— Ausencia de auditorías de operaciones realizadas por cada usuario.

Conviene significar que anteriormente, durante los años 1994 a 1997, la Inspección de Servicios del INSALUD realizó auditorías informáticas de la casi totalidad de las Gerencias de Atención Primaria y de Atención Especializada con el fin de comprobar la situación de cada uno de ellos desde el punto de vista informático, incluyendo los aspectos de personal, equipamiento físico y lógico y su problemática de funcionamiento. En estos informes, la Inspección no incluyó referencias a los aspectos relativos a la seguridad y confidencialidad de los datos automatizados.

6.4.4 La seguridad y la confidencialidad informáticas en el Instituto Social de la Marina (ISM):

En el período objeto de esta fiscalización el ISM ha desarrollado, en colaboración con la GISS, el proyecto de Prestaciones del Mar (PRESMAR), al que ya se ha hecho referencia en epígrafe 3.5.2 de esta Sección IV, en el que, desde su definición inicial, se contempló su adecuación a las características de confidencialidad del sistema SILCON. Al propio tiempo, los contratos celebrados por el ISM para la ejecución de este proyecto incluyeron una cláusula de confidencialidad.

Por el contrario, en la muestra de contratos analizada figuran dos contratos, celebrados en 1994 y 1998, cuyo objeto fue el mantenimiento de software en los que no se consignó la cláusula de confidencialidad, pese a que por el objeto del contrato (mantenimiento de aplicaciones informáticas) el contratista pudo tener acceso a datos de carácter personal y que por tanto eran objeto de protección [58].

[58] El ISM, en el trámite de alegaciones, mantiene el principio de que «el contratista no ha podido tener acceso a los datos puesto que no estaba autorizado». No obstante la vigencia del principio de buena fe en la relación obligacional, a juicio del Tribunal de Cuentas, el compromiso de confidencialidad debe, en todo caso, quedar garantizado contractualmente siempre que sea técnicamente posible, por parte del contratista, acceder a los equipos informáticos y a la información que contienen.

6.4.5 La seguridad y la confidencialidad informáticas en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO):

Entre los contratos integrantes de la muestra seleccionada para su análisis en la presente Fiscalización figura un contrato, cuyo objeto fue el desarrollo de una aplicación denominada «Sistema integrado de asilo y refugio» (SIGAR), celebrado en 1994, en el que no se incluyó ninguna cláusula de confidencialidad ni en las especificaciones técnicas se exigió que la aplicación resultante incorporara elementos de seguridad y confidencialidad durante su utilización.

En los restantes contratos de la muestra analizados sí se incluyeron cláusulas de confidencialidad y, en uno de los contratos, cuyo objeto fue el mantenimiento de hardware, se incluyó una cláusula prohibiendo expresamente la salida de las unidades de almacenamiento de datos de los lugares en que estuvieran emplazadas, incluso en los casos de traslado de los correspondientes equipos para su reparación en los locales del contratista.

6.4.6 La seguridad y la confidencialidad informáticas en la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS):

En la TGSS también resulta generalizada la inclusión en los contratos de cláusulas de confidencialidad aplicables a los contratistas y al personal puesto a disposición de la TGSS para la ejecución de los contratos. Al tiempo, la TGSS ha exigido en el desarrollo de sus nuevas aplicaciones su compatibilidad con el sistema SILCON.

La TGSS ha dictado diversas instrucciones en materia de confidencialidad informática, en particular a partir de la publicación de la Orden de 17 de enero de 1996, contenidas en las Circulares 2-030, de 12 de junio de 1996, y 2-027, de 27 de septiembre de 1999.

Desde el punto de vista de la seguridad conviene añadir que, con referencia a abril de 2000, según los datos recogidos por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) en relación con el Plan Integral de Contingencias de los Centros de Informática de la Seguridad Social, al que se ha hecho referencia en el anterior epígrafe 6.2., únicamente en un centro de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social («Centro de Orcasitas» de Madrid) existe un sistema operativo de control de accesos con el objetivo de limitar y registrar las personas que acceden a los Centros de Proceso de Datos, a fin de preservar la seguridad e integridad de los equipos y de los datos almacenados en soportes magnéticos.

La falta de control de los accesos a los centros de proceso de datos ya había sido puesta de manifiesto, respecto del Centro de Control de la Recaudación de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la Inspección General de Servicios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que realizó una inspección de aquel Centro en el segundo trimestre de 1997. El informe de la Inspección concluye que la seguridad en el ámbito informático presenta puntos débiles que conllevan riesgos importantes en cuanto a la salvaguarda de la confidencialidad de la información disponible. Uno de los puntos débiles señalados en el citado informe es el «acceso sin control del personal a áreas que deberían ser por su entidad de uso restringido».

Finalmente debe señalarse que, en la muestra de contratos seleccionada para su análisis en esta Fiscalización Especial, únicamente figuran 4 expedientes cuyo objeto directo haya sido la seguridad y la confidencialidad de los sistemas de información de la Seguridad Social, todos ellos celebrados por la Tesorería General de la Seguridad Social. Uno de estos contratos es el reseñado en el epígrafe 6.3 anterior para el desarrollo de la segunda versión del proyecto SILCON, y los otros tres corresponden a contratos de mantenimiento durante los años 1995, 1996 y 1997 de una aplicación «CA-TOP SECRET», implantada en la TGSS, los cuales dieron lugar a un gasto total de 0,9 millones de pesetas.

De todo lo anterior se deduce que las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social se han ido dotando progresivamente, si bien con mayor lentitud de la que hubiera sido exigible, de los instrumentos necesarios, tanto técnicos (referidos al equipamiento físico y lógico) como normativos, para la consecución de elevados niveles de seguridad y confidencialidad especialmente en relación con el Sistema de Información Laboral (SIL). No obstante, las Entidades deben ejecutar con rigor las medidas de control establecidas tanto en el clausulado de los contratos como en las disposiciones y circulares antes citadas para asegurar el exacto cumplimiento de las normas y procedimientos de seguridad y confidencialidad.

En todo caso las Entidades deben definir y ponderar adecuadamente la totalidad de los intereses públicos en juego a la hora de iniciar un procedimiento de contratación y deben valorar no sólo sus necesidades de contratación inmediatas, sino la repercusión que la contratación de un servicio pueda tener sobre otros intereses públicos en presencia, como son, desde luego, la tutela, protección y garantía de los datos personales gestionados y manejados por las entidades de la Seguridad Social, ya que su confidencialidad constituye un derecho de los ciudadanos digno de protección.

SECCIÓN V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

A continuación se exponen las conclusiones más significativas que se han obtenido del análisis realizado. Todas ellas aparecen referidas a los correspondientes epígrafes de este Informe de Fiscalización Especial donde se desarrollan con mayor detalle.

1.1 Conclusiones generales

1.1.1 Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, a excepción del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), no han solicitado en la generalidad de los expedientes de contratación de contenido informático los informes preceptivos de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), incumpliendo lo dispuesto en el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, en relación con el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo. (Sección III, epígrafe 1.2.2.).

1.1.2 Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social han omitido, con carácter general, el sometimiento de sus planes y proyectos informáticos a las Comisiones Ministeriales de Informática para su estudio y aprobación por dichos órganos colegiados, incumpliendo lo establecido en las Ordenes Ministeriales reguladoras de las Comisiones Ministeriales de Informática. (Sección IV, epígrafes 1.4.1 apartado 3, 2.4.1 apartado 2, 3.4.1 apartado 1, 4.4 y 5.4.1 apartado 1)

1.1.3 Las Comisiones Ministeriales de Informática de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo no han ejercido sus atribuciones y competencias al no haber instado a las Entidades para que éstas les remitiesen para su informe los planes y proyectos informáticos, de los que las Comisiones Ministeriales tuvieron conocimiento al informar contratos vinculados a proyectos que no habían sido aprobados previamente. (Sección IV, epígrafes 1.4.1 apartado 3, 2.4.1 apartado 2)

1.1.4 La Gerencia de Informática de la Seguridad Social ha limitado el ejercicio de sus competencias a las Entidades adscritas a la Secretaría de Estado de Seguridad Social (INSS; ISM y TGSS) por lo que el INSALUD y el IMSERSO no han sometido los expedientes de contratación a informe de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), en contra de lo dispuesto en las Órdenes Ministeriales de 8 de enero de 1980 y de 7 de mayo de 1981, reguladoras de la citada Gerencia de Informática, que extienden su ámbito funcional a todas las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social sin excepciones. (Sección III, epígrafe 1.3.1)

1.1.5 Las Entidades no han planificado globalmente la adquisición de bienes y servicios informáticos mediante el establecimiento de objetivos iniciales, previsiones de coste y de necesidades de contratación, ni han concretado su ritmo de ejecución. (Sección III, epígrafe 5)

1.1.6 Los créditos presupuestarios de las Entidades destinados a gastos de contenido informático experimentaron importantes variaciones durante sus períodos de ejecución, careciendo de un grado de fijeza compatible con una adecuada planificación de los proyectos informáticos y de las previsiones de contratación derivadas de ellos (Sección III, epígrafe 5)

1.1.7 Las Entidades han utilizado de forma preferente la contratación directa y el procedimiento negociado (71,21 por 100 de los expedientes fiscalizados que representan un 38,93 por 100 del gasto), que tanto la Ley de Contratos del Estado y el Decreto 1005/1974 como la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas configuran como procedimientos excepcionales de adjudicación, por limitar los principios de publicidad y concurrencia. (Sección II, epígrafe 2)

1.1.8 El grado de concentración de las adjudicaciones en un reducido número de empresas es muy elevado, resultando que durante el periodo fiscalizado (1994 al primer semestre de 1998), 7 empresas obtuvieron adjudicaciones por importe del 51,96 por 100 del gasto total adjudicado por las Entidades. Este dato adquiere una especial significación si se tiene en cuenta el alto grado de adjudicaciones efectuadas por contratación directa o procedimiento negociado, como se ha destacado en la anterior conclusión 1.1.7. (Sección II, epígrafe 2)

1.1.9 Las Entidades han motivado en numerosas ocasiones el recurso a la contratación directa o al procedimiento negociado como formas de adjudicación, en la existencia de un proveedor único o en tratarse de entregas complementarias de otras anteriores, circunstancias que ponen de manifiesto la existencia de relaciones de dependencia y cautividad generadas por la celebración de determinados contratos. (Sección IV, epígrafes 1.5, 2.5, 3.5, 4.5 y 5.5)

1.1.10 Por lo general, para justificar el recurso a la contratación directa o al procedimiento negociado, las Entidades se limitaron a hacer una mera referencia al precepto de la Ley de Contratos del Estado (LCE) o de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) que amparaban la causa invocada. En este sentido, el criterio de este Tribunal de Cuentas es conocido en el sentido de que no sólo puede bastar con invocar la causa para acudir a esta modalidad de adjudicación, sino que el órgano contratante debe acreditarla y fundamentar si se encuentra realmente ante una de ellas. (Sección IV, epígrafes 1.5, 2.5, 3.5, 4.5 y 5.5)

1.1.11 En ocasiones la elección por parte de las Entidades de la forma de adjudicación (concurso o procedimiento negociado) no obedeció a causas estrictamente tasadas por la Ley, sino que estuvo condicionada por la existencia de una relación contractual previa con un contratista de cuya continuidad dependía la propia viabilidad de los proyectos. Esta circunstancia es manifestación del alto grado de dependencia que han adquirido las Entidades con respecto a algunas empresas con el consiguiente perjuicio para las Entidades y el menoscabo de los principios de concurrencia, igualdad y no

discriminación que informan la contratación pública. (Sección IV, epígrafes 1.5, 2.5, 3.5, 4.5 y 5.5)

1.1.12 El INSS, el INSALUD y la TGSS tienen una estructura insuficiente de personal propio con cualificación informática, lo que ha favorecido la generalización del recurso a los contratos de consultoría y asistencia y de servicios que encubren, en ocasiones, auténticas contrataciones de personal con cualificación informática para resolver las carencias estructurales de personal existentes en las Entidades, sin que tales asistencias tengan relación, en su ejecución real, con proyectos informáticos concretos. Se trata en definitiva de contrataciones de personal, efectuadas al margen de la legislación laboral y de la función pública, para el cumplimiento de las funciones generales propias de las Entidades. Además, el personal puesto a disposición de las Entidades por las empresas contratistas ha sido frecuentemente asignado por ellas a la realización de cometidos distintos de los que constituyeron el estricto objeto de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios.

La justificación de la celebración de estos contratos no estuvo avalada por las Entidades mediante estudios pormenorizados del personal propio disponible y de las vacantes no cubiertas existentes, tampoco mediante estudios de cargas de trabajo que tuvieran en consideración las vacantes no cubiertas, ni en estudios sobre las necesidades de personal derivadas de los nuevos proyectos, ni en estudios comparativos de costes del personal propio y del personal ajeno puesto a su disposición por las empresas contratistas. Esta política de contratación con empresas de servicios para suplir carencias estructurales de personal propio supone, a juicio de este Tribunal, un grave riesgo para las Entidades de pérdida de la dirección, conocimiento y control de los proyectos y de dependencia o cautividad de las empresas contratistas. Además, el coste del personal ajeno es considerablemente superior al del personal propio, especialmente en las categorías superiores (el coste de los servicios de los Analistas de Sistemas ajenos prácticamente triplica el correspondiente al personal propio de la misma categoría). (Sección IV, epígrafes 1.5.2, 2.5.2.2, y 5.5.2.2)

1.1.13 En ocasiones, el personal propio de las Entidades no ha tenido pleno acceso a aspectos fundamentales de algunas de sus aplicaciones y programas informáticos más importantes (como ha sido el caso del INSS), que se reservaban las empresas contratadas, con lo que éstas estaban asegurando su continuidad mediante la celebración de ulteriores y sucesivos contratos, condicionando con ello incluso los resultados de las licitaciones. Esta situación de dependencia de las Entidades con respecto de las empresas contratistas ha viciado, durante el período fiscalizado (1994 al primer semestre de 1998) la contratación ya que ha diluido de un modo decisivo los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que informan la contratación pública. (Sección IV, epígrafes 1.5.2, 2.4.1.5, 2.4.1.6 y 2.5.2.4)

1.1.14 Se ha producido un deficiente control y seguimiento por parte de las Entidades de la ejecución de los contratos de consultoría, asistencia y servicios, al no haber hecho un seguimiento de las subcontrataciones producidas (que en ocasiones eran desconocidas por las Entidades) y, en general, al conformar la facturación sin comprobar la exactitud de las prestaciones de servicios facturadas en los términos en que fueron contratados de acuerdo con el procedimiento establecido en el Pliego de cláusulas administrativas particulares. La falta de control de la ejecución final de los contratos, contrasta con el detalle con que fueron concretados en ocasiones en la fase de licitación los aspectos de la ejecución de los contratos y que en su fase final no fueron constatados ni comprobados, desvirtuando de raíz la fase de licitación (Sección IV, epígrafes 1.5.2 apartado 4, 2.5.2.2 apartado 4, 3.5.2 apartado 1, 4.5.2 y 5.5.2.2)

1.1.15 El recurso a la subcontratación por parte de las empresas adjudicatarias de los contratos de consultoría, asistencia y servicios se ha llevado a cabo sin que las Entidades (principalmente el INSALUD y la TGSS) ejercieran ningún control específico sobre ellas. La existencia de subcontratación implica una mayor rotación del personal, añadida a la derivada de la propia sucesión de contratos, con la consiguiente pérdida de la formación y conocimientos adquiridos por los trabajadores objeto de sustitución. El escaso grado de continuidad de los trabajadores derivó en que la experiencia acumulada aprovechó casi exclusivamente a las empresas contratistas y subcontratistas y a sus trabajadores, sin que esta formación redundara en beneficio de las Entidades a través de la continuidad de los trabajadores durante todo el plazo de ejecución de cada contrato y de los sucesivos contratos de igual objeto . (Sección IV, epígrafes 2.5.2.2 apartado 4 y 5.5.2.2 apartados 11 y 14).

1.1.16 La TGSS, el INSS y el ISM han adquirido bienes incluidos en el catálogo del Servicio Central de Suministros pero, en lugar de adquirir el bien incluido en el correspondiente catálogo a través de la Dirección General de Patrimonio, como preceptúa el artículo 184 de la LCAP, estas Entidades contrataron directamente el suministro amparándose en el artículo 183.g) de la LCAP (que se refiere a bienes cuya uniformidad haya sido declarada por el Director General de Patrimonio del Estado para su utilización común por la Administración), de acuerdo con unas Recomendaciones de procedimiento de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de fecha 20 de mayo de 1994. Se trata de un procedimiento que permite agilizar la adquisición de estos bienes y obtener mejoras significativas sobre los precios de catálogo, filosofía que este Tribunal no puede sino compartir. Sin embargo, este Tribunal considera que este procedimiento no encuentra acomodo legal ni en el artículo 184 de la LCAP ni en su disposición adicional tercera, ni en el citado artículo 183.g) de la LCAP produciéndose un conflicto de legalidad que debe resolverse a través de una norma de rango adecuado, legal o reglamentario (como autoriza el propio artículo 184 de la LCAP), pero no por medio de unas «Recomendaciones» que carecen de rango suficiente así como de valor y eficacia normativos. El INSALUD y el IMSERSO han recurrido a un procedimiento de selección de ofertas similar, pero tramitaron la adquisición de los bienes a través de la Dirección General de Patrimonio, de acuerdo con la LCAP. (Sección IV, epígrafes 1.5.3, 2.5.3.2, 3.5.3, 4.5.3 y 5.5.3.2)

1.1.17 En los expedientes de suministro ha sido frecuente la recepción de los bienes adquiridos por parte de las Entidades (especialmente por parte de la TGSS, del INSALUD y del INSS) en los almacenes de las empresas adjudicatarias en los últimos días del año correspondiente, condicionando el pago del precio a la instalación y correcto funcionamiento de los equipos, circunstancias que se han certificado con posterioridad, a lo largo del año siguiente. Mediante esta práctica las Entidades han imputado el gasto a un ejercicio aun cuando el suministro no fue efectivamente recibido hasta el siguiente, vulnerando lo preceptuado en los artículos 63 y 150.4 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. (Sección IV, epígrafes 1.5.3, 2.5.3.2, y 5.5.3.2)

1.1.18 Las Entidades han establecido como criterios objetivos de adjudicación, otorgándoles una valoración significativa, algunos criterios que hacían referencia a las características y experiencia de las empresas y no al contenido estricto de la prestación, lo que además de un incumplimiento de la Ley de Contratos del Estado (LCE) y de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicos (LCAP), supone una improcedente restricción de la libre concurrencia. (Sección IV epígrafes 1.5.2 apartado 4, 2.5.2.2 apartado 4, 3.5.3 apartado 2, 4.5.2 apartado 4,y 5.5.2.2 apartado 4)

1.1.19 Las Entidades han vulnerado el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, cuando exigieron que determinados aspectos constitutivos de las proposiciones presentadas por los licitadores sujetas a valoración, se incluyeran en un sobre de apertura previa al acto público de licitación. (Sección IV, epígrafes 1.5.2 apartado 4, 2.5.2.2 apartado 4, 3.5.3 apartado 3, 4.5.2 apartado 2 y 5.5.2.2. apartado 4)

1.2 Conclusiones relativas a la contratación de contenido informático del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

1.2.1 En 48 expedientes el INSS no ha solicitado todos los informes preceptivos de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), de la Comisión Ministerial de Informática (CMI) o de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), referidos a los Pliegos de prescripciones técnicas o a las propuestas de adjudicación, incumpliendo así las disposiciones reguladoras de los citados órganos colegiados. (Sección IV, epígrafes 1.5.2 apartado 1 y 1.5.3 apartado 2)

1.2.2 En el desarrollo y ejecución del proyecto PROGESPRESS, el INSS ha incurrido en una dependencia excesiva de la empresa contratista encargada de su desarrollo hasta el punto de perder el control efectivo de la aplicación informática objeto de la contratación y del propio proyecto (Sección IV, epígrafe 1. 5. 2, apartado 4)

1.2.3 El INSS ha vulnerado, en 3 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de Contratos del Estado, vigente en el momento de su celebración, que prohibía la contratación verbal y el inicio de la ejecución de la prestación sin la previa formalización del contrato. Esta práctica revela que en estos casos el INSS contrajo obligaciones contractuales por la vía de hecho, al margen del procedimiento y por tanto de la legalidad. (Sección IV, epígrafe 1.5.2 apartado 5)

1.2.4 El INSS ha incumplido lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en el artículo 40.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas al no haber facilitado al Tribunal de Cuentas las copias de los expedientes de contratación de los suministros de bienes de adquisición centralizada realizados a través del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del entonces Ministerio de Economía y Hacienda (en la actualidad, Ministerio de Hacienda), previstos en el artículo 184 de la LCAP. Tampoco ha incluido información sobre tales adquisiciones en las relaciones certificadas de contratos que anualmente ha remitido al Tribunal de Cuentas, impidiendo así la labor fiscalizadora de este Tribunal sobre esa contratación en los ejercicios en que se formalizaron los correspondientes contratos. Los expedientes afectados por esta situación son 12, por un importe total de adjudicación de 954,4 millones de pesetas y fueron específicamente reclamados por el Tribunal en el curso de la presente Fiscalización. (Sección IV, epígrafe 1.5.3 apartado 1)

1.3 Conclusiones relativas a la contratación de contenido informático del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD)

1.3.1. Se han producido irregularidades y posibles vicios de legalidad en la Orden de 5 de junio de 1996 del Ministerio de Sanidad y Consumo y en las Resoluciones de 5 de junio y 26 de septiembre de 1996 del Secretario General de Sanidad, reguladoras de la facultad de autorizar la celebración de contratos y de la delegación de atribuciones para su celebración en el ámbito del INSALUD, que suprimieron, de hecho, la necesaria

autorización ministerial para celebrar contratos de hasta 2.000 millones de pesetas, lo que supuso la eliminación de la posición jurídica que reserva la legislación vigente a los Ministros en el procedimiento de contratación. (Sección IV, epígrafes 2.3.1 y 2.3.2)

1.3.2 Los criterios de actuación del INSALUD en materia informática durante la totalidad del período comprendido en esta Fiscalización (1994 al primer semestre de 1998) no han sido elaborados por su Consejo General, incumpliendo el INSALUD lo establecido en el artículo 3.1 del Real Decreto 1855/1979, de 30 de julio, de estructura y competencias del Instituto Nacional de la Salud, que atribuye la competencia para «elaborar los criterios de actuación del Instituto» a dicho órgano superior de control y vigilancia de la gestión. (Sección IV, epígrafe 2.4.1 apartado1)

1.3.3 El Plan de Dotación Informática de Áreas Sanitarias (Plan DIAS), cuya ejecución se había iniciado en 1988 y que se dio por finalizado por el INSALUD a principios de 1997, momento en que se inició el Plan de Renovación Tecnológica para las Gerencias de Atención Especializada, constituyó hasta 1997 el plan informático más relevante emprendido por el INSALUD. Con este Plan el INSALUD pretendió dotar a los hospitales de forma paulatina, de los medios informáticos necesarios (recursos físicos, lógicos, redes y soporte de comunicaciones) para recoger y tratar toda la información generada en ellos tanto asistencial como económico-administrativa, mediante la dotación e implantación básica de los sistemas informáticos que cubrieran los requerimientos mínimos de la atención especializada prestada en los hospitales del INSALUD. El Plan no contempló, sin embargo, la informatización de importantes áreas de gestión como las áreas quirúrgicas, las de pruebas diagnósticas, o las de mantenimiento y servicios generales, lo que originó que cada hospital del INSALUD adoptara las soluciones que mejor se adaptaban a su capacidad técnica y de recursos, lo que revela que el Plan resultó insuficiente, y por tanto ineficiente, desde un principio. Por otra parte, las aplicaciones informáticas del Plan DIAS adolecieron de graves deficiencias derivadas de: un insuficiente control de calidad previo a su implantación; la insuficiencia y progresiva obsolescencia del equipamiento físico («hardware»); la inexistencia de plantillas normalizadas de personal informático en los Hospitales; y, sobre todo, la falta de asistencia técnica eficaz prestada desde los Servicios Centrales del INSALUD. Todo ello evidencia una falta de continuidad en el seguimiento y mantenimiento del Plan DÍAS y una deficiente planificación a medio y largo plazo, que dieron lugar a la progresiva diferenciación entre las aplicaciones del Plan DIAS utilizadas en cada Hospital, impidiendo su utilización como sistema de información corporativo y provocando, en gran medida, su abandono y sustitución por las aplicaciones informáticas contempladas en el Plan de Actualización Tecnológica de Gerencias de Atención Especializada. (Sección IV, epígrafes 2.4.2 apartado 1 y 2.4.2 apartado 6)

1.3.4 El desarrollo del proyecto SIMHOS (Sistema de información para la Gestión Integral del Mantenimiento de Hospitales) dio lugar a la celebración de un contrato por importe de 29,9 millones de pesetas. La aplicación informática que fue resultado de dicho proyecto no está operativa en ningún hospital del INSALUD, lo que es muestra de una gestión de los recursos contraria a los principios de eficacia, eficiencia y economía que deben presidir la gestión del gasto público. (Sección IV, epígrafe 2.4.2.2)

1.3.5 El Proyecto de Terminales Autónomos de Identificación de Recetas (TAIR), llevado a cabo por el INSALUD, fue coincidente en el tiempo con el proyecto de Tarjeta de la Seguridad Social (TASS) desarrollado por la Tesorería General de la Seguridad Social, con la participación del Servicio Andaluz de Salud. Ambos proyectos eran coincidentes en cuanto a sus objetivos de gestión sanitaria. Su desarrollo por separado constituye una muestra de la falta de coordinación entre las Entidades de la Seguridad Social (INSALUD y TGSS en este caso) en perjuicio de los principios de eficiencia y economía al haber generado un doble coste. (Sección IV, epígrafe 2.4.2.5)

1.3.6 Tres expedientes para la contratación de consultoría y asistencia o servicios fueron anulados o declarados desiertos con posterioridad a la publicación en el B.O.E. de los preceptivos anuncios de licitación, por defectos imputables a la Entidad, lo que produjo demoras innecesarias en la satisfacción de las necesidades que dieron lugar a su tramitación y un mayor gasto público derivado de la tramitación de nuevos expedientes de contratación. Estas demoras y gastos pudieron evitarse con una mayor diligencia en la tramitación inicial de los expedientes. (Sección IV, epígrafe 2.5.2.1, apartados 1 a 3)

1.3.7 El contrato derivado del expediente CA-25/96, cuyo objeto era el «Servicio de gestión informática de las Historias clínicas del Hospital Universitario de Salamanca» presenta un gran número de irregularidades y deficiencias, entre las que destaca un pago indebido por importe de 20 millones de pesetas que podría ser constitutivo de un supuesto de responsabilidad contable en los términos previstos por los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. (Sección IV, epígrafe 2.5.2.1, apartado 4)

1.3 8 El INSALUD ha tramitado expedientes de arrendamiento financiero con opción de compra, vulnerando la prohibición de pago aplazado de los contratos contenida en el artículo 12 de la Ley de Contratos del Estado, entonces vigente, y lo dispuesto en el artículo 63 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria. (Sección IV, epígrafe 2.5.3 apartado 1)

1.3.9 El INSALUD ha tramitado 33 expedientes de contratación a través del Servicio Central de Suministros, para la ejecución del Proyecto TAIR (Terminales autónomos de identificación de recetas), con un gasto total de 4.450,3 millones de pesetas. Al haber dividido el suministro en 33 expedientes, el INSALUD ha incurrido en un fraccionamiento del objeto del contrato prohibido en el artículo 69.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Mediante este fraccionamiento el INSALUD ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 12 .2. de la LCAP al no haber solicitado la autorización del Consejo de Ministros, que es preceptiva cuando el presupuesto del expediente de contratación sea igual o superior 2.000 millones de pesetas (en este caso el gasto total fue de 4.450,3 millones de pesetas), por lo que este expediente pudo haber incurrido en una causa de nulidad según lo previsto en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (Sección IV, epígrafe 2.5.3.2 apartado 6)

1.4 Conclusiones relativas a la contratación de contenido informático del Instituto Social de la Marina (ISM)

1.4.1 El proyecto PRESMAR (para la gestión de prestaciones de los trabajadores del Mar) ha sido desarrollado por el ISM y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social de forma totalmente independiente de la aplicación PROGESPRESS (desarrollada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social con la misma finalidad genérica de gestionar prestaciones de Seguridad Social, en este caso las del Régimen General que son de su competencia). Esta duplicidad de aplicaciones de similar objeto, puesta de manifiesto también por la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos, ha sido debida, principalmente, a diferencias en los equipos informáticos utilizados (plataformas hardware), en el diseño de las aplicaciones y en sus respectivas filosofías de funcionamiento, lo que pone de manifiesto la falta de coordinación y de dirección tanto de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social como de la Comisión Ministerial de Informática, en perjuicio de los principios de eficiencia y economía. (Sección IV, epígrafe 3.4.2, apartado 3.b)

1.4.2 En el desarrollo del Proyecto de Prestaciones del Mar (PRESMAR) se produjeron graves irregularidades con el resultado final de que el proyecto, cuyo plazo de ejecución se estimó inicialmente por el ISM en 9 meses con un presupuesto de 27 millones de pesetas, resultó finalmente prolongado hasta alcanzar una duración de 69 meses y un coste de 302 millones de pesetas, todo ello sin modificación de los objetivos iniciales. (Sección IV, epígrafe 3.4.2, apartado 3.b y epígrafe 3.5.2, apartado 1)

1.4.3 En la totalidad de los contratos de suministro incluidos en la muestra fiscalizada, los Pliegos de prescripciones técnicas (que en algunos expedientes han sido también denominados por el ISM Pliegos de cláusulas especiales y prescripciones técnicas o Pliego de cláusulas particulares y técnicas), además de detallar las especificaciones técnicas de los bienes objeto del contrato, incluyeron cláusulas referidas a cuestiones de carácter administrativo del contrato, como referencias a plazos de entrega, plazos de garantía, fianzas y formas de pago, también reguladas en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, siendo éste último documento el único en el que debieron plasmarse esas cláusulas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 244 del RGCE. (Sección IV, epígrafe 3.5.3, apartado 1)

1.4.4 El ISM incumplió en 2 contratos lo dispuesto en el artículo 4.b) de la Orden Ministerial de 17 de enero de 1986 al haber adjudicado los respectivos concursos sin haber sometido previamente las ofertas de los licitadores al preceptivo informe técnico de la Comisión Ministerial de Informática. Las ofertas tampoco fueron informadas por el Consejo de Dirección de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social. (Sección IV, epígrafe 3.5.3, apartados 4 y 5)

1.4.5 En otros 2 contratos celebrados por el ISM, en 1994 y 1997 respectivamente, para el suministro de simuladores del sistema mundial de socorro y seguridad marítimos, adjudicados mediante concurso público, el ISM omitió someterlos a los preceptivos informes de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y de la Comisión Ministerial de Informática. (Sección IV, epígrafe 3.5.3, apartado 8)

1.5 Conclusiones relativas a la contratación de contenido informático del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO)

1.5.1 El IMSERSO ha sometido, con carácter general, los expedientes de contratación de contenido informático a los preceptivos informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), tanto respecto de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas como de las propuestas de adjudicación, dando con ello cumplimiento a lo establecido en el Real Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, y en el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo. Esta actuación, que este Tribunal de Cuentas entiende correcta por ajustarse al ordenamiento jurídico vigente, contrasta con el criterio mantenido por las restantes Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social, así como por la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, contrario a considerar el carácter preceptivo de los Informes de la CIABSI.(Sección IV, epígrafe 4.5.2. apartado 2)

1.5.2 En 1 expediente cuyo objeto fue la contratación del «Servicio de mantenimiento del parque informático del INSERSO durante los ejercicios

de 1995 y 1996» (CP 151/1994), adjudicado mediante concurso público con un importe total de 165,1 millones de pesetas, se han producido pagos por servicios realizados sin cobertura contractual alguna. En consecuencia, estos pagos indebidos pueden ser constitutivos de un supuesto de responsabilidad contable en los términos previstos por los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas o, cuando menos, en el supuesto de que los servicios hubieran sido efectivamente prestados, el IMSERSO habría actuado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido tanto por la normativa contractual como por la presupuestaria para la adquisición de bienes y servicios, determinando su nulidad de pleno derecho. (Sección IV, epígrafe 4.5.2. apartado 4)

1.5.3 En 3 expedientes de contratación cuyo objeto fueron los servicios de mantenimiento de los equipos informáticos del IMSERSO durante los periodos 1995-1996, 1997-1998 y 1998-2000, se produjeron distintas incidencias que afectaron a los plazos de ejecución que han evidenciado una defectuosa preparación de los contratos, de especial trascendencia en unos contratos que, como los de mantenimiento analizados, deberían sucederse en el tiempo sin solución de continuidad, independientemente de quienes resulten ser los contratistas adjudicatarios en cada período. Por ello, y dado que sus fechas de inicio y final son conocidas y previsibles por el órgano de contratación los expedientes deben ser tramitados con antelación suficiente para garantizar esa continuidad. (Sección IV, epígrafe 4.5.2 apartados 4, 5 y 6)

1.5.4 En 1 expediente de contratación, el INSERSO valoró las ofertas presentadas empleando el «método SSD-CIABSI», desarrollado por la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos, pero utilizó criterios de adjudicación distintos de los preestablecidos en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, por lo que el INSERSO infringió las bases del concurso, viciando el acto de adjudicación de forma que pudo determinar la declaración de su anulabilidad por el órgano jurisdiccional competente . (Sección IV, epígrafes 4.5.2. apartados 4 y 7)

1.5.5 En 1 expediente de contratación el IMSERSO incumplió lo dispuesto en el artículo 94 de la LCAP al no haber publicado en el DOCE las adjudicaciones producidas como resultado de la licitación. (Sección IV, epígrafe 4.5.2. apartado 5)

1.5.6 En 1 expediente de contratación cuyo objeto fue el desarrollo del sistema integrado de asilo y refugio (SIGAR), adjudicado el 21 de noviembre de 1994, mediante concurso público, el INSERSO incumplió las previsiones del contrato respecto del pago y, además, vulneró la regla de servicio hecho establecida en el artículo 12 de la Ley de Contratos del Estado, que prohibía el pago adelantado del importe de los contratos. El INSERSO introdujo en el contrato modificaciones al margen del procedimiento establecido en el artículo 48 de la LCE, que imposibilitaron su cumplimiento en el plazo inicialmente previsto. El plazo de ejecución previsto en el contrato resultó incumplido sin que el INSERSO adoptara las medidas de penalización o resolución del contrato previstas en normativa vigente, si la demora hubiera sido imputable al contratista. (Sección IV, epígrafe 4.5.2. apartado 7)

1.6 Conclusiones relativas a la contratación de contenido informático de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)

1.6.1 En el proyecto del Control de grabación de documentos TC-2, que tiene por objeto el control de calidad de la grabación de los documentos de cotización TC-2 y TC-2/1 que presentan las empresas a la Seguridad Social, la ejecución de los correspondientes contratos ha dado lugar a diversas incidencias que no han permitido que se cumpliesen los objetivos previstos, pues se han producido: retrasos en la convocatoria de los concursos de adjudicación, demoras en la ejecución de los contratos, un cálculo defectuoso del volumen de documentos a grabar y un elevado porcentaje de errores en las grabaciones. (Sección IV, epígrafe 5.4.2.1, apartados 2 y 3)

1.6.2 Los proyectos de grabación e incorporación al Fichero General de Afiliación de la TGSS de los datos contenidos en los ficheros manuales de documentos de vida laboral de los trabajadores por cuenta ajena, así como de los datos contenidos en los ficheros manuales de documentos de vida laboral de los trabajadores por cuenta ajena del extinguido Mutualismo laboral, fueron ejecutados en los años 1995, 1996 y 1997, generando un gasto total de 1.387,8 millones de pesetas. En su ejecución ambos han experimentado demoras que dieron lugar, en uno de ellos, a una modificación contractual con incremento del plazo de ejecución y reajuste de anualidades. Todo ello pone de manifiesto un importante grado de imprevisión respecto de aspectos complementarios del proyecto que absorbieron una partida de gasto muy importante, tanto en términos absolutos (893,3 millones de pesetas), como en términos relativos (64,36. por 100) con el gasto que representaron los contratos principales. (Sección IV, epígrafe 5.4.2.1, apartado 4)

1.6.3 El desarrollo del proyecto de Tarjeta de la Seguridad Social (proyecto TASS) ha experimentado diversas incidencias en su implantación y operatividad, por falta de coordinación en la disponibilidad de los diferentes elementos necesarios para su funcionamiento y, sobre todo, por la falta de mantenimiento inicial de los equipos instalados, que ponen de manifiesto una deficiente gestión de los recursos y una evidente falta de planificación. En todo caso, debe destacarse que en el desarrollo de este proyecto participó el Servicio Andaluz de Salud (SAS), dependiente de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, y no el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), que en las mismas fechas ha desarrollado los proyectos de Tarjeta Sanitaria Individual (TSI) y de Terminales Autónomos de Identificación de Recetas (TAIR) cuyas utilidades en el ámbito de la gestión sanitaria son coincidentes con las diseñadas dentro del proyecto TASS para su uso por el citado Servicio Andaluz de Salud. (Sección IV, epígrafe 5.4.2.1, apartado 6)

1.6.4 En 4 contratos de la TGSS su ejecución se inició antes de su formalización, práctica prohibida por el artículo 41 de la entonces vigente Ley de Contratos del Estado. (Sección IV, epígrafe 5.5.2.2., apartado 2)

1.6.5 La TGSS ha fundamentado improcedentemente en el artículo 211 f) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas la contratación de servicios incluidos en el catálogo del Servicio Central de Suministros, que se produce en 9 de los contratos incluidos en la muestra de contratos fiscalizada, pues este precepto se refiere a contratos de servicios cuya uniformidad hubiera sido declarada necesaria para su utilización común por la Administración, declaración que compete, en principio, al Director General de Patrimonio del Estado y cuya existencia no se acredita en los expedientes examinados ni puede confundirse con la contratación centralizada prevista en el artículo 200 de la LCAP. (Sección IV, epígrafe 5.5.2.2., apartado 8)

1.6.6 La Tesorería General de la Seguridad Social incurrió en fraccionamiento del objeto de los contratos al efectuar adjudicaciones sucesivas con idéntico objeto, incluso dentro del mismo ejercicio presupuestario, en favor de las mismas empresas de contratos de servicios, con plazos de ejecución trimestrales o cuatrimestrales, insuficientes en función de las necesidades reales que se pretendían satisfacer, o al celebrar varios contratos de similar objeto en la misma fecha con una misma empresa. (Sección IV, epígrafe 5.5.2.2., apartados 12 y 13)

1.6.7 En ocasiones se produjeron incumplimientos contractuales imputables a las empresas que debieron dar lugar a la imposición de las correspondientes penalidades a las empresas y más aun, a la resolución de los contratos, habiendo asumido improcedentemente la TGSS el riesgo de la contratación, vulnerando la regla de riesgo y ventura del contratista establecida en el artículo 99 de la LCAP. (Sección IV, epígrafe 5.5.2.2., apartado 15)

1.6.8 La TGSS ha utilizado en los expedientes de contratación unos modelos tipo de Pliegos de cláusulas administrativas particulares que no se particularizaban en relación con cada expediente. En cambio estos Pliegos se remitían a unos denominados por la TGSS «Pliegos de cláusulas especiales y prescripciones técnicas», no contemplados por la LCE ni por la LCAP, y ni siquiera informados por la Asesoría Jurídica, en los que se puntualizaban los aspectos concretos del contrato. Estas «cláusulas especiales y prescripciones técnicas» suponen la desnaturalización de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares, además del quebrantamiento de los artículos 14 de la LCE y 115 del RGCE (Sección IV, epígrafe 5.5.3.2, apartado 3)

1.6.9 El objeto de 2 contratos celebrados por la TGSS para la ejecución de distintas fases del proyecto PRESMAR ya formaba parte de otro contrato celebrado por %el ISM cuyo objeto era el desarrollo completo del proyecto PRESMAR. La celebración por la TGSS de nuevos contratos con el mismo objeto, por los que la TGSS contrajo obligaciones ya adquiridas por el ISM en el contrato inicial, supone una grave irregularidad imputable a sus órganos de dirección y gestión, que pudieron haber incurrido en un posible supuesto de responsabilidad contable en los términos previstos por los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. (Sección IV, epígrafe 5.5.3.2, apartado 8)

1.6.10 Con carácter general, en los expedientes de contratación de suministros celebrados por la TGSS hasta 1997 se acumularon en un sólo acto la aprobación del expediente de contratación y la adjudicación del contrato, lo que es contrario al orden procedimental establecido tanto en la Ley de Contratos del Estado como en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que separan secuencialmente ambos trámites procedimentales. (Sección IV, epígrafe 5.5.3.2, apartado 12)

1.6.11 La TGSS celebró en 1995 1 contrato de adquisición de determinado equipamiento informático sin reclamar del adjudicatario la aplicación de un descuento pactado contractualmente. Además, la TGSS realizó pagos en concepto de arrendamiento por el bien que ya había adquirido en plena propiedad. La falta de reclamación de estas cantidades por parte de la TGSS a la empresa contratista da lugar a la existencia de un saldo deudor injustificado imputable a los órganos de dirección y gestión de la TGSS que propiciaron esta situación y que, con ello, han incurrido en un posible supuesto de responsabilidad contable en los términos previstos por los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. (Sección IV, epígrafe 5.5.3.2, apartado 13)

1.6.12 En varios expedientes que fueron sometidos por la TGSS a informe de la CIABSI, ha podido constatarse la discrepancia entre el criterio expreso de la CIABSI y la resolución finalmente adoptada para su adjudicación por la Tesorería General de la Seguridad Social. Por el contrario, en otros supuestos, este Tribunal ha constatado que el seguimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de la CIABSI han redundado positivamente en la contratación de la TGSS (Sección IV, epígrafe 5.5.3.2, apartados 14 , 15 y 17)

1.6.13 En 1 contrato la TGSS abonó una mensualidad del arrendamiento de determinados productos lógicos correspondiente a un período anterior al inicio efectivo del arrendamiento, por lo que debe considerarse dicho abono, que ascendió a 33 millones de pesetas,

como un pago injustificado que ha podido dar lugar a un supuesto de responsabilidad contable en los términos previstos por los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. (Sección IV, epígrafe 5.5.3.2, apartado 15)

1.6.14 En 2 contratos la TGSS dictó las respectivas resoluciones de adjudicación una vez transcurrido el plazo de tres meses desde la apertura de las proposiciones establecido en los artículos 90 de la LCAP y 116 del RGCE. Estas demoras en las adjudicaciones pudieron haber sido causa suficiente para que las empresas retiraran sus ofertas con el consiguiente perjuicio que en tal caso se hubiera producido para el interés público. En un caso, la demora en la adjudicación estuvo motivada en la tardanza en la emisión de los informes preceptivos de los órganos colegiados (Consejo de Dirección de la GISS, Comisión Ministerial de Informática y Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos). (Sección IV, epígrafe 5.5.3.2, apartado 16)

1.6.15 En 3 contratos, todos ellos adjudicados mediante concurso público y formalizados en 1995, la publicación de la resolución de adjudicación en el Diario Oficial de las Comunidades con un retraso superior a 1 año, habiendo incumplido la TGSS lo preceptuado en el artículo 94 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (Sección IV, epígrafe 5.5.3.2, apartado 19)

2. Recomendaciones

A continuación se exponen las recomendaciones más significativas que se han deducido del análisis realizado:

1. El Gobierno debe adoptar las medidas necesarias para racionalizar la participación de los Órganos colegiados especializados en la tramitación de planes y proyectos informáticos y en la contratación de contenido informático con el fin de:

a) hacer compatible la existencia y participación en los procedimientos de Órganos específicos de la Seguridad Social (Comisiones Ministeriales de Informática de los Departamentos de adscripción de las Entidades, Gerencia de Informática de la Seguridad Social, Consejo General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de la Seguridad Social) con la existencia y participación normativamente exigida de órganos comunes a la Administración General del Estado (principalmente la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos),

b) hacer compatible la necesaria participación de los órganos colegiados especializados con la también necesaria agilidad y celeridad que debe presidir la tramitación de los expedientes de contratación de bienes y servicios informáticos, en los que una excesivamente dilatada tramitación puede determinar la obsolescencia o desfase de los bienes o servicios objeto de contratación antes de la finalización del procedimiento, como consecuencia de la rápida evolución tecnológica que caracteriza estos bienes y servicios.

(Sección III, epígrafes 1.2. y 1.3.; Sección V, epígrafes 1.1.1 a 1.1.4 y 1.6.14)

2. El Gobierno debe estudiar la conveniencia de que el Consejo General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de la Seguridad Social extienda su ámbito funcional de competencias a la totalidad de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (actualmente limitado al INSS, al ISM y a la TGSS, dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social), independientemente del Departamento al que estén adscritas y del órgano a través del cual se haga efectiva dicha adscripción, con el fin de que pueda coordinar efectivamente la actuación en conjunto de todas ellas, evitando duplicidades y solapamientos entre los planes y proyectos informáticos promovidos por cada una de ellas.

(Sección III, epígrafe 1.3..; Sección V, epígrafe 1.1.4)

3. Las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, sin perjuicio de las medidas de racionalización a que hace referencia la recomendación 1 anterior, deben someter sus planes y proyectos informáticos a la aprobación de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos y de las Comisiones Ministeriales de Informática, en los términos establecidos en el Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, y en el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo. A su vez, estos órganos colegiados deben exigir de las Entidades el cumplimiento de las citadas normas denegando el informe favorable de los contratos que las Entidades sometan a su informe y no correspondan a la ejecución de planes o proyectos debidamente aprobados con anterioridad.

(Sección III, epígrafe 1.2.2; Sección V, epígrafe 1.1.2)

4. La Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social deben someter los expedientes de contratación de contenido informático a los preceptivos informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), de acuerdo con las normas reguladoras de la citada Comisión.

(Sección III, epígrafe 1.2.2; Sección V, epígrafe 1.1.1)

5. Los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo deben adecuar las Relaciones de Puestos de Trabajo de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social a sus necesidades estructurales informáticas reales, incrementando sus plantillas de personal con cualificación informática y limitando con ello el recurso a la contratación externa con empresas de servicios a los supuestos de insuficiencia de medios o no conveniencia de ampliación de los existentes en el marco de contratos de resultado cuyo objeto no esté constituido por la mera aportación de personal especializado.

Para ello el Gobierno, y en particular los Ministerios de Administraciones Públicas y de Hacienda, deben facilitar las correspondientes modificaciones y actualizaciones de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

(Sección V, epígrafe 1.1.12)

6. Las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social deben mejorar la planificación de sus actuaciones en materia informática, particularmente en lo que se refiere a la definición de sus previsiones presupuestarias, de sus previsiones de contratación y al señalamiento de objetivos materiales y temporales concretos, prestando especial atención a los aspectos de compatibilidad con el equipamiento físico (hardware) y lógico (software) existente y a la capacidad de las Entidades para asumir el gasto futuro en asistencia, mantenimiento, reposición y desarrollo.

(Sección III, epígrafe 5.; Sección V, epígrafe 1.1.6)

7. Las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social deben evitar, siempre que les sea posible, la adopción de soluciones informáticas que incluyan tecnologías propiedad de empresas determinadas que sean causa de dependencia a medio y largo plazo. En los supuestos en que no sea posible la opción por tecnologías disponibles por diversidad de empresas, las Entidades deben procurar una concurrencia efectiva en los contratos iniciales, en los que deben quedar perfectamente determinados, como parte del contenido obligacional derivado del contrato, todo el conjunto de relaciones que previsiblemente, de forma directa o indirecta, deban surgir como consecuencia del contrato entre la entidad contratante y la empresa adjudicataria.

(Sección V, epígrafes 1.1.9 y 1.1.11)

8. Las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social deben planificar las contrataciones de forma que los plazos de ejecución de los contratos se determinen en función de la necesidad que se pretenda satisfacer, del objeto del contrato y de las posibilidades de financiación, evitando el señalamiento de plazos perentorios, vinculados al cumplimiento meramente formal de la legalidad presupuestaria, pero de imposible cumplimiento por las empresas adjudicatarias.

Las Entidades, en todo caso, deben exigir de las empresas contratistas el efectivo cumplimiento de los plazos de ejecución de los contratos, estableciendo los procedimientos de control interno conducentes a asegurar este cumplimiento o a que el órgano de contratación, en el caso de incumplimiento por parte de las empresas adjudicatarias, pueda actuar con celeridad resolviendo el contrato o imponiendo las penalidades que legalmente procedan.

(Sección V, epígrafes 1.1.17, 1.5.6 y 1.6.7)

9. Las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social deben adoptar las medidas oportunas para efectuar el abono a los contratistas de las prestaciones realizadas dentro de los plazos establecidos por los artículos 99.4 y 110.4 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), estableciendo los procesos de control interno necesarios para asegurar la constancia documental de la fecha exacta de realización total o parcial del contrato, que permita comprobar si los documentos administrativos cuya expedición determina el momento inicial del cómputo del plazo de abono del precio de los contratos, han sido emitidos dentro de los plazos establecidos a tal efecto en el artículo 110.2 del citado texto refundido de la LCAP.

(Sección IV, epígrafe 1.5.2, apartado 8; epígrafe 1.5.3, apartado 3; epígrafe 2.5.2, apartado 7; epígrafe 2.5.3.2, apartado 8; epígrafe 4.5.2, apartado 5; epígrafe 5.5.2.2, apartado 7 y epígrafe 5.5.3.2, apartado 5)

10. La Ministra de Sanidad y Consumo debe adoptar las medidas precisas para restablecer en el INSALUD la efectividad de la preceptiva autorización ministerial para celebrar contratos que exige el artículo 12 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. La determinación de una cuantía distinta de la establecida con carácter general en la disposición transitoria 3ª de la LCAP a partir de la cual es necesaria dicha autorización (150 millones de pesetas), no puede suponer en la práctica su eliminación, ya que ello equivaldría a la eliminación de la posición jurídica que reserva la legislación vigente a los Ministros en el procedimiento de contratación.

(Sección IV, epígrafe 2.3.1; Sección V, epígrafe 1.3.1)

11. El concurso debe ser el sistema normal de adjudicación en la contratación administrativa de contenido informático que lleven a cabo las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social. Las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social no deben incluir entre los criterios objetivos de adjudicación de los concursos criterios relativos a las características y experiencia de las empresas, que, al primar las relaciones contractuales previas entre el

órgano de contratación y determinadas empresas, restringen la competencia efectiva entre los licitadores.

(Sección V, epígrafe 1.1.18)

12. Las Entidades, y en particular el INSS deben establecer los procesos de control interno necesarios para garantizar la remisión al Tribunal de Cuentas de todos los expedientes de contratación cuyo envío resulta preceptivo con arreglo a la legislación vigente, así como que éstos contengan tanto la documentación e información legalmente establecida, como la reclamada específicamente por el Tribunal de Cuentas.

(Sección V, epígrafe 1.2.4)

13. El INSALUD debe adoptar las medidas de coordinación y control precisas para mantener la homogeneidad entre los sistemas informáticos implantados en todas las Gerencias de Atención Primaria y Especializada, evitando que mediante la contratación que lleven a cabo esas Gerencias se diversifiquen los sistemas.

(Sección V, epígrafe 1.3.3)

14. El INSALUD y la TGSS deben evitar el fraccionamiento del objeto de los contratos de contenido informático, con el que han eludido las autorizaciones del Ministro y del Consejo de Ministros para contratar, previstas en el artículo 12 de la LCAP.

(Sección V, epígrafes 1.3.9 y 1.6.6)

15. En los casos en que las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social contraten mediante contratos de consultoría, asistencia y servicios el desarrollo y el mantenimiento de aplicaciones informáticas, deben mantener una estructura de personal propio suficiente, con conocimiento de las aplicaciones, que asegure el pleno control de la ejecución de los contratos y de los proyectos informáticos y que evite la dependencia de las Entidades de las empresas contratistas.

(Sección V, epígrafes 1.1.12. y 1.1.13)

16. Las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social deben incluir entre los criterios objetivos de valoración de las ofertas en los concursos, las medidas de seguridad que las empresas licitadoras deban ofrecer para asegurar la confidencialidad e integridad de los datos que manejen durante la ejecución de los contratos.

(Sección IV, epígrafe 6.4.1, apartado 2)

17. Las Entidades deben incluir en los contratos de contenido informático cláusulas de seguridad y de confidencialidad que aseguren el pleno respeto por parte de los contratistas al contenido de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. Asimismo, las Entidades deben asegurar el efectivo cumplimiento de estas cláusulas.

(Sección IV, epígrafe 6.4.1)

18. Las Entidades deben continuar asegurando la inclusión en los contratos de consultoría, asistencia y servicios cuyo objeto sea el desarrollo de aplicaciones y programas informáticos a medida de las correspondientes cláusulas que les atribuyan la propiedad, uso y disfrute de los derechos de explotación de los programas y aplicaciones y efectuar su inscripción, cuando proceda, en el Registro de la Propiedad Intelectual.

(Sección IV, epígrafes 6.2)

19. Las Entidades deben efectuar con el máximo rigor las actuaciones periódicas de control y análisis de los accesos a los ficheros informatizados de datos personales previstas en los sistemas de seguridad y confidencialidad establecidos en cada Entidad —con la exigencia de las responsabilidades que correspondan—, especialmente en los casos en que los accesos a esos ficheros estén confiados a trabajadores puestos a disposición de las Entidades por empresas contratistas.

(Sección IV, epígrafes 6.3 y 6.4.1)

Madrid, a 30 de noviembre de 2000.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, Ubaldo Nieto de Alba.

ANEXOS

ANEXO 1

CONTRATOS INFORMÁTICOS FISCALIZADOS

Tipo de Contrato	Ejercicio	INSS				INSALUD				IMSERSO				ISM				TGSS				TOTALES			
		Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Obras	1994	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1995	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1996	2	100	43.803.082	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100	43.803.082	100
	1997	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1998 (1 sem.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total obras		2	100	43.803.082	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	43.803.082	1
Asistencia	1994	8	34	551.969.527	14	-	-	-	-	-	-	1	20	33.000.000	10	1	33	27.929.600	13	55	34	5.811.974.091	17	65	32	6.424.873.218	16
	1995	7	29	1.438.186.807	36	3	30	25.019.288	1	1	20	165.156.313	50	-	-	-	-	30	19	7.983.779.429	23	41	20	9.612.141.837	23
	1996	1	4	27.370.168	1	3	30	109.980.896	7	1	20	0	0	-	-	-	-	32	20	8.491.931.584	24	37	18	8.629.282.648	21
	1997	6	25	1.868.559.197	46	4	40	1.482.734.559	92	1	20	54.499.660	16	-	-	-	-	29	18	7.450.368.600	21	40	20	10.856.162.016	26
	1998 (1 sem.)	2	8	120.464.445	3	-	-	-	-	-	20	81.011.249	24	2	67	185.792.510	87	15	9	5.225.379.352	15	20	10	5.612.647.556	14
Total asistencia		24	12	4.006.550.144	9	10	5	1.617.734.743	4	5	2	333.667.222	1	3	2	213.722.110	1	161	79	34.963.433.056	85	203	44	41.135.107.275	51
Suministros	1994	10	30	992.272.821	26	4	5	82.805.563	1	-	-	-	-	4	31	164.403.592	23	39	29	4.283.059.124	16	57	22	5.522.541.100	14
	1995	12	37	883.349.600	23	9	12	1.079.236.343	16	-	-	-	-	1	7	74.820.114	11	37	27	11.175.656.939	42	59	23	13.213.062.996	34
	1996	6	18	1.310.017.493	34	12	16	487.155.715	7	-	-	-	-	4	31	200.321.365	28	21	16	7.328.652.945	27	43	17	9.326.147.518	24
	1997	2	6	178.886.056	5	17	23	2.667.557.679	38	1	100	47.463.268	100	3	24	181.747.298	25	27	20	2.874.686.304	11	50	19	5.950.340.605	16
	1998 (1 sem.)	3	9	473.875.000	12	33	44	2.687.358.347	38	-	-	-	-	1	7	95.794.656	13	11	8	1.146.144.925	4	48	19	4.403.172.928	12
Total suministros		33	13	3.838.400.970	10	75	29	7.004.113.647	18	1	1	47.463.268	0	13	5	717.087.025	2	135	52	26.808.200.237	70	257	55	38.415.265.147	48
TOTAL		59	13	7.888.754.196	10	85	18	8.621.848.390	11	6	1	381.130.490	1	16	4	930.809.135	1	296	64	61.771.633.293	77	462	100	79.594.175.504	100

ANEXO 2

DISTRIBUCIÓN, POR ADJUDICATARIOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN, DEL GASTO GENERADO POR LOS CONTRATOS DE LAS ENTIDADES GESTORAS Y TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL INCLUIDOS EN LA MUESTRA FISCALIZADA

RAZON SOCIAL	Importe Adjudicado	% sobre total importe adjudicado	Nº contratos adjudicados	% sobre total nº contratos adjudicados	Importe medio de las adjudicaciones	Importe adjudicado mediante concurso	Importe adjudicado por procedimiento negociado	Importe adjudicado mediante subasta	CONCENTRACIÓN Nº	CONCENTRACIÓN %
INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES S. A. - I.B.M.	11.155.840.017	14,02	55	8,57	202.833.455	6.901.361.673	4.254.478.344		1	14,02
INFORMATICA EL CORTE INGLES S. A.	8.506.220.643	10,69	64	9,97	132.909.698	1.883.197.438	6.623.023.205		**2**	**24,71**
SOFTWARE AG, ESPAÑA S. A.	4.814.454.665	6,05	70	10,90	68.777.924	1.930.894.921	2.883.559.744		3	30,76
UNISYS ESPAÑA, S. A.	4.795.761.927	6,03	21	3,27	228.369.616	2.748.426.365	2.047.335.562		4	36,79
DIGITAL EQUIPMENT CORPORATION ESPAÑA	4.380.169.182	5,50	27	4,21	162.228.488	3.010.161.316	1.370.007.866		5	42,29
FUJITSU SORBUS, S. A. (ANTES ICL ESPAÑA INTERNACIONAL COMPUTERS S.A)	3.853.725.007	4,84	31	4,83	124.313.710	2.475.559.516	1.378.165.491		6	47,13
SERESCO ASTURIANA S. A.	3.825.483.803	4,81	3	0,47	1.275.161.268	3.825.483.803	0		**7**	**51,94**
N. C. R. ESPAÑA, S. A. (ANTES A. T. &T. GLOBAL INFORMATION SOLUTIONS)	2.644.742.764	3,32	10	1,56	264.474.276	1.618.725.000	1.026.017.764		8	55,26
FUJITSU ESPAÑA S. A.	2.549.777.987	3,20	22	3,43	115.898.999	1.771.302.883	778.475.104		9	58,47
ANDERSEN CONSULTING, S. A.	2.410.692.825	3,03	17	2,65	141.805.460	1.249.245.022	1.161.447.803		10	61,50
HEWLETT-PACKARD ESPAÑOLA S.A	2.133.689.714	2,68	42	6,54	50.802.136	780.036.015	1.353.653.699		11	64,18
COMPAREX SISTEMAS INFORMATICOS S. A.	2.097.755.826	2,64	18	2,80	116.541.990	1.614.785.532	482.970.294		12	66,81
U.T.E. FUJITSU-ERITEL	1.989.495.900	2,50	1	0,16	1.989.495.900	1.989.495.900	0		13	69,32
SYSECA, S. A. (ANTES KYAT SYSECA, S. A.)	1.542.437.350	1,94	8	1,25	192.804.669	1.542.437.350	0		14	71,25
UNISYS-SPERRY S. A.	1.478.670.744	1,86	7	1,09	211.238.678		1.478.670.744		15	73,11
SIEMENS NIXDORF SISTEMAS DE INFORM. S. A.	1.390.917.499	1,75	8	1,25	173.864.687	957.768.869	433.148.630		**16**	**74,86**
BANCTEC IBERICA (ANTES RECOGNITION EQUIPMENT IBERICA S. A.)	1.342.708.962	1,69	6	0,93	223.784.827	363.970.000	978.738.962		17	76,55
AMDAHL COMPUTERS SYSTEMS	1.324.866.600	1,66	5	0,78	264.973.320	1.015.500.000	309.366.600		18	78,21
INDRA SSI, S. A. (ANTES ERITEL S. A.)	1.322.307.696	1,66	21	3,27	62.967.033	270.489.800	1.051.817.896		19	79,87
NORSISTEMAS S. A.	1.004.156.555	1,26	7	1,09	143.450.936	1.004.156.555	0		20	81,14
BULL ESPAÑA S. A.	955.331.400	1,20	26	4,05	36.743.515	318.879.063	636.452.337		21	82,34
ERIA S. A.	887.274.296	1,12	3	0,47	295.758.099	887.274.296	0		22	83,45

RAZON SOCIAL	Importe Adjudicado	% sobre total importe adjudicado	Nº contratos adjudicados	% sobre total nº contratos adjudicados	Importe medio de las adjudicaciones	Importe adjudicado mediante concurso	Importe adjudicado por procedimiento negociado	Importe adjudicado mediante subasta	CONCENTRACIÓN Nº	CONCENTRACIÓN %
XEROX ESPAÑA, THE DOCUMENT COMPANY, S. A. U. (ANTES RANK XEROX ESPAÑOLA)	867.298.061	1,09	12	1,87	72.274.838	197.891.531	669.406.530		23	84,54
U.T.E. UNISYS ESPAÑA S. A.-GESEIN S. L.	783.951.968	0,99	2	0,31	391.975.984	783.951.968	0		24	85,53
IBERPHONE S. A.	746.070.213	0,94	2	0,31	373.035.107	746.070.213	0		25	86,46
INGENIERIA DE SOFTWARE AVANZADO S. A.	696.877.773	0,88	3	0,47	232.292.591	696.877.773	0		26	87,34
OLIVETTI SYSTEMS AND NETWORKS, S. A.	685.075.817	0,86	17	2,65	40.298.577	120.755.497	564.320.320		27	88,20
C.P. SOFTWARE	545.578.737	0,69	3	0,47	181.859.579	545.578.737	0		28	88,89
LEVEL DATA S. A.	528.565.835	0,66	2	0,31	264.282.918	528.565.835	0		29	89,55
FABRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE	525.000.000	0,66	1	0,16	525.000.000		525.000.000		30	90,21
U.T.E. INDRA SSI-CENTRAL INFORMÁTICA, S. A. (CENINSA)	487.403.200	0,61	3	0,47	162.467.733	487.403.200	0		31	90,82
DIGITAL ENTERPRISES ESPAÑA. S. A.	446.700.232	0,56	6	0,93	74.450.039		446.700.232		32	91,38
U.T.E. SOFTWARE AG-CIBERNOS	445.664.000	0,56	3	0,47	148.554.667	445.664.000	0		33	91,94
U.T.E. INDRA SSI.S.A-SOFTWARE AG ESPAÑA S. A.	423.104.000	0,53	2	0,31	211.552.000	423.104.000	0		34	92,48
PROFIT GESTION INFORMATICA	375.614.488	0,47	4	0,62	93.903.622	352.790.500	22.823.988		35	92,95
U.T.E. INDRA SSI- CENTRAL INFORMÁTICA	369.248.000	0,46	2	0,31	184.624.000	369.248.000	0		36	93,41
U.T.E. INDRA SSI S. A.-CENTRAL INFORMATICA S. A.. (CENINSA)	324.552.800	0,41	3	0,47	108.184.267	324.552.800	0		37	93,82
ALGORITMOS PROCESOS Y DISEÑOS S. A.	308.718.101	0,39	4	0,62	77.179.525		308.718.101		38	94,21
HISPATRONIC, S. A.	285.000.000	0,36	1	0,16	285.000.000	285.000.000	0		39	94,57
COMPUTER ASSOCIATES	275.091.138	0,35	11	1,71	25.008.285	4.365.600	270.725.538		40	94,91
U.T.E. INDRA SSI S. A.-SOFTWARE AGE ESPAÑA S. A.-CENTRAL INFORMATICA S. A.. (CENINSA)	255.930.000	0,32	1	0,16	255.930.000	255.930.000	0		41	95,23
INTERNACIONAL PERIFERICOS Y MEMORIAS, S. A.	250.655.644	0,31	9	1,40	27.850.627	221.423.644	29.232.000		42	95,55
SEMA GROUP, S. A.E.	219.143.000	0,28	3	0,47	73.047.667	219.143.000	0		43	95,82
DATA GENERAL S. A.	209.096.079	0,26	5	0,78	41.819.216	32.500.516	176.595.563		44	96,09
U.T.E. INDRA SSI, S. A.- CENTRAL INFORMÁTICA, S. A.. (CENINSA)	206.074.000	0,26	3	0,47	68.691.333	206.074.000	0		45	96,34
KODAK S. A.	180.983.307	0,23	3	0,47	60.327.769	182.889.239	-1.905.932		46	96,57
SYNSTAR COMPUTER SERVICES, S. A. (ANTES GRANADA COMPUTER SERVICES, S. A.)	174.424.838	0,22	3	0,47	58.141.613	174.424.838	0		47	96,79
STORAGETEK ESPAÑA S. A.	159.522.000	0,20	2	0,31	79.761.000	130.000.000	29.522.000		48	96,99
U.T.E. IBM. S.A.-INSA	159.196.382	0,20	2	0,31	79.598.191	159.196.382	0		49	97,19
INVESTRONICA S. A.	141.614.686	0,18	4	0,62	35.403.672		141.614.686		50	97,37
TELEFONICA SISTEMAS, S. A.	127.019.276	0,16	1	0,16	127.019.276	127.019.276	0		51	97,53
NEMO Q IBERICA S. A.	123.197.175	0,15	2	0,31	61.598.588	123.197.175	0		52	97,68
CONSULTING INFORMATICO DE CANARIAS, S. A.	111.930.650	0,14	2	0,31	55.965.325	111.930.650	0		53	97,83
SAINSEL SISTEMAS NAVALES S. A. (ANTES SIMULACION Y SISTEMAS ELECTRONICOS S. A.)	111.056.880	0,14	2	0,31	55.528.440	111.056.880	0		54	97,96
INFORMIX SOFTWARE IBERICA S. A.	103.772.110	0,13	3	0,47	34.590.703		103.772.110		55	98,10
SIEMENS REDES CORPORATIVAS, S. A.	99.497.760	0,13	1	0,16	99.497.760		99.497.760		56	98,22
3 M ESPAÑA, S. A.	99.102.311	0,12	1	0,16	99.102.311	99.102.311	0		57	98,34
MEMOREX TELEX, S. A.	99.000.000	0,12	1	0,16	99.000.000		99.000.000		58	98,47
ELTEC, S.A.	83.741.015	0,11	2	0,31	56.347.867	56.347.867	0		59	98,18
ANDERSEN CONSULTING, S. L.	82.705.610	0,10	1	0,16	82.705.610		82.705.610		60	98,68
CIBERNOS, S. A.	79.000.000	0,10	1	0,16	79.000.000		79.000.000		61	98,78
S.M.S. CORP. Y CIA S.R.C.	74.821.698	0,09	1	0,16	74.821.698		74.821.698		62	98,87
COMPAQ COMPUTER, S. A.	65.969.896	0,08	1	0,16	65.969.896		65.969.896		63	98,95
WANG ESPAÑA S. A.	63.605.050	0,08	2	0,31	31.802.525	29.920.000	33.685.050		64	99,03
BÖWE SYSTEC, S. A.	58.806.172	0,07	1	0,16	58.806.172		58.806.172		65	99,11
U.T.E. NORSISTEMAS-APLICACIONES INFORMATICAS MULTIMEDIA	57.936.782	0,07	1	0,16	57.936.782	57.936.782	0		66	99,18
META SOFTWARE M.S. S. A.	56.285.700	0,07	2	0,31	28.142.850		56.285.700		67	99,25
TELEFONICA, S. A.	53.361.642	0,07	2	0,31	26.680.821		53.361.642		68	99,32
LEVY, RAY AND SHOUP, INC.	48.500.000	0,06	1	0,16	48.500.000		48.500.000		69	99,38
KEON, S. A.	46.182.400	0,06	1	0,16	46.182.400	46.182.400	0		70	99,44
U.T.E. INDRA SSI S. A.-CENTRAL INFORMATICA S. A.. (CENINSA) (VI)	44.541.000	0,06	1	0,16	44.541.000	44.541.000	0		71	99,49
DISEÑOS,CONSTRUCCIONES Y REFORMADOS ESP.S. A. (DICORESA)	43.803.082	0,06	2	0,31	21.901.541		7.291.205	36.511.877	72	99,55
ARTES GRÁFICAS GALA	35.105.000	0,04	1	0,16	35.105.000	35.105.000	0		73	99,59
ADHESIVOS VERDE, S.A.	32.338.490	0,04	2	0,31	16.169.245	32.338.490	0		74	99,63
SELESTA GESTION CENTROS, S. A.	31.482.400	0,04	1	0,16	31.482.400		31.482.400		75	99,67
SOPORTE Y DESARROLLO DE SOFTWARE S. A.	29.568.000	0,04	1	0,16	29.568.000		29.568.000		76	99,71
DECISION INTEGRAL S.L.	28.396.800	0,04	1	0,16	28.396.800		28.396.800		77	99,75
S. A.S.INSTITUTE S. A.	27.120.800	0,03	2	0,31	13.560.400		27.120.800		78	99,78
SISTEMAS INFORMATICOS ABIERTOS, S. A.	26.100.000	0,03	1	0,16	26.100.000		26.100.000		79	99,81
FORMULARIOS DANEL FERRY ESPAÑA S. A.	23.962.042	0,03	1	0,16	23.962.042	23.962.042	0		80	99,84
CENTRAL DE PROCESOS INFORMATICOS S. A.	22.633.324	0,03	1	0,16	22.633.324		22.633.324		81	99,87
SUN MICROSYSTEMS IBERICA, S. A.	20.886.908	0,03	1	0,16	20.886.908		20.886.908		82	99,90
OCÉ ESPAÑA, S.A.	18.220.000	0,02	1	0,16	18.220.000	18.220.000	0		83	99,92
COMBINO PHARM S.L.	15.950.273	0,02	1	0,16	15.950.273		15.950.273		84	99,94
SERMICRO S. A.	15.422.064	0,02	1	0,16	15.422.064	15.422.064	0		85	99,96
INGENIERIA DE SISTEMAS Y SERVICIOS S. A.	12.288.145	0,02	1	0,16	12.288.145	12.288.145	0		86	99,98
THOMAINFOR	7.934.400	0,01	1	0,16	7.934.400	7.934.400	0		87	99,99
HENCHE SUMINISTRO A TALLERES GRAFICOS S. A.	5.388.215	0,01	1	0,16	5.388.215	5.388.215	0		88	99,99
CHEMDATA IBÉRICA	2.243.339	0,00	1	0,16	2.243.339	2.243.339	0		89	
IBERMÁTICA	2.116.261	0,00	1	0,16	2.116.261	2.116.261	0		90	
PAYMA COMUNICACIONES S. A.	1.613.913	0,00	1	0,16	1.613.913		1.613.913		91	
MICRONET S. A.	194.780	0,00	1	0,16	194.780		194.780		92	100,00
Totales:	**79.575.439.024**	**100,00**	**642**	**100,00**	**123.949.282**	**47.014.806.887**	**32.496.727.112**	**36.511.877**		

Nota: En la columna de adjudicaciones por procedimiento negociado se han incluido los importes adjudicados por contratación directa (LCE), procedimiento negociado (LCAP) e importes de prórrogas y modificaciones.