

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN SUSCRITA POR EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL DURANTE LOS EJERCICIOS 1999, 2000 Y 2001**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.1), 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 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 25 de marzo de 2004, el Informe de Fiscalización de la contratación suscrita por el Sector Público Estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento

**ÍNDICE**

- I. INTRODUCCIÓN
- II. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN
- III. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN SUSCRITA POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS
  - III.1 Consideraciones generales
  - III.2 Información general sobre la remisión de la documentación contractual al Tribunal de Cuentas
  - III.3 Criterios seguidos en la fiscalización
  - III.4 Resultados de la fiscalización específica de la contratación
    - III.4.1 Ministerio de Sanidad y Consumo
    - III.4.2 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
    - III.4.3 Ministerio de Ciencia y Tecnología
    - III.4.4 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
    - III.4.5 Ministerio de Medio Ambiente
    - III.4.6 Ministerio de Fomento
    - III.4.7 Ministerios de Economía y Hacienda
    - III.4.8 Ministerio de Administraciones Públicas (MAP)
    - III.4.9 Ministerio de Asuntos Exteriores (MAEX)
    - III.4.10 Ministerio de Defensa
    - III.4.11 Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD)
    - III.4.12 Ministerio del Interior
    - III.4.13 Ministerio de Justicia
    - III.4.14 Ministerio de la Presidencia

- IV. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN SUSCRITA POR LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
  - IV.1 Información general sobre la remisión de la documentación contractual al Tribunal de Cuentas
    - IV.1.1 Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social
    - IV.1.2 Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social
  - IV.2 Resultados de la fiscalización
    - IV.2.1 Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y la contratación
    - IV.2.2 Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y la contratación
- V. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN SUSCRITA POR LAS SOCIEDADES ESTATALES, ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES Y OTRAS ENTIDADES ESTATALES
  - V.1 Régimen jurídico de la actividad contractual
  - V.2 Remisión de contratos
  - V.3 Cumplimiento general de los requisitos y prescripciones legales
    - V.3.1 Contratos celebrados por entidades públicas empresariales y consorcios sujetos a la LCAP y TRLCAP
    - V.3.2 Contratos de entidades sujetas a la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, de procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las comunicaciones (LAETC)
    - V.3.3 Contratos de las entidades públicas empresariales, consorcios, autoridades portuarias y sociedades estatales sujetos al derecho privado
  - V.4 Análisis de la actividad contractual de determinadas empresas estatales y entes públicos
    - V.4.1 Entidades sometidas a la LCAP o al TRLCAP
    - V.4.2 Entidades parcialmente sometidas a la LAETC y a la LCAP
    - V.4.3 Entidades sometidas al derecho privado
  - V.5 Análisis particular de determinados contratos significativos
- VI. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN SUSCRITA POR LAS FUNDACIONES
  - VI.1 Contratación de las fundaciones
    - VI.1.1 Fundación AENA
    - VI.1.2 Fundación para el Desarrollo de la Formación de las Zonas Mineras del Carbón
    - VI.1.3 Fundación Escuela de Organización Industrial
    - VI.1.4 Fundación Empresa Pública
    - VI.1.5 Fundación de los Ferrocarriles Españoles
    - VI.1.6 Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
    - VI.1.7 Fundación Laboral de Minusválidos Santa Bárbara
    - VI.1.8 Fundación Portuaria
    - VI.1.9 Fundación Residencia de Estudiantes
    - VI.1.10 Fundación del Teatro Lírico
    - VI.1.11 Fundaciones constituidas por el Instituto de Salud Carlos III
    - VI.1.12 Fundaciones estatales bajo Protectorado del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
    - VI.1.13 Fundaciones Hospitalares
- VII. CONCLUSIONES
  - VII.1 Conclusiones relativas a la contratación suscritas por la Administración General del Estado y sus organismos autónomos
  - VII.2 Análisis de la contratación suscrita por las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social
  - VII.3 Análisis de la contratación suscrita por las sociedades estatales, entidades públicas empresariales y otras entidades estatales
  - VII.4 Análisis de la Contratación de las Fundaciones
- VIII. RECOMENDACIONES
- ANEXOS

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu) establecen que están sujetos a la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas todos los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del Sector público. En cumplimiento de esta previsión legal, el Tribunal de Cuentas ha venido examinando la contratación suscrita por las distintas entidades y subsectores públicos, incorporando los resultados obtenidos en los respectivos informes individuales de fiscalización y de modo más sistematizado y global en un apartado específico dentro del Informe anual emitido por el Tribunal de Cuentas en cumplimiento de lo establecido en el artículo 136 de la Constitución y en el artículo 13 de la LOTCu.

No obstante, como consecuencia de la nueva configuración del Informe anual como Memoria de actuaciones fiscalizadoras, auspiciada por la nueva estructura de la Cuenta General del Estado, que excluye de su contenido todo resultado de fiscalización que no se encuentre incluido en los Informes previamente aprobados por el Pleno en el transcurso del ejercicio al que hace referencia, el Pleno de Tribunal de Cuentas convino incorporar en su Programa de fiscalizaciones la realización de una fiscalización específica sobre la contratación llevada a cabo por el Sector público estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, periodo en el que fue de aplicación la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) y el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Los resultados de esta fiscalización se recogen en este informe.

Por lo que se refiere al análisis de la contratación celebrada en los sectores público autonómico y local, sus resultados continúan formando parte de los informes específicos aprobados por el Pleno relativos a las Comunidades autónomas que no disponen de Órgano de control externo, así como a las Ciudades autónomas y Entidades locales cuya fiscalización ha sido previamente programada. Asimismo, en el informe global que el Tribunal de Cuentas aprueba sobre estos sectores se incluyen referencias a los análisis efectuados sobre la contratación en ellos suscrita.

Por las razones expuestas, y teniendo en cuenta la significativa importancia de la contratación dentro de la gestión pública, en el trienio de referencia, se programó la presente fiscalización en la pretensión de ofrecer, siguiendo un planteamiento sistemático y homogéneo, una visión y valoración global de la contratación celebrada en el Sector público estatal.

Los artículos 11.a) de la LOTCu, y 31.c) y 39.1 de la LFTCu, establecen que están sujetos a fiscalización por el Tribunal de Cuentas todos los contratos celebra-

dos por la Administración del Estado y demás entidades del Sector público. A partir de este principio general, el ya citado artículo 39.1 de la LFTCu precisa los contratos que se fiscalizarán en particular, aplicando criterios relacionados con su cuantía, su naturaleza y su forma de adjudicación, todo ello sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas pueda reclamar para su fiscalización cualesquiera otros contratos que considere oportuno examinar. A su vez, el artículo 27.3 de la LFTCu indica que en los procedimientos de fiscalización el Tribunal puede utilizar las técnicas de auditoría que resulten idóneas para la fiscalización pretendida, entre las que se encuentran las técnicas de muestreo, como viene a confirmar el artículo 37 de la propia LFTCu en el examen y comprobación de las cuentas.

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias y considerando las significativas diferencias entre los distintos organismos integrantes del Sector público, no se ha utilizado un único criterio cuantitativo en la selección de contratos a fiscalizar, al estimar más adecuada la combinación de criterios cualitativos y cuantitativos en la configuración de la muestra analizada, cuya composición se describe en cada uno de los apartados del presente Informe.

En cuanto al tratamiento y exposición de los resultados obtenidos del Sector público, se ha seguido una clasificación orgánica del mismo, integrándose en un primer epígrafe el análisis de la contratación de los Departamentos Ministeriales y los Organismos Autónomos a ellos adscritos. En segundo lugar, se analiza la contratación celebrada por las Entidades del Sistema de la Seguridad Social, diferenciándose de forma individualizada la contratación en cada una de sus Entidades Gestoras, y en las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. En cuanto a las restantes entidades públicas estatales, se diferencia aquellas a las que es de aplicación la LCAP o el TRLCAP, de las no sometidas al régimen desarrollado en dicha normativa, distinguiéndose entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales financieras y no financieras, otros organismos públicos, y entidades y organismos con un régimen especial de autonomía, según clasificación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Por último, se dedica un epígrafe diferenciado para exponer los resultados de la contratación suscrita por las Fundaciones estatales.

### Tratamiento de las alegaciones

Los resultados provisionales obtenidos del examen de los expedientes de contratación fiscalizados se remitieron de forma segregada a los diferentes Departamentos Ministeriales y Entidades del Sector público estatal para que, según lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal, y en relación con las actuaciones fiscalizadoras realizadas en su respectivo ámbito, pudieran formular alegaciones y remitir cuan-

tos documentos se estimaran pertinentes no sólo los actuales responsables, sino también quienes lo fueron durante el plazo fiscalizado.

Todas las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas detenidamente, suprimiéndose o modificándose el texto originario cuando así se ha estimado necesario. En otras ocasiones, el texto inicial no se ha alterado por entender que las alegaciones remitidas son meras explicaciones que confirman la situación descrita en el Informe, o porque no se comparten la exposición o los juicios en ellas vertidos, o no justifican documental-mente las afirmaciones mantenidas, con independencia de que el Tribunal haya estimado oportuno no dejar constancia de su discrepancia en la interpretación de los hechos analizados para reafirmar que su valoración definitiva es la recogida en su Declaración.

Los expedientes de contratación remitidos al Tribunal con ocasión del trámite de alegaciones serán objeto del correspondiente análisis de conformidad con los criterios establecidos y sus resultados serán recogidos, en su caso, en el próximo informe que el Tribunal de Cuentas elabore sobre la fiscalización de la contratación.

Por lo que se refiere a las actuaciones posteriores al ejercicio fiscalizado a las que pudiera aludirse en los escritos de alegaciones, como criterio general únicamente se incorpora alguna referencia a las mismas cuando el Tribunal de Cuentas ha podido verificar su realización o ésta ha quedado suficientemente acreditada por la entidad alegante.

El análisis efectuado se ha extendido a toda la documentación aportada en esta fase en relación con los expedientes fiscalizados. No obstante, se ha estimado oportuno agregar a este Informe, en cumplimiento de lo previsto en el mencionado artículo, únicamente el texto de las alegaciones remitidas en el plazo establecido, quedando registrada en los archivos de este Tribunal la restante documentación complementaria.

## II. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

En cumplimiento de lo señalado en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal la fiscalización ha tenido como objetivo prioritario el análisis del cumplimiento de la normativa vigente, cualquiera que haya sido el régimen de aplicación en la contratación suscrita. En este análisis se han diferenciado los contratos sujetos al régimen desarrollado por la LCAP o el TRLCAP, de aquellos otros que se han regido por el derecho privado, sin perjuicio de su sometimiento parcial a normas de Derecho Público y a los principios de publicidad y concurrencia.

En cuanto al análisis específico de la contratación celebrada por las entidades pertenecientes al Sector público estatal, antes referenciadas, obligadas a remitir al Tribunal de Cuentas los contratos que hayan suscrito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58 de la

LCAP y 57 del TRLCAP, y 39 y 40.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, dicho análisis ha tenido por objeto el examen y determinación del grado en que se han ajustado, durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, al ordenamiento jurídico vigente en materia de contratación, Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas —LCAP— y Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas —TRLCAP— aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

En aquellas entidades excluidas del ámbito de aplicación de la LCAP y del TRLCAP, las actuaciones fiscalizadoras se han dirigido a comprobar el sometimiento de su contratación a los principios de publicidad y concurrencia contenidos en la disposición adicional sexta de la LCAP y del TRLCAP. Asimismo, la fiscalización ha comprendido el análisis de la normativa interna de la que disponen algunas de estas entidades, con el fin de comprobar su adecuación a dichos principios y su observancia en el desarrollo de la actividad contractual.

Esta fiscalización de cumplimiento de la normativa vigente se ha completado, en la medida y alcance que ha sido posible en cada subsector, con la valoración del grado de eficiencia y economía alcanzado en la contratación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 9.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y 27.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Dado el elevado número de contratos suscritos en los ejercicios que definen el ámbito temporal de esta fiscalización y la disparidad en cuantías y régimen jurídico aplicable, se ha pretendido que el análisis efectuado ofrezca una visión global y horizontal de la actividad contractual de los distintos subsectores, acompañada de resultados más específicos sobre aquellos contratos que, por la importancia de sus importes u otras especiales características, han requerido una atención singular.

En el caso de incorporarse alguna alusión a los anexos de este informe, éstos aparecen identificados por el número del epígrafe al que hacen referencia.

## III. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN SUSCRITA POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

### III.1 Consideraciones generales

El presente apartado aborda el análisis de la contratación celebrada durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001 en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus Organismos autónomos.

Habida cuenta del carácter plurianual que excepcionalmente tiene el ámbito temporal de la fiscalización, la adscripción orgánica, e incluso la denominación, de determinados órganos de contratación se vieron alterados como consecuencia de reestructuraciones entre los

distintos Departamentos Ministeriales, que en algunos casos originaron la extinción, el desdoblamiento o la nueva creación de alguno de ellos.

En particular, en la presentación de los resultados a través del seguimiento de una clasificación orgánica, dicha clasificación se ve alterada respecto a los actuales Ministerios de Economía, de Ciencia y Tecnología, y de Hacienda, cuya fiscalización se refiere exclusivamente a los ejercicios 2000 y 2001, ya que el resultado de la fiscalización correspondiente al ejercicio 1999 se ha integrado en los extinguidos Ministerios de Economía y Hacienda, y de Industria y Energía, con independencia de la ubicación actual de los organismos entonces dependientes.

### III.2 Información general sobre la remisión de la documentación contractual al Tribunal de Cuentas

En cuanto al grado de cumplimiento por parte de los centros, organismos o entidades de la obligación que, conforme al artículo 40.2 LFTCu, tienen de remitir anualmente las relaciones certificadas de contratos celebrados que superen determinadas cuantías, según tipo de contrato y procedimiento seguido en su adjudicación, cabe indicar que son muchos los órganos de contratación que remiten las citadas relaciones no en cumplimiento del mencionado artículo, sino en virtud de la petición efectuada por este Tribunal. Así, a título de ejemplo, hasta marzo de 2002 no habían remitido las relaciones certificadas correspondientes al ejercicio 2000 —es decir, un año después de la finalización del plazo legalmente establecido para su envío— órganos de contratación cuya actividad contractual reviste una especial relevancia, como es el caso de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento; de la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; del Consejo

Superior de Investigaciones Científicas y la Oficina Española de Patentes y Marcas, del Ministerio de Ciencia y Tecnología y de la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología, del Ministerio de Medio Ambiente.

Conviene precisar que en las instrucciones que acompañan a los escritos de solicitud de remisión de relaciones certificadas, se menciona expresamente la necesidad de que los órganos de contratación que no hubieran celebrado contratos de las características descritas en el citado artículo 40.2 LFTCu, acrediten expresamente esta circunstancia mediante certificación negativa. En el momento de redactar el presente Informe, diferentes organismos no habían remitido las relaciones certificadas correspondientes a todos o alguno de los ejercicios que constituyen el ámbito temporal de la fiscalización efectuada, como se deja constancia en los epígrafes correspondientes.

Por su parte, el artículo 57 TRLCAP señala que, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, el órgano de Contratación remitirá a este Tribunal copia certificada del documento mediante el que se hubiera formalizado el contrato, acompañada de un extracto del expediente, siempre que la cuantía del contrato supere determinados importes. En los subepígrafes correspondientes se deja constancia de los incumplimientos correspondientes.

Con independencia de que la remisión se haya efectuado de oficio, o a requerimiento de este Tribunal, los Departamentos Ministeriales y los Organismos adscritos a los mismos han remitido un total de 8.213 contratos por un importe global de 14.997.038 miles de euros<sup>1</sup>. En el siguiente cuadro se detalla por Ministerios los contratos referidos a obras, suministros y consultoría, asistencia y servicios, que suman un total de 8.089 contratos por un importe de 14.566.124 miles de euros.

<sup>1</sup> En esta cuantificación de contratos remitidos no están incluidos los que se han enviado al Tribunal aprovechando el trámite de la formulación de alegaciones.

### CUADRO NÚM. 1

#### Contratos recibidos (en miles de euros)

		OBRAS	SUMINISTROS	CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS	TOTAL
M <sup>a</sup> Agricultura, Pesca y Alimentación	N <sup>o</sup>	2	27	82	113
	Importe	4.050	36.391	66.321	106.761
M <sup>a</sup> Economía y Hacienda	N <sup>o</sup>	20	31	102	153
	Importe	48.863	22.647	170.252	241.562
M <sup>a</sup> Economía	N <sup>o</sup>	14	13	86	93
	Importe	18.373	4.368	76.177	97.858
M <sup>a</sup> Hacienda	N <sup>o</sup>	16	40	141	197
	Importe	21.638	39.480	182.290	237.288
M <sup>a</sup> Fomento	N <sup>o</sup>	644	33	693	1.370
	Importe	4.509.817	23.028	797.812	5.321.457
M <sup>a</sup> Industria y Energía	N <sup>o</sup>	1	2	21	24
	Importe	395	317	10.784	11.486
M <sup>a</sup> Ciencia y Tecnología	N <sup>o</sup>	16	34	92	142
	Importe	19.413	21.558	39.670	60.641
M <sup>a</sup> Medio ambiente	N <sup>o</sup>	680	47	539	1.266
	Importe	2.077.624	33.741	267.792	2.398.157
M <sup>a</sup> Sanidad y Consumo	N <sup>o</sup>	15	22	82	119
	Importe	3.323	9.068,43	29.178,99	41.567
M <sup>a</sup> Trabajo y Asuntos Sociales	N <sup>o</sup>	18	43	161	222
	Importe	17.756,22	7.441,51	67.397,46	82.595,18
M <sup>a</sup> Administraciones Públicas	N <sup>o</sup>	32	12	44	88
	Importe	9.512,96	3.786,18	12.962,38	26.241,82
M <sup>a</sup> Asuntos Exteriores	N <sup>o</sup>	11	23	33	67
	Importe	5.199	14.400	17.957	37.556
M <sup>a</sup> Defensa	N <sup>o</sup>	305	1.776	886	2.967
	Importe	248.956,47	3.317.976,54	905.472,21	4.472.005,22
M <sup>a</sup> Educación, Cultura y Deporte	N <sup>o</sup>	209	124	176	509
	Importe	344.260	102.082	122.496	568.838
M <sup>a</sup> Interior	N <sup>o</sup>	75	293	253	561
	Importe	193.231	271.983	242.580	707.800
M <sup>a</sup> Justicia	N <sup>o</sup>	45	11	48	104
	Importe	50.740,84	2.534,42	32.369,56	85.644,82
M <sup>a</sup> Presidencia	N <sup>o</sup>	10	10	48	74
	Importe	17.333	7.224	24.209	48.466
<b>TOTAL</b>	N <sup>o</sup>	1.121	2.591	3.467	8.059
	Importe	7.580.885	3.910.529	13.074.911	14.566.124

### III.3 Criterios seguidos en la fiscalización

El análisis efectuado ha tenido como principal objetivo la evaluación del cumplimiento de la normativa vigente en la actividad contractual desarrollada por los Departamentos Ministeriales relacionados y sus Organismos autónomos.

A fin de completar la información necesaria para llevar a cabo la fiscalización, se requirió como criterio general exceptuado con algunos organismos autónomos, la remisión de los expedientes de contratación de obras cuyo importe excediera de 601, 300 y 150 miles de euros, respectivamente, según la forma o procedimiento de adjudicación utilizado fuera la subasta, el concurso o el procedimiento negociado, respectivamente; de todos los contratos de suministro y consultoría, asistencia y servicios, cuyo importe excediera de 150 miles de euros; y de todos los contratos de ges-

tión de servicios públicos cuyo presupuesto de gastos excediera de 601 miles de euros o de 150 miles de euros, según se adjudicaran por concurso o mediante procedimiento negociado. Se requirió, asimismo, la remisión de los contratos patrimoniales cuya cuantía de gasto total, o del ingreso que hubieran generado, excediera de 601 miles de euros, y todos los modificados, prórrogas, variaciones de plazo y extinción de cualquiera de los contratos antes indicados.

En el procedimiento seguido para la fiscalización de estos contratos, que conforme al artículo 40.1 de la LFTCu tiene como principal objetivo analizar el grado de cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente en las distintas fases de preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción de los contratos recibidos, se ha efectuado una selección de la contratación suscrita siguiendo criterios cuantitativos y cualitativos. Como

resultado de esta selección, se ha fiscalizado un total de 3.681 expedientes por importe de 12.830.602 miles de euros, lo que representa el 44,81% del total de contratos recibidos y el 85,55% de su importe.

En el cuadro siguiente se detallan por Ministerios los contratos fiscalizados, si bien restringido este desglose a los contratos de obras, suministro y consultoría asistencia y servicios.

CUADRO NÚM. 2  
Contratos fiscalizados  
(en miles de euros)

		OBRAS	SUMINISTROS	CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS	TOTAL
Mº Agricultura, Pesca y Alimentación	Nº	4	15	43	62
	Importe	4.050	31.850	55.737	91.637
Mº Economía y Hacienda	Nº	10	18	21	69
	Importe	42.973	19.301	131.883	194.157
Mº Economía	Nº	7	0	23	30
	Importe	13.913	0	61.308	75.221
Mº Hacienda	Nº	6	17	31	54
	Importe	13.328	27.426	157.984	198.716
Mº Fomento	Nº	285	11	257	563
	Importe	4.226.344	16.891	629.805	4.873.041
Mº Industria y Energía	Nº	0	2	6	8
	Importe	0	317	6.814	6.931
Mº Ciencia y Tecnología	Nº	9	9	18	36
	Importe	16.760	9.439	13.469	36.668
Mº Medio ambiente	Nº	340	12	105	457
	Importe	1.594.212	16.826	158.536	1.769.574
Mº Sanidad y Consumo	Nº	12	19	36	67
	Importe	3.062	8.357	20.165	31.604
Mº Trabajo y Asuntos Sociales	Nº	14	28	67	109
	Importe	17.474	6.523	36.878	59.875
Mº Administraciones Públicas	Nº	13	12	37	62
	Importe	8.414	3.766	12.092	24.272
Mº Asuntos Exteriores	Nº	3	20	15	41
	Importe	2.962	13.240	14.552	30.754
Mº Defensa	Nº	98	915	429	1.441
	Importe	157.532	3.076.487	777.577	3.951.596
Mº Educación, Cultura y Deporte	Nº	75	61	74	214
	Importe	282.974	95.902	96.477	464.353
Mº Interior	Nº	44	239	125	293
	Importe	168.329	225.740	206.310	600.379
Mº Justicia	Nº	29	2	25	56
	Importe	42.731	1.250	27.955	71.936
Mº Presidencia	Nº	10	7	22	39
	Importe	12.507	6.363	17.123	35.983
<b>TOTAL</b>	Nº	973	1.277	1.351	3.601
	Importe	6.511.563	3.489.270	2.422.446	12.523.219

Conviene indicar que en los expedientes de contratación que han dado lugar a varios contratos por la existencia de diferentes lotes o partidas, las cuantías anteriormente indicadas se han considerado referidas al importe total de todos los contratos derivados de cada expediente.

### III.4 RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN ESPECÍFICA DE LA CONTRATACIÓN

#### III.4.1 Ministerio de Sanidad y Consumo

El Ministerio de Sanidad y Consumo ha remitido a este Tribunal 63 expedientes de contratación celebra-

dos en el periodo fiscalizado, con un importe total de adjudicación de 22.385 miles de euros.

Los organismos públicos adscritos al Ministerio son los siguientes:

- Agencia Española de Seguridad Alimentaria.
- Instituto Nacional de Consumo.
- Agencia Española del Medicamento.
- Instituto de Salud Carlos III.

En los importes anteriormente mencionados no se incluye la información referente a la Agencia Española de Medicamento y del Instituto de Salud Carlos III que han sido objeto de un tratamiento específico, cuyos

resultados se presentan en un epígrafe diferenciado dentro de este Ministerio.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponde, es el siguiente:

CUADRO NÚM. 3

#### Ministerio de Sanidad y Consumo Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Negociado	-	-	-	-	2	506	2	506
	<b>TOTAL OBRAS</b>	-	-	-	-	2	506	2	506
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	11	6.190	13	6.839	13	5.474	37	18.499
	Negociado	11	1.339	2	375	5	897	18	2.711
<b>TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS</b>		22	7.499	15	7.210	18	6.471	55	21.170
SUMINISTROS	Concurso	1	-	1	-	4	709	6	709
	<b>TOTAL SUMINISTROS</b>	1	-	1	-	4	709	6	709
<b>TOTAL</b>		23	7.499	16	7.210	24	7.685	63	22.385

Se ha fiscalizado una muestra de 15 contratos con un importe total de 12.662 miles de euros, lo que representa el 25,3% de los contratos remitidos y el 56,56% de su importe.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponden los expedientes de contratación fiscalizados, es el siguiente:

CUADRO NÚM. 4

#### Ministerio de Sanidad y Consumo Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Negociado	-	-	-	-	2	506	2	506
	<b>TOTAL OBRAS</b>	-	-	-	-	2	506	2	506
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	4	4.799	3	4.574	1	1.503	8	10.875
	Negociado	2	1.281	-	-	-	-	2	1.281
<b>TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS</b>		6	6.080	3	4.574	1	1.503	10	12.156
SUMINISTROS	Concurso	1	-	1	-	1	-	3	-
	<b>TOTAL SUMINISTROS</b>	1	-	1	-	1	-	3	-
<b>TOTAL</b>		7	6.080	4	4.574	4	2.006	15	12.662

De la fiscalización efectuada, cabe resaltar las siguientes incidencias:

#### III.4.1.1 Contratos de suministro

Se han recibido 6 contratos de suministro correspondientes al periodo fiscalizado, con un importe de 709 miles de euros, adjudicados todos ellos mediante concurso.

Se han analizado 3 expedientes tramitados por la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económicos para la «determinación de tipo de vacunas y material estéril para las campañas de vacunación anual, al que pueden adherirse otros Departamentos,

Organismos y Comunidades Autónomas», que podrán contratar la adquisición de dichas vacunas mediante procedimiento negociado sin publicidad, al amparo del artículo 182.g) TRLCAP y de acuerdo con los precios obtenidos en la previa licitación.

Como incidencia más destacable de la fiscalización efectuada, cabe mencionar el gran número de lotes declarados desiertos en el procedimiento de adjudicación, al sobrepasar las ofertas económicas presentadas por los licitadores el precio de licitación fijado previamente. Así, en el expediente correspondiente al ejercicio 2001, fueron 12 los lotes declarados desiertos de los 18 en que estaba fraccionado el objeto del contrato, lo que restó eficacia a la declaración de necesaria unifor-

midad efectuada por el Ministro de Sanidad y Consumo respecto a estos bienes. Solicitada información por este Tribunal, relativa a una posterior tramitación de los tipos declarados desiertos en el mencionado expediente, se comunicó que dicha tramitación se llevó a cabo directamente por las Comunidades Autónomas y Organismos adheridos, lo que impidió la obtención de precios únicos y uniformes en la adquisición de las vacunas. El Ministerio de Sanidad y Consumo alega como explicación del gran número de lotes declarados desiertos la no adhesión de la mayoría de las Comunidades Autónomas a los mencionados contratos para la determinación de tipo, lo que reduce las ventajas que proporcionan las economías de escala y resta interés por parte de los licitadores para participar en un concurso que afecta a una pequeña porción del mercado.

### III.4.1.2 Contratos de consultoría y asistencia técnica y de servicios

Se han recibido en este Tribunal 55 expedientes de esta naturaleza, con un importe de 21.170 miles de euros. Se han fiscalizado 10 expedientes por un importe total de 12.156 miles de euros, lo que representa el 18,18% del total y el 57,42% de su importe.

El objeto ha sido básicamente la contratación de servicios de limpieza, vigilancia, mantenimiento de máquinas fotocopiadoras y de servicios divulgativos, de publicidad y estudios.

De la fiscalización efectuada cabe destacar las siguientes incidencias:

En el expediente de contratación relativo a la «campaña de publicidad institucional de salud pública referente a la educación para la salud sobre medicamentos genéricos», con un importe de 1.863 miles de euros no quedó acreditada, pese al requerimiento expreso de este Tribunal, la expedición del certificado de conformidad con el servicio prestado en los términos exigidos por el artículo 110 TRLCAP. No obstante, en el trámite de alegaciones se ha remitido a este Tribunal el certificado expresivo de la conformidad con dicho servicio.

### III.4.1.3 Agencia Española del Medicamento

La Agencia Española del Medicamento (en adelante AGEMED, acrónimo correspondiente a la denominación de la Agencia durante el período fiscalizado), que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, ha pasado a denominarse Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización un total de 32 contratos correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 3.621 miles de euros, con el desglose que se detalla en el cuadro núm. 5.

### CUADRO NÚM. 5 AGEMED

Contratos recibidos (1999, 2000 y 2001) (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
OBRAS	Concurso	1	100	96	100
TOTAL OBRAS		1	3	96	3
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	10	77	1.136	81
	Proc.negociado	3	23	264	19
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		13	41	1.400	39
SUMINISTROS	Concurso	3	60	1.334	90
	Proc.negociado	2	40	154	10
TOTAL SUMINISTROS		5	15	1.488	41
CONVENIOS DE COLABORACIÓN	Proc.negociado	13	100	636	100
TOTAL CONVENIOS DE COLABORACIÓN		13	41	636	17
TOTALES		32	100	3.621	100

Se ha analizado una muestra de 20 contratos por importe de 3.044 miles de euros, lo que representa el 63%

de los contratos remitidos y el 84% de su importe, conforme se expone más detalladamente en el cuadro núm. 6.

### CUADRO NÚM. 6 AGEMED

Contratos seleccionados y analizados (1999, 2000 y 2001) (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE RECIBIDOS
OBRAS	Concurso	1	100	96	100
TOTAL OBRAS		1	100	96	100
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	10	100	1.136	100
	Proc.negociado	3	100	264	100
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		13	100	1.400	100
SUMINISTROS	Concurso	3	100	1.334	100
	Proc.negociado	2	100	154	100
TOTAL SUMINISTROS		5	100	1.488	100
CONVENIOS DE COLABORACIÓN	Proc.negociado	1	8	60	9
TOTAL CONVENIOS DE COLABORACIÓN		1	8	60	9
TOTALES		20	63	3.044	84

### III.4.1.3.1 Incidencias de carácter general

En el análisis de los expedientes se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias que han afectado con un alto grado de generalidad a los distintos tipos de contratos:

— La AGEMED no precisó o precisó insuficientemente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los medios de acreditación de la solvencia financiera, económica y técnica de los licitadores ni precisó, tampoco, en función de los citados medios de acreditación, los criterios de selección adaptados a las circunstancias específicas de cada contrato, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 15 de la LCAP y, aún más claramente, en el artículo 15.3 del TRLCAP. Es evidente que los niveles de solvencia necesarios para realizar contratos de distinto importe, duración y grado de complejidad técnica deben ser también distintos, por lo que no es suficiente con establecer los medios para acreditar la solvencia, sino que resulta imprescindible que el órgano de contratación establezca los umbrales mínimos, y razonablemente proporcionados a las circunstancias de cada contrato, que considere necesarios para su ejecución, sin que sea admisible ni la discrecionalidad de la Administración contratante para determinar «a posteriori» si los licitadores son o no solventes para celebrar un contrato ni, por el contrario, que la Administración haga dejación de su responsabilidad de asegurar la solvencia de los licitadores, admitiendo a todas las empresas por el mero hecho de que documenten una solvencia genérica, esté o no ajustada a las circunstancias particulares del contrato. La determinación precisa de los medios de acreditación de la solvencia, y de los criterios de selección establecidos en función de ella, resulta necesaria incluso en los contratos de obras y de servicios en los

que la clasificación de los contratistas es preceptiva, para comprobar la solvencia de aquellos posibles licitadores exentos de acreditar la clasificación.

— En los contratos adjudicados mediante concurso fueron tenidos en cuenta factores determinantes de la solvencia técnica de los licitadores, como la experiencia, las certificaciones de calidad, los recursos humanos y materiales, los planes de formación o, incluso, la clasificación de los licitadores, que no eran susceptibles de utilización como tales criterios objetivos de adjudicación, que en todo caso deben estar referidos al contenido de la proposición y, en consecuencia, ser exigibles contractualmente durante la vida del contrato, de acuerdo con lo previsto en los artículos 17, 18, 19 y 87 de la LCAP (arts. 17,18,19 y 86 del TRLCAP).

Cabe añadir, que el análisis de la contratación la AGEMED ha comprendido la fiscalización de la gestión de los pagos, para comprobar si este Organismo ha cumplido adecuadamente la obligación, establecida en el artículo 100.4 de la LCAP (art. 99.4 del TRLCAP), de abonar el precio de los contratos dentro del plazo de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato y, si se demorase, la de abonar de oficio al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo, el interés legal del dinero incrementado en 1,5 puntos, de las cantidades adeudadas, sin que se hayan observado deficiencias significativas en esta materia.

### III.4.1.3.2 Contratos de obras de la Agencia Española de la AGEMED

El único contrato de obras celebrado por la AGEMED durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, y remitido al Tribunal de Cuentas para su fiscalización, tuvo

un importe de 96,1 miles de euros y fue adjudicado mediante concurso.

Del análisis de este contrato cabe destacar que la AGEMED no justificó en el expediente la elección del concurso como forma de adjudicación, incumpliendo lo previsto en el artículo 76.2 de la LCAP. En el pliego de cláusulas administrativas se establecieron como criterios de adjudicación el precio (ponderado con el 90 %) y la disminución de plazo de ejecución (ponderado con el 10%), resultando este último criterio el determinante de la adjudicación a la oferta más cara. Sin embargo, en el contrato no se reflejó la disminución de plazo ofertada por el adjudicatario (de 120 días a 80 días) y, en la práctica, el plazo real de ejecución del contrato excedió de los 80 días ofertados, debiendo tenerse en cuenta además que el acto de comprobación del replanteo se efectuó después de transcurrido el plazo máximo de un mes a contar desde la formalización del contrato, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 142 del TRLCAP.

#### III.4.1.3.3 Contratos de consultoría, asistencia y servicios de la AGEMED

La AGEMED ha remitido a este Tribunal de Cuentas 13 contratos de consultoría, asistencia y servicios celebrados durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe global de 1.400,4 miles de euros.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en 10 ocasiones por importe de 1.136,3 miles de euros, un 81% del total, mientras que 3 contratos eran prórrogas de contratos anteriores, por un importe de 264,1 miles de euros, que representa el 19% del total.

Se han analizado los 13 contratos remitidos, de los que cabe mencionar las siguientes incidencias:

— En 3 contratos (expedientes 33/227.06/01; 35/227.06/01; 6/630/01) los criterios de solvencia técnica y los criterios de adjudicación no se distinguen en el pliego de cláusulas administrativas particulares con la debida claridad, de tal modo que la acreditación de la solvencia técnica se incluye en el sobre núm. 3 (según la cláusula VIII.1 del pliego), en unión de la documentación acreditativa y las características de los servicios ofertados, previéndose además su apertura y consideración en una fase posterior a la de admisión de ofertas, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 79.2 del TRLCAP.

— En el contrato celebrado para la prestación del «servicio de recepción-información y control-distribución de documentación en los accesos de la AGEMED» no se exigió la preceptiva clasificación de los licitadores pese a tratarse de un contrato de servicios de importe superior a 120,2 miles de euros, vulnerándose con ello lo dispuesto en el artículo 25 TRLCAP. Asimismo, en el pliego de cláusulas administrativas particulares se valoró como criterio objetivo de adjudicación la clasificac-

ción, dentro de un apartado denominado «valores añadidos», contraviniéndose también lo dispuesto en el artículo 15 y siguientes del TRLCAP. Cabe añadir que la AGEMED también utilizó improcedentemente la clasificación como criterio objetivo de adjudicación en otro contrato (expediente 1/227.06/01), en el que por razón de su presupuesto no cabía exigir la clasificación.

— En el contrato cuyo objeto era el «diseño, desarrollo e implantación de un sistema informático sobre registro de especialidades farmacéuticas y sus variaciones», el plazo de ejecución de 4 meses fue ampliado por la AGEMED en otros 2 meses, a petición de la empresa adjudicataria que alegó para ello razones de cambio del entorno tecnológico, la coincidencia en el mismo proyecto de elementos tecnológicos muy avanzados y novedosos, el cambio de sede de la empresa, y la incidencia sucesiva de 2 virus informáticos. A juicio de este Tribunal de Cuentas, los motivos aducidos para el incumplimiento del plazo de ejecución son imputables en su mayor parte a la empresa contratista, por lo que debieron imponerse las penalizaciones previstas en el artículo 95 del TRLCAP, máxime teniendo en cuenta que en la adjudicación del contrato primaron criterios como la planificación, el control y el seguimiento de los trabajos y los certificados de calidad.

— En el contrato celebrado para la prestación del «servicio de gestión, control y custodia de documentos y expedientes de la Agencia Española del Medicamento», no se ha dado adecuado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 111 de la LCAP (art. 110 TRLCAP). En efecto, en este contrato la Intervención declinó designar representante en el acto de la recepción final del contrato por entender que «dada la naturaleza de la prestación no es posible que exista un acto formal de entrega al que debería concurrir el representante de esta Intervención General de la Administración del Estado», motivo por el cual a su juicio «la comprobación material de la inversión debe sustituirse por una certificación», de acuerdo con lo previsto en el artículo 28.7 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE. En opinión de este Tribunal el expresado criterio de la IGAE no es correcto, por cuanto el artículo 111.2 de la LCAP (110.2 del TRLCAP) en modo alguno excluye los contratos de servicios de la realización de un acto formal y positivo de recepción y conformidad con la entrega o realización del objeto del contrato, acto cuya celebración debe ser comunicada a la Intervención, cuando sea preceptivo (contratos de importe superior a 30 miles de euros), a los efectos de su asistencia potestativa. En todo caso, asista o no el representante del Interventor General de la Administración del Estado, la comprobación de la inversión debe realizarse y acreditarse su realización mediante acta de conformidad o certificación redactada en los términos del artículo 28.7 del citado Real Decreto 2188/1995. Cabe añadir que lo que la LCAP exige es un acto formal y positivo, y precisamente por tratarse de un acto formal resulta posible su

realización en todo caso, sin perjuicio de que la materialidad de la inversión siempre debería poder acreditarse, siquiera sea documentalmente y, si se estima conveniente, acordando el Interventor General de la Administración del Estado la realización de las comprobaciones materiales de la inversión durante la ejecución de las obras, la prestación de servicios o la fabricación de los bienes adquiridos mediante contratos de suministros, comprobaciones previstas en el artículo 27.5 del referido Real Decreto 2188/1999, cuyos resultados pueden constituir importantes elementos de juicio en el momento de la recepción final, sin sustituirla en ningún caso.

— En 2 contratos (expedientes 1/227.06/01 y 33/227.06/01), la AGEMED emitió las certificaciones de conformidad con los servicios correspondientes al mes de diciembre del año 2001 y procedió a su abono antes de que concluyera el citado período mensual, lo que constituye una improcedente anticipación de los pagos y una vulneración de la regla de «servicio hecho», establecida tanto en el artículo 99 del TRLCAP como el propio pliego de cláusulas administrativas particulares.

#### III.4.1.3.4 Contratos de suministros de la AGEMED

Se han recibido por este Tribunal de Cuentas 5 contratos de suministros celebrados por la AGEMED durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 1.488 miles de euros.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en 3 ocasiones por importe de 1.333,6 miles de euros, un 90% del total, mientras que 2 contratos se han adjudicado mediante procedimiento negociado por 154,4 miles de euros, un 10% del total.

Se han analizado los 5 contratos recibidos, en los que se han observado las siguientes incidencias:

— En el contrato celebrado para el «suministro de tres cromatógrafos para el laboratorio de estupefacientes de la AGEMED», la adjudicación mediante procedimiento negociado se motivó, al amparo del artículo 182, letra c), del TRLCAP, en la existencia de un único proveedor posible, por cuanto «la contratación que se propone a través de un procedimiento negociado por razones de exclusividad se refiere a la marca del aparato, lo que no impide la posibilidad de solicitar distintos presupuestos a los distintos proveedores si los hubiera con sede en España», así como en la necesidad de mantener la «continuidad analítica» con la utilización de los aparatos obsoletos cuya sustitución motiva este contrato, en el período de realización de unas obras para el tras-

lado de la localización del laboratorio. A juicio de este Tribunal, la existencia de las razones coyunturales expuestas no son suficientes para justificar la indicación de marcas o modelos determinados, en contra de lo previsto en el artículo 52.2 del TRLCAP. En todo caso el citado artículo 182, letra c), del TRLCAP no ampara la utilización del procedimiento negociado en el caso de que justificadamente sea necesaria la adquisición de algún bien de marca o modelo determinado, por lo que el expediente debió adjudicarse mediante concurso público.

— En 2 contratos (expedientes 4/630/01 y 44/630/01) la AGEMED omitió la publicación en el BOE de la adjudicación del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 93.2 del TRLCAP, mientras que en un contrato (expediente 27/620/99), la AGEMED no publicó en el Diario Oficial de las Comunidades europeas ni la convocatoria ni la adjudicación, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 177 y 93 del TRLCAP.

— El contrato celebrado para el «diseño, desarrollo e implantación de las fases segunda y tercera del sistema de información de laboratorios farmacéuticos» se calificó improcedentemente como contrato de suministro cuando, de acuerdo con su objeto, debió calificarse como contrato de servicios informáticos de los comprendidos en el artículo 196.3 del TRLCAP.

#### III.4.1.3.5 Convenios de colaboración de la AGEMED

Se han recibido en este Tribunal de Cuentas 13 expedientes de esta naturaleza, correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001. La totalidad de estos expedientes constituyen Convenios de colaboración celebrados entre la Agencia europea para la Evaluación de los Medicamentos y la AGEMED, encontrándose excluidos del ámbito objetivo de aplicación de la legislación sobre contratación administrativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del TRLCAP, que excluye los contratos y convenios celebrados por el procedimiento específico de una organización internacional. Estos convenios generaron ingresos para la AGEMED por un importe total de 636,2 miles de euros.

#### III.4.1.4 Instituto de Salud Carlos III

El Instituto de Salud Carlos III (en adelante ISCIII) ha remitido para su fiscalización 38 contratos correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 16.198 miles de euros, con el desglose que se detalla en el cuadro núm. 7.

CUADRO NÚM. 7

## ISCHII

Contratos recibidos, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
OBRAS	Subasta	1	8	148	5
	Concurso	10	83	2.574	95
	Proc. negociado	1	8	-	-
TOTAL OBRAS		12	32	2.722	17
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	7	50	2.722	41
	Proc. negociado	7	50	3.865	56
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		14	37	6.607	41
SUMINISTROS	Concurso	10	91	6.571	98
	Proc. negociado	1	9	298	4
TOTAL SUMINISTROS		11	29	6.869	42
PRIVADOS	Concurso	1	100	-	-
TOTAL PRIVADOS		1	2	-	-
TOTALES		38	100	16.198	100

Se ha analizado una muestra de 34 contratos por importe de 15.957 miles de euros, lo que representa el 89% de los contratos remitidos y el 99% de su importe, conforme se expone más detalladamente en el cuadro núm. 8.

CUADRO NÚM. 8

## ISCHII

Contratos seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE RECIBIDOS
OBRAS	Subasta	1	100	148	100
	Concurso	8	83	2.332	91
TOTAL OBRAS		9	75	2.480	91
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	6	86	2.723	100
	Proc. negociado	7	100	3.885	100
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		13	93	6.608	100
SUMINISTROS	Concurso	10	100	6.571	100
	Proc. negociado	1	100	298	100
TOTAL SUMINISTROS		11	100	6.869	100
PRIVADOS	Concurso	1	100	-	-
TOTAL PRIVADOS		1	100	-	-
TOTALES		34	89	15.957	99

Cabe añadir, que el análisis de la contratación del ISCHII ha comprendido la fiscalización de la gestión de los pagos, para comprobar si este Organismo ha cumplido adecuadamente la obligación, establecida en el artículo 100.4 de la LCAP (art. 99.4 del TRLCAP), de abonar el precio de los contratos dentro del plazo de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición de

las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato y, si se demorase, la de abonar de oficio al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo, el interés legal del dinero incrementado en 1,5 puntos, de las cantidades adeudadas, sin que se hayan observado deficiencias significativas en esta materia.

## III.4.1.4.1 Contratos de obras del ISCHII

Los 12 contratos de obras celebrados por el ISCHII durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, remitidos al Tribunal de Cuentas para su fiscalización, alcanzaron un importe de 2.721,4 miles de euros.

El procedimiento seguido para la adjudicación de estos contratos ha sido la subasta en una única ocasión, por importe de 147,6 miles de euros, un 5% del importe total, y el concurso en 10 ocasiones, por importe de 2.573,7 miles de euros, un 95% del importe total. El contrato restante era un negociado sin publicidad tramitado en virtud del artículo 182, letra c), del TRLCAP, que resultó anulado.

Se ha analizado una muestra de 9 contratos, por un importe global de 2.480,2 miles de euros, de los que cabe mencionar las siguientes incidencias:

— El ISCHII no precisó suficientemente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los medios de acreditación de la solvencia financiera, económica y técnica de los licitadores, ni tampoco precisó, en función de los citados medios de acreditación, los criterios de selección establecidos y adaptados a las circunstancias específicas de cada contrato, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 15 de la LCAP y, aún más claramente, en el artículo 15.3 del TRLCAP.

— En la adjudicación de 2 concursos (expedientes CCC0255/00 y CMCO0260/00) fueron tenidos en cuenta factores determinantes de la solvencia técnica de los licitadores, que no eran susceptibles de utilización como tales criterios objetivos de valoración, de acuerdo con lo previsto en los artículos 17 y 87 de la LCAP, como por ejemplo la adscripción a la ejecución de la obra de unos medios humanos concretos y determinados<sup>2</sup>.

— En 2 contratos (expedientes CC-CO 390/99 y CMCO0394/99) adjudicados mediante concurso, el ISCHII estableció como criterio objetivo de adjudicación las mejoras que pudieran ofertar los licitadores, sin añadir en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares mayores precisiones en cuanto al contenido posible de estas mejoras y a su posterior valoración. Esta circunstancia supuso la introducción de elementos discrecionales y subjetivos de valoración contrarios al principio de objeto cierto establecido en el artículo 11.2 de la LCAP y a la objetividad y ponderación de los criterios de valoración que impone el artículo 87 de la misma Ley.

<sup>2</sup> El artículo 61 uno de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para el año 2002, adicionó un nuevo párrafo tercero al apartado 1, del artículo 15 del TRLCAP admitiendo la posibilidad de que, además de la clasificación, se exija a los licitadores o candidatos que acrediten su solvencia mediante el compromiso de adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello, que deberán concretar en su candidatura u oferta. Este nuevo precepto entró en vigor el día 1 de enero de 2002, por lo que no es aplicable a los contratos analizados en este Informe.

— En los 8 contratos analizados que fueron tramitados mediante concurso público, el ISCHII no motivó la utilización del concurso como forma de adjudicación, salvo por meras referencias al artículo 85, letra a) del TRLCAP — relativo a los contratos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente por la Administración y que deban ser presentados por los licitadores— y más frecuentemente al artículo 75.3 de la LCAP —precepto que se limita a definir la característica fundamental del concurso—, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 76.3 de la LCAP (artículo 75 del TRLCAP) que impone que la Administración debe justificar en todo caso el procedimiento y la forma de adjudicación establecidos.

— En el contrato celebrado para la «construcción e instalación modular en el complejo de Majadahonda», el objeto incluyó la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras correspondientes, sin motivar la utilización de este procedimiento excepcional como exige el artículo 125 del TRLCAP. Así, el ISCHII exigió a los licitadores la presentación como parte de la oferta del proyecto de ejecución completo ya redactado, excluyendo a una empresa que en la fase de licitación presentó únicamente un anteproyecto o proyecto básico. Además, el ISCHII no ha acreditado, a pesar del requerimiento expreso realizado por este Tribunal, ni la supervisión ni la aprobación del proyecto, trámites preceptivos en este tipo de contrato de conformidad con los artículos 122 y 125 del TRLCAP.

— Al igual que en el contrato comentado en el párrafo anterior, en los restantes contratos de obras analizados el ISCHII tampoco ha acreditado, pese a los requerimientos expresos de este Tribunal, que haya tenido lugar la aprobación del proyecto, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 123 de la LCAP (artículo 122 del TRLCAP).

— En 3 contratos (expedientes CC-CO 390/99; CMC0394/99 y CMCO0143/01) se produjeron retrasos en el inicio y en la ejecución de las obras, así como suspensiones temporales de las obras y ampliaciones de los plazos, todo lo cual retrasó su entrega al uso público con el consiguiente perjuicio para el interés general. Contrastan estas múltiples incidencias con el hecho de que el ISCHII adjudique los contratos de obras utilizando básicamente como forma de adjudicación el concurso —sólo 1 de los 10 contratos remitidos a este Tribunal fue adjudicado mediante subasta—, primando teóricamente con ello los criterios dirigidos a asegurar la mejor definición y calidad de las ofertas y también, aunque improcedentemente como ya se ha señalado, la solvencia de los adjudicatarios.

Como ejemplo de lo anterior puede citarse el contrato para la «reforma de la sala de máquinas del ISCHII de Majadahonda». Aunque el plazo de ejecución de las obras, fijado en 3 meses, finalizaba el 11 de diciembre de 1999, se fueron produciendo sucesivos retrasos y la última certificación de obra no se presentó en el Servicio de Contratación del ISCHII

hasta finales de julio de 2000. El primer retraso, de dos meses, se justifica por unos estudios que iba a realizar el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía que solicitó por ello una demora en la reforma de la sala de máquinas para poder adaptarla a los criterios básicos del estudio y que fue la causa de una segunda suspensión de la obra para evitar la supresión del servicio de calefacción en invierno. En ninguno de los dos casos las suspensiones se formalizaron en tiempo y forma, con incumplimiento por tanto de lo dispuesto en el artículo 103 de la LCAP.

— El concurso para la contratación de las obras de «reforma de estructura en planta sótano del pabellón núm. 2 del complejo de Chamartín» fue declarado desierto por falta de proposiciones. Convocado nuevamente, también mediante concurso público y con un incremento del presupuesto de licitación de un 25%, la convocatoria fue anulada después de haber sido publicada en el BOE, según se indicó «por razones técnicas y de programación de este Instituto». Todo ello resulta indicativo de una deficiente planificación de las contrataciones y de la definición de las necesidades justificativas de la contratación.

#### III.4.1.4.2 Contratos de consultoría, asistencia y servicios del ISCIII

El ISCIII ha remitido a este Tribunal para su fiscalización 14 contratos de consultoría, asistencia y servicios celebrados durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe total de 6.607,5 miles de euros.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en 7 ocasiones por importe de 2.722,4 miles de euros, un 41% del total, mientras que un contrato, de contratación de los servicios de gestión de agencia de viajes, se ha adjudicado mediante procedimiento negociado y los 6 restantes han sido prórrogas de contratos anteriores por importe de 3.885,1 miles de euros, lo que representa un 59% del total.

Se ha analizado una muestra de 13 contratos, de los que cabe mencionar las siguientes incidencias:

— En ninguno de los 6 expedientes de prórroga para los ejercicios 1999, 2000 y 2001, correspondientes a los contratos de limpieza y vigilancia de las instalaciones del ISCIII, consta la tramitación previa de los preceptivos expedientes administrativos y aprobación del gasto. En todos los casos la formalización de las prórrogas se produce en fecha posterior a la del inicio de sus efectos, mediante diligencia que consta en los contratos iniciales, de igual modo que las oportunas revisiones de precios figuran previstas en los contratos, pero sin actualización de las garantías definitivas constituidas, incumpliendo por ello lo dispuesto en los artículos 199 y 55 de la LCAP.

— El contrato celebrado para la «asistencia técnica para la identificación de los bienes del Instituto», fue tramitado por el procedimiento de urgencia previsto en

el artículo 72 de la LCAP, motivándose la urgencia en que «se ha desarrollado la fase I del inventario del Organismo y uno de los objetivos del Instituto es realizar a la mayor brevedad posible la identificación de los bienes». Esta circunstancia no justifica la utilización de ese procedimiento excepcional y restrictivo de la concurrencia, puesto que el ahorro de tiempo en la tramitación que permite la declaración de urgencia resulta poco significativo en un contrato con un plazo de ejecución de 12 meses.

— En la prórroga para el año 2001 del servicio de vigilancia del ISCIII, los servicios correspondientes al mes de diciembre de 2001 fueron certificados de conformidad los días 7 y 15 de diciembre, efectuándose en esta última fecha, 15 de diciembre de 2001, la propuesta de pago. Por tanto, estos trámites se anticiparon a la efectiva prestación de los servicios, contraviniendo con ello el principio de «servicio hecho» establecido en el artículo 99 del TRLCAP.

— El contrato cuyo objeto fueron los «servicios de gestión de agencia de viajes para el Instituto», fue adjudicado por procedimiento negociado y con promoción de ofertas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 211.a) de la LCAP, al haber sido declarado desierto un concurso convocado previamente. En este contrato, el ISCIII no estableció un importe máximo del gasto reservado por el Instituto, con incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11.2., letra e), de la LCAP. De igual modo, se utilizaron improcedentemente como criterios de adjudicación establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares la experiencia comercial de la empresa, lo que viene a constituir en realidad un medio de acreditar la solvencia técnica de los licitadores, y también las ventajas económicas concedidas al personal del Instituto y a sus familiares en actividades particulares relacionadas con la actividad profesional de los licitadores. Estas circunstancias son ajenas a los fines del interés público justificativos del contrato, por lo que no debieron ser tenidas en cuenta para determinar, en concurrencia con otros criterios, cual era la oferta más ventajosa, contraviniendo por tanto el ISCIII lo dispuesto en el artículo 13 de la LCAP.

#### III.4.1.4.3 Contratos de suministros del ISCIII

Se han recibido en este Tribunal de Cuentas para su fiscalización 11 contratos de suministros celebrados por el ISCIII durante dos ejercicios 1999, 2000 y 2001, por importe de 6.869,3 miles de euros.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en 10 ocasiones por importe de 6.571,3 miles de euros, lo que supone el 96% del total, mientras que un contrato se ha adjudicado por procedimiento negociado por 298 miles de euros, un 4% del total.

Se han analizado los 11 contratos remitidos que alcanzan un importe de 6.869,3 miles de euros.

— El ISCIII no precisó suficientemente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los medios de acreditación de la solvencia financiera, económica y técnica de los licitadores ni precisó, tampoco, en función de los citados medios de acreditación, los criterios de selección adaptados a las circunstancias específicas de cada contrato, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 15 de la LCAP y, aún más claramente, en el artículo 15.3 del TRLCAP.

— El ISCIII, en 4 contratos (expedientes MCS0222/99; CMCS002/00; MCS102/00 y BCS0444/01) adjudicados todos ellos mediante concurso, estableció como criterio objetivo de adjudicación las mejoras que pudieran ofertar los licitadores, sin añadir en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares mayores precisiones en cuanto al contenido posible de estas mejoras y a su posterior valoración. Esta circunstancia supuso la introducción de elementos discrecionales y subjetivos de valoración contrarios al principio de objeto cierto establecido en el artículo 11.2 y 13 de la LCAP (arts. 11.2 y 13 del TRLCAP) y a la objetividad y ponderación de los criterios de valoración que impone el artículo 87 de la misma LCAP (art. 86 TRLCAP).

— En 2 contratos para la adquisición de reactivos para el Servicio de Microbiología Diagnóstica, se utilizó como criterio de adjudicación, con una ponderación de hasta el 70% del total de los criterios, «la evaluación técnica previa de los reactivos y conocimiento de sus características de funcionamiento», lo que en definitiva implica primar de forma determinante los productos que ya venían siendo utilizados y eran conocidos por el citado Servicio, lo que resulta contrario al principio de concurrencia que debe regir la contratación administrativa.

— En un contrato (expediente CMCS0002/00) formalizado el día 9 de marzo de 2000, el ISCIII estableció un plazo de entrega del suministro de 1 mes, de acuerdo con el pliego de prescripciones técnicas. El acto de recepción del suministro se produjo el día 14 de diciembre de 2000, sin que se haya motivado el importante retraso experimentado en la ejecución o en la recepción del suministro objeto del contrato, acto este último que debe producirse dentro del mes siguiente a la entrega o realización del suministro, según prevé el artículo 111.2 de la LCAP.

#### III.4.1.4.4 Contratos privados del ISCIII

Se ha recibido un único contrato de esta naturaleza celebrado por el ISCIII, correspondiente al periodo 1999, 2000 y 2001, cuyo objeto es el Servicio de cafetería en la Secretaría General, Escuela Nacional de Sanidad y Complejo de Majadahonda, y del que no se derivan gastos ni ingresos para el ISCIII.

Del examen de este contrato cabe destacar que fue calificado en el pliego de bases como contrato privado

de la Administración, con referencia a los artículos 5 y 9 de la LCAP, no obstante lo cual se formalizó en documento administrativo, incluyendo el sometimiento del contratista a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en contraposición con lo establecido en el pliego de bases y en el artículo 9.2 de la LCAP. A juicio de este Tribunal, este contrato debió calificarse como un contrato administrativo especial por aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.2.b) de la LCAP, puesto que su vinculación al giro o tráfico de la Administración contratante, entendida ésta en un sentido amplio, como la existencia de un interés público, así lo exigía. En este caso concreto, el interés público, que debe ser protegido mediante las prerrogativas que la legislación de contratos otorga a las Administraciones Públicas, se hace patente por la circunstancia de que el ISCIII no estableciese el pago de canon por parte del contratista y, en consecuencia, por carecer el contrato de una finalidad eminentemente lucrativa, como reiteradamente ha puesto de manifiesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en diversos Informes que recogen el criterio jurisprudencial en esta materia<sup>3</sup>.

#### III.4.2 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha remitido a este Tribunal 98 expedientes de contratación celebrados en el periodo fiscalizado, con un importe total de adjudicación de 48.631 miles de euros.

Los organismos públicos adscritos al Ministerio son los siguientes:

- Instituto Nacional de Empleo (INEM).
- Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).
- Consejo de la Juventud de España.
- Instituto de la Juventud.
- Instituto de la Mujer.
- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- Real Patronato sobre Discapacidad.

En las referencias cuantitativas anteriores no se incluyen los datos referidos a los Organismos autónomos Instituto Nacional de Empleo (INEM) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), que han sido objeto de tratamiento específico en un subepígrafe diferenciado dentro de este Ministerio.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponde, es el siguiente:

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 17-7-1995 e Informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 10-7-1991, 7-3-1996, 6-7-2000 (núm. 67/99) y 11-4-2000 (núm. 3/00).

CUADRO NÚM. 9  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales  
Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	-	-	2	6.864	-	-	2	6.864
TOTAL OBRAS		-	-	2	6.864	-	-	2	6.864
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	17	8.222	19	7.608	26	17.323	62	32.553
	Negociado	8	1.057	9	2.326	14	4.140	30	7.523
TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		25	9.279	27	9.934	40	21.463	92	40.076
SUMINISTROS	Concurso	1	572	-	-	1	259	2	830
	Negociado	-	-	1	451	1	409	2	990
TOTAL SUMINISTROS		1	572	1	451	2	668	4	1.890
TOTAL		26	9.851	30	16.849	42	22.130	98	48.631

En relación al cumplimiento por parte de los órganos de este Departamento y organismos adscritos de la obligación de remitir las correspondientes relaciones certificadas de los contratos suscritos en los ejercicios fiscalizados, se indica que, al momento de redactar este informe, no ha cumplido con esta obligación en todos los ejercicios mencionados la Subdirección General de Administración Financiera.

Por otra parte, no han remitido al Tribunal de Cuen-

tas 19 expedientes de contratos correspondientes al trienio fiscalizado.

Se han fiscalizado 21 expedientes de contratación, con un importe total de 27.183 miles de euros, lo que representa el 21,42% de los contratos recibidos y el 55,86% de su importe.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponden los expedientes de contratación fiscalizados, es el siguiente:

CUADRO NÚM. 10  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales  
Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	-	-	2	6.864	-	-	2	6.864
TOTAL OBRAS		-	-	2	6.864	-	-	2	6.864
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	5	3.998	1	1.202	3	9.232	9	14.432
	Negociado	3	549	2	1.484	2	2.461	7	4.456
TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		8	4.538	3	2.686	5	11.693	16	18.888
SUMINISTROS	Concurso	1	572	-	-	-	-	1	572
	Negociado	-	-	1	451	1	409	2	960
TOTAL SUMINISTROS		1	572	1	451	1	409	3	1.432
TOTAL		9	5.110	6	9.973	6	12.103	21	27.183

Como resultado de la fiscalización efectuada, cabe destacar:

#### III.4.2.1 Contratos de obras

Se han fiscalizado los 2 únicos expedientes de obras tramitados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el periodo fiscalizado. Ambos expedientes se adjudicaron mediante subasta, obteniéndose importantes porcentajes de baja en su adjudicación.

Conforme al segundo párrafo del artículo 131 del Reglamento General de Contratación del Estado, el órgano de la Administración que haya celebrado el contrato facilitará las autorizaciones y licencias de su competencia que sean precisas al contratista para la construcción de la obra. Por ello, debe conseguir, con la suficiente antelación, la correspondiente licencia municipal de obras, de manera que éstas puedan iniciarse tras la realización de la comprobación del replanteo. En el expediente tramitado por la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales, relativo a la «reforma y acondicionamiento en el edificio del P.S.A. en P.º Pere IV, 60-62 de Manresa (Barcelona)» el órgano de contratación retrasó 2 meses el inicio de las obras ante la falta de la preceptiva licencia municipal.

Posteriormente, y tras efectuar una segunda comprobación de replanteo sin observaciones, el órgano de contratación aprobó, por razones de interés público, una reducción de dos meses en el plazo de ejecución de la obra, que debería finalizar en marzo de 2002. Sin embargo, las razones de interés público tomadas en consideración por el órgano de contratación no pudieron ser debidamente atendidas, al decretarse la suspensión temporal total de las obras como consecuencia de la «aparición de daños estructurales y elementos constructivos, (vigas, pilares y muros) de carga de escasa entidad, que aconsejan la contratación de un laboratorio acreditado que realice las pruebas patológicas y de resistencia necesarias y determine las obras que son precisas para dejar el edificio en condiciones de uso para los fines a que se destina».

Los problemas surgidos en la ejecución de estas obras demuestran que, como reiteradamente viene indicando este Tribunal en anteriores Informes, las actuaciones preparatorias de los contratos de obras, previstas en los artículos 122 a 129 TRLCAP, se habían realizado sin el rigor y precisión exigibles, limitándose los correspondientes responsables a un cumplimiento meramente formal o documental, en detrimento de la eficacia y economía que han de presidir la ejecución de los contratos públicos.

III.4.2.2 Contratos de suministro

Se han recibido 4 contratos de esta naturaleza por un importe de 1.689 miles de euros, adjudicados 2 de ellos por concurso y 2 mediante procedimiento negociado. Se han fiscalizado 3 expedientes por un importe de 1.430 miles de euros (84,6% del total remitido). Las incidencias más destacables son:

En los expedientes tramitados por la Oficialía Mayor para el «arrendamiento de máquinas fotocopiadoras Rank-Xerox, para Servicios Centrales e Inspecciones Provinciales» durante los ejercicios 2000 y 2001, adjudicados ambos mediante procedimiento negociado sin publicidad con importes de 409 y 451 miles de euros respectivamente, cabe resaltar que, solicitada expresamente por este Tribunal información relativa al contrato primitivo en virtud del cual se instalaron por primera vez las mencionadas fotocopiadoras en las diferentes unidades administrativas, el órgano de contratación invoca razones de antigüedad para justificar la falta de información en sus archivos acerca de lo solicitado.

#### III.4.2.3 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha remitido 92 expedientes de contratación de esta naturaleza, con un importe de 40.076 miles de euros.

El objeto de estos contratos está constituido básicamente por servicios de vigilancia, seguridad y limpieza, campañas de publicidad, servicios de grabación de documentos y asistencia técnica de carácter informático.

Se ha analizado una muestra de 16 expedientes por importe de 18.886 miles de euros (47,13 % del total remitido), de los que cabe destacar las siguientes incidencias:

En los expedientes tramitados por el Instituto de la Mujer, no ha quedado acreditado el trámite de fiscalización previa a la aprobación del gasto o, al menos, no se ha realizado adecuadamente. Así, por ejemplo, cabe mencionar el expediente relativo a la contratación de una «campaña publicitaria en televisión, prensa y radio denominada violencia doméstica», con un importe de 1.653 miles de euros, en el que, si bien consta la firma del interventor en el documento contable A, no se ha reflejado expresamente mediante la oportuna diligencia, la fiscalización de conformidad del expediente, tal y como señala el artículo 14 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

III.4.2.4 Instituto Nacional de Empleo

El Instituto Nacional de Empleo (en adelante INEM) ha remitido al Tribunal de Cuentas para su fiscalización 110 contratos correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe global de 38.525 miles de euros, con el desglose que se detalla en el cuadro núm. 11.

Sin embargo, y pese al actual desconocimiento que el órgano de contratación manifiesta tener en tomo a la fecha, procedimiento y criterios de adjudicación en su día empleados para la selección de la actual empresa adjudicataria, se sigue manteniendo la contratación con ésta, invocando para ello «las dificultades técnicas desproporcionadas y el incremento económico que un cambio de las máquinas ocasionaría», extremos éstos que no se acreditan en los expedientes fiscalizados.

La vulneración de los principios de publicidad y concurrencia que se ha producido en los mencionados expedientes, no puede justificarse en el posible efecto antieconómico que un cambio de proveedor ocasionaría, ni perpetuar en el tiempo un vínculo obligacional más allá de lo permitido por el artículo 174.2 TRLCAP.

#### III.4.2.3 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha remitido 92 expedientes de contratación de esta naturaleza, con un importe de 40.076 miles de euros.

El objeto de estos contratos está constituido básicamente por servicios de vigilancia, seguridad y limpieza, campañas de publicidad, servicios de grabación de documentos y asistencia técnica de carácter informático.

Se ha analizado una muestra de 16 expedientes por importe de 18.886 miles de euros (47,13 % del total remitido), de los que cabe destacar las siguientes incidencias:

En los expedientes tramitados por el Instituto de la Mujer, no ha quedado acreditado el trámite de fiscalización previa a la aprobación del gasto o, al menos, no se ha realizado adecuadamente. Así, por ejemplo, cabe mencionar el expediente relativo a la contratación de una «campaña publicitaria en televisión, prensa y radio denominada violencia doméstica», con un importe de 1.653 miles de euros, en el que, si bien consta la firma del interventor en el documento contable A, no se ha reflejado expresamente mediante la oportuna diligencia, la fiscalización de conformidad del expediente, tal y como señala el artículo 14 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

#### III.4.2.4 Instituto Nacional de Empleo

El Instituto Nacional de Empleo (en adelante INEM) ha remitido al Tribunal de Cuentas para su fiscalización 110 contratos correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe global de 38.525 miles de euros, con el desglose que se detalla en el cuadro núm. 11.

CUADRO NÚM. 11

## INEM

Contratos recibidos, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
OBRAS	Subasta	12	92	10.610	98
	Proc. negociado	1	8	220	2
TOTAL OBRAS		13	100	10.830	100
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	36	76	10.788	71
	Proc. negociado	12	24	4.495	29
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		50	100	15.283	100
SUMINISTROS	Concurso	2	5	1.249	22
	Subasta	3	8	514	9
	Proc. negociado	32	87	3.871	68
TOTAL SUMINISTROS		37	100	5.634	100
PRIVADOS	Concurso	7	70	6.617	98
	Subasta	1	10	198	2
	Proc. negociado	2	20	23	<1
TOTAL PRIVADOS		10	100	6.778	100
TOTALES		110	100	38.525	100

Se ha analizado una muestra de 79 contratos por importe de 37.198 miles de euros, lo que representa el 71,81% de los contratos remitidos y el 96,55% de su importe, conforme se expone más detalladamente, en el cuadro núm. 12.

CUADRO NÚM. 12

## INEM

Contratos seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE RECIBIDOS
OBRAS	Subasta	12	100	10.610	100
		12	92	10.610	98
TOTAL OBRAS		12	92	10.610	98
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	31	82	10.537	98
	Proc. negociado	5	42	4.458	99
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		36	72	14.995	98
SUMINISTROS	Concurso	2	100	1.249	100
	Subasta	3	100	514	100
	Proc. negociado	18	58	3.211	83
TOTAL SUMINISTROS		23	62	4.974	88
PRIVADOS	Concurso	7	100	6.617	100
	Proc. negociado	1	50	2	11
TOTAL PRIVADOS		8	80	6.619	98
TOTALES		79	72	37.198	97

## III.4.2.4.1 Incidencias de carácter general

En el análisis de los expedientes se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias que han afectado con un alto grado de generalidad a los distintos tipos de contratos:

— El INEM no aplicó correctamente la disposición transitoria única de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre,

por la que se modificó la LCAP o, en su caso, la disposición transitoria primera del TRLCAP, a aquellos contratos que fueron adjudicados estando vigente la nueva normativa y que, consiguientemente, debieron regirse por ella. Por tanto, el INEM no planificó adecuadamente la tramitación de estos expedientes de contratación ni efectuó, en función de las fechas previsibles de su adjudicación, las necesarias adaptaciones de los respectivos pliegos de cláusulas

administrativas particulares, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por dichas Leyes<sup>4</sup>.

— El INEM no precisó, o precisó insuficientemente, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los medios de acreditación de la solvencia financiera, económica y técnica de los licitadores, ni precisó tampoco, en función de dichos medios de acreditación, los criterios de selección adaptados a las circunstancias específicas de cada contrato, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 15 de la LCAP y, aún más claramente, en el artículo 15.3 del TRLCAP. Es evidente que los niveles de solvencia necesarios para realizar contratos de distinto importe, duración y grado de complejidad técnica deben ser también distintos, por lo que no es suficiente con establecer los medios para acreditar la solvencia, sino que resulta imprescindible que el órgano de contratación establezca los umbrales mínimos, y razonablemente proporcionados a las circunstancias de cada contrato, que considere necesarios para su ejecución, sin que sea admisible ni la discrecionalidad de la Administración contratante para determinar «a posteriori» si los licitadores son o no solventes para celebrar un contrato ni, por el contrario, que la Administración haga dejación de su responsabilidad de asegurar la solvencia de los licitadores, admitiendo a todas las empresas por el mero hecho de que documenten una solvencia genérica, esté o no ajustada a las circunstancias particulares del contrato. La determinación precisa de los medios de acreditación de la solvencia, y de los criterios de selección establecidos en función de ella, resulta necesaria incluso en los contratos de obras y de servicios en los que la clasificación de los contratistas es preceptiva, para comprobar la solvencia de aquellos posibles licitadores exentos de acreditar la clasificación.

— En los contratos adjudicados mediante concurso fueron tenidos en cuenta factores determinantes de la solvencia técnica de los licitadores, como la experiencia, los certificados de aseguramiento de la calidad, los medios técnicos, los planes de formación, etc., que no eran susceptibles de utilización como tales criterios objetivos de valoración, de acuerdo con lo previsto en los artículos 17, 18, 19 y 87 de la LCAP (arts. 17, 18, 19 y 86 del TRLCAP).

<sup>4</sup> La disposición transitoria única de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, no establece, como argumenta el INEM en el trámite de alegaciones, que los contratos cuyos expedientes de contratación se hubieran iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 53/1999 se regirán por la normativa anterior, sino que los expedientes de contratación iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 53/1999 se regirán por la normativa anterior, y que los contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 53/1999 se regirán por la normativa anterior, marcando una neta distinción entre expedientes de contratación y contratos adjudicados —distinción que no supone, por otra parte, ninguna novedad en la contratación de las Administraciones Públicas y que tiene su principal manifestación en la doctrina de los actos separables—, que mantiene el criterio tradicional en nuestro Derecho de que los contratos se rigen por la ley vigente en el momento de su perfeccionamiento. Naturalmente, ello debió obligar a las Administraciones Públicas a planificar sus contrataciones con la diligencia necesaria para conseguir la adecuación de expedientes y contratos a las fechas previsibles de su iniciación y su adjudicación. Cabe añadir que este mismo criterio, matizado con la aclaración de que se entenderá iniciado en la fecha en que se hubiera publicado la correspondiente convocatoria de adjudicación, es el que establecen el TRLCAP y el RCAP en sus normas de derecho transitorio.

— Asimismo, en los contratos adjudicados mediante concurso, el INEM exigió que los licitadores incluyeran información y documentación relativas a determinados aspectos constitutivos de sus proposiciones —evaluables como criterios de adjudicación— en un sobre de apertura previa al acto público de licitación, práctica que es contraria al carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, establecido en artículo 78 de la LCAP (art. 79 del TRLCAP). A este respecto debe tenerse en cuenta que el carácter secreto de las proposiciones abarca no sólo la oferta económica, sino también todos demás aspectos de las proposiciones susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración previamente establecidos.

— Los documentos contables de Autorización del gasto (documento «A») y Disposición del gasto (documento «D») son utilizados por el INEM como soportes de los correspondientes actos administrativos de aprobación del expediente, de aprobación del gasto y de apertura del procedimiento de licitación, de compromiso de gasto, así como de los respectivos trámites de fiscalización previa, todo ello sin que estos documentos incorporen el texto mínimo necesario para entender dictados los propios actos administrativos de contratación y de habilitación del gasto, contraviniéndose por tanto lo dispuesto en el artículo 70 de la LCAP y la normativa reguladora de la operatoria contable. En determinados contratos esta utilización de los documentos contables como soporte de los actos administrativos y de gasto inherentes a la contratación, al no haber sido autorizados por el órgano de contratación, ha conllevado también la vulneración del régimen para la delegación de las competencias de la Directora General del INEM, establecido en el artículo 28 de la Orden Ministerial de 21 de mayo de 1996, de delegación de competencias en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Cabe añadir, que el análisis de la contratación del INEM ha comprendido la fiscalización de la gestión de los pagos, para comprobar si este Organismo ha cumplido adecuadamente la obligación, establecida en el artículo 100.4 de la LCAP (artículo 99.4 del TRLCAP), de abonar el precio de los contratos dentro del plazo de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato y, si se demorase, la de abonar de oficio al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo, el interés legal del dinero incrementado en 1,5 puntos, de las cantidades adeudadas, sin que se hayan observado deficiencias significativas en esta materia.

## III.4.2.4.2 Contratos de obras del INEM

Los 13 contratos de obras celebrados por el INEM durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, remitidos al

Tribunal de Cuentas para su fiscalización, alcanzaron un importe conjunto de 10.829,4 miles de euros.

El procedimiento seguido para la adjudicación de estos 13 contratos ha sido la subasta en 12 ocasiones, por importe de 10.609,5 miles de euros, un 98% del total, mientras que el contrato restante era un modificado, celebrado con el mismo contratista de la obra principal, por importe de 219,9 miles de euros, lo que representa únicamente el 2% del importe total adjudicado. Estos datos ponen de relieve que la subasta ha sido la forma normal de adjudicación de las obras por parte del INEM, en consonancia con lo dispuesto en la LCAP y en el TRLCAP.

Se ha analizado una muestra de 12 contratos, de los que cabe mencionar las siguientes incidencias:

— El contrato cuyo objeto fueron las «obras de acondicionamiento de un local para Dirección Provincial del INEM en Badajoz», fue adjudicado mediante subasta en un importe de 1.199,3 miles de euros, obteniéndose una baja del 27% e incurriendo la empresa adjudicataria en la presunción de baja temeraria, por lo que, de acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas particulares, dicha empresa debería haber constituido una garantía definitiva del 100% del presupuesto de licitación. Sin embargo, a petición de la propia empresa que alegó la aplicabilidad al contrato de la Ley 53/1999 y del TRLCAP, el INEM admitió la garantía constituida exclusivamente por el 20 % del precio del contrato. A juicio de este Tribunal, el INEM debió exigir la constitución de la garantía definitiva en la cuantía prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, documento que define los derechos y obligaciones que asumen las partes del contrato y al que necesariamente debe de ajustarse el documento de formalización del contrato, tal y como establece el artículo 50 de la LCAP y resulta congruente con los principios de publicidad y transparencia, aunque efectivamente el contrato había sido adjudicado estando vigente la nueva normativa. Además, el INEM, al aplicar la nueva normativa en un aspecto concreto del conjunto de los derechos y obligaciones de las partes, creó una situación de inseguridad jurídica en cuanto a la determinación del conjunto normativo aplicable a la relación contractual y, en particular, respecto de las normas aplicables a las revisiones de precios, modificaciones, certificaciones y liquidación.

— En el contrato cuyo objeto fueron las «obras de acondicionamiento de un local para la Dirección Provincial del INEM de Oviedo», adjudicado mediante subasta en un importe de 1.585,2 miles de euros, el INEM, además de la preceptiva clasificación, exigió que los licitadores aportaran documentación acreditativa de su solvencia técnica (medios materiales y personales), de la que deberían haber estado eximidos al haber acre-

ditado la clasificación exigida, contraviniéndose por ello lo dispuesto en el artículo 15.1 del TRLCAP<sup>1</sup>.

— En el contrato celebrado para la realización de la «obra de acondicionamiento del Centro de Formación Ocupacional de Sestao (Vizcaya)», adjudicado mediante subasta en un importe de 703,2 miles de euros, durante la ejecución de la obra se produjo un desprendimiento de fachada por lo que el órgano de contratación acordó la realización por la empresa adjudicataria de obras de emergencia por importe de 461,9 miles de euros, lo que supuso un incremento en el precio del contrato del 62%. No obstante, llama la atención que el mal estado de la fachada no se hubiera puesto de manifiesto ni en la redacción del proyecto ni en su supervisión, replanteo o comprobación del replanteo. Por otra parte, las obras de emergencia no se limitaron a la realización de aquellas imprescindibles para evitar ulteriores riesgos, en tanto se procedía a la tramitación de una modificación del contrato principal, sino que, en la práctica, la obra de emergencia comprendió la totalidad de las actuaciones de reconstrucción de la fachada y se desvinculó formalmente de la obra principal, cuya recepción se produjo 50 días antes que la de la obra de emergencia, contraviniendo todo ello lo dispuesto en los artículos 73 de la LCAP.

— En 2 contratos cuyos objetos fueron la «obra de acondicionamiento de una Oficina de Empleo en Recalde» y las «obras de acondicionamiento de local para la Dirección Provincial del INEM en Lérida», se concedieron ampliaciones de los respectivos plazos de ejecución, con lo que prácticamente se duplicaron dichos plazos. En ambos casos las ampliaciones de plazo se concedieron a petición de las empresas adjudicatarias, que alegaron complicaciones surgidas en la obra y en el suministro de materiales, así como inclemencias meteorológicas e incluso en uno de los contratos «la incidencia de las consabidas fiestas y vacaciones del mes de agosto». Se trata en todo caso de circunstancias que, a juicio de este Tribunal, además de ser en su mayor parte previsibles, forman parte del principio de «riesgo y ventura» que asumen los contratistas, a quienes el INEM debió imputar los consiguientes retrasos en la ejecución de las obras e imponer las penalidades previstas en el artículo 95.3 del TRLCAP, puesto que no hizo uso de la posibilidad igualmente existente de resolver los contratos.

— En 3 contratos, cuyos respectivos objetos fueron la «obra de acondicionamiento de un inmueble en la calle Reino Unido, núm. 1 de Toledo para sede de la Dirección Provincial», la «obra de construcción de un inmueble para Dirección Provincial en Gerona» y la «obra de acondicionamiento del Centro de Formación Ocupacional de Sestao, Vizcaya», el INEM incumplió lo previsto en el artículo 68.3 de la LCAP, en la redac-

su solvencia mediante el compromiso de adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello, que deberán concretar en su candidatura u oferta. Este nuevo precepto entró en vigor el día 1 de enero de 2002, por lo que no es aplicable a los contratos analizados en este Informe.

ción dada al mismo por el artículo 56 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y mantenida posteriormente por la propia Ley 53/1999 y por la disposición adicional 14.ª del TRLCAP. Según dicho precepto, a efectos de la liquidación de los contratos de obra de carácter plurianual se efectuará una retención adicional de crédito del 10% del importe de la adjudicación, en el momento en que ésta se realice, aplicándola al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago. El INEM no realizó dicha retención adicional de crédito por considerar que, en el momento de su adjudicación, no estaba vigente todavía la Ley 53/1999. No cabe admitir este argumento porque, como ya ha quedado señalado, esta retención de crédito adicional resulta obligatoria desde 1 de enero de 1999, fecha de la entrada en vigor de la Ley 50/1998.

#### III.4.2.4.3 Contratos de consultoría, asistencia y servicios del INEM

El INEM ha remitido a este Tribunal de Cuentas un total de 50 contratos de consultoría, asistencia y servicios celebrados durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 15.282,8 miles de euros.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en 38 ocasiones por importe de 10.788,2 miles de euros, el 71% del total, mientras que mediante procedimiento negociado se han adjudicado 12 contratos por un importe de 4.494,5 miles de euros, el 29% del total, y 2 expedientes han sido prórrogas de contratos anteriores por importe de 28,9 miles de euros, menos del 1% del importe total adjudicado.

Se ha analizado una muestra de 36 contratos, de los que cabe mencionar las siguientes incidencias:

— En 8 de los expedientes analizados fueron anulados los contratos o declaradas desiertas las correspondientes convocatorias. Estos expedientes habían sido presupuestados en un total de 3.173 miles de euros, lo que representa el 20% del total de los contratos recibidos por este Tribunal.

Sólo en 2 de los expedientes la convocatoria fue declarada desierta por no haber sido admitidos los licitadores o sus ofertas. Destaca entre estos 2 expedientes el tramitado para la contratación mediante concurso del «servicio de vigilancia de la Dirección Provincial de Madrid», en el que la Subdirección General de Gestión de Recursos declaró desierta la convocatoria, desestimando las 2 ofertas recibidas, debido a que una de ellas excedía del presupuesto máximo de licitación (como consecuencia de aplicar los costes salariales vigentes en función del Convenio Colectivo de las Empresas de Seguridad) y que la otra oferta, aunque estaba dentro del importe máximo de licitación, era inferior al precio que resultaría de la aplicación de los salarios previstos en el propio Convenio Colectivo, «incurriendo por tanto en

competencia desleal a tenor de lo estipulado en su artículo 77», lo que en todo caso pone de manifiesto la existencia de una defectuosa preparación del contrato por parte del INEM, en perjuicio del servicio público.

En los otros 6 casos, los expedientes fueron anulados, después de publicadas las correspondientes convocatorias o, incluso, después de presentadas las ofertas y efectuados los actos públicos de apertura de las proposiciones, basándose el INEM en diversos motivos: en 3 casos por imposibilidad de dar cumplimiento a los plazos previstos en la convocatoria; en 1 caso porque el objeto del contrato había sido asumido como competencia propia por el recién creado Instituto de la Cualificación; en 1 caso por falta de correspondencia entre los criterios objetivos de adjudicación previstos en el pliego de cláusulas administrativas particulares y el objeto del contrato; y en el expediente restante, que se analiza a continuación más detenidamente, por la falta de competencia del órgano de contratación. Estas justificaciones revelan también una defectuosa preparación de los contratos por parte del INEM, incurriendo en gastos innecesarios y provocando demoras o incumplimientos en la satisfacción de los intereses públicos que se pretendían satisfacer con estas contrataciones. Esta deficiente preparación es particularmente evidente en los 3 expedientes que fueron anulados por imposibilidad de cumplimiento en el plazo establecido, puesto que en estos expedientes se fijó una fecha inicial dependiente de la adjudicación y formalización del contrato y una fecha límite para la ejecución del contrato, generalmente coincidente con el fin del ejercicio presupuestario, a veces en contradicción también con la duración de las fases de ejecución del contrato previstas en los propios pliegos. En definitiva, la duración del contrato no se hace depender de su objeto sino de la mayor o menor celeridad o diligencia de la Administración en la tramitación y adjudicación del contrato, lo que ha provocado en estos casos la anulación de las convocatorias y, en otros, provoca la concesión de prórrogas y otras incidencias en la ejecución. Cabe añadir que en 5 expedientes de contratación, todos ellos tramitados para la realización de estudios sobre diversas cuestiones y posteriormente anulados o cuya convocatoria fue declarada desierta, se desistió o no se volvió a plantear la necesidad de la contratación, lo que plantea razonables dudas sobre la inicial existencia de un auténtico interés o utilidad públicos, justificativos de la necesidad de la propia contratación.

Entre todos los casos de expedientes anulados destaca el tramitado para la contratación de diversos «servicios de mantenimiento de la Dirección Provincial de Madrid. El expediente remitido a este Tribunal por el INEM se refiere a la anulación de 21 expedientes de tramitación anticipada de contratos de servicios de mantenimiento en la Dirección Provincial de Madrid, por un importe global de 2.132,7 miles de euros, como consecuencia de los reparos suspensivos interpuestos por la Intervención Delegada, en el trámite de fiscalización

<sup>1</sup> El artículo 61.º de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para el año 2002, adicionó un nuevo párrafo dentro al apartado 1 del artículo 15 del TRLCAP, admitiendo la posibilidad de que, además de la clasificación, se exija a los licitadores o candidatos que acrediten

limitada previa, al advertir la falta de competencia del Director Provincial para la adjudicación de contratos de servicios y por carecer los pliegos de cláusulas administrativas particulares del preceptivo informe del Servicio Jurídico. Con la finalidad de tener disponibles los servicios el día 1 de enero de 1999, el Director General del INEM convalidó los contratos de servicios vigentes en el año 1998 (a pesar de que adolecían de idéntico vicio de incompetencia), modificó los pliegos de cláusulas administrativas para permitir la prórroga de los contratos, no permitidas en los pliegos iniciales, y acordó las correspondientes prórrogas para el ejercicio 1999.

— Además de los casos de convocatorias anuladas por deficiencias en la preparación de los expedientes de contratación reflejados en el apartado anterior, cabe añadir que el contrato celebrado para la prestación del servicio de limpieza (expediente C. 4/99) fue resuelto porque la empresa adjudicataria, antes de la constitución de la garantía definitiva y de la formalización del contrato, renunció a la adjudicación obtenida al constatar que la superficie real a limpiar era notoriamente mayor que la prevista en el pliego de prescripciones técnicas particulares, lo que determinó la inviabilidad económica del contrato, motivo por el cual la Directora General del INEM acordó la resolución del contrato sin incautación de la fianza provisional.

— En 7 expedientes, todos ellos servicios de limpieza y de vigilancia, ostentaron la condición de órganos de contratación los correspondientes Directores Provinciales del INEM, a pesar de que éstos carecen de competencias para la celebración de contratos de servicios, tal y como ha quedado señalado, puesto que no están incluidos entre los que fueron objeto de la delegación de atribuciones del Director General del INEM efectuada mediante Orden de 21 de mayo de 1996 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales<sup>6</sup>. En el artículo 28 de dicha Orden se delegan únicamente en materia de contratación las competencias referidas a los contratos de obras, suministros, asistencia con empresas consultoras o para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales, por lo que todos estos contratos de servicios adolecieron del vicio de incompetencia, determinante de la anulabilidad de los contratos celebrados, aunque en todo caso susceptibles de convalidación por parte del Director General del INEM, en aplicación todo ello de lo previsto en los artículos 63.1 y 67.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La adjudicación de estos contratos contrasta con la anulación por esta misma cuestión de falta de competencia de otros expedientes similares, tal y como

se ha señalado anteriormente, sin que la Orden de 21 de mayo de 1996 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales haya sido modificada en este aspecto.

— Destaca en este sentido el contrato, cuyo objeto fue la «contratación de diversos servicios para la Dirección Provincial del INEM de Madrid y sus unidades dependientes», adjudicado mediante concurso el día 29 de diciembre de 1999, por un importe de 2.124,3 miles de euros, contrato que fue dividido en 22 lotes de los que 2 quedaron desiertos. Mediante este expediente se contrataron por el Director Provincial los mismos servicios que en el ejercicio anterior tuvo que convalidar el Director General del INEM precisamente por la falta de competencia del Director Provincial. Además, el presupuesto de este contrato excedió del límite máximo establecido para las delegaciones de atribuciones del Director General del INEM previstas en la Orden de 21 de mayo de 1996, puesto que dicho límite respecto de ninguna autoridad y para ningún tipo de contrato excede de 300 miles de euros.

— El INEM recurre a la utilización del procedimiento negociado como forma de adjudicación en 3 contratos al amparo del artículo 211, letra c), de la LCAP, que permite utilizar este procedimiento excepcional cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución que no pueda lograrse por el procedimiento de urgencia regulado en el artículo 72 de la propia LCAP. En 2 de estos contratos que tuvieron por objeto, respectivamente, el diseño y la compra de los medios necesarios para la «realización de una campaña de publicidad sobre el contrato a tiempo parcial estable», y que fueron adjudicados en unos importes de 203,3 miles de euros y de 2.482,4 miles de euros, el INEM motivó la imperiosa urgencia en la necesidad de dar inmediata difusión a las medidas contenidas en el Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre, para la mejora del mercado de trabajo. La imperiosa urgencia alegada no se compadece con las demoras que se produjeron posteriormente entre el informe de necesidad, la orden de iniciación, la propuesta de la Mesa de Contratación y la adjudicación, demoras que además imposibilitaron que la campaña publicitaria se iniciara en febrero del año 1999 como se había previsto inicialmente. A juicio de este Tribunal, la motivación empleada para la utilización del procedimiento negociado resulta, en todo caso, discutible, puesto que la satisfacción de la necesidad objeto del contrato no estaba condicionada por unos plazos tan perentorios que no hubieran permitido la adjudicación del contrato mediante el procedimiento abierto con tramitación urgente, más respetuoso que el utilizado con los principios de publicidad y concurrencia. No obstante, conviene añadir que en ambos contratos el INEM invitó a presentar ofertas en el procedimiento negociado al mínimo de 3 empresas que establece el artículo 93 de la LCAP.

En el tercer contrato adjudicado por el procedimiento negociado al amparo del artículo 211, letra c), de la LCAP, cuyo objeto fue la «realización de un estudio sobre la evaluación del acuerdo para el empleo y la protección social agrarios», adjudicado en un importe de 300 miles de euros, no se justificó en el expediente la imposibilidad de promover ofertas de acuerdo con lo establecido en el artículo 93 de la LCAP.

— En el contrato celebrado para la prestación del «servicio de limpieza en varias dependencias de la Dirección Provincial del INEM en Cádiz», la garantía definitiva, prestada mediante aval bancario, no fue constituida en la Caja General de Depósitos, contraviéndose con ello lo dispuesto en el artículo 37.1, letra b), de la LCAP.

— En 2 contratos la tramitación urgente, prevista en el artículo 72 de la LCAP, se motiva en la necesidad de iniciar la ejecución de los contratos en fechas determinadas, pero en ninguno de los dos casos se explican las circunstancias que impidieron la iniciación de los expedientes de contratación con la suficiente antelación para haber permitido una tramitación ordinaria, más respetuosa con el principio de libre concurrencia que preside la contratación administrativa.

— En lo relativo al establecimiento de criterios de adjudicación en los concursos, así como a su ordenación, baremación, ponderación y aplicación, se han observado las siguientes incidencias:

— En el contrato cuyo objeto fue la prestación del «servicio de vigilancia en la Dirección Provincial del INEM de Madrid y en otras unidades en el segundo semestre de 1999», adjudicado mediante concurso en un importe de 203,4 miles de euros, el precio ofertado por cada licitador se valoró por su proximidad a la media aritmética de las ofertas de todos los licitadores, lo que es contrario al principio de economía. Cabe añadir que en el pliego de cláusulas administrativas particulares no se había establecido la fórmula de valoración aplicable al precio.

— En el contrato celebrado para la realización de un «estudio sobre residuos sólidos urbanos: generación de empleo y perfiles asociados», la Mesa de Contratación efectuó su propuesta de adjudicación en favor de la empresa que había hecho la oferta más económica, distinta de la que, según el informe técnico de valoración, había obtenido la mayor puntuación en el conjunto de los criterios objetivos de adjudicación, sin que en la correspondiente acta consten los motivos que justifiquen dicha propuesta. El órgano de contratación adjudicó el contrato a la empresa propuesta por la Mesa de Contratación, sin motivar tampoco la exclusión de la oferta más ventajosa de acuerdo con los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares, contraviendo con ello lo establecido en el artículo 88 del TRLCAP. Debe señalarse que a la empresa excluida le fue adjudicado otro contrato tramitado y adjudicado en las mismas fechas.

— En el contrato cuyo objeto fue el «servicio de conservación y mantenimiento en los Servicios Centrales del INEM para el año 2001», el lote núm. 4 denominado «Vigilancia y servicios auxiliares» fue adjudicado por el INEM, a propuesta de la Mesa de Contratación y con los votos en contra del Asesor Jurídico y del Interventor, a una empresa distinta de la que había obtenido la máxima puntuación en aplicación de los criterios objetivos de adjudicación, lo que se justificó en la negativa experiencia previa de un contrato anterior adjudicado a la empresa excluida. A juicio de este Tribunal, la adjudicación debió recaer en la empresa que había obtenido la máxima puntuación, puesto que de acuerdo con lo establecido en el artículo 88.2 del TRLCAP, la discrecionalidad de la Administración al adjudicar contratos está limitada por las dos posibilidades alternativas previstas en este artículo, es decir, adjudicar el contrato a la proposición más ventajosa mediante la aplicación de los criterios de adjudicación señalados en el pliego de cláusulas administrativas particulares, o declarar desierto el concurso, motivándolo en todo caso con referencia a esos mismos criterios. La utilización de otros criterios para adjudicar el contrato a una empresa distinta de la que presenta la proposición más ventajosa permite calificar la adjudicación como arbitraria y, por ello, como contraria a Derecho.

— Los expedientes de contratación tramitados por el INEM para la realización de campañas de publicidad deberían abarcar la totalidad del objeto del contrato y comprender todos y cada uno de los elementos precisos para su realización, es decir, tanto el diseño y la creatividad de la campaña como la adquisición de los medios necesarios, puesto que no son susceptibles de utilización o aprovechamiento separado, sin perjuicio de la posibilidad de su división en lotes si se considera necesario, atendiendo a la naturaleza del objeto. Así, en la campaña publicitaria para «la conciliación de la vida familiar y laboral», la creatividad y la compra de medios, con un presupuesto conjunto de 2.692,5 miles de euros, fueron contratadas de forma independiente, incurriendo el INEM por ello en un supuesto de fraccionamiento prohibido por el artículo 68 de la LCAP, puesto que se debió solicitar la autorización ministerial prevista en el artículo 12.1 de la LCAP para el conjunto de la campaña y no sólo para el contrato de compra de medios, como así se hizo. Debe significarse que el INEM, en la contratación de otra campaña publicitaria similar, también contrató de forma independiente la creatividad y la compra de medios pero, sin embargo, solicitó la autorización para contratar con referencia al conjunto de la campaña, aunque individualmente considerado el contrato de creatividad no habría requerido la autorización ministerial.

— También cabe presumir la existencia de un caso de fraccionamiento del objeto en el contrato celebrado para la prestación del «servicio de limpieza de los locales dependientes de la Dirección Provincial del INEM de Badajoz», adjudicado mediante concurso en un

<sup>6</sup> El INEM alega, en el trámite de alegaciones, un error de redacción del artículo 28 de Orden de 21 de mayo de 1996, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sin embargo, pese a haberlo solicitado el INEM, según su informe, no su Director General, y haberse modificado la citada Orden Ministerial con posterioridad a que se pusiera de manifiesto el pretendido error, éste no ha sido subsanado.

importe de 160,8 miles de euros. En este contrato se estableció un plazo de ejecución de 6 meses con una fecha límite del 31 de diciembre de 1999, a pesar de lo cual el pliego de cláusulas administrativas particulares valoró como criterio de adjudicación la aceptación anticipada por el contratista de, al menos, una prórroga anual, sin revisión de precios ni variación de las condiciones, lo que en definitiva evidencia que la duración prevista del período inicial de ejecución del contrato no se estableció en función de la verdadera necesidad a satisfacer, según criterios de eficacia y economía, sino en función de otros criterios de orden presupuestario o de competencia del órgano de contratación. Teniendo en cuenta la duración inicial del contrato más la primera prórroga anual, prácticamente forzosa para los licitadores, el presupuesto habría debido ser de 520,8 miles de euros, por lo que mediante el fraccionamiento efectuado en la duración del contrato se eludieron las limitaciones cuantitativas determinantes de la atribución de competencias y, además, se eludió la obligación de publicar la convocatoria y la adjudicación en el Diario Oficial de las Comunidades europeas (DOCE).

— En cuanto a los requisitos de publicidad se han observado deficiencias en 2 contratos, contraviniéndose en ambos con ello lo dispuesto en los artículos 204.2 y 94.2 de la LCAP. En 1 de ellos se omitió tanto la publicación en el DOCE de la convocatoria como la de la adjudicación, mientras que en el otro contrato únicamente se omitió la publicación en el BOE de la adjudicación.

#### III.4.2.4.4 Contratos de suministros del INEM

Se han recibido en este Tribunal de Cuentas 37 contratos de suministros celebrados por el INEM durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe total de 5.634,1 miles de euros.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en 2 ocasiones por importe de 1.249,4 miles de euros, un 22% del total, otros 3 contratos se han adjudicado mediante subasta por importe de 513,8 miles, un 9% del total y los 32 contratos restantes se han adjudicado mediante la utilización del procedimiento negociado por importe de 3.870,8 miles, lo que representa el 69% del total.

Se ha analizado una muestra de 23 contratos por un importe total de 4.974,5 miles de euros, lo que supone el 62% de los contratos remitidos y el 88% de su importe, en los que cabe destacar las siguientes incidencias:

— Un total de 18 contratos fueron de contratación centralizada, de los que únicamente 2 fueron objeto de promoción de ofertas entre las empresas catalogadas por el Servicio Central de Suministros. La promoción de ofertas, cuando resulta materialmente posible, es una exigencia, incluso en el marco de la contratación centralizada, derivada del principio de libre concurren-

cia y del principio de economía en la contratación pública. Además, mediante la concurrencia competitiva el INEM podría haber obtenido mejoras económicas o de otro tipo, respecto de las condiciones derivadas del concurso de determinación de tipo.

— En el expediente de contratación tramitado para el «suministro de equipos y material didáctico para los Centros Nacionales de Formación Ocupacional de Ciudad Real, Cartagena y Vitoria», adjudicado mediante concurso en un importe de 673,7 miles de euros, el pliego de cláusulas administrativas particulares y los documentos de formalización de cada uno de los lotes establecieron como plazo de ejecución el periodo comprendido «desde su formalización hasta el 20 de diciembre de 2001», plazo que resultaba de cumplimiento prácticamente imposible puesto que la adjudicación no se produjo hasta el 19 de diciembre de 2001 y los contratos se formalizaron en esa misma fecha. Debe señalarse además que las garantías definitivas correspondientes a los diferentes lotes en los que se dividió la licitación fueron constituidas en una fecha posterior a la de formalización de los respectivos contratos, así como también posterior a la fecha límite de ejecución, contraviniéndose con ello dispuesto en el artículo 54.2 de la LCAP.

— En 4 contratos, todos ellos de adquisición centralizada, celebrados por el INEM para el suministro de «scanners», se produjo un supuesto de fraccionamiento del objeto del contrato, vulnerándose lo dispuesto en el artículo 67 del TRLCAP. Estos cuatro contratos se tramitaron en las mismas fechas y su importe conjunto fue de 904 miles de euros, por lo que, al sobrepasar los límites máximos previstos para la delegación de atribuciones establecida en el artículo 28 de la Orden de 21 de mayo de 1996 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el órgano de contratación debió de haber sido el Director General del INEM. En estos expedientes se debió solicitar, adicionalmente, la autorización ministerial para contratar establecida en el artículo 12.1 y en la Disposición transitoria tercera del TRLCAP.

— El contrato celebrado para el «suministro de diversos modelos de impresos en papel continuo para ordenador en plano y sobres», adjudicado mediante subasta en un importe de 154,6 miles de euros, fue imputado por el INEM al presupuesto del ejercicio 1999, pese a que en el documento de formalización del contrato, de fecha 29 de noviembre de 1999, se estableció un plazo de ejecución que excedía de dicho ejercicio presupuestario, produciéndose como prueba de ello recepciones de varios de los lotes objeto del contrato en los meses de marzo y julio del año 2000. Por todo ello, en este contrato se ha producido un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 del TRLGP.

— En un total de 15 expedientes, todos ellos de adquisición centralizada, tanto la fiscalización previa y la aprobación del gasto (trámites a realizar por los servicios propios del INEM), como la notificación a la empresa adjudicataria (trámite realizado por el Servicio

Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Ministerio de Hacienda), tienen lugar en los días 28 y 29 de diciembre, señalándose como plazo de entrega del material el mismo día 29 de diciembre, pese a tratarse en muchos casos de entregas que debían producirse en distintas Direcciones Provinciales del INEM. Se trata de plazos de cumplimiento prácticamente imposible, lo que evidencia que se trata de un gasto dirigido a incrementar al final del ejercicio el grado de ejecución presupuestaria obtenido, mediante el cumplimiento meramente formal de las normas de imputación presupuestaria establecidas en el artículo 49 del TRLGP.

#### III.4.2.4.5 Contratos privados del INEM

Los contratos de naturaleza privada correspondientes al periodo fiscalizado celebrados por el INEM y recibidos en el Tribunal de Cuentas para su fiscalización han sido un total de 10 contratos, por un importe de 6.778,3 miles de euros.

De estos 10 contratos, 8 fueron celebrados para la adquisición de bienes inmuebles, por un importe de 6.637,7 miles de euros, de los cuales 7 fueron tramitados por procedimiento abierto, utilizando el concurso como forma de adjudicación, por un importe total de 6.617,1 miles, lo que representa el 99% del importe total adjudicado. La adjudicación directa únicamente se utilizó en un expediente tramitado para la adquisición de plazas de aparcamiento, por un importe de 20,5 miles de euros, lo que representa el 1% del total adjudicado.

Los otros 2 contratos privados recibidos corresponden a 2 expedientes de enajenación de bienes muebles, adjudicados en un importe conjunto de 140,6 miles de euros, menos del 1% del total adjudicado, habiendo sido utilizada en un caso la subasta como forma de adjudicación, por un importe de 136,1 miles, mientras que el otro contrato fue adjudicado de forma directa, por un importe de 2.449 euros.

Se ha analizado una muestra de 8 expedientes de contratación, 7 de adquisición de inmuebles y 1 de enajenación de bienes muebles, en los que se han observado las siguientes incidencias:

— En 2 expedientes de adquisición de inmuebles, las convocatorias fueron declaradas desiertas, por no reunir las ofertas presentadas los requisitos exigidos por el pliego de prescripciones técnicas en un caso y por no haber concurrido licitadores en el otro. Posteriormente fueron convocados nuevos concursos, con sendos incrementos en los presupuestos del 11% y del 6%, respectivamente, que fueron oportunamente adjudicados.

— En el contrato cuyo objeto fue la «adquisición de un inmueble con destino a la Dirección Provincial de Cuenca», adjudicado mediante concurso en un importe de 444,7 miles de euros, la adjudicación no recayó en la oferta más ventajosa de acuerdo con los criterios previstos en el pliego de cláusulas administrativas particulares, contraviniéndose con ello lo dispuesto en el artículo 89 de la LCAP. En el acta se reflejó que «la propuesta de la mayoría de la Mesa Contratación está motivada, fundamentalmente, en la consideración de que la oferta económica de la empresa que se propone como adjudicataria, es sensiblemente inferior a la de los restantes licitadores y en que la puntuación obtenida en el informe técnico (41 puntos), no difiere en gran medida de la que obtienen las dos ofertas mejor valoradas (45 puntos)». Consta en el acta el voto particular en contra de la Abogacía del Estado por considerar esta adjudicación contraria a la LCAP, al no haberse tenido en cuenta los criterios de adjudicación previstos en el pliego, que hubieran determinado que la convocatoria se declarase desierta, a la vista de la existencia de dos ofertas igualmente ventajosas valoradas con 45 puntos, empate no dirimible aplicando el criterio establecido a este efecto en el propio pliego (el empleo de trabajadores minusválidos). Debe señalarse que el precio no era uno de los criterios objetivos de la adjudicación, lo que en principio resulta contrario al principio de economía que debe presidir el gasto público y la contratación de las Administraciones Públicas. Por ello, su exclusión como criterio de adjudicación debería ser excepcional y estar expresamente motivada, lo que no se hizo en este concurso, pese a lo cual se utilizó luego como criterio determinante de la adjudicación.

— En el mismo contrato al que se refiere el párrafo anterior, el INEM admitió a formar parte de la licitación a una oferta recibida fuera de plazo, por correo ordinario y sin justificación de la fecha de imposición del envío, ni anuncio al órgano de contratación mediante fax o telegrama de la remisión de la oferta, en contra por tanto de lo previsto en la cláusula 5.3 del pliego y en el artículo 100 RGCE.

#### III.4.2.5 Fondo de Garantía salarial

El Fondo de Garantía Salarial (en adelante FOGASA) ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización 24 contratos correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe global de 2.219 miles de euros, con el desglose que se detalla en el cuadro núm. 13.

CUADRO NÚM. 13

## FOGASA

Contratos recibidos, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
OBRAS	Proc.negociado	3	100	63	100
TOTAL OBRAS		3	13	63	3
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	9	47	1.113	55
	Proc.negociado	10	53	927	45
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		19	79	2.040	92
SUMINISTROS	Concurso	2	100	116	100
TOTAL SUMINISTROS		2	8	116	5
TOTALES		24	100	2.219	100

La contratación efectuada en el ejercicio 2001 por FOGASA, tanto la relativa a la atención de las necesidades de funcionamiento de sus servicios administrativos, centrales y territoriales, como la celebrada en el ejercicio de su actividad recuperadora, al amparo de lo dispuesto en el artículo 33 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre Organización y Funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, ha sido analizada por este Tribunal en el específico marco del «Informe de Fiscalización Especial del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001», actualmente en

trámite de alegaciones. No obstante lo anterior, en el presente Informe se ha tenido igualmente en cuenta la contratación administrativa celebrada por FOGASA en el ejercicio 2001, por razones de homogeneidad con el análisis efectuado en otros organismos públicos.

Se ha analizado una muestra de 17 contratos por importe de 2.114 miles de euros, lo que representa el 71% de los contratos remitidos y el 95% de su importe, conforme se expone más detalladamente en el cuadro núm. 14.

CUADRO NÚM. 14

## FOGASA

Contratos seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE RECIBIDOS
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	9	100	1.113	100
	Proc.negociado	6	60	885	95
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		15	79	1.998	98
SUMINISTROS	Concurso	2	100	116	100
TOTAL SUMINISTROS		2	100	116	100
TOTALES		17	71	2.114	95

Cabe añadir, que el análisis de la contratación de FOGASA ha comprendido la fiscalización de la gestión de los pagos, para comprobar si este Organismo ha cumplido adecuadamente la obligación, establecida en el artículo 100.4 de la LCAP (art. 99.4 del TRLCAP), de abonar el precio de los contratos dentro del plazo de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato y, si se demorase, la de abonar de oficio al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo, el

interés legal del dinero incrementado en 1,5 puntos, de las cantidades adeudadas, sin que se hayan observado deficiencias significativas en esta materia.

## III.4.2.5.1 Contratos de obras del FOGASA

Los 3 contratos de obras celebrados por FOGASA durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, remitidos al Tribunal de Cuentas para su fiscalización son de carácter menor, alcanzando un importe total de 62,7 miles de euros.

## III.4.2.5.2 Contratos de consultoría, asistencia y servicios del FOGASA

FOGASA ha remitido a este Tribunal 19 contratos de consultoría, asistencia y servicios celebrados durante los años 1999, 2000 y 2001, por un importe conjunto de 2.039,6 miles de euros. La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en 9 ocasiones por importe de 1.113,1 miles, un 55% del total, mientras que 4 contratos se han adjudicado mediante procedimiento negociado por un importe de 42,1 miles, un 2% del total, y 6 han sido prórrogas de contratos anteriores por importe de 884,3 miles, lo que representa el 43% del importe total adjudicado.

Se ha analizado una muestra de 15 contratos, de los que cabe mencionar las siguientes incidencias:

— FOGASA no aplicó correctamente la disposición transitoria única de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modificó la LCAP, en 2 contratos (expedientes 1/2000 y 2/2000) que fueron adjudicados estando vigente la nueva normativa y que, consiguientemente, debieron regirse por ella. Por tanto, FOGASA no planificó adecuadamente la tramitación de estos expedientes de contratación ni efectuó, en función de las fechas previsibles de su adjudicación, las necesarias adaptaciones de los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por aquella Ley.

— FOGASA tampoco precisó o precisó insuficientemente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los medios de acreditación de la solvencia financiera, económica y técnica de los licitadores, así como tampoco precisó, en función de los citados medios de acreditación, los criterios de selección adaptados a las circunstancias específicas de cada contrato, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 15 de la LCAP y, aún más claramente, en el artículo 15.3 del TRLCAP.

Es evidente que los niveles de solvencia necesarios para la realización de contratos de distinto importe, duración y grado de complejidad técnica deben ser también distintos, por lo que no es suficiente establecer los medios para acreditar la solvencia, sino que resulta imprescindible que el órgano de contratación establezca los umbrales mínimos, y razonablemente proporcionados a las circunstancias de cada contrato, que considere necesarios para su ejecución, sin que sea admisible ni la discrecionalidad de la Administración para determinar «a posteriori» si los licitadores son o no solventes para celebrar un contrato ni, por el contrario, que la Administración contratante haga dejación de su responsabilidad de asegurar la solvencia de los licitadores, admitiendo a todas las empresas por el mero hecho de que documenten una solvencia genérica, esté o no ajustada a las circunstancias particulares del contrato. La determinación precisa de los medios de acreditación de la solvencia, y de los criterios de selección establecidos

en función de ella, resulta necesaria incluso en los contratos de obras y de servicios en los que la clasificación de los contratistas es preceptiva, para comprobar la solvencia de aquellos posibles licitadores exentos de acreditar la clasificación.

— En los contratos adjudicados mediante concurso fueron tenidos en cuenta factores determinantes de la solvencia técnica de los licitadores, como la experiencia, los certificados de aseguramiento de la calidad, los medios técnicos, los planes de formación, etc., que no eran susceptibles de utilización como tales criterios objetivos de adjudicación, que en todo caso deben estar referidos al contenido de la proposición y, en consecuencia, ser exigibles contractualmente durante la vida del contrato, de acuerdo con lo previsto en los artículos 17, 18, 19 y 87 de la LCAP (arts. 17, 18, 19 y 86 del TRLCAP).

— También en los contratos adjudicados mediante concurso, FOGASA exigió que los licitadores incluyeran información y documentación relativas a determinados aspectos constitutivos de sus proposiciones —evaluables como criterios de adjudicación— en un sobre de apertura previa al acto público de licitación, práctica que resulta contraria al carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, establecido en artículo 78 de la LCAP (art. 79 del TRLCAP). A este respecto debe tenerse en cuenta que el carácter secreto de las proposiciones abarca no sólo la oferta económica, sino también todos demás aspectos de las proposiciones susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración previamente establecidos.

— FOGASA, en los contratos adjudicados mediante concurso, estableció asimismo como uno de los criterios objetivos de adjudicación las mejoras que pudieran ofertar los licitadores, sin añadir en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares mayores precisiones en cuanto al contenido posible de estas mejoras y a su posterior valoración. Esta circunstancia supuso la introducción de elementos discrecionales y subjetivos de valoración contrarios al principio de objeto cierto establecido en el artículo 11.2 de la LCAP y a la objetividad y ponderación de los criterios de adjudicación que impone el artículo 87 de la misma Ley (arts. 11.2 y 86 del TRLCAP).

— En 2 contratos (expedientes 1/2000 y 6/2000) FOGASA limitó la concurrencia en la licitación al exigir indebidamente a los licitadores que acreditaran su clasificación por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, pese a que en ninguno de los 2 casos el presupuesto del contrato alcanzaba los 120,2 miles de euros, contraviniendo con ello lo dispuesto en los artículos 11.1 y 25.1 de la LCAP (arts. 11.1 y 25.1 del TRLCAP).

— En 5 contratos (prórrogas para el año 1999 de los servicios de transporte, limpieza y vigilancia y expedientes 1/2000 y 6/2000), FOGASA ha incumplido lo establecido en el artículo 111 de la LCAP (art. 110 del TRLCAP), al no haber acreditado su completa realiza-

ción mediante un acto formal y positivo de conformidad realizado dentro del mes siguiente a aquel en que se hubiese producido la entrega o la realización del objeto del contrato, así como tampoco ha acreditado la preceptiva comunicación del acto a la Intervención a los efectos de su asistencia potestativa al mismo en sus funciones de comprobación de la inversión. Cabe añadir que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la realización, una vez finalizada la ejecución del contrato, de un acto formal y positivo de recepción o conformidad no puede ser sustituida por las certificaciones de conformidad relativas a las prestaciones parciales de servicios que den lugar a pagos a cuenta.

Finalmente, respecto de los contratos celebrados en el ejercicio 2001, cabe hacer referencia a la contratación de determinados servicios informáticos, consistentes en 3.290 horas de trabajo de un programador, efectuada a través del Servicio Central de Suministros y al amparo de la Orden de 30 de julio de 1998, en el marco del concurso de determinación de tipo para tareas de adaptación al euro. Mediante este contrato, FOGASA contrató en realidad los servicios de un programador con el fin de cubrir sus necesidades generales en materia de informática, amparándose por ello en un supuesto de contratación centralizada para lo que en realidad constituía un servicio concreto y específico. Por tanto, la necesidad justificada en el expediente no se correspondió con el objeto real del contrato y, consiguientemente, no concurrió el requisito fundamental exigido por la Ley (art. 199 en relación con el 183.1 del TRLCAP) para acudir a este sistema de contratación, eludiendo los requisitos de publicidad y concurrencia. Por todo ello, el contrato pudo incurrir en causa de nulidad de pleno derecho en los términos del artículo 62 del TRLCAP, en relación con el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>7</sup>.

#### III.4.2.5.3 Contratos de suministros del FOGASA

Únicamente se han recibido en este Tribunal de Cuentas 2 contratos de suministros celebrados por FOGASA durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 116,3 miles de euros.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en las 2 ocasiones.

Se han analizado los 2 contratos remitidos, en lo que se han observado las siguientes incidencias:

En los 2 contratos se han producido las mismas deficiencias en cuanto a la falta de precisión de los medios y criterios necesarios para que los licitadores acrediten su solvencia económica, financiera y técnica,

<sup>7</sup> Este contrato, al igual que el resto de la contratación celebrada por FOGASA en el ejercicio 2001, es analizado con mayor detalle en el «Informe de Fiscalización Especial del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001», actualmente en trámite de alegaciones.

así como en cuanto a la realización de prácticas contrarias al secreto de las proposiciones hasta el momento en que se celebre el acto público de apertura de ofertas, ya señalada en el epígrafe anterior relativo a los contratos de consultoría y asistencia y de servicios.

En el contrato de «suministro de material de imprenta y escritorio», el órgano de contratación, de acuerdo con la propuesta de la Mesa de Contratación, acordó la adjudicación de uno de los lotes a favor de una empresa distinta de la que había obtenido la máxima puntuación, con extralimitación del margen de discrecionalidad establecido en el artículo 89.2 de la LCAP. La Mesa de Contratación motivó su propuesta en la escasa diferencia entre la empresa que obtiene la mayor puntuación y la siguiente (a la que se adjudica el contrato), así como en que la primera resultaba más cara, añadiendo que «el Organismo posee informe, de la Sección de Asuntos Generales, sobre el trabajo realizado en otros ejercicios por la empresa que propone como adjudicataria, manifestando la satisfacción con el servicio prestado por esta firma». Con ello, los suministros previos constituyeron el factor decisivo y determinante de la adjudicación llevada a cabo, vulnerándose por tanto los principios de libre concurrencia y de objetividad en la adjudicación de los concursos.

#### III.4.3 Ministerio de Ciencia y Tecnología

La reestructuración de los distintos Departamentos Ministeriales, a la que se hizo referencia, originó, entre otras modificaciones, la supresión del Ministerio de Industria y Energía, y la creación simultánea del actual Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Dada la falta de coincidencia existente entre los órganos de contratación adscritos a uno y otro Departamento Ministerial, se ha optado por segregar los resultados de la fiscalización efectuada, de modo que los correspondientes al ejercicio 1999 se atribuyen en exclusiva al Ministerio de Industria y Energía, y los referidos a los ejercicios 2000 y 2001, al actual Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Los organismos públicos adscritos al Ministerio son los siguientes:

- Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT).
- Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Instituto de Astrofísica de Canarias.
- Instituto Español de Oceanografía.
- Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA).
- Instituto Tecnológico Geominero de España.
- Oficina Española de Patentes y Marcas.

#### III.4.3.1 Ministerio de Industria y Energía. Ejercicio 1999

El extinto Ministerio de Industria y Energía, remitió a este Tribunal 24 expedientes correspondientes al

ejercicio 1999, con un importe total de adjudicación de 11.496 miles de euros.

El desglose por naturaleza de contrato y sistema de adjudicación, es el siguiente:

CUADRO NÚM. 15

#### Ministerio de Industria y Energía

Contratos recibidos. Ejercicio 1999 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Negociado	1	395	1	395
TOTAL OBRAS		1	395	1	395
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	15	5.511	15	5.511
	Negociado	6	5.272	6	5.272
TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		21	10.784	21	10.784
SUMINISTROS	Concurso	2	317	2	317
TOTAL SUMINISTROS		2	317	2	317
TOTAL		24	11.496	24	11.496

Se han fiscalizado 8 expedientes de contratación, con un importe total de 6.931 miles de euros, lo que representa el 33,3% del total de los contratos remitidos y el 60,2% de su importe.

El detalle por naturaleza de contrato y sistema de adjudicación utilizado respecto de los contratos fiscalizados, es el siguiente:

CUADRO NÚM. 16

#### Ministerio de Industria y Energía

Contratos fiscalizados. Ejercicio 1999 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Concurso	3	1.922	3	1.922
	Negociado	3	4.692	3	4.692
TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		6	6.614	6	6.614
SUMINISTROS	Concurso	2	317	2	317
TOTAL SUMINISTROS		2	317	2	317
TOTAL		8	6.931	8	6.931

Como resultados de la fiscalización efectuada, cabe destacar:

#### III.4.3.1.1 Contratos de suministro

En el expediente tramitado por la Oficina Española de Patentes y Marcas para la «confección y suministro de diversos tipos de impresos», adjudicado mediante concurso, con un importe de 114 miles de euros, el pliego de condiciones particulares no precisa los medios de acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica, ni establece criterios de valoración de dichos extremos, por lo que se convierten en aspectos de apreciación discrecional por la Mesa de Contratación.

En cuanto a los criterios para la adjudicación del concurso, no constaba en el expediente originalmente

remitido al Tribunal de Cuentas el Anexo al pliego de cláusulas administrativas particulares en el que se enumeran aquellos, si bien, aparecían relacionados en el informe de la Comisión encargada de estudiar las ofertas. Posteriormente, en el trámite de alegaciones se remitió a este Tribunal por parte de la Oficina Española de Patentes y Marcas el referido anexo al pliego de cláusulas administrativas particulares.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, distingue entre los requisitos de solvencia económica, financiera, técnica o profesional, cuyos medios de acreditación recoge en los artículos 16 a 19, y los criterios que han de servir de base para la adjudicación del concurso, a los que se refiere el artículo 87 TRLCAP.

Esta diferenciación, acorde con las Directivas Comunitarias, ha permitido que la Comisión europea pusiera de relieve que los requisitos legalmente estable-

cidos como criterios de admisión de los licitadores no pueden ser utilizados como criterios de adjudicación en el caso del concurso.

Pese a ello, en el mencionado informe técnico de la comisión encargada de estudiar las distintas ofertas, figura la capacidad técnica de la empresa, cuando la acreditación y valoración de este extremo debe efectuarse con carácter previo a la licitación del contrato, ya que, conforme al artículo 15 TRLCAP, constituye uno de los requisitos para concurrir a dicha licitación.

#### III.4.3.1.2 Contratos de consultoría, asistencia y servicios

Asimismo, en tres expedientes de contratación adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad, con un importe total de 4.207 miles de euros, el órgano de contratación incumplió la obligación de publicar en el BOE la adjudicación del contrato, contraviniendo con ello lo previsto en el artículo 93 TRLCAP,

que la considera obligatoria en todos los contratos cuyo importe de adjudicación sea igual o superior a 60 miles de euros, siempre que no se encuentren excluidos conforme al mismo artículo. Cabe citar como ejemplo, el expediente tramitado por la Subsecretaría de Industria y Energía relativo a la «difusión de una campaña publicitaria sobre la condición de consumidor cualificado de energía eléctrica», con un importe de adjudicación de 2.945 miles de euros.

#### III.4.3.2 Ministerio de Ciencia y Tecnología. Ejercicios 2000 y 2001

El Ministerio de Ciencia y Tecnología ha remitido a este Tribunal 142 expedientes de contratación correspondientes a los ejercicios 2000 y 2001, con un importe total de adjudicación de 80.842 miles de euros.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponden es el siguiente:

CUADRO NÚM. 17

#### Ministerio de Ciencia y Tecnología Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	1	159	-	-	1	159
	Concurso	5	4.022	8	13.968	13	17.989
	Negociado	1	826	1	439	2	1.265
TOTAL OBRAS		7	5.007	9	14.406	16	19.413
CONSULTORIA, ASISTENCIA Y SERVICIOS	Subasta	1	165	-	-	1	165
	Concurso	37	14.744	37	19.112	74	33.856
	Negociado	7	3.478	10	2.372	17	5.850
TOTAL CONSULTORIA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		45	18.387	47	21.484	92	39.871
SUMINISTROS	Subasta	1	385	-	-	1	385
	Concurso	12	8.460	17	10.327	29	18.787
	Negociado	1	236	3	2.151	4	2.387
TOTAL SUMINISTROS		14	9.081	20	12.477	34	21.558
TOTAL		66	32.474	76	48.367	142	80.842

En relación al cumplimiento por parte de los Organismos adscritos a este Ministerio de la obligación de remitir las correspondientes relaciones certificadas de los contratos suscritos en los ejercicios fiscalizados, se indica que, al momento de redactar este informe, no cumplieron con esta obligación en todos o, al menos, en alguno de los ejercicios mencionados, los siguientes:

- Instituto Español de Oceanografía.
- Instituto Geológico y Minero de España.
- Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria.

--- Oficina Española de Patentes y Marcas<sup>6</sup>.

Por otra parte, no han remitido al Tribunal de Cuentas 4 expedientes de contratos correspondientes al año 2000.

Se han fiscalizado 36 expedientes de contratación, con un importe de 39.667 miles de euros, lo que representa el 25,35% de los contratos recibidos y el 49,06% de su importe.

<sup>6</sup> En el número de alegaciones se remitió a este Tribunal por parte de la Oficina de Patentes y Marcas las referidas relaciones certificadas de contratos celebrados.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de expedientes de contratación fiscalizados es el siguiente:

CUADRO NÚM. 18

#### Ministerio de Ciencia y Tecnología Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Concurso	1	2.369	6	13.228	7	15.494
	Negociado	1	826	1	439	2	1.265
TOTAL OBRAS		2	3.194	7	13.666	9	16.760
CONSULTORIA, ASIST. Y SERV.	Concurso	3	2.470	7	6.752	10	9.222
	Negociado	5	2.997	3	1.249	8	4.246
TOTAL CONSULTORIA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		8	5.467	10	8.002	18	13.468
SUMINISTROS	Subasta	1	385	-	-	1	385
	Concurso	5	5.507	2	2.084	7	7.592
	Negociado	-	-	1	1.382	1	1.382
TOTAL SUMINISTROS		6	5.992	3	3.467	9	9.459
TOTAL		16	14.553	20	25.114	36	39.667

#### III.4.3.2.1 Contratos de obras

Se han recibido en este Tribunal 16 expedientes de obras, con un importe de 19.413 miles de euros. Se han fiscalizado 9 expedientes por un importe total de 16.760 miles de euros, lo que representa el 56,25% del total de los contratos remitidos y el 86,34% de su importe.

De la fiscalización efectuada cabe destacar las siguientes incidencias:

En 3 expedientes de contratación, con un importe de adjudicación de 4.255 miles de euros, no se acredita la aprobación del proyecto por el órgano de contratación. Estos 3 expedientes son los relativos a las «obras de ejecución de la finca experimental de investigaciones en biología molecular y celular de plantas de Valencia», a la «reforma y acondicionamiento de la nave de la antigua sala de calderas para la Unidad de biofísica (CSIC-UPV) en Campus de Leioa» y a las obras de construcción de edificio del Consejo Superior de Investigaciones Científicas para el Instituto Botánico en Barcelona», tramitados por el citado Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Este último expediente refleja con claridad la necesidad de extremar el rigor y la precisión en la redacción y la supervisión de los proyectos de obras, de manera que no haya que recurrir a modificaciones de los proyectos, salvo si, como exige el artículo 101 TRLCAP, se presentan nuevas necesidades o causas imprevistas.

Este contrato, que inicialmente tenía un plazo de ejecución de 16 meses, que se vio incrementado en 13 meses y medio y para cuya adjudicación se había tomado en consideración la posible reducción del plazo de ejecución

fijado por la Administración, fue formalizado en abril de 2000 y sufrió un primer retraso de 2 meses imputable al órgano de contratación que no consiguió con la suficiente antelación la licencia municipal de obras conforme establece el artículo 131 del Reglamento General de Contratación del Estado. Posteriormente, tanto el arquitecto director de las obras, como los representantes del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, consideraron necesaria la redacción de un proyecto modificado al resultar inviable «la cimentación proyectada, ...debido a la existencia de bolas de gran tamaño» y de un terreno inestable por ser productos de rellenos», por lo que se optó por desplazar el edificio 1,5 metros.

El artículo 124 TRLCAP exige la inclusión en los proyectos de obras de un estudio geotécnico de los terrenos sobre los que la obra se va a ejecutar, salvo cuando resulte incompatible con la naturaleza de la obra. Según la documentación aportada en alegaciones, se realizaron cuatro informes geotécnicos sucesivos, pese a lo cual no consta en el expediente la iniciación de investigación alguna sobre eventuales responsabilidades de las empresas autoras de los primeros informes, a la vista de las deficiencias de los mismos, puestas de manifiesto durante la ejecución de las obras.

En el expediente relativo a las «obras de reforma y acondicionamiento de la nave de la antigua sala de calderas para la Unidad de biofísica (CSIC-UPV) en el Campus de Leioa», adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad y con un plazo de ejecución de 8 meses, el pliego de cláusulas administrativas particulares había incluido, entre los criterios de negociación para la adjudicación del contrato, la posible reducción del plazo ofertado.

La descoordinación existente entre el órgano de Contratación y la Dirección técnica del Centro originó la imposibilidad de realizar las obras objeto del contrato fiscalizado, como consecuencia del retraso en la retirada de las bombas que proporcionaban agua caliente al Campus, lo que a juicio de la mencionada Dirección del Centro no sucedería en época de estudios, ni en tanto se adjudicara el concurso de obras para la instalación de la nueva sala de calderas. Estas circunstancias, determinaron un reajuste de anualidades, que incrementaron el plazo de ejecución en 8 meses y una petición por parte de la empresa adjudicataria de actualización de costes derivados del aumento de plazo y revisión de los costos de mano de obra. Finalmente, se autorizó la redacción de un proyecto modificado, cuya falta de justificación en el expediente de las necesidades nuevas o causas imprevistas, de acuerdo con el artículo 101 TRLCAP, evidencia el informe del Servicio jurídico.

#### III.4.3.2.2 Contratos de suministro

Se han recibido 34 contratos de suministros por un importe de 21.559 miles de euros, de los que se han fiscalizado 9, por importe de 9.439 miles de euros, lo que representa el 26,4% de los contratos de suministro recibidos y el 43,76% de su importe.

De la fiscalización efectuada, cabe destacar las siguientes incidencias:

En los expedientes relativos al «suministro de gasóleo-C, durante los años 2000 y 2001» y al «suministro de combustible gasóleo B y C con destino a los buques oceanográficos y plantas de cultivos del IEO durante el año 2000», tramitados respectivamente por el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria y el Instituto Español de Oceanografía, el pliego de condiciones particulares no precisa los medios de acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica.

En el último de los expedientes citados, no consta, a pesar del requerimiento expreso de este Tribunal, ni la resolución motivada de aprobación del expediente de contratación y del gasto correspondiente, exigida por el artículo 70 TRLCAP, ni la resolución motivada de adjudicación del contrato dictada por el órgano de contratación.

La utilización de la experiencia previa como criterio de adjudicación de los concursos, ha sido reiteradamente censurada por este Tribunal como una práctica limitativa de la competencia que impide el acceso a la contratación administrativa de nuevos empresarios. A pesar de ello, el Instituto Español de Oceanografía ha mantenido, durante el período fiscalizado, la utilización de la experiencia como criterio de adjudicación.

#### III.4.3.2.3 Contratos de consultoría, asistencia y servicios

Se han remitido 92 contratos de esta naturaleza, con un importe de 39.870 miles de euros, de los que se han fiscalizado 18, con un importe de 13.468 miles de euros, lo que representa el 19,56% del total de los contratos remitidos y el 33,78% de su importe.

La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, incurrió en dilación temporal en la tramitación del expediente relativo a «la puesta en marcha de un proyecto piloto de servicios avanzados de telecomunicaciones en redes de cable, en un núcleo urbano». Así, se excedió de modo manifiesto el plazo de tres meses que, desde la apertura de las proposiciones establece el artículo 89 TRLCAP para la adjudicación del contrato, lo que exigió la modificación de la distribución del gasto aprobado y fiscalizado.

#### III.4.4 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha remitido a este Tribunal 113 expedientes, con un importe total de adjudicación de 105.761 miles de euros.

Los organismos públicos adscritos al Ministerio son los siguientes:

- Agencia para el Aceite de Oliva.
- Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA).
- Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).
- Fondo Regulador y Organizador del Mercado de Productos Pesca y Cultivos Marinos.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponde es el siguiente:

CUADRO NÚM. 19

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación  
Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Concurso	2	810	-	-	-	-	2	810
	Negociado	2	3.240	-	-	-	-	2	3.240
TOTAL OBRAS		4	4.050	-	-	-	-	4	4.050
CONSULTORIA, ASIST. Y SERV.	Concurso	24	14.562	8	6.328	15	22.609	47	43.499
	Negociado	16	11.321	10	5.543	9	5.967	35	22.831
TOTAL CONSULTORIA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		40	25.873	18	11.871	24	28.577	82	66.321
SUMINISTROS	Concurso	10	2.724	1	2.064	5	12.908	16	17.696
	Negociado	7	16.065	2	295	2	1.331	11	17.691
TOTAL SUMINISTROS		17	18.789	3	2.360	7	14.241	27	35.390
TOTAL		61	48.712	21	14.231	31	42.818	113	105.761

En relación al cumplimiento por parte de los órganos de este Departamento y organismos adscritos de la obligación de remitir las correspondientes relaciones certificadas de los contratos suscritos en los ejercicios fiscalizados, se indica que, al momento de redactar este informe, no cumplieron con esta obligación en todos o, al menos, en alguno de los ejercicios mencionados, los siguientes:

- Agencia para el Aceite de Oliva.
- Dirección General de Ganadería.
- Fondo Español de Garantía Agraria<sup>9</sup>.
- Secretaría General de Agricultura.

- Secretaría General de Pesca Marítima.
- Entidad Estatal de Seguros Agrarios<sup>10</sup>.

Por otra parte, no han remitido al Tribunal de Cuentas 17 expedientes de contratos correspondientes al año 1999.

Se han fiscalizado 62 expedientes de contratación, con un importe total de 91.647 miles de euros, lo que representa el 54,86% de los contratos remitidos y el 86,64% de su importe.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponden los expedientes de contratación fiscalizados, es el siguiente:

CUADRO NÚM. 20

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación  
Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Concurso	2	810	-	-	-	-	2	810
	Negociado	2	3.240	-	-	-	-	2	3.240
TOTAL OBRAS		4	4.050	-	-	-	-	4	4.050
CONSULTORIA, ASIST. Y SERV.	Concurso	9	11.023	2	4.348	6	19.315	17	34.686
	Negociado	15	11.119	6	4.806	5	5.124	26	21.051
TOTAL CONSULTORIA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		24	22.142	8	9.156	11	24.439	43	55.737
SUMINISTROS	Concurso	4	1.171	1	2.064	2	11.413	7	14.648
	Negociado	6	15.880	-	-	2	1.331	8	17.212
TOTAL SUMINISTROS		10	17.052	1	2.064	4	12.744	15	31.860
TOTAL		38	43.243	9	11.221	15	37.184	62	91.647

<sup>9</sup> En el trámite de alegaciones se remitió a este Tribunal por parte del Fondo Español de Garantía las referidas relaciones certificadas de contratos celebrados.

<sup>10</sup> En el trámite de alegaciones se remitió a este Tribunal por parte de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios las referidas relaciones certificadas de contratos celebrados.

### III.4.4.1 Contratos de obras

Se han remitido y fiscalizado 4 expedientes de obras, con un importe total de 4.050 miles de euros. De ellos, 2 se adjudicaron por concurso y 2 mediante procedimiento negociado. Como incidencia más destacable cabe señalar la utilización de la experiencia como criterio de adjudicación del concurso tramitado por la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, para la «rehabilitación de fachadas del pabellón A del Departamento», con un importe de 397 miles de euros.

Este Tribunal ya puso de manifiesto en anteriores Informes que la utilización de la experiencia previa como criterio de adjudicación contradice la efectiva concurrencia entre los licitadores.

### III.4.4.2 Contratos de suministro

Se han recibido 27 contratos con importe de 35.390 miles de euros. Se han fiscalizado 15 contratos, con un importe de 31.860 miles de euros, lo que representa el 55,55% del total de contratos recibidos y el 90,01% de su importe.

Como incidencias más destacables de la fiscalización efectuada, cabe señalar:

En 3 expedientes, con un importe de 2.103 miles de euros, los pliegos de prescripciones técnicas particulares no han sido aprobados por el órgano de contratación competente, como dispone el artículo 51.J TRLCAP. Cabe citar como ejemplo el expediente tramitado por la Dirección General de Ganadería, para «la adquisición de 10.000.000 de dosis de vacuna viva atenuada frente a la enfermedad "Aujeszky" en porcinos Cepa Begonia GI (actualmente GE)», con un importe de 1.502 miles de euros.

Como reiteradamente ha venido señalando este Tribunal en anteriores Informes, la acreditación de los requisitos de capacidad y solvencia reviste especial importancia en el contrato de suministro en el que no existe clasificación para los contratistas.

En el expediente correspondiente a la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, para el «suministro de material de oficina no inventariable para uso del Departamento durante 1999», con un importe de 168 miles de euros, el pliego de condiciones particulares no precisa los medios de acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica. Esto sucede en un total de 5 expedientes, con un importe total de 8.985 miles de euros. Lo mismo sucede en el expediente tramitado por la Secretaría General de Pesca Marítima, para el «suministro de un patrullero ligero para inspección, vigilancia y apoyo a la flota pesquera», adjudicado mediante concurso, con un importe de 2.067 miles de euros.

### III.4.4.3 Contratos de consultoría y asistencia técnica y de servicios

Se han recibido 82 contratos con un importe de 66.321 miles de euros. Se han seleccionado 43 con-

tratos para su fiscalización, con un importe de 55.737 miles de euros, lo que representa el 52,43% del total de contratos y el 84,03% de su importe.

Como incidencias más destacables de la fiscalización efectuada, cabe mencionar:

En 4 expedientes de contratación, con un importe total de adjudicación de 3.661 miles de euros, se hizo necesaria la convalidación por el Consejo de Ministros del gasto efectuado sin fiscalización previa. De estos 4 expedientes incorrectamente tramitados, 2 corresponden a la Dirección General de Ganadería y 2 a la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. Como ejemplo cabe citar el expediente relativo al «estudio de la situación sanitaria del sector avícola en la avicultura de puesta».

En este expediente, declarado de tramitación urgente debido a «la necesidad de conocer la situación sanitaria avícola de las gallinas ponedoras», el órgano de contratación incurrió en una dilación excesiva, al demorar 4 meses la resolución de adjudicación desde la orden de inicio. Asimismo, el informe de insuficiencia de medios exigido en el artículo 202.I TRLCAP, no justifica debidamente los extremos previstos en el mismo, siendo un informe de carácter genérico que solamente reproduce el texto del citado artículo. Esta misma incidencia se ha detectado en un total de 14 expedientes, con un importe de 13.138 miles de euros.

La utilización de la experiencia como criterio de adjudicación del concurso, cuya contradicción con la efectiva concurrencia ya ha sido puesta de manifiesto reiteradamente por este Tribunal, se ha producido en el expediente relativo a la «obtención de información y resultados contables de 8.350 explotaciones agrarias incorporadas a la red contable agraria nacional, año 1999», correspondiente a la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación.

### III.4.5 Ministerio de Medio Ambiente

El Ministerio de Medio Ambiente ha remitido a este Tribunal 1.266 expedientes de contratación, con un importe total de 2.399.158 miles de euros.

Los organismos públicos adscritos al Ministerio son los siguientes:

- Confederación Hidrográfica del Duero.
- Confederación Hidrográfica del Ebro.
- Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.
- Confederación Hidrográfica del Guadiana.
- Confederación Hidrográfica del Júcar.
- Confederación Hidrográfica del Norte de España.
- Confederación Hidrográfica del Segura.
- Confederación Hidrográfica del Sur de España.
- Confederación Hidrográfica del Tago.

- Mancomunidad de los Canales del Taibilla.
  - Parque de Maquinaria.
  - Parques Nacionales.
- El desglose por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponden es el siguiente:

CUADRO NÚM. 21

#### Ministerio de Medio Ambiente Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACION	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	39	50.580	28	38.360	18	22.891	85	111.831
	Concurso	105	629.270	80	588.951	78	408.010	263	1.594.231
	Negociado	121	114.808	108	145.869	103	110.888	332	371.565
TOTAL OBRAS		265	794.658	216	743.180	199	539.789	680	2.077.624
CONSULTORIA, ASIST. Y SERV.	Concurso	131	98.858	171	90.040	112	69.927	414	249.825
	Negociado	50	14.675	41	8.950	34	14.342	125	37.967
TOTAL CONSULTORIA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		181	113.533	212	98.990	146	75.269	539	287.792
SUMINISTROS	Subasta	1	281	-	-	-	-	1	281
	Concurso	17	8.474	10	8.996	15	17.743	42	33.212
	Negociado	4	248	0	0	0	0	4	248
TOTAL SUMINISTROS		22	9.003	10	8.996	15	17.743	47	33.741
TOTAL		468	917.194	438	849.165	360	632.799	1.266	2.399.158

En relación al cumplimiento por parte de los Organismos adscritos a este Ministerio de la obligación de remitir las correspondientes relaciones certificadas de los contratos suscritos en los ejercicios fiscalizados, se indica que, al momento de redactar este informe, no cumplieron con esta obligación en todos o, al menos, en alguno de los ejercicios mencionados, los siguientes:

- Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.
- Subsecretaría de Medio Ambiente.

Por otra parte, no han remitido al Tribunal de Cuentas 267 expedientes de contratos correspondientes al trienio fiscalizado.

Se ha analizado una muestra de 457 contratos, con un importe total de 1.769.375 miles de euros, que representa el 36,10% de los contratos remitidos y el 73,75% de su importe.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponden los expedientes de contratación fiscalizados es el siguiente:

CUADRO NÚM. 22

#### Ministerio de Medio Ambiente Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACION	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	6	23.795	8	25.456	5	12.294	19	61.485
	Concurso	47	361.094	53	544.251	43	313.693	143	1.219.038
	Negociado	78	100.011	61	135.735	39	77.943	178	313.667
TOTAL OBRAS		131	484.901	122	705.442	87	403.931	340	1.594.211
CONSULTORIA, ASIST. Y SERV.	Concurso	34	73.922	28	35.935	12	24.405	74	134.262
	Negociado	15	8.639	7	4.992	9	9.644	31	24.274
TOTAL CONSULTORIA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		49	83.561	35	40.927	21	34.049	105	158.536
SUMINISTROS	Subasta	1	281	-	-	-	-	1	281
	Concurso	3	2.412	3	3.777	5	10.158	11	16.347
TOTAL SUMINISTROS		4	2.693	3	3.777	5	10.158	12	16.628
TOTAL		184	571.154	160	750.144	113	448.077	457	1.769.375

Como consecuencia de la diferencia existente entre el volumen de contratos remitidos por el Ministerio de Medio Ambiente y el correspondiente a los restantes Ministerios, se ha valorado como más conveniente la inclusión de las incidencias detectadas, como resultado de la fiscalización efectuada, en una parte general relativa a los aspectos comunes de la tramitación de los expedientes de contratación con independencia de su naturaleza y, separadamente reflejar las incidencias referidas únicamente a aspectos específicos de los contratos en función de su naturaleza.

### III.4.5.1. Aspectos comunes

#### III.4.5.1.1 Modalidades de los expedientes de contratación

##### a) Tramitación urgente.

De los expedientes de contratación fiscalizados, 36 contratos, con un importe total de 92.145 miles de euros, siguieron la tramitación urgente prevista en el artículo 71 TRLCAP.

Como la tramitación urgente supone, frente a la ordinaria, la preferencia en el despacho y la reducción de los plazos de publicidad de las licitaciones, de las adjudicaciones y de emisión de informes, la ley exige para poder acogerse a ella que el expediente contenga «la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación y debidamente motivada».

De estos 36 contratos, 10 expedientes de contratación de obras tramitados por la Dirección General de Costas, con un importe conjunto de 23.061 miles de euros, no contienen la debida motivación y se limitan a invocar «razones de interés general y a efectos de reducción de plazos», por razón de los compromisos adquiridos con otras Administraciones Públicas, sin acreditar en concreto en qué medida esos compromisos son determinantes de la urgencia en la tramitación. Como ejemplo de esta deficiente tramitación, cabe citar los contratos celebrados por la Dirección General de Costas para la «rehabilitación de la fachada marítima de Sant Antoni de Calonge, 2.ª fase, Girona», con un importe de 2.025 miles de euros, y para la «construcción del Paseo Marítimo de Poniente, tramo Plaza de Antonio Molina a Espigón de la Térmica (Málaga)».

##### b) Tramitación de emergencia.

De los contratos fiscalizados del Ministerio de Medio Ambiente, 23 con un importe de 37.828 miles de euros, han sido tramitados mediante el procedimiento de emergencia, previsto en el artículo 72 TRLCAP para supuestos en que la Administración deba actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos o situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional.

En el expediente relativo a las «obras de emergencia de encauzamiento del río Iro, T.M. de Chiclana (Cádiz)», correspondiente a la Dirección General de Costas, el daño a reparar objeto de estas obras no deriva de un acontecimiento catastrófico y, por tanto, imprevisible y de súbita aparición, sino de la «demora acumulada en el estudio de la actuación... y al estudio, previo a la redacción del proyecto de alternativas con mejoras medioambientales». Aun cuando la situación puede suponer grave peligro y justificar la tramitación de emergencia, una actuación previa más diligente hubiera evitado que se produjera dicha situación.

#### III.4.5.1.2 Tramitación de los expedientes de contratación

##### a) Fiscalización previa.

En 22 expedientes de contratación, con un importe total de adjudicación de 17.658 miles de euros, se hizo necesaria la convalidación por el Consejo de Ministros del gasto efectuado sin fiscalización previa. Estos 22 expedientes incorrectamente tramitados, corresponden a la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas.

Como ejemplo, cabe citar el expediente relativo a la «modificación núm. 1 del contrato de revestimiento con elementos prefabricados del trozo único, subtrozo 1 de la acequia mayor de Piñana (Lérida)», con un importe de 1.052 miles de euros, en el que se hizo necesaria la convalidación del Consejo de Ministros ya que se habían ejecutado las prestaciones contractuales con omisión de la preceptiva fiscalización del gasto.

En 7 expedientes correspondientes a la Dirección General de Costas y a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, el informe de fiscalización carece de fecha y antefirma. El expediente relativo al «Paseo Marítimo de la Playa de Benítez, Fase II, Etapa I, Ceuta», adolece de este defecto.

##### b) Pliego de cláusulas administrativas particulares.

En 10 expedientes de obras complementarias tramitados por la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, no se incluyeron los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

La única especialidad prevista en la norma respecto a la tramitación de las obras complementarias, es la posibilidad de utilizar el procedimiento negociado sin publicidad para confiar su ejecución al contratista de la obra principal, ya que como ha señalado este Tribunal en anteriores Informes, la obra complementaria constituye una obra distinta de la principal, que se plasma en un contrato independiente del primitivo y que requiere su propio pliego.

Ejemplo de esta carencia es el contrato «complementario núm. 1 del de regulación de los ríos Queiles y Val T.M. de los Fayos (Zaragoza)», con un importe de 6.611 miles de euros.

##### c) Pliego de prescripciones técnicas.

En 4 expedientes, con un importe de 5.625 miles de euros, los pliegos de prescripciones técnicas particulares no han sido aprobados por el órgano de contratación competente, como dispone el artículo 51.1 TRLCAP.

Esto sucede en el expediente relativo al suministro de «Maquinaria para el apilado automático, desapilado, instalación de sistema de optimización, para el aserradero de Valsain», con un importe de 1.256 miles de euros.

##### d) Aprobación de expediente y gasto.

En 9 expedientes, con un importe de 45.623 miles de euros, no consta la resolución motivada de aprobación del expediente de contratación y del gasto correspondiente, exigida por el artículo 69 TRLCAP.

Ejemplo de esta carencia es el expediente tramitado por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para el «Control de la Calidad de las Aguas en el ámbito geográfico afectado por la rotura de la bolsa de resi-

duos de Boliden Arpisa (Sevilla)», con un importe de 739 miles de euros.

El documento de aprobación de gasto, carece de fecha en 4 expedientes, con un importe de 8.264 miles de euros. Ejemplo de ello son los expedientes relativos a «obras del proyecto 12/96 de modernización de regadíos en la zona regable de Castrejón, margen izquierda en T.M. Malpica del Tajo y otros (Toledo)», con un importe de 2.368 miles de euros y al «proyecto de urgente actuación en la estación depuradora de aguas residuales de Murcia-Este», con un importe de 2.939 miles de euros, tramitados ambos por la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas.

#### III.4.5.1.3 Procedimientos y formas de adjudicación

Los 1.262 expedientes de contratación de obras, suministros y consultoría, asistencia y servicios remitidos a este Tribunal por los órganos de contratación del Ministerio de Medio Ambiente, fueron adjudicados utilizando las siguientes formas de adjudicación:

#### CUADRO NÚM. 23

##### Ministerio de Medio Ambiente

Procedimientos y formas de adjudicación (en miles de euros)

	EJERCICIO	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE
SUBASTA	Ejercicio 99	40	50.561
	Ejercicio 00	28	38.360
	Ejercicio 01	18	22.891
CONCURSO	Ejercicio 99	253	736.802
	Ejercicio 00	261	696.987
	Ejercicio 01	295	484.680
NEGOCIADO	Ejercicio 99	175	129.731
	Ejercicio 00	149	154.519
	Ejercicio 01	137	125.228
TOTALES		1.262	2.399.158

##### a) Aspectos específicos de la subasta.

El Ministerio de Medio Ambiente ha remitido a este Tribunal 86 contratos administrativos adjudicados por subasta, con un importe total de adjudicación de 112.112 miles de euros, lo que representa el 6,79% del total de contratos remitidos por el mencionado Ministerio y el 4,67% de su importe.

Los datos contenidos en el cuadro núm. 15 apuntan la tendencia, contraria a la iniciada en ejercicios precedentes y apuntada en anteriores Informes de este Tribunal, hacia una menor utilización de esta forma de selección del contratista en la que la adjudicación recae de forma automática en la mejor oferta económica.

En las subastas celebradas, el porcentaje de baja conseguido en los presupuestos de adjudicación en

relación a los presupuestos de licitación fue del 30,58%, significativo de las importantes economías que se consiguen con esta forma de adjudicación.

##### b) Aspectos específicos del concurso.

El Ministerio de Medio Ambiente ha remitido a este Tribunal 716 contratos adjudicados por concurso, con un importe total de adjudicación de 1.877.265 miles de euros, lo que representa el 56,73% de la totalidad de los contratos remitidos y el 78,24% del importe total adjudicado.

En los concursos celebrados para adjudicar contratos, el porcentaje de baja conseguido en los presupuestos de adjudicación en relación a los presupuestos de licitación fue del 18,29%.

El artículo 75.2 TRLCAP, manda justificar «en todo caso» en el expediente de contratación, la elección del procedimiento y forma de adjudicación utilizados. A pesar de ello, en 25 expedientes fiscalizados, con un importe total de 161.336 miles de euros, los órganos de contratación no justificaron la elección del concurso o lo hicieron mediante la mera cita del artículo 85 TRLCAP y no acreditaron la concurrencia de las circunstancias por las que la selección del empresario no se efectuaría exclusivamente en atención a la oferta cuyo precio fuera más bajo. Esto sucede en los expedientes relativos a «obras de acondicionamiento del ferrocarril minero Arlanzón-Monterrubia de la Demanda (Burgos) para su uso como vía verde» y «ejecución de las obras del proyecto de camino natural-parque de la Sequía, T.T.M.M. de Manresa y otros (Barcelona)», con importe de 2.777, 2.488 y 944 miles de euros respectivamente, tramitados por la Confederación Hidrográfica del Tajo y la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental.

Las principales conclusiones que se obtienen del análisis de los concursos fiscalizados son las siguientes:

1) Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de todos los concursos fiscalizados incluyen criterios de adjudicación.

2) Tendencia a la cada vez menor utilización como criterio de adjudicación, de la experiencia previa en prestaciones similares a las que son objeto del contrato, tal y como puso de manifiesto este Tribunal en el Informe Anual correspondiente a la fiscalización del ejercicio 1998.

No obstante, se ha observado la incorrecta utilización de este criterio en el expediente relativo al «suministro de cloro líquido», celebrado por la Mancomunidad de los canales de Taibilla, cuyo pliego de cláusulas administrativas particulares estableció como criterio objetivo de adjudicación, entre otros, el denominado «idoneidad de la empresa», determinada por la experiencia del licitador en suministros similares, fundamentalmente con el propio órgano de contratación. Sólo presentó oferta una empresa que resultó adjudicataria y que manifestó que «viene suministrando cloro a la Mancomunidad de los Canales del Taibilla desde hace más de 25 años».

Este Tribunal ya puso de manifiesto en anteriores Informes que la utilización de la experiencia previa como criterio de adjudicación contradice la efectiva concurrencia al primar al contratista que ejecutó con anterioridad la prestación.

3) Se mantiene, en varios órganos de contratación, como la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, Confederación Hidrográfica del Tajo y Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, la conducta, contraria al principio de economía en la ejecución del gasto público, de valorar el criterio de adjudicación del precio primando las ofertas que más se aproximan a la media de las ofertas admitidas al con-

curso y sin otorgar necesariamente mayor puntuación a la oferta más económica.

c) Aspectos específicos del procedimiento negociado.

El Ministerio de Medio Ambiente ha remitido a este Tribunal 460 contratos adjudicados mediante procedimiento negociado, con un importe total de adjudicación de 409.295 miles de euros, lo que representa el 36,45% de la totalidad de los contratos remitidos y el 17,07% del importe total adjudicado en el periodo fiscalizado. En los contratos de obras adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad por «una imperiosa urgencia» que «demanda una pronta ejecución», tal y como dispone el artículo 141.c) TRLCAP, el cumplimiento de los plazos adquiere una especial trascendencia, para conseguir la pronta satisfacción de la necesidad pública cuya perentoria atención justifica el contrato, como por la falta de publicidad que origina la falta de libre concurrencia en la contratación.

Pese a ello, en el expediente relativo al «proyecto de nuevo depósito regulador de aguas en la ciudad de Melilla», adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad a causa de la imperiosa urgencia producida por la rotura, en noviembre de 1997, se concedieron 2 prórrogas, que ampliaron el plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2000, justificando la 2.ª de ellas, en la «decisión de variar de fabricantes», lo que retrasó el plazo de ejecución, «como consecuencia del plazo de entrega fijado por los fabricantes seleccionados».

#### III.4.5.1.4 Publicidad de las adjudicaciones

En 16 expedientes de contratación, no se acredita la publicación de la adjudicación del contrato en el BOE. Estos Expedientes corresponden a la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, Dirección General de Costas y Confederación Hidrográfica del Tajo. Como ejemplo, cabe citar el expediente tramitado por la citada confederación, «complementario núm. 1 del proyecto de las obras del depósito regulador de la Etapa de Comenar Viejo (Madrid)», con un importe de 1.695 miles de euros.

En 8 expedientes, no se ha acreditado la publicación de las adjudicaciones en el D.O.C.E.

#### III.4.5.2. Aspectos específicos de los distintos tipos de contratos

##### III.4.5.2.1 Contratos de obras

El Ministerio de Medio Ambiente ha remitido 680 expedientes de contratación de esta naturaleza, con un importe de 2.077.624 miles de euros.

Se ha analizado una muestra de 340 expedientes por un importe de 1.594.211 miles de euros, lo que repre-

senta el 50% del total de contratos remitidos y el 76,73% de su importe.

Como resultado de la fiscalización de las actuaciones preparatorias específicas de los expedientes de contratación de obras, es decir, de la supervisión, aprobación y replanteo previo de los correspondientes proyectos, cabe destacar que los órganos de contratación vienen acreditando de manera formal, tal y como reiteradamente ha puesto de manifiesto este Tribunal en anteriores Informes, el cumplimiento de la obligación de realizar las actuaciones preparatorias de los contratos de obras, previstos en los artículos 122 a 129 TRLCAP.

Sin embargo, en 6 expedientes, tramitados por la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas y la Dirección General de Costas, con un importe de 78.132 miles de euros, los problemas surgidos en la ejecución de las obras demostraron que algunas de aquellas actuaciones preparatorias se habían realizado sin el rigor y precisión exigibles, limitándose los correspondientes responsables a un cumplimiento meramente formal o documental, en detrimento de la eficacia y economía que han de presidir la ejecución de los contratos públicos.

Cabe mencionar el expediente de las obras de «conducción para la reutilización de aguas depuradoras en Las Palmas de Gran Canaria-Norte», como claro exponente de cómo unas actuaciones preparatorias que no van seguidas de inmediato por el expediente de contratación, dan lugar a mayores costes y a retrasos en la ejecución de las obras.

Las actuaciones preparatorias de este contrato se realizaron a comienzos de 1996, pero la adjudicación no tuvo lugar hasta el 16 de diciembre de 1999.

En la comprobación del replanteo, realizada casi cuatro años después del replanteo previo se advierte, por una parte que el proyecto ha quedado parcialmente obsoleto, ya que «no se encuentra adaptado a la instrucción EH-99 de hormigón estructural» y, por otra, que en el tiempo transcurrido se han realizado las obras de las carreteras de «circunvalación a Las Palmas de Gran Canaria, 1.ª fase» y de la «nueva carretera Guía-Galdar-Agaete», así como obras de asfaltados de caminos que exigen la realización de una modificación del proyecto.

La falta de diligencia y rigor en la tramitación ha ocasionado que saliera a licitación un proyecto que ya no se correspondía con la realidad y que vayan a provocarse retrasos y mayores costes derivados de las modificaciones del desfasado proyecto original.

En 27 expedientes de contratación de obras, con un importe de adjudicación de 61.670 miles de euros, no consta la realización de la comprobación del replanteo, preceptiva, conforme al artículo 142 TRLCAP.

En 17 expedientes, con un importe de 76.545 miles de euros, el acta de comprobación de replanteo formulaba observaciones que originaron la suspensión temporal total o parcial de las obras. Así, cabe citar el expediente relativo a las obras del «proyecto de repara-

ción de la presa del Tejo. T.M. El Espinar (Segovia)», con un importe de 1.545 miles de euros, en el que se hizo constar en el acta de comprobación de replanteo la imposibilidad de iniciar la ejecución de las obras, ante la falta de licitación del concurso relativo a la dirección de las obras, por lo que no se disponía de coordinador de seguridad y salud laboral, ni se podían controlar adecuadamente los trabajos, lo que originó un retraso de 7 meses en el inicio de las mencionadas obras. Conviene destacar que este expediente había sido objeto de tramitación urgente.

En 68 expedientes de obras fiscalizados, con un importe de adjudicación de 287.133 miles de euros, los órganos de contratación concedieron 96 prórrogas en los plazos de ejecución.

Este Tribunal, en anteriores Informes, ha puesto de manifiesto la importancia del cumplimiento de los plazos previstos para la ejecución del objeto de los contratos, y de no retrasar la satisfacción de la necesidad pública correspondiente. Asimismo, se ha señalado reiteradamente como origen de estas circunstancias la deficiente preparación de los expedientes de contratación, que además de ineficacia temporal, conlleva normalmente incremento en el coste del contrato.

Así cabe citar el expediente tramitado por la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, para las «obras de la estación depuradora de aguas residuales de Murcia-Este», con un importe de 22.874 miles de euros y un plazo de ejecución de 30 meses. La comprobación del replanteo puso de manifiesto la defectuosa preparación del contrato, ya que en la parcela existía un vertedero que no se había tenido en cuenta, por lo que presentaba «unas características de contaminación muy diferentes de las previstas en el proyecto». Por estas razones hubo de suspenderse el inicio de la ejecución y tramitar un modificado con un importe de 4.568 miles de euros (19,96% del importe del contrato primitivo) y un complementario con un importe de 4.027 miles de euros, teniendo conocimiento este Tribunal de la concesión de al menos 5 prórrogas. Según escrito de la mencionada Dirección General, de 6 de marzo de 2001, «a la fecha de hoy no se ha recepcionado». El contrato, se adjudicó el 28 de abril de 1997, y 13 meses después de lo inicialmente previsto, la necesidad a satisfacer mediante la estación depuradora de aguas residuales no ha podido ser atendida pese al incremento de coste de 8.594 miles de euros.

Posteriormente, en el ejercicio 2001, la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, tramitó un nuevo expediente relativo a la «contratación de consultoría y asistencia definida en la Adenda al proyecto de urgente actuación en la depuradora de aguas residuales de Murcia-Este», adjudicado mediante procedimiento negociado, por un importe de 2.939 miles de euros, cuya tramitación se inició como contrato de obras. La fiscalización desfavorable de la Intervención Delegada al entender que existía una divergencia entre la calificación del contrato y el contenido

concreto de las actuaciones a realizar, y observar que los importes adicionales en concepto de modificados, complementarios y revisiones de precio de la obra principal suponían un 46,31% del importe inicialmente previsto, aconsejaron como más conveniente su tramitación como contrato de consultoría y asistencia.

La naturaleza de un contrato, viene determinada por la prestación objeto del mismo. En consecuencia, este Tribunal requirió al órgano de contratación aclaración relativa al contenido concreto de aquella, que resultó ser «la optimización e investigación durante un plazo de 8 meses del funcionamiento de la EDAR Murcia-Este».

Tramitado posteriormente como contrato de consultoría y asistencia, en un segundo informe de la Intervención Delegada formulado con observaciones, se indica que la adjudicación que se propone a una sociedad del mismo grupo que la principal adjudicataria, podría considerarse como una modificación de las obras ya construidas, lo que en la práctica supondría la modificación de un contrato por encima del 20% y daría lugar a la exigencia de responsabilidades al adjudicatario del contrato de elaboración del proyecto.

A la vista de las observaciones formuladas en el Informe fiscal, la Subdirección General de Presupuestos y Compras solicita aclaración al respecto, que no consta en el expediente, a pesar del requerimiento expreso formulado por este Tribunal.

Se han recibido 92 expedientes de contratación de obras complementarias, con un importe total de adjudicación de 157.411 miles de euros, de los cuales se han fiscalizado 64 que suponen un importe total de 139.855 miles de euros.

Se han recibido asimismo 176 expedientes relativos a modificaciones de contratos de obras, con un importe total de 225.331 miles de euros, de los cuales se han fiscalizado 71, que suponen un importe total de 182.503 miles de euros.

Este Tribunal ha censurado reiteradamente la práctica, irregular y frecuente, de tramitar sucesivamente modificados y obras complementarias, procurando no superar el 20 por ciento de incremento en relación con el precio del contrato en cada uno de los expedientes adicionales, de manera que las modificaciones no constituyan causa potestativa de resolución contractual ni necesiten en su caso cuando el precio primitivo del contrato sea igual o superior a 6.010 miles de euros— tramitación del dictamen del Consejo de Estado, y que las obras complementarias puedan adjudicarse por procedimiento negociado, sin publicidad ni concurrencia, al contratista de la obra principal.

Cabe mencionar el expediente de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, relativo a las «obras complementarias núm. 2 de la Presa del Algar, Valencia».

En la construcción de esta obra el importe del modificado núm. 1 representó el 19,9% del precio inicial. Sumado al importe del modificado núm. 2, representaba el 39,13% del precio inicial, pero este segundo expe-

diente de modificación no se remitió al Consejo de Estado como era preceptivo (artículo 59 TRLCAP) porque las obras se ejecutaron con anterioridad a la tramitación del expediente y «a posteriori» fueron convalidadas por el Consejo de Ministros. De esta manera, una tramitación irregular permitió obviar el preceptivo dictamen del Alto Órgano Consultivo.

Sumados los importes de las 2 obras complementarias, representan también el 19,9 % del precio inicial más el de los reformados.

Las obras de esta presa, que debían terminar en diciembre de 1995, todavía no se habían recepcionado en marzo de 2001, según comunica el órgano de contratación, y el coste inicial previsto de 10.818 miles de euros, se había incrementado en esa fecha en 7.669 miles de euros.

Frecuentemente, como ha puesto de manifiesto este Tribunal en anteriores Informes, las obras accesorias de las definidas en el proyecto inicial no pueden calificarse de obras complementarias, y en consecuencia no resulte adecuada su adjudicación mediante procedimiento negociado sin publicidad al contratista de la obra principal, porque, tras analizar el objeto de estas obras, se observa que la necesidad de ejecutarlas no deriva de circunstancias imprevistas, tal y como exige el artículo 141 d) TRLCAP, sino que la causa de estas obras está en lo incompleto de los proyectos iniciales, que posteriormente se completan con los proyectos complementarios.

Cabe citar como ejemplo el expediente relativo al «proyecto de obras complementarias núm. 1 del de obras de interés general del Campo de Dalías (Almería)», con un importe de 6.437 miles de euros.

El contrato primitivo, adjudicado mediante concurso en 1995, por un importe de 32.076 miles de euros y un plazo de ejecución de 30 meses, fue objeto de modificación en dos ocasiones, en 1998 y 1999, hasta la tramitación en 2000 del mencionado proyecto complementario.

En la justificación del mismo, el órgano de contratación alude a circunstancias imprevistas, que han generado una serie de necesidades nuevas que es conveniente satisfacer, por lo que se propone la incorporación, de obras relativas a desvíos de líneas eléctricas, ejecución de colectores de llegada, mejora de los caminos de acceso, sistema de telecontrol...

No responden estas obras a circunstancias imprevistas, puesto que se refieren a actuaciones habituales y de normal ejecución en este tipo de proyectos, y que evidencian lo incompleto de los proyectos, como reiteradamente ha venido señalando este Tribunal.

#### III.4.5.2.2 Contratos de suministro

Se han recibido 47 contratos de esta naturaleza, con un importe de 33.741 miles de euros, de los cuales se han seleccionado 12 para su fiscalización, con un

importe de 16.628 miles de euros, lo que representa el 25,53% del total y el 49,28% de su importe.

Como reiteradamente ha venido señalando este Tribunal en anteriores Informes, la acreditación de los requisitos de capacidad y solvencia reviste especial importancia en el contrato de suministro, en el que no existe clasificación para los contratistas.

En 5 expedientes, con un importe de 6.232 miles de euros, el pliego de cláusulas particulares no precisa los medios de acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica, ni establece los criterios de valoración de dichos extremos, por lo que se convierten en aspectos de apreciación discrecional por la Mesa de contratación.

Esto sucede en los expedientes tramitados por Parques Nacionales, como el relativo al «suministro de vestuario para el personal del organismo autónomo Parques Nacionales», con un importe de 1.683 miles de euros.

#### III.4.5.2.3 Contratos de consultoría, asistencia y servicios

Se han recibido en este Tribunal 539 contratos correspondientes a esta naturaleza, con un importe de 287.792 miles de euros, de los que se han fiscalizado 105, por importe de 158.536 miles de euros, lo que representa el 19,48% del total de contratos remitidos y el 55,09% de su importe.

Las incidencias más destacables como resultado de la fiscalización efectuada, se refieren a aspectos relacionados con los criterios objetivos de adjudicación recogidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Así cabe citar el expediente relativo a la «Asistencia técnica para la gestión de expropiaciones, construcción de servidumbres y ocupaciones temporales de bienes y derechos afectados por las obras de abastecimiento de agua a Torrijos, Fuensalida, la Puebla de Montalbán y su zona de influencia; TTMM varios» tramitado por la Confederación Hidrográfica del Tago, con un importe de 1.581 miles de euros, en el que los criterios de adjudicación se refieren a cuestiones propias de la acreditación de la solvencia.

#### III.4.6 Ministerio de Fomento

El Ministerio de Fomento ha remitido a este Tribunal 1.370 expedientes de contratación, que representan un importe de adjudicación total de 5.321.456 miles de euros.

Los organismos públicos adscritos al Ministerio son los siguientes:

- Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX).
- Centro Nacional de Información Geográfica.

El desglose de estos expedientes por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio fiscalizado es el siguiente:

#### CUADRO NÚM. 24

##### Ministerio de Fomento

Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1998		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	168	284.755	141	143.849	57	109.222	366	537.826
	Concurso	81	1.387.898	43	630.898	84	1.836.318	208	3.855.102
	Negociado	26	49.838	31	53.651	13	24.098	70	127.688
TOTAL OBRAS		275	1.702.578	215	828.598	154	1.969.639	644	4.500.617
CONSULTORIA, ASIST. Y SERV.	Concurso	288	382.231	212	280.203	167	116.880	647	779.084
	Negociado	10	4.867	18	5.999	20	7.912	48	18.719
TOTAL CONSULTORIA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		278	387.098	228	286.202	187	124.792	693	797.812
SUMINISTROS	Concurso	9	3.724	9	6.056	7	9.968	25	19.748
	Negociado	1	177	1	206	6	2.896	8	3.279
TOTAL SUMINISTROS		10	3.901	10	6.263	13	12.864	33	23.028
TOTAL		583	2.093.578	453	1.120.864	354	2.107.074	1.370	5.321.456

En relación al cumplimiento por parte de los órganos de este Departamento y organismos adscritos de la obligación de remitir las correspondientes relaciones certificadas de los contratos suscritos en los ejercicios fiscalizados, se indica que, al momento de redactar este informe,

no cumplieron con esta obligación en todos o, al menos, en alguno de los ejercicios mencionados, los siguientes:

- Dirección General de Carreteras.
- Dirección General de Aviación Civil.
- Secretaría de Estado de Infraestructuras.

Por otra parte, no han remitido al Tribunal de Cuentas 143 expedientes de contratos correspondientes al trienio fiscalizado.

Se ha analizado una muestra de 563 expedientes, con un importe de adjudicación de 4.875.730 miles de

euros, lo que representa el 41,09% del total de expedientes remitidos y el 91,62% de su importe.

El desglose de los expedientes fiscalizados por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio fiscalizado es el siguiente:

CUADRO NÚM. 25

Ministerio de Fomento  
Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	43	186.877	24	67.306	21	83.232	88	337.416
	Concurso	72	1.362.966	35	626.500	57	1.782.137	164	3.771.605
	Negociado	16	47.940	22	51.757	5	20.527	43	120.224
TOTAL OBRAS		131	1.597.785	81	745.563	83	1.885.896	295	4.229.244
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	132	340.966	72	220.916	31	53.896	235	615.782
	Negociado	7	4.341	8	4.679	7	5.003	22	14.023
TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		139	345.310	80	225.595	38	58.900	257	629.805
SUMINISTROS	Concurso	3	1.264	1	3.863	3	9.099	7	14.245
TOTAL SUMINISTROS		3	1.264	1	3.863	7	11.534	11	16.699
TOTAL		273	1.944.359	162	975.041	128	1.956.311	563	4.875.730

Como se indica en el apartado III.4.5, el análisis de los expedientes de contratación del Ministerio de Fomento se ha realizado incluyendo las incidencias detectadas como resultado de la fiscalización efectuada en una parte general relativa a los aspectos comunes de la tramitación de los expedientes de contratación con independencia de su naturaleza, y, separadamente, se han reflejado las incidencias referidas únicamente a aspectos específicos de cada uno de los tipos contractuales.

### III.4.6.1 Aspectos comunes

#### III.4.6.1.1 Modalidades de los expedientes de contratación

En siete contratos, con un importe total de 31.188 miles de euros, se siguió la tramitación urgente prevista en el artículo 71 TRLCAP.

Como la tramitación urgente supone, frente a la ordinaria, la preferencia en el despacho y la reducción de los plazos de publicidad de las licitaciones, de las adjudicaciones y de emisión de informes, la Ley exige para poder acogerse a ella que el expediente contenga «la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación y debidamente motivada».

De estos siete contratos, tres de obras tramitados por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, con un importe conjunto de 17.701 miles de euros, no contienen la debida motivación y se limitan a invocar «razones de interés general y a efectos de reducción de plazos», por razón de los compromisos

adquiridos con otras Administraciones Públicas, sin acreditar en concreto en qué medida esos compromisos son determinantes de la urgencia en la tramitación. Estos contratos son los que tienen por objeto la «rehabilitación para centro cultural del edificio Cid-Paternina (Casa Cuna) en Haro», la «reforma y rehabilitación parcial del antiguo hogar de beneficencia en Logroño», y la «rehabilitación del Teatro Victoria Eugenia en San Sebastián». En el primero de ellos, la razones de urgencia no fueron obstáculo para que se concediera una prórroga de nueve meses en el plazo de ejecución de la obra, «fundamentada en la necesidad de redactar un proyecto modificado que contemple las variaciones precisas para la finalización de dichas obras».

En los tres contratos mencionados en el párrafo anterior, el plazo de inicio de la ejecución ha sido superior a dos meses desde la fecha de adjudicación, circunstancia esta que es causa de resolución del contrato de acuerdo con el artículo 71.2, apartado d) TRLCAP, salvo que el retraso se debiera a causas ajenas a la Administración contratante y al contratista, y así se hiciera constar en la correspondiente resolución motivada. No consta en la documentación remitida resolución motivada alguna en tal sentido.

#### III.4.6.1.2 Tramitación de los expedientes de contratación

##### a) Pliego de cláusulas administrativas particulares.

En dos expedientes, con un importe de 835 miles de euros, no consta que el pliego de cláusulas administrativas

particulares haya sido aprobado por el órgano competente previa o simultáneamente a la aprobación del gasto, y, siempre, antes de la perfección y, en su caso, la licitación del contrato, tal y como exige el artículo 49 TRLCAP. Se trata de los siguientes contratos: de «suministro de veinte equipos receptores portátiles con antena directiva», adjudicado el 1 de septiembre de 1999 por un importe de 524 miles de euros; y de consultoría y asistencia para el «análisis técnico y económico del material rodante de alta velocidad de la línea Madrid-Barcelona-Frontera francesa», adjudicado el 12 de febrero de 2001 por 340 miles de euros.

En 50 expedientes, con un importe total de 492.101 miles de euros, la Abogacía del Estado formuló observaciones a los pliegos de cláusulas administrativas particulares relativas a la necesidad de excluir de los criterios objetivos de adjudicación aquellos que hicieran referencia a la capacidad técnica de la empresa, tales como las relaciones de medios materiales y equipos, idoneidad y solvencia del licitador. Las observaciones formuladas no fueron tomadas en cuenta por el órgano de contratación al aprobar los pliegos correspondientes sin que en el acto de aprobación se motivara el criterio distinto al del Servicio Jurídico, infringiéndose, por tanto, el artículo 54.1 c) LRJPAC, que exige que sean motivados, con sucinta referencia a hechos y funda-

mentos de derecho, los actos que se separen del dictamen de órganos consultivos.

##### b) Pliego de prescripciones técnicas.

En cinco expedientes, por un importe de adjudicación conjunto de 23.383 miles de euros, los pliegos de prescripciones técnicas no consta la aprobación del órgano de contratación competente, con infracción, por tanto, del artículo 51.1 TRLCAP. Entre estos expedientes, destaca por su importe, el contrato de consultoría y asistencia técnica de «inspección de los proyectos y seguimiento de las obras de la autopista de peaje R-2 de Madrid a Guadalajara y del subtramo de la N-II a la N-I de la circunvalación a Madrid M-50», adjudicado por 18.515 millones de euros con fecha 10 de noviembre de 2000.

### III.4.6.1.3 Procedimientos y formas de adjudicación

La utilización por el Ministerio de Fomento y sus Organismos autónomos de los procedimientos de adjudicación previstos en la Ley ha sido, en los contratos de los ejercicios 1999, 2000 y 2001 recibidos en este Tribunal, la siguiente:

CUADRO NÚM. 26

Ministerio de Fomento

Procedimientos y formas de adjudicación (en miles de euros)

	EJERCICIO	Nº DE CONTRATOS	IMPORTE
SUBASTA	Ejercicio 99	168	284.755
	Ejercicio 00	141	143.649
	Ejercicio 01	57	109.222
CONCURSO	Ejercicio 99	358	1.753.841
	Ejercicio 00	264	917.157
	Ejercicio 01	259	1.982.946
NEGOCIADO	Ejercicio 99	37	54.922
	Ejercicio 00	48	59.856
	Ejercicio 01	39	34.907
TOTALES		1.370	5.321.455

##### a) Aspectos específicos de la subasta.

El Ministerio de Fomento ha remitido a este Tribunal 366 contratos administrativos adjudicados por subasta, todos ellos de obras, con un importe total de adjudicación de 537.826 miles de euros, lo que representa el 10,11% del importe total de adjudicación de los contratos remitidos por el mencionado Ministerio en el período fiscalizado, y el 11,95% del de los contratos de obras.

De los contratos a que se hace referencia en el párrafo anterior, se ha fiscalizado una muestra de 88, cuyos importes de adjudicación suman 337.416 miles de euros, lo que representa el 24,04% del total de contratos

adjudicados por subasta remitidos a este Tribunal por el Ministerio de Fomento y el 62,74% de su importe.

El porcentaje de baja conseguido en los presupuestos de adjudicación en relación con los presupuestos de licitación en los contratos de obras adjudicados mediante subasta fue del 23,13%, significativo de las importantes economías que se consiguen con esta forma de adjudicación.

Como excepción al principio de adjudicación automática al postor que oferte el precio más bajo, establecido en el artículo 74.2 TRLCAP, el artículo 83 TRLCAP prevé el supuesto en que el órgano de contratación con-

sidere fundadamente que la proposición no pueda ser cumplida como consecuencia de bajas desproporcionadas o temerarias. En estos casos, a la vista de las justificaciones de las proposiciones presuntamente temerarias presentadas por los licitadores y de los informes técnicos emitidos por el servicio correspondiente, el órgano de contratación acordará la adjudicación a favor de la proposición con precio más bajo que pueda ser cumplida a satisfacción de la Administración o, en su defecto, al mejor postor no incurso en temeridad.

En las 84 de las 87 subastas de obras tramitadas por la Dirección General de Carreteras que han sido objeto de fiscalización se formularon proposiciones incursas en presunción de temeridad. En 15 de esas subastas, el órgano de contratación consideró suficientes las justificaciones que de sus ofertas hicieron los licitadores afectados por la presunción, mientras que en las 69 restantes no aceptó las justificaciones de las ofertas presuntamente temerarias, y, en consecuencia, adjudicó el contrato respectivo al mejor postor no incurso en baja temeraria.

Como ha señalado este Tribunal en anteriores informes, la ruptura del carácter automático de la adjudicación en la subasta exige, en aras del respeto del principio de transparencia en la adjudicación, que se justifiquen cumplidamente por el órgano de contratación las razones de aceptación o rechazo de las ofertas presuntamente temerarias. En los expedientes de las subastas fiscalizadas de la Dirección General de Carreteras no se incluye una adecuada motivación de la aceptación o el rechazo de dichas ofertas. En los supuestos en que no se aceptan las justificaciones de los licitadores, los denominados «informes propuestas de adjudicación» se limitan a resumir de manera descriptiva los argumentos ofrecidos por los distintos licitadores para justificar sus proposiciones y a concluir que «no ofrecen elementos de juicio suficientes como para determinar que las proposiciones puedan ser cumplidas a satisfacción de la Administración». En los supuestos en que sí se aceptan las justificaciones de los licitadores, la motivación de los «informes propuesta de adjudicación» añade al resumen de los argumentos ofrecidos por los licitadores, su calificación como de «argumentación razonable», a lo que se une, aunque no en todos los casos, referencias concisas al comportamiento del licitador en obras similares, a su implantación en la zona o a la ubicación de los materiales e instalaciones necesarias para la ejecución del contrato respectivo, aspectos estos que son invocados también en las justificaciones de los licitadores en supuestos en que los «informes propuestas de adjudicación» concluyen que no se «ofrecen elementos de juicio suficientes como para determinar que las proposiciones puedan ser cumplidas a satisfacción de la Administración».

#### b) Aspectos específicos del concurso.

El Ministerio de Fomento ha remitido a este Tribunal 880 contratos adjudicados por concurso, con un importe

total de adjudicación de 4.633.945 miles de euros, lo que representa el 87,08% del importe de adjudicación de todos los contratos remitidos. Por tipos de contratos, se han remitido 208 contratos de obras, por un importe de adjudicación de 3.835.102 miles de euros; 25 de suministros, por un importe de adjudicación de 19.749 miles de euros; y 647 de consultoría y asistencia y servicios, por un importe de adjudicación de 779.094 miles de euros. Estos importes representan: el 85,21% del importe de adjudicación de los contratos de obras remitidos, el 85,76% del de los de suministros y el 97,65% del de los contratos de consultoría y asistencia y servicios.

De los contratos a que se hace referencia en el párrafo anterior, se ha fiscalizado una muestra de 406, cuyos importes de adjudicación suman 4.401.663 miles de euros, lo que representa el 41,14% del total de contratos adjudicados por concurso remitidos a este Tribunal por el Ministerio de Fomento y el 94,99% de su importe.

El porcentaje de baja conseguido en los presupuestos de adjudicación en relación con los presupuestos de licitación en los contratos de obras adjudicados mediante concurso fue del 13,18%.

Aunque el artículo 75.2 TRLCAP establece que en los expedientes de contratación deberá justificarse en todo caso la elección del procedimiento y forma de adjudicación, en siete contratos de obra, por un importe de adjudicación de 20.790 miles de euros, no consta la justificación de la elección del concurso como forma de adjudicación y en otros 43, por un importe de 807.871 miles de euros, la justificación consistió en una mera mención de lo dispuesto en el artículo 85 TRLCAP.

En siete expedientes de contratación, tramitados por la Dirección General de Carreteras y adjudicados por un importe total de 169.821 miles de euros, no consta la valoración de las proposiciones de los licitadores y, por tanto, no puede acreditarse la motivación de la resolución de adjudicación del contrato con referencia a los criterios establecidos en el pliego, tal y como establece el artículo 88.2 TRLCAP.

En el concurso para la adjudicación del contrato de obras de rehabilitación de los edificios de «La Herrería» y «Museo Naval» del arsenal de la Armada en El Ferrol, tramitado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, y adjudicado por 3.204 miles de euros, se fundamentó la referida adjudicación en que el adjudicatario era el único licitador y que, por tanto, no procedía realizar una valoración conjunta de la propuesta técnica y de la oferta. Sin embargo, el artículo 88.2 TRLCAP establece que la resolución de adjudicación deberá motivarse en todo caso con referencia a los criterios que figuren en el pliego: la circunstancia de que haya concurrido un único licitador no excluye la valoración de la idoneidad de los aspectos técnicos de la oferta para la ejecución del contrato.

En el expediente del contrato de obras de rehabilitación del «Teatro Serrano» de Gandía, tramitado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el

Urbanismo, y adjudicado por 4.573 miles de euros, la valoración de las ofertas presentadas consistió únicamente en las puntuaciones numéricas otorgadas a cada una de las ofertas por razón de sus aspectos técnicos y económicos, pero sin expresar los motivos que justificaban esas puntuaciones.

En 150 contratos, por un importe de adjudicación 2.328.482 miles de euros, los pliegos establecieron como criterios de adjudicación de los concursos determinadas circunstancias que el TRLCAP considera, sin embargo, como medios de acreditar la solvencia técnica del contratista: relaciones de medios personales o materiales de que dispone la empresa, títulos académicos de los responsables de la ejecución o medios de control de la calidad. La diferenciación entre medios de acreditar la solvencia y criterios de adjudicación de los concursos, establecida en las Directivas europeas, ha permitido que la Comisión europea ponga de manifiesto que los requisitos legalmente establecidos como criterios de admisión de licitadores no pueden ser utilizados como criterios de adjudicación del concurso.

#### c) Aspectos específicos del procedimiento negociado.

El Ministerio de Fomento ha remitido al Tribunal de Cuentas 124 contratos adjudicados por el procedimiento negociado, por un importe total de 149.686 miles de euros. Por tipos de contratos, los expedientes remitidos han sido: 70 de obras, que representan un 2,83% del importe de adjudicación de todos los contratos de obras remitidos; 8 de suministros, cuyo importe de adjudicación representa el 14,24% del total de contratos de suministro remitidos; y 46 de consultoría y asistencia y servicios, por un importe de adjudicación igual al 2,35% de todos los contratos remitidos pertenecientes a esta modalidad.

De los contratos a que hace referencia el párrafo anterior, se ha fiscalizado una muestra de 69, cuyos importes de adjudicación suman 136.681 miles de euros, lo que representa el 91,31% del total de contratos adjudicados por el procedimiento negociado remitidos a este Tribunal.

En 39 contratos fiscalizados los órganos de contratación utilizaron el procedimiento negociado por tratarse de prestaciones complementarias de otros celebrados con anterioridad. Todos ellos son contratos de obras que se analizan en el apartado III.4.6.2.1. de este Informe.

#### III.4.6.1.4 Publicidad de las licitaciones

En todos los expedientes de contratación del Ministerio de Fomento que han sido fiscalizados se ha cumplido con el requisito de publicidad de las licitaciones en el Boletín Oficial del Estado establecido en el artículo 78 TRLCAP. Sin embargo, en cinco expedientes (dos tramitados por la Dirección General de Avia-

ción Civil y tres por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo) por un importe total de adjudicación de 12.176 miles de euros, no consta que se haya cumplido el trámite de dar publicidad a la convocatoria en el Diario Oficial de las Comunidades europeas.

#### III.4.6.1.5 Publicidad de las adjudicaciones

En 17 expedientes de contratación, con un importe de 1.634.395 miles de euros, no se acredita la publicación de la adjudicación del contrato respectivo en el BOE. Entre los mencionados expedientes destaca el contrato de ejecución de obras de «mejora de pavimentación de la Carretera N-IV, Autovía de Andalucía, puntos kilométricos 11,9 al 36,7», tramitado por la Dirección General de Carreteras y adjudicado por un importe de 22.275 miles de euros.

En otros 17 expedientes, con un importe total de adjudicación conjunto de 53.764 miles de euros, no consta la publicación de las respectivas adjudicaciones en el DOCE. Ejemplo de ello son el contrato de asistencia técnica para la realización de los trabajos de campo y tratamiento de la información de la encuesta permanente del transporte de mercancías por carretera correspondiente al período 1999-2000, adjudicado por un importe de 1.178 miles de euros y cuya tramitación correspondió a la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria, y el contrato de ejecución de obras de rehabilitación y reforma parcial del Antiguo Hogar de Beneficencia de Logroño, tramitado por la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y el Urbanismo y adjudicado por un importe de 8.993 miles de euros.

#### III.4.6.1.6 Garantía

En siete expedientes de contratación, con un importe de adjudicación de 63.979 miles de euros, no consta el resguardo acreditativo de la constitución de la garantía definitiva por parte del adjudicatario, conforme a lo previsto en el artículo 36 TRLCAP. Entre ellos, destaca, por su importe, el contrato de ejecución de obras de «construcción del tramo entre Martín de Yeltes y Ciudad Rodrigo de la Autovía de Castilla, CN-620, de Burgos a Portugal», adjudicado por un importe de 58.687 miles de euros.

#### III.4.6.2 Aspectos específicos de los distintos tipos de contratos

##### III.4.6.2.1 Contratos de obras

El Ministerio de Fomento ha remitido 644 expedientes de contratos de obras, con un importe total de adjudicación de 4.500.617 miles de euros.

Se ha analizado una muestra de 295 expedientes, por un importe de 4.229.244 miles de euros, lo que

representa el 45,80% del total de expedientes de contratos de obra remitidos y el 93,97% de su importe de adjudicación.

En los expedientes de contratación del Ministerio de Fomento ha quedado acreditado el cumplimiento formal de la obligación de realizar las actuaciones preparatorias previstas en los artículos 120 a 129 TRLCAP.

De la información remitida a este Tribunal resulta que los plazos establecidos para la ejecución de los contratos de obras no siempre se han cumplido, lo que ha ocasionado el consiguiente retraso en la satisfacción de la necesidad pública correspondiente.

Este ha sido el caso de 60 contratos de obras fiscalizados, con un importe de adjudicación de 623.697 miles de euros, en que se concedieron un total de 63 prórrogas. Sin embargo, estos datos resultan insuficientes debido al incumplimiento por parte de la Dirección General de Carreteras de la obligación de enviar a este Tribunal la documentación relativa a la ejecución de 81 contratos de obras pese al requerimiento expreso que se le formuló en tal sentido.

El retraso en la ejecución se debe, en ocasiones, a una inadecuada coordinación en el cumplimiento de los trámites legales. Este es el caso del contrato de ejecución de obras de «ampliación de las calzadas existentes de la Autovía A-3 con sección de tres carriles y prolongación de las vías de servicio entre los puntos kilométricos 7,500 y 10,500». Este contrato se adjudicó el 21 de octubre de 1999 en 8.895 miles de euros. El período de ejecución inicialmente previsto fue objeto de una primera prórroga el 7 de junio de 2001 como consecuencia de la suspensión temporal acordada «hasta que se lleve a cabo el nombramiento de un Coordinador de Seguridad y Salud». El 12 de diciembre de 2000 se acordó una segunda prórroga hasta el 15 de abril de 2002. Según certificado del Ingeniero Director de las obras, éstas se encontraban en fecha 28 de febrero de 2001 suspendidas temporal y totalmente «en espera de que se disponga de asistencia técnica que permita nombrar un Coordinador de Seguridad y Salud».

El contrato de ejecución de las obras de «mejora de pavimentación. Carretera N-IV, Autovía de Andalucía, puntos kilométricos 11,9 al 36,7» ha presentado siguientes incidencias en su tramitación:

El 11 de diciembre de 1998 se acordó el inicio del expediente para la contratación de las obras y se estableció como procedimiento de adjudicación el concurso abierto con admisión de variantes a presentar por los licitadores.

Durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, el Congreso de los Diputados aprobó con fecha 5 de octubre de 1999 una proposición no de Ley por la que se instaba al Gobierno de la Nación para que se adjudicaran, entre otras, las obras objeto del contrato en un plazo máximo de dos meses.

El 20 de octubre de 1999 la Intervención Delegada informó desfavorablemente la propuesta de adjudica-

ción formulada por la Mesa de Contratación, porque el importe de la proposición económica seleccionada, 21.479 miles de euros, era superior al presupuesto de licitación estimado, fijado en 20.434 miles de euros.

A la vista del informe del Interventor, y considerando que el plazo perentorio establecido en la proposición no de ley aprobada por el Congreso era incompatible con la impugnación del informe fiscal, el órgano de contratación acordó el 3 de diciembre de 1999 declarar desierto el concurso e iniciar los trámites de un nuevo expediente de contratación para la adjudicación del contrato por el procedimiento negociado sin publicidad al amparo del artículo 141 c) LCAP, procediendo a estos efectos a cursar invitación para participar a las tres empresas que obtuvieron mayor puntuación total en el concurso declarado desierto. La elección del procedimiento negociado sin publicidad se justificó entendiendo que la proposición no de ley del Congreso había generado una situación de «imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles».

En el nuevo expediente de contratación se estableció un presupuesto de adjudicación por contrata de 24.283 miles de euros, importe superior, por tanto, al de la proposición inicialmente seleccionada en el concurso declarado desierto.

Como proyecto que sirviera para delimitar el objeto del contrato se estableció precisamente el elaborado por la empresa que había sido propuesta inicialmente como adjudicataria por la Mesa de Contratación en el procedimiento precedente. Ello dio lugar a que dicha empresa fuera excluida de la licitación por la Mesa de Contratación con fecha 15 de febrero de 2000, por aplicación del artículo 53.3 LCAP (actual 52.3 TRLCAP).

El contrato fue adjudicado finalmente el 22 de febrero de 2000 a una de las otras dos empresas que habían sido invitadas a participar en el procedimiento por un importe de 22.270 miles de euros, superior en 791 miles de euros a la oferta que había formulado la empresa autora del proyecto.

No se considera conforme con el espíritu del precepto invocado que la Administración utilice en su propio interés un estudio realizado por un ofertante, sin encargo ni autorización previas de éste, y que con base en esta circunstancia se le excluya como posible contratante. Si se atiende al fondo de la cuestión, la libre competencia, que es lo que pretende salvar el artículo mencionado, ha resultado perjudicada, como lo corrobora el incremento de precio con respecto a la oferta excluida.

Se han recibido 57 expedientes de contratación de obras complementarias del Ministerio de Fomento —todos ellos gestionados por la Dirección General de Carreteras—, con un importe total de adjudicación de 437.268 miles de euros, de los cuales se han fiscalizado 39, que suponen 433.154 miles de euros.

Asimismo, se han recibido cinco expedientes de modificación de contratos de obra —tres tramitados

por la Dirección General de la Marina Mercante, uno por la Secretaría General de Comunicaciones y el otro por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo—, por un importe total de adjudicación de 1.764 miles de euros, de los cuales se ha fiscalizado uno, por importe de 529 miles de euros.

Este Tribunal ha censurado reiteradamente la práctica, irregular y frecuente, de tramitar sucesivamente modificados y obras complementarias, procurando no superar el 20 por ciento de incremento en relación con el precio del contrato en cada uno de los expedientes adicionales, de manera que las modificaciones no constituyan causa potestativa de resolución contractual ni requieran en su tramitación —cuando el precio primitivo del contrato sea igual o superior a 6.010 miles de euros— el dictamen del Consejo de Estado, y que las obras complementarias puedan adjudicarse por procedimiento negociado, sin publicidad ni concurrencia, al contratista de la obra principal.

Un ejemplo de la práctica mencionada se observa en las obras de «Duplicación de la calzada en el acceso a La Línea de la Concepción. CN-531. Tramo: La Línea de la Concepción». El contrato para su ejecución se adjudicó mediante concurso el 19 de junio de 1998 por un importe de 3.479 miles de euros. El 1 de diciembre de 1999 se aprobó una modificación del contrato que significó un incremento del 19,67% del primitivo importe de adjudicación. Posteriormente, el 13 de marzo de 2000 se adjudicó la ejecución de obras complementarias por un importe de 692 miles de euros, un 19,90% del importe de adjudicación del contrato principal.

De esta forma se incrementó en un 39,57% el importe de las obras al margen de los principios de publicidad y concurrencia. Los artículos 101 y 141 d) TRLCAP exigen que las modificaciones de contratos y las obras complementarias adjudicadas mediante procedimiento negociado sin publicidad sean debidas a «causas imprevistas» o también, en el caso de las modificaciones, a «necesidades nuevas». Sin embargo, de la documentación aportada a este Tribunal no resulta acreditado que las modificaciones en el contrato y las obras complementarias adjudicadas por el procedimiento negociado sin publicidad —consistentes principalmente en la construcción de tres accesos peatonales a la Playa de Poniente— obedecieran a circunstancias que no pudieran haber sido previstas en el proyecto original.

#### III.4.6.2.2 Contratos de suministros

Se han recibido 33 contratos de suministro, con un importe de adjudicación de 23.028 miles de euros, de los cuales se ha seleccionado una muestra de once para su fiscalización, con un importe de adjudicación de 16.680 miles de euros, que representa un 72,43% del total.

Como ha señalado este Tribunal en anteriores informes, la acreditación de los requisitos de capacidad y solvencia reviste especial importancia en el contrato de suministro, en el que no existe clasificación de los contratistas.

En dos contratos de suministro del Ministerio de Fomento el pliego de condiciones particulares no precisaba los medios de acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica de entre los reseñados por el TRLCAP. Estos expedientes son: el de «suministro de material de escritorio» tramitado por la Subsecretaría del Ministerio de Fomento y adjudicado el 15 de abril de 1999 en 364 miles de euros, y el de «adquisición de un gravímetro portátil de absolutas», tramitado por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y adjudicado con fecha 20 de septiembre de 2001 por 314 miles de euros.

#### III.4.6.2.3 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios

Se han recibido 693 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, con un importe de adjudicación de 797.812 miles de euros, de los que se han fiscalizado 257, con un importe de adjudicación de 629.806 miles de euros, que representa el 78,94% del total remitido.

En cuatro expedientes de contratación fiscalizados, con un importe conjunto de 2.561 miles de euros, no ha sido remitido a este Tribunal el informe exigido por el artículo 203.I LCAP, en el que se debe justificar la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través de contrato. Estos contratos fueron tramitados, dos por la Dirección General de Aviación Civil, uno por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo y uno por la Dirección General de Carreteras. Por su importe, destaca este último, adjudicado el 10 de julio de 1999 por 1.246 miles de euros, y cuyo objeto fue el «control y vigilancia de las obras de la Autovía Alacant-Alcoi y Villena-Ibi. Tramo: Rambiar-Castalla».

En siete expedientes de contratación, por un importe total de adjudicación de 3.837 miles de euros, el documento remitido no justifica debidamente los extremos previstos en el artículo 202.I TRLCAP, limitándose a mencionarlos de forma genérica. Los expedientes mencionados fueron tramitados, cuatro por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, dos por la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria y uno por la Dirección General de la Marina Mercante.

En los expedientes tramitados por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, que suman

un importe de adjudicación de 1.672 miles de euros, se utiliza un informe tipo, que se limita a certificar que «existe una insuficiencia de medios personales y materiales para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato».

En relación con el contrato de consultoría y asistencia técnica para la «redacción del proyecto básico y de ejecución de la Comisaría General de Policía en Canillas-Madrid», tramitado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, se han detectado las siguientes incidencias:

Este contrato se adjudicó por el procedimiento negociado sin publicidad el 29 de diciembre de 2000, por un importe de 310 miles de euros. Su contratación por parte del Ministerio de Fomento, tratándose de un proyecto relativo a obras cuya ejecución era competencia de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, obedecía al cumplimiento de lo establecido en tal sentido en el «Protocolo para el establecimiento de las bases que han de presidir la prestación de asistencia en materia de arquitectura por el Ministerio de Fomento al Ministerio del Interior», suscrito entre estos dos ministerios con fecha 24 de marzo de 1997.

No obstante, el artículo 15.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), establece que la encomienda por un órgano administrativo de la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su competencia a otro órgano de la misma o distinta Administración no supone la cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte a la actividad material encomendada.

Por tanto, si bien el Ministerio del Interior podía válidamente encomendar al Ministerio de Fomento que éste le asistiera en la realización de tareas materiales de redacción de proyectos de obras, la contratación con empresarios particulares de la realización de tales tareas, en cuanto que implicaba dictar actos o resoluciones de carácter jurídico relativos a la tramitación del expediente de contratación y a la adjudicación del contrato, quedaba afectada por la prohibición establecida al efecto en el citado artículo 15.2 LRJPAC.

Por otra parte, en el caso del expediente comentado, la contratación por el Ministerio de Fomento de proyectos relativos a obras que eran competencia del Ministerio del Interior no parece justificada desde el punto de vista del logro de un mayor grado de eficacia administrativa en la satisfacción de las necesidades públicas. Una vez entregado por el contratista el proyecto básico, los órganos competentes del Ministerio del Interior decidieron introducir determinadas modificaciones en el proyecto.

Sin embargo, la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo consideró que tales modificaciones no estaban comprendidas dentro del ámbito de aplicación del mencionado Protocolo, por lo que inició los trámites tendentes a la resolución del contrato.

Como consecuencia de las actuaciones seguidas en ejecución del Protocolo suscrito entre los Ministerios de Fomento y del Interior, la Administración del Estado tuvo que abonar al contratista la parte del precio correspondiente al proyecto básico entregado, por importe de 162 miles de euros. Sin embargo, el proyecto de base entregado no ha podido ser utilizado para la ejecución de las obras correspondientes, debiendo el Ministerio del Interior tramitar uno nuevo que recoja las modificaciones decididas por sus órganos competentes.

Cabe señalar, además, que el contrato tramitado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo infringió el artículo 54.J TRLCAP, al haber sido formalizado el 7 de diciembre de 2000, con anterioridad a la fecha, 29 de diciembre de 2000, en que se dictó la resolución de adjudicación.

#### III.4.7 Ministerios de Economía y Hacienda

Mediante Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los Departamentos ministeriales, las competencias y los órganos del Ministerio de Economía y Hacienda se dividieron entre los dos nuevos Departamentos de Economía y de Hacienda. En los siguientes epígrafes se hará referencia por separado a los contratos adjudicados por el Ministerio de Economía y Hacienda en el ejercicio 1999 y a los adjudicados, respectivamente, por el Ministerio de Economía en los ejercicios 2000 y 2001, y por el Ministerio de Hacienda en estos mismos ejercicios.

Los organismos públicos adscritos al Ministerio son los siguientes:

- Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras (CLEA).
- Comisionado para el Mercado de Tabacos.
- Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC).
- Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA).
- Instituto Nacional de Estadística (INE).
- Instituto para Reestruct. Minería Carbón y Desarrollo Altern. Comarcas Mineras.
- Tribunal de Defensa de la Competencia.
- Instituto de Estudios Fiscales.
- Parque Móvil del Estado.

##### III.4.7.1 Ministerio de Economía y Hacienda. Ejercicio 1999

Se han remitido a este Tribunal 153 contratos celebrados por el Ministerio de Economía y Hacienda en el

año 1999, por un importe total de adjudicación de 241.562 miles de euros.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponde es el siguiente:

CUADRO NÚM. 27

#### Ministerio de Economía y Hacienda

Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	8	9.156	8	9.156
	Concurso	4	13.598	4	13.598
	Negociado	16	25.918	16	25.918
TOTAL OBRAS		28	48.662	28	48.662
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	69	129.864	69	129.864
	Negociado	33	41.598	33	41.598
TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		102	170.252	102	170.252
SUMINISTROS	Concurso	12	10.938	12	10.938
	Negociado	19	11.709	19	11.709
TOTAL SUMINISTROS		31	22.647	31	22.647
TOTAL		163	241.562	163	241.562

En relación al cumplimiento por parte de los Organismos adscritos a este Ministerio de la obligación de remitir las correspondientes relaciones certificadas de los contratos suscritos en los ejercicios fiscalizados, se indica que, al momento de redactar este informe, no cumplieron con esta obligación en todos o, al menos, en alguno de los ejercicios mencionados, los siguientes:

- Comisionado para el Mercado de Tabacos.
- Instituto Nacional de Estadística.

Por otra parte, no han remitido al Tribunal de Cuentas 44 expedientes de contratos correspondientes a los años 1999 y 2000.

Se ha fiscalizado una muestra de 69 contratos, con un importe de total de adjudicación de 194.157 miles de euros, lo que representa el 45% de los contratos remitidos y el 80,37% de su importe.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponde es el siguiente:

CUADRO NÚM. 28

#### Ministerio de Economía y Hacienda

Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	1	5.508	1	5.508
	Concurso	3	13.094	3	13.094
	Negociado	6	24.373	6	24.373
TOTAL OBRAS		10	42.975	10	42.975
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	27	92.089	27	92.089
	Negociado	14	39.814	14	39.814
TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		41	131.893	41	131.893
SUMINISTROS	Concurso	4	8.654	4	8.654
	Negociado	14	10.637	14	10.637
TOTAL SUMINISTROS		18	19.291	18	19.291
TOTAL		69	194.157	69	194.157

De la fiscalización efectuada cabe resaltar las siguientes incidencias:

### III.4.7.1.1 Contratos de obra

El contrato de ejecución de obras de «reestructuración y acondicionamiento de oficinas y garaje en la calle Trafalgar, número 29, de Madrid», tramitado por la Dirección General de Patrimonio del Estado y adjudicado por 2.998 miles de euros, se adjudicó mediante concurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 86 a) LCAP, actualmente, 85 a) TRLCAP, relativo a aquellos contratos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente por la Administración y deban ser aportados por los licitadores. La justificación de la elección de esta forma de adjudicación se limitó a una mera invocación del citado artículo 86 a), sin justificar suficientemente la imposibilidad del establecimiento previo por la Administración del proyecto o presupuesto de la obra.

El contrato de ejecución de las obras de «construcción de un edificio para nueva sede de las Delegaciones de la AEAT y de Economía y Hacienda en Castellón» fue tramitado por la Dirección General de Patrimonio del Estado y adjudicado por un importe de 8.057 miles de euros. El acta de replanteo del proyecto había certificado la total viabilidad de éste y la disponibilidad del inmueble. Sin embargo, las incidencias producidas posteriormente demuestran que el replanteo previo no se había efectuado con el rigor necesario, al no detectar los obstáculos existentes para la normal ejecución de las obras.

En el acta de comprobación del replanteo la empresa adjudicataria hizo constar que en el solar «existen unas edificaciones que ocupan gran parte de su superficie siendo imprescindible su demolición previamente al inicio de los trabajos contratados»; también que, «además, el solar se encuentra afectado por servidumbres de diversas compañías suministradoras, así como instalaciones del Ayuntamiento, siendo imprescindible su

retirada»; termina afirmando que el proyecto no contempla estos «condicionantes». Estas circunstancias originaron la suspensión temporal total de las obras y la reclamación por el contratista del abono de los trabajos adicionales para dejar expedito el terreno.

Por otra parte, en relación con el contrato mencionado en los dos párrafos anteriores, no se ha remitido a este Tribunal la acreditación de la publicación de la resolución de adjudicación en el DOCE, a pesar del requerimiento expreso formulado en tal sentido.

### III.4.7.1.2 Contratos de suministro

En cuatro expedientes, tramitados por la Dirección General de Patrimonio, por un importe conjunto de 2.490 miles de euros no consta que el pliego de cláusulas administrativas particulares haya sido aprobado por el órgano competente previa o simultáneamente a la aprobación del gasto, y, siempre, antes de la perfección y, en su caso, la licitación del contrato, tal y como exige el artículo 49 TRLCAP.

En tres de los expedientes mencionados en el párrafo anterior, así como en otro tramitado por el Parque Móvil Ministerial, tampoco se acredita la aprobación de los pliegos de prescripciones técnicas por el órgano competente con anterioridad a la autorización del gasto, con infracción, por tanto, del artículo 52.2 LCAP, actual 51.1 TRLCAP.

### III.4.7.2 Ministerio de Economía. Ejercicios 2000 y 2001

Se han remitido a este Tribunal 93 contratos celebrados por el Ministerio de Economía correspondientes a los ejercicios 2000 y 2001, por un importe total de adjudicación de 97.859 miles de euros.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponde es el siguiente:

#### CUADRO NÚM. 29

##### Ministerio de Economía

Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	5	12.773	2	1.940	7	14.714
	Concurso	1	189	-	-	1	189
TOTAL OBRAS		6	12.962	2	1.940	8	14.903
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	13	6.772	31	45.198	44	51.970
	Negociado	10	3.207	12	19.912	22	23.209
TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		23	10.009	43	65.110	66	75.119
SUMINISTROS	Concurso	3	712	5	2.546	8	3.258
	Negociado	1	184	4	868	5	1.052
TOTAL SUMINISTROS		4	896	9	3.414	13	4.308
TOTAL		33	23.928	60	73.931	93	97.859

Por otra parte, no han remitido al Tribunal de Cuentas 13 expedientes de contratos correspondientes al año 2001.

Se ha fiscalizado una muestra de 30 contratos, con un importe de total de adjudicación de 75.222 miles de

euros, lo que representa el 32,26% de los contratos remitidos y el 76,87% de su importe.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponde es el siguiente:

#### CUADRO NÚM. 30

##### Ministerio de Economía

Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	3	11.040	-	-	3	11.040
	TOTAL OBRAS		3	11.040	4	2.873	7
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	3	3.628	10	37.070	13	40.698
	Negociado	5	2.311	5	18.400	10	20.711
TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		8	5.939	15	55.470	23	61.409
TOTAL		11	16.879	19	58.342	30	75.222

De la fiscalización efectuada cabe resaltar las siguientes incidencias:

### III.4.7.2.1 Contratos de obra

El Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) adjudicó el 21 de junio de 2000 por un importe de 2.634 miles de euros el contrato para la «ampliación y reforma del Parador de Turismo de Alcañiz». El 21 de junio de 2001 fue objeto de una modificación por importe de 514 miles de euros (19,53% del importe por el que se adjudicó el contrato inicial), que se justificó en el expediente por razón de nuevas necesidades decididas con posterioridad a la elaboración del proyecto primitivo, como consecuencia de la solicitud de «Paradores de Turismo de España, S.A.» de fecha 5 de octubre de 2000, a efectos de adaptar y mejorar la funcionalidad del establecimiento una vez ampliado a las nuevas necesidades de explotación mencionadas.

No obstante, la justificación contenida en el expediente no acredita suficientemente que las necesidades de explotación a satisfacer con la modificación contractual no existieran ya al tiempo de la elaboración del proyecto original, aprobado con fecha 3 de abril de 2000, dado que la modificación tuvo por finalidad integrar en el proyecto la apreciación de las necesidades de explotación que «Paradores de Turismo de España, S.A.», entidad encargada de la explotación del Parador, manifestó una vez aprobado el proyecto inicial, sin que haya constancia de que las circunstancias determinantes de tales necesidades hayan variado después de la elaboración y aprobación del proyecto primitivo. La modificación del contrato no hubiera sido necesaria si el criterio de «Paradores de Turismo de España, S.A.» se hubiera tenido ya en cuenta en el momento de la redacción del proyecto inicial.

En relación con el mismo contrato de ampliación y reforma del Parador de Turismo de Alcañiz, se adjudicó en el ejercicio 2001 otro de obras complementarias por

un importe de 489 miles de euros (18,50% del principal) mediante procedimiento negociado sin publicidad al amparo del artículo 141. d) TRLCAP, que exige como requisito para la utilización de este procedimiento, entre otros, que se trate de obras de necesaria ejecución «como consecuencia de circunstancias imprevistas». Sin embargo, en el expediente no se acredita que las obras complementarias adjudicadas fueran consecuencia de circunstancias que no pudieran haber sido previstas al tiempo de la elaboración del proyecto del contrato principal.

La tramitación sucesiva de la modificación contractual y del contrato de obras complementarias a que se ha hecho referencia ha significado que el importe adjudicado inicialmente se haya incrementado en un 38,03 %, al margen de los principios de concurrencia y publicidad.

Por otra parte, se ha omitido la publicación en el BOE de la adjudicación del contrato de obras complementarias. Esta omisión se produjo, según escrito remitido a este Tribunal por el Director y Vicepresidente del Organismo con fecha 25 de noviembre de 2002, «por error interpretativo del procedimiento de adjudicación negociado sin publicidad».

### III.4.7.2.2 Contratos de consultoría y asistencia técnica y de servicios

La Secretaría de Estado de Economía, de Energía y de la Pequeña y Mediana Empresa, tramitó con carácter urgente conforme al artículo 71 TRLCAP un contrato para la realización de la «campana de publicidad tradicional de la Deuda del Estado», que se adjudicó el 27 de junio de 2001 por un importe de 7.670 miles de euros. El citado artículo 71 TRLCAP exige que en el expediente se contenga la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación y debidamente motivada. La declaración de urgencia suscrita por el órgano de contratación con fecha 27 de marzo de 2001 se fundamentó en la necesidad de dar continuidad a la publicidad de la

Deuda pública y en el interés público en que «no existan posibles cortes en la generación de dicha información y pueda estar adjudicado el concurso a la financiación del actualmente contratado». Sin embargo, una mayor antelación en el inicio de la tramitación hubiera hecho innecesaria la utilización del procedimiento de urgencia.

En el contrato de «servicio de recepción, almacenamiento y destrucción de labores de tabaco aprehendidas» adjudicado por un importe de 1.202 miles de euros por el organismo autónomo Comisionado para el Mercado de Tabacos, no consta la aprobación por el órgano competente de los pliegos de condiciones administrativas particulares y de prescripciones técnicas, con infracción, por tanto, de los artículos 49 y 51.1 TRLCAP.

En la documentación relativa a los contratos para la realización de la «campana de divulgación del censo de población y viviendas 2001» y para el «almacenamiento y transporte del material necesario para realización de los censos de población y viviendas 2001», adjudicados por el Instituto Nacional de Estadística por importe de 5.989 miles de euros y 1.156 miles de euros, respectivamente, no consta, a pesar del requerimiento expreso formulado al efecto por este Tribunal, el informe previo del servicio jurídico relativo al pliego de condiciones administrativas particulares, exigido por el artículo 49.4 TRLCAP.

En otros dos contratos también tramitados por el Instituto Nacional de Estadística, cuyo objeto era la realización de los «servicios de carácter informático para la operación, gestión y control de un sistema de producción para la captura y depuración de la documentación del censo de población y vivienda 2001», así como la prestación de los «servicios informáticos para la implementación y gestión de un sistema telemático que permita la cumplimentación vía Internet del censo de población y viviendas 2001», adjudicados por importe de 4.507 miles de euros y 2.231 miles de euros, respectivamente, el órgano de contratación no tomó en consideración al aprobar los pliegos de cláusulas admini-

nistrativas particulares las observaciones formuladas al respecto por el servicio jurídico en relación con diversas cuestiones, entre ellas, la inclusión como criterio de adjudicación de la cualificación técnica del personal, a que también se hará referencia en este mismo epígrafe.

En el acto de aprobación no se motivó el criterio distinto al del Servicio Jurídico respecto a las observaciones formuladas por éste, infringiéndose, por tanto, el artículo 54.1 c) LRJPAC, que exige que sean motivados, con sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho, los actos que se separen del dictamen de órganos consultivos.

En siete contratos, tres de ellos tramitados por TURESPAÑA y cuatro por el Instituto Nacional de Estadística, por un importe de adjudicación conjunto de 16.413 miles de euros, los pliegos establecieron como criterios de adjudicación de los concursos determinadas circunstancias que el TRLCAP considera, sin embargo, como medios de acreditar la solvencia técnica del contratista: experiencia de los licitadores, cualificación técnica de su personal, relaciones de medios personales o materiales de que dispone la empresa. La diferenciación entre medios de acreditar la solvencia y criterios de adjudicación de los concursos, establecida en las Directivas europeas, ha permitido que la Comisión europea ponga de manifiesto que los requisitos legalmente establecidos como criterios de admisión de licitadores no pueden ser utilizados como criterios de adjudicación del concurso.

#### III.4.7.3 Ministerio de Hacienda. Ejercicios 2000 y 2001

Se han remitido a este Tribunal 197 contratos celebrados por el Ministerio de Hacienda correspondientes a los ejercicios 2000 y 2001, por un importe total de adjudicación de 237.288 miles de euros.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponde es el siguiente:

#### CUADRO NÚM. 31

##### Ministerio de Hacienda

Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	4	4.336	3	3.173	7	7.510
	Negociado	5	3.755	4	10.274	9	14.029
TOTAL OBRAS		9	8.091	7	13.447	16	21.539
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	37	53.983	48	118.522	85	172.484
	Negociado	25	4.968	31	4.917	56	9.885
TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		62	58.951	79	123.339	141	182.289
SUMINISTROS	Concurso	9	4.408	9	8.152	18	12.560
	Negociado	10	7.098	12	13.802	22	20.900
TOTAL SUMINISTROS		19	11.506	21	21.954	40	33.460
TOTAL		90	78.548	107	158.740	197	237.288

Por otra parte, no han remitido al Tribunal de Cuentas 14 expedientes de contratos correspondientes al año 2001.

Se ha fiscalizado una muestra de 54 contratos, con un importe de total de adjudicación de 198.715 miles

de euros, lo que representa el 27,41% de los contratos remitidos y el 33,74% de su importe.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponde es el siguiente:

#### CUADRO NÚM. 32

##### Ministerio de Hacienda

Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Negociado	2	3.052	4	10.274	6	13.326
TOTAL OBRAS		2	3.052	4	10.274	6	13.326
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	10	45.548	12	106.061	22	151.607
	Negociado	5	3.737	4	2.620	9	6.357
TOTAL CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS		15	49.285	16	108.681	31	157.964
SUMINISTROS	Concurso	3	2.584	2	6.125	5	8.709
	Negociado	6	6.250	6	12.486	12	18.736
TOTAL SUMINISTROS		9	8.834	8	18.591	17	27.425
TOTAL		26	61.176	28	137.546	54	198.715

De la fiscalización efectuada cabe resaltar las siguientes incidencias:

#### III.4.7.3.1 Contratos de obra

El contrato para el «acondicionamiento del edificio sito en la calle Mesones número 26 de Granada para servicios de la Delegación de Economía y Hacienda» fue adjudicado mediante subasta por la Subsecretaría del Departamento el 7 de junio de 2000 por un importe de 1.222 miles de euros. El órgano de contratación instó con un año de antelación la obtención de la licencia municipal de obras. Sin embargo, esta antelación no resultó suficiente, ya que en el acta de la comprobación del replanteo, suscrita el 4 de septiembre de 2000, se acordó la suspensión del inicio de aquellas, al no haberse concedido a esa fecha la referida licencia.

La suspensión del inicio de la ejecución, al prolongarse durante más de seis meses, dio lugar, de acuerdo con los artículos 149 b) y 150.2 TRLCAP, a la resolución del contrato a petición del adjudicatario y al reconocimiento del derecho de éste a percibir la indemnización del 3% del precio de adjudicación prevista en el artículo 150.3 TRLCAP. El 22 de noviembre de 2001 se adjudicó de nuevo el contrato por 1.305 miles de euros al siguiente licitador que prestó su conformidad en llevar a cabo la ejecución, al amparo de lo dispuesto en el artículo 84 TRLCAP.

#### III.4.7.3.2 Contratos de suministro

En el contrato de suministro de «dos vehículos marca AUDI modelo A8 4.2 Quattro Security largo

blindado», tramitado por la Dirección General de Patrimonio del Estado y adjudicado por un importe de 553 miles de euros, no consta la aprobación por el órgano competente de los pliegos de condiciones administrativas particulares previa o simultáneamente a la autorización del gasto, con infracción, por tanto, del artículo 49.2 TRLCAP.

#### III.4.7.3.3 Contratos de consultoría y asistencia técnica y de servicios

En ocho contratos tramitados por la Junta de Contratación del Ministerio, por un importe total de 54.264 miles de euros, se siguió la tramitación urgente prevista en el artículo 71 TRLCAP.

Como la tramitación urgente supone, frente a la ordinaria, la preferencia en el despacho y la reducción de los plazos de publicidad de las licitaciones, de las adjudicaciones y de emisión de informes, la Ley exige para poder acogerse a ella que el expediente contenga «la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación y debidamente motivada».

Sin embargo, en tres de los contratos mencionados, relativos a la realización del «trabajo de campo de estadística del estudio sobre los movimientos turísticos españoles 2000/2001», a la «campana de marketing directo de la Deuda del Estado» y a la «contratación del medio televisión, durante los meses de noviembre y diciembre de 2001, de las campañas publicitarias de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera», adjudicados por un importe total de 9.155 miles de euros, la declaración de urgencia no acredita debida-

mente los motivos que, en su caso, impidieron iniciar la tramitación del expediente con una mayor antelación, que hubiera hecho innecesario calificarlo de urgente <sup>11</sup>.

Así, en el último de los contratos citados se motiva la tramitación urgente en que «será durante el cuarto trimestre cuando más se necesitará de la información sobre el euro ante su implantación el 1 de enero de 2002». Sin embargo, la necesidad de la campaña de publicidad era previsible, al menos, desde el 1 de enero de 1999, fecha en que entró en vigor la Ley 46/1998, de 17 diciembre, sobre introducción del euro.

#### III.4.8 Ministerio de Administraciones Públicas (MAP)

Al Ministerio de Administraciones Públicas le corresponde, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 del Real Decreto 1372/2000, de 19 de julio, por el que se desarrolla su estructura orgánica básica, la preparación y ejecución de la política del Gobierno en materia de organización administrativa, régimen

jurídico y retributivo de la Función Pública; las relaciones con las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local, así como la cooperación con las mismas, y la coordinación de la Administración General del Estado en todo el territorio nacional.

Como organismos públicos adscritos al Ministerio, figuran el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE). Los resultados de la fiscalización de la contratación de este último organismo se exponen de modo diferenciado dentro de este Ministerio.

El total de expedientes de contratación del Ministerio correspondientes al período 1999/2001 remitidos a este Tribunal ha sido de 21, por un importe total de adjudicación de 13.776 miles de euros.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponde es el siguiente:

CUADRO NÚM. 33

#### Ministerio de Administraciones Públicas

Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	2	2.662	2	4.209	-	-	4	6.871
	Negociado	-	-	1	299	-	-	1	299
TOTAL OBRAS		2	2.662	3	4.508	-	-	5	7.170
CONSULTORIA, ASIST. Y SERV.	Subasta	-	-	1	305	-	-	1	305
	Concurso	5	1.454	3	1.190	1	361	9	3.005
	Negociado	2	1.311	3	1.085	-	-	5	2.376
TOTAL CONSULT, ASIST Y SERV		7	2.765	7	2.580	1	361	15	5.686
SUMINISTROS	Negociado	1	920	-	-	-	-	1	920
TOTAL SUMINISTROS		1	920	-	-	-	-	1	920
TOTALES		10	6.347	10	7.088	1	361	21	13.776

Se ha fiscalizado una muestra de 16 contratos, con un importe de total de adjudicación de 12.520 miles de euros, lo que representa el 76,19% de los contratos remitidos y el 90,88% de su importe.

El detalle por naturaleza de contrato, sistema de adjudicación y ejercicio al que corresponde es el siguiente:

CUADRO NÚM. 34

#### Ministerio de Administraciones Públicas

Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	1	2.007	2	4.209	-	-	3	6.216
	Negociado	-	-	1	299	-	-	1	299
TOTAL OBRAS		1	2.007	3	4.508	-	-	4	6.515
CONSULTORIA, ASIST. Y SERV.	Subasta	-	-	1	305	-	-	1	305
	Concurso	2	982	3	1.190	1	361	6	2.513
	Negociado	1	1.202	3	1.085	-	-	4	2.287
TOTAL CONSULT, ASIST Y SERV		3	2.184	7	2.580	1	361	11	5.085
SUMINISTROS	Negociado	1	920	-	-	-	-	1	920
TOTAL SUMINISTROS		1	920	-	-	-	-	1	920
TOTALES		5	5.091	10	7.088	1	361	16	12.520

Los resultados obtenidos de las comprobaciones practicadas sobre los contratos administrativos del MAP son los siguientes:

1. En un contrato referente a la «adaptación al año 2000 de diversos sistemas de información» celebrada por la Subsecretaría mediante concurso público no figura en el expediente el informe técnico en el que se basa la propuesta de adjudicación <sup>12</sup>.

2. En los expedientes remitidos tramitados mediante concurso público por el INAP para atender el servicio de hostelería en el centro de estudios de Peñíscola (Castellón), años 1999 y 2000, no se incluye la explicación de la valoración practicada a las ofertas recibidas, ni documentos básicos como son los acreditativos de encontrarse el adjudicatario al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social, acta de licitación y publicación en el BOE de la adjudicación.

3. De igual manera, el expediente del servicio de limpieza de las sedes del INAP tramitado mediante concurso público tampoco incluye la explicación de la valoración practicada a las ofertas recibidas, ni documentos básicos como son los acreditativos de encontrarse el adjudicatario al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social, acta de licitación y publicación en el BOE de la adjudicación.

4. Todos los órganos de contratación del Ministerio han incumplido en el año 2001 el mandato contenido en el artículo 40.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, al no haber remitido al mismo la preceptiva relación de contratos celebrados. En concreto y para el conjunto

de los tres ejercicios objeto de análisis, el incumplimiento ha alcanzado a los siguientes órganos de contratación:

- La Secretaría de Estado para la Administración Pública, la Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), aunque este último ha remitido algunos contratos, para el conjunto de los tres años.

- La Dirección General de la Función Pública en el año 2000.

- La Subsecretaría en el año 2001, aunque ha remitido el único expediente de contratación recibido correspondiente a dicho año <sup>13,14</sup>.

En consecuencia, se desconoce el alcance de los contratos celebrados en el ámbito del MAP que deberían haberse remitido al Tribunal de Cuentas, impidiendo evaluar el grado de cumplimiento de la normativa vigente.

#### III.4.8.1 Resultados de la fiscalización de la contratación de MUFACE

La Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (en adelante MUFACE) ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización un total de 91 contratos correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 36.624 miles de euros, con el desglose que se detalla en el cuadro núm. 33.

<sup>11</sup> En el trámite de alegaciones, se ha remitido a este Tribunal diversos informes en que se exponen por parte de los órganos gestores que promovieron la contratación las razones determinantes de la urgencia en la tramitación de los expedientes. Sin embargo, estas razones no fueron aducidas en la declaración de urgencia hecha en su día por el órgano de contratación, y que se contenía en el expediente remitido en su día al Tribunal de Cuentas.

<sup>12</sup> Recibido en el trámite de alegaciones.

<sup>13</sup> En el trámite de alegaciones la Subdirección General de Patrimonio Inmobiliario, remite contratos de obras de los ejercicios de 2000 y 2001.

<sup>14</sup> Recibido en el trámite de alegaciones.

CUADRO NÚM. 35

## MUFACE

Contratos recibidos, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
OBRAS	Subasta	5	18	1.245	53
	Proc. negociado	22	81	1.088	47
TOTAL OBRAS		27	99	2.343	60
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Subasta	3	10	1.314	18
	Concurso	6	28	1.973	27
	Proc. negociado	16	82	3.990	55
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		25	90	7.277	20
SUMINISTROS	Proc. negociado	11	100	2.846	100
TOTAL SUMINISTROS		11	12	2.846	8
PRIVADOS	Subasta	3	13	14.583	60
	Concurso	3	13	636	3
	Adjuc. directa	16	75	8.939	37
	TOTAL PRIVADOS		24	25	24.158
TOTALES		91	100	36.624	100

Se ha analizado una muestra de 64 contratos por un importe conjunto de 35.862 miles de euros, lo que representa el 70% de los contratos remitidos y el 98% de su importe, conforme se expone más detalladamente en el cuadro núm. 34.

CUADRO NÚM. 36

## MUFACE

Contratos de seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE RECIBIDOS
OBRAS	Subasta	5	100	1.245	100
	Proc. negociado	4	18	654	80
TOTAL OBRAS		9	93	1.899	81
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Subasta	3	100	1.314	100
	Concurso	7	88	1.798	91
	Proc. negociado	16	89	3.896	98
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		26	93	7.966	96
SUMINISTROS	Proc. negociado	11	100	2.846	100
TOTAL SUMINISTROS		11	100	2.846	100
PRIVADOS	Subasta	3	100	14.583	100
	Concurso	3	100	636	100
	Proc. negociado	12	67	8.932	99
	TOTAL PRIVADOS		18	78	24.111
TOTALES		64	70	35.862	98

## III.4.8.1.1 Incidencias generales en la contratación de MUFACE

En el análisis de los expedientes se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias que han afectado con un alto grado de generalidad a los diferentes tipos de contratos:

— MUFACE no aplicó correctamente la disposición transitoria única de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modificó la LCAP o, en su caso, la disposición transitoria primera del TRLCAP, a aquellos contratos que fueron adjudicados estando vigente ya la nueva normativa y que, consiguientemente, debieron regirse por ella. Por tanto, MUFACE no

planificó adecuadamente la tramitación de estos expedientes de contratación ni efectuó, en función de las fechas previsibles de adjudicación, las necesarias adaptaciones de los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por las dichas Leyes.

— MUFACE no precisó o precisó insuficientemente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los medios de acreditación de la solvencia financiera, económica y técnica de los licitadores, ni precisó tampoco, en función de dichos medios de acreditación, los criterios de selección adaptados a las circunstancias específicas de cada contrato, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 15 de la LCAP y, aún más claramente, en el artículo 15.3 del TRLCAP. Es evidente que los niveles de solvencia necesarios para realizar contratos de distinto importe, duración y grado de complejidad técnica deben ser también distintos, por lo que no es suficiente con establecer los medios para acreditar la solvencia, sino que resulta imprescindible que el órgano de contratación establezca los umbrales mínimos, y razonablemente proporcionados a las circunstancias de cada contrato, que considere necesarios para su ejecución, sin que sea admisible ni la discrecionalidad de la Administración contratante para determinar «a posteriori» si los licitadores son o no solventes para celebrar un contrato ni, por el contrario, que la Administración haga dejación de su responsabilidad de asegurar la solvencia de los licitadores, admitiendo a todas las empresas por el mero hecho de que documenten una solvencia genérica, esté o no ajustada a las circunstancias particulares del contrato. La determinación precisa de los medios de acreditación de la solvencia y de los criterios de selección establecidos en función de ella, resulta necesaria incluso en los contratos de obras y de servicios en los que la clasificación de los contratistas resulta preceptiva, para comprobar la solvencia de aquellos posibles licitadores que se encuentran exentos de acreditar la clasificación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25.2 del TRLCAP.

— En los contratos adjudicados mediante concurso, MUFACE incluyó entre los criterios objetivos de adjudicación determinadas circunstancias de las empresas licitadoras, como la experiencia, los certificados de aseguramiento de la calidad, los medios técnicos, los planes de formación, etc. que aunque así se hubiesen establecido en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares, no eran susceptibles de utilización como tales criterios objetivos de valoración, contraviniéndose lo dispuesto en el artículo 57 de la LCAP o, en su caso, en el artículo 86 del TRLCAP.

Cabe añadir, que el análisis de la contratación de MUFACE ha comprendido la fiscalización de la gestión de los pagos, para comprobar si este Organismo ha cumplido adecuadamente la obligación, establecida en el artículo 100.4 de la LCAP (art. 99.4 del TRLCAP), de abonar el precio de los contratos dentro del plazo de

los dos meses siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato y, si se demorase, la de abonar de oficio al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo, el interés legal del dinero incrementado en 1,5 puntos, de las cantidades adeudadas, sin que se hayan observado deficiencias significativas en esta materia.

## III.4.8.1.2 Contratos de obras de MUFACE

Los 27 contratos de obras celebrados por MUFACE durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, remitidos al Tribunal de Cuentas para su fiscalización, alcanzaron un importe de 2.342,8 miles de euros. El procedimiento empleado para su adjudicación ha sido la subasta en 5 ocasiones, por importe de 1.244,7 miles, un 53% del total, el procedimiento negociado en 20 casos, por importe de 986,7 miles, un 42% del total, mientras que los dos contratos restantes eran modificados que fueron adjudicados a los mismos contratistas de la obra principal, por importe de 111,3 miles, lo que representa un 5% del importe total adjudicado.

Cabe significar que 18 de los 20 contratos de obras adjudicados por procedimiento negociado tuvieron importes inferiores a 30.050 euros y se refirieron a obras de reparación, mientras que en los otros 2 contratos la utilización del procedimiento negociado estuvo motivada en el hecho de haber sido declaradas desiertas sendas subastas realizadas previamente, por lo que la utilización por MUFACE de las distintas formas de adjudicación de los contratos de obras, con prevalencia de la subasta en cuanto al importe total adjudicado, ha estado en consonancia con lo dispuesto en la LCAP y en el TRLCAP.

Se ha analizado una muestra de 9 contratos, de los que 5 fueron adjudicados mediante subasta pública, 2 eran expedientes de modificación de contratos anteriores y los 2 restantes fueron contratos adjudicados mediante procedimiento negociado, al amparo del artículo 141, letra a), de la LCAP, por la falta de existencia de licitadores en el procedimiento abierto convocado previamente. Las principales incidencias detectadas son las siguientes:

— En 2 contratos (expedientes 51/00 y 39/2001) los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares no fueron informados por el Servicio Jurídico, ni se certificó por el órgano de contratación su correspondencia con el pliego-tipo, contraviniéndose con ello lo dispuesto en el artículo 49.4 del TRLCAP.

— En 5 contratos (expedientes 198/1999; 233/1999; 51/2000; 153/2000 y 213/2001) se produjeron retrasos en su iniciación, modificaciones contractuales, suspensiones en la ejecución y prórrogas del plazo de ejecución, motivado todo ello por diversas causas tales como: la falta de la licencia de obras; no encontrarse desocupados los locales en los que debía realizarse la

obra; la necesidad de realizar obras adicionales no contempladas en el proyecto inicial; la necesidad de acompañar la ejecución de obras distintas llevadas a cabo en el mismo inmueble; los retrasos «no imputables al contratista» en la disposición de los materiales necesarios para la obra. En estos 5 contratos en su conjunto se ha constatado la existencia de 18 casos de variación en el plazo de ejecución de la obra, lo que arroja una media superior a 3 incidencias de este tipo por cada obra. De esta forma, resulta acreditada una deficiente preparación de los contratos, tanto en las fases previas de definición de la necesidad y de la redacción y la supervisión de los proyectos, como posteriormente, durante la ejecución de las obras respectivas, deficiencias en la vigilancia e inspección de las obras, calificando como no imputables al contratista retrasos que, además de ser en su mayor parte previsibles, forman parte en todo caso del principio de «riesgo y ventura» que asumen los contratistas, a quienes MUFACE debió imponer las penalidades previstas en el artículo 95.3 del TRLCAP, puesto que no hizo uso de la posibilidad también existente de resolver los contratos.

Ejemplifica concretamente esta deficiencia el contrato para la «reforma y acondicionamiento de local para la ampliación de la Oficina Delegada de MUFACE en la calle Modesto Lafuente, 68, de Madrid», adjudicado en un importe de 313,7 miles de euros, cuyo plazo de ejecución, según el pliego de cláusulas administrativas particulares, era de 4 meses contados a partir de la firma del acta de comprobación del replanteo. Inicialmente la ejecución iba a llevarse a cabo en el ejercicio 2000 y con cargo al presupuesto de ese año se efectuó la autorización y el compromiso de gasto. Debido al retraso en la obtención de la licencia de obras se adoptan dos acuerdos consecutivos para el reajuste de anualidades en diciembre del año 2000. Por el segundo de ellos, el importe íntegro del contrato se autoriza y compromete con cargo al presupuesto del ejercicio 2001. El acta de comprobación de replanteo y de autorización de inicio de la obra se firma el 17 de abril de 2001, por lo que las obras deberían haber terminado el 17 de agosto de 2001. Sin embargo, por acuerdo del órgano de contratación de 18 de julio de 2001 se prorroga por 2 meses el plazo de ejecución de las obras debido a retrasos en el suministro de los elementos de la fachada, sobre los que hubo que hacer pequeñas modificaciones, y a retrasos en las inspecciones de las compañías suministradoras de agua y electricidad, por lo que la ejecución debería finalizar el 16 de octubre de 2001.

Tras esta prórroga, se produjeron todavía tres resoluciones de suspensión temporal parcial de las obras (de 25 días, 45 días y 60 días, respectivamente) en espera de la redacción de un proyecto reformado que debía recoger algunas modificaciones imprevistas surgidas. Finalmente, en diciembre del año 2001 se aprueba también un acuerdo de reajuste de anualidades por el que se traspaasa al ejercicio 2002 parte del importe del contrato. En definitiva, la ejecución de este contrato,

prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares con un plazo de 4 meses, se prolongó durante 23 meses.

— En el contrato cuyo objeto fueron las «obras varias para la adecuación de los Edificios «A» y «B» de los Servicios Centrales de MUFACE a la Ordenanza de Protección de Incendios del Ayuntamiento de Madrid», adjudicado mediante subasta en un importe de 272 miles de euros, durante la tramitación de una modificación contractual, MUFACE no ordenó la suspensión de la ejecución de la obra, por lo que hubiera debido recabar previamente para ello la autorización del Ministro de Administraciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 146.4 de la LCAP, así como el expediente del reformado no concluyó con la correspondiente aprobación del proyecto y del gasto, lo que dio lugar a su vez a la interposición de un reparo suspensivo por parte de la Intervención Delegada y a la tramitación de un expediente de convalidación del gasto por el Consejo de Ministros. Esta convalidación se produjo efectivamente el 1 de septiembre de 2000, retrasando el pago de la certificación correspondiente al mes de abril del año 2000, relativa al último período de ejecución de la obra, hasta el 22 de octubre de 2000.

— Por último, 2 contratos cuyos objetos comunes fueron las obras de acondicionamiento a realizar en viviendas situadas en Irún (Guipúzcoa), MUFACE los adjudicó por procedimiento negociado como consecuencia de haber quedado desiertas las subastas celebradas previamente con el mismo objeto, a pesar de lo cual no se tramitaron nuevos expedientes de gasto para los procedimientos negociados, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 11, letras g) y h), del TRLCAP. En estos procedimientos negociados, en aplicación de lo previsto en el artículo 25.5 del TRLCAP, el órgano de contratación no exigió el requisito de la clasificación de los contratistas, así como tampoco precisó en el pliego de cláusulas administrativas particulares cuales eran los criterios de selección establecidos en función de los medios de acreditación, que debían haber sido elegidos entre los especificados en los artículos 16 a 19 del TRLCAP, y ello a pesar de que en el propio acuerdo de exclusión del requisito de la clasificación se contempló expresamente esta condición.

#### III.4.8.1.3 Contratos de consultoría, asistencia y servicios de MUFACE

MUFACE ha remitido a este Tribunal 29 contratos de consultoría, asistencia y servicios celebrados durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe total de 7.276,3 miles de euros.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante subasta en 3 ocasiones por importe de 1.313,9 miles de euros, un 18% del total, mediante concurso en 8 ocasiones por importe de 1.972,8 miles, un 27% del total, 3 contratos se han adjudicado mediante procedimiento negociado por 1.037,8 miles, un 14% del total, 2

han sido modificaciones de contratos anteriores por importe de 6.926 euros, menos del 1% del total y 13 han sido prórrogas de contratos anteriores por importe de 2.945,2 miles de euros, lo que supone un 40% del total.

Se ha analizado una muestra de 6 contratos, de los que cabe mencionar las siguientes incidencias:

— El contrato celebrado para la prestación del «soporte técnico a los usuarios del sistema de información de la Mutualidad», adjudicado mediante concurso en un importe de 237,7 miles de euros, debió calificarse como contrato de servicios en aplicación de lo dispuesto en el artículo 197.3 de la LCAP y exigirse consiguientemente la preceptiva clasificación de los licitadores en el grupo de clasificación correspondiente de los previstos en el Acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre aplicación de la normativa reguladora de la clasificación de las empresas consultoras y de servicios, publicado mediante Resolución de 17 de mayo de 1991 de la Dirección General de Patrimonio del Estado. Por ello MUFACE, al calificar el contrato como de asistencia técnica y no exigir clasificación a los licitadores, vulneró las normas mencionadas y el artículo 25.1 de la LCAP.

— En el expediente de contratación cuyo objeto, dividido en dos lotes, fue la «prestación de servicio de conserjería en inmuebles del Fondo Especial de MUFACE en Madrid, Barcelona y Bilbao de abril a diciembre de 1999», la adjudicación se produjo el día 12 de abril de 1999 y los contratos se formalizaron, respectivamente, el 22 de abril de 1999 y 23 de abril de 1999. Pese a ello, en los documentos de formalización se estableció, tal y como preveía el pliego de cláusulas administrativas particulares, un plazo de ejecución comprendido entre el día 1 de abril de 1999, anterior a la adjudicación, y el día 31 de diciembre de 1999, efectuándose posteriormente el pago completo de las mensualidades de abril correspondientes a ambos contratos, contravieniéndose con ello lo dispuesto en el artículo 56 de la LCAP.

— En 3 contratos (expedientes 19991547 2/99; 20000785 1/00; 20000787 4/2000), MUFACE no acreditó, pese al requerimiento expreso de este Tribunal, la realización de un acto formal y positivo de recepción o conformidad, llevado a cabo dentro del mes siguiente a la entrega o realización de la totalidad del objeto del contrato, tal y como exige el artículo 111 de la LCAP (artículo 110 del TRLCAP). Este documento no puede ser sustituido por las certificaciones parciales justificativas de los pagos a cuenta realizados durante la ejecución del contrato. En 2 de estos contratos, las certificaciones parciales de conformidad con los servicios prestados no incluyeron la valoración de los concretamente prestados en el período correspondiente, contravieniéndose con ello lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997.

— En 3 contratos (expedientes 19991571 146/99; 20000788 80/00 y 20010868 84/01) no se ha cumplido lo dispuesto en el artículo 111 de la LCAP (artículo 110 TRLCAP). En efecto, en los 2 primeros contratos, la Intervención declinó designar representante en el acto

de la recepción final del contrato por entender que «dada la naturaleza de la prestación no es posible que exista un acto formal de entrega al que debería concurrir el representante de esta Intervención General de la Administración del Estado», por lo que a su juicio, «la comprobación material de la inversión debe sustituirse por una certificación», de acuerdo con lo previsto en el artículo 28.7 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE. En opinión de este Tribunal el criterio de la IGAE no es correcto, por cuanto el artículo 111.2 de la LCAP (110.2 del TRLCAP) en modo alguno excluye los contratos de servicios de que sea realizado un acto formal y positivo de recepción y conformidad con la entrega o realización del objeto del contrato, acto cuya celebración debe ser comunicada a la Intervención, cuando sea preceptivo (contratos de importe superior a 30 miles de euros), para su asistencia potestativa.

En todo caso, asista o no representante del Interventor General de la Administración del Estado, la comprobación de la inversión debe realizarse y acreditarse mediante acta de conformidad o certificación en los términos del Real Decreto 2188/1995. Cabe añadir que lo que la LCAP exige concretamente es un acto formal y positivo, y precisamente por tratarse de un acto formal es posible su realización en todo caso. Sin perjuicio de ello, la materialidad de la inversión siempre debería poder acreditarse, siquiera sea documental y, si se estima conveniente, acordando el Interventor General de la Administración del Estado la realización de las comprobaciones materiales de la inversión durante la ejecución de las obras, la prestación de servicios o la fabricación de bienes adquiridos mediante contratos de suministros, comprobaciones cuyos resultados pueden constituir importantes elementos de juicio en el momento de la recepción final, aunque sin sustituirla en ningún caso.

En el último de los contratos reseñados, a la vista del criterio expresado por la Intervención en los casos anteriores, MUFACE omitió la comunicación a dicha Intervención para su asistencia potestativa al acto de recepción, con lo que, en definitiva, se ha introducido una fisura en la estructura del control interno que afecta a una parte sustancial de la contratación administrativa, cual es fundamentalmente la de los contratos de servicios, que cada vez adquieren mayor importancia dentro del conjunto de la contratación.

— En el expediente cuyo objeto fue la prórroga para el ejercicio 1999 del contrato de «servicios de una entidad financiera colaboradora para la recaudación, gestión y control de las cuotas de los mutualistas que cotizan a MUFACE», que debía entrar en vigor el 1 de enero de 1999, tanto el acuerdo del órgano de contratación como la formalización de la prórroga del contrato para el año 1999 se produjeron en el mes de febrero de dicho año, después de finalizado por tanto el período de vigencia de la prórroga inmediatamente anterior, contravieniéndose con ello lo dispuesto en el artículo 199.1 de la LCAP.

— El contrato celebrado para la prestación del «servicio de vigilancia diurna y nocturna en las instalacio-

nes de los Servicios Centrales de MUFACE en el año 2000», constituyó en la práctica la continuación de un contrato anterior celebrado con la misma empresa adjudicataria (expediente núm. 2/99), vigente en el año 1999 y que además de prorrogable, permitía la revisión de precios con el incremento del IPC. Sin embargo, el contrato no se prorrogó, sino que se celebró un nuevo concurso con un incremento del presupuesto de licitación del 17,5% y del 12,2% en el precio de adjudicación, incrementos muy superiores en todo caso a la variación del IPC. El contrato fue prorrogado para el ejercicio 2001 con un incremento del precio del contrato del 12,65%, basado en el porcentaje de subida establecido por el Convenio Colectivo del sector, de acuerdo con lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, porcentaje muy superior al IPC general.

Cabe añadir que la adjudicación de estos contratos estuvo determinada por la utilización como criterios objetivos de adjudicación de factores determinantes en realidad de la solvencia de los licitadores, en cuya valoración existe un amplio margen de discrecionalidad. Todo ello pone de manifiesto la existencia de una relación contractual de escasa transparencia que acentúa las restricciones a la libre concurrencia que se derivan de los propios Convenios Colectivos del sector, en los que se exige a las empresas la subrogación en las relaciones laborales de anteriores adjudicatarios del mismo contrato y la necesaria repercusión de los incrementos salariales pactados.

En los contratos celebrados en los ejercicios 1999 y 2000, respectivamente, para la prestación del «servicio de conserjería en inmuebles del fondo especial de MUFACE en Madrid, Barcelona y Bilbao», se produjeron modificaciones para que tuviera lugar la prestación del servicio de conserjería en nuevos edificios. A juicio de este Tribunal, las nuevas prestaciones debieron haber sido instrumentadas por MUFACE como contratos independientes, puesto que al constituir su objeto la satisfacción de necesidades similares pero distintas, no debieron

realizarse al amparo del artículo 102 de la LCAP, que regula las modificaciones contractuales.

#### III.4.8.1.4 Contratos de suministros de MUFACE

Se han recibido por este Tribunal de Cuentas 11 contratos de suministros celebrados por MUFACE durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 2.846,1 miles de euros. La selección de los contratistas se ha realizado mediante procedimiento negociado en todas las ocasiones.

Se han analizado los 11 contratos recibidos, todos ellos de adquisición centralizada a través del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado y referidos en su mayor parte a la adquisición de equipos informáticos. En estos contratos MUFACE realizó directamente las peticiones de bienes al Servicio Central de Suministros, de acuerdo con el trámite establecido y sin que deban destacarse incidencias reseñables, sin perjuicio de señalar que, como es criterio de este Tribunal acorde con los principios de concurrencia y de economía, MUFACE podría haber obtenido mejoras, económicas o de otro tipo, mediante la promoción previa de concurrencia competitiva entre las empresas proveedoras de bienes o servicios catalogados por el Servicio Central de Suministros a través del correspondiente concurso de determinación de tipo.

#### III.4.8.1.5 Contratos privados de MUFACE

Los expedientes de este tipo de contratos celebrados por MUFACE y recibidos en el Tribunal de Cuentas para su fiscalización, correspondientes al periodo 1999, 2000 y 2001, han sido un total de 24, por un importe global de 24.158,1 miles de euros. De estos 24 contratos han sido seleccionados y examinados 18 expedientes, por un importe global de 24.110 miles de euros, con el desglose que se expresa en el cuadro núm. 35.

### CUADRO NÚM. 37

#### MUFACE

Contratos privados seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001  
(en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE PRIVADOS RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE PRIVADOS RECIBIDOS
ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES	Subasta	3	16,6	14.583	100
	Adjud. directa	1	5,0	7.165	100
TOTAL ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES		4	21,6	21.748	90,03
ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES	Adjud. directa	2	10,5	432	90
TOTAL ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES		2	10,5	432	1,79
OTROS PRIVADOS	Concurso	9	49,7	636	100
	Adjud. directa	9	50,3	1.294	100
TOTAL OTROS PRIVADOS		12	60,0	1.930	7,99
TOTALES		18	86,6	24.110	99,80

Respecto de los contratos de enajenación de inmuebles cabe señalar que en 3 de ellos, correspondientes a la enajenación de fincas urbanas no arrendadas integrantes del patrimonio inmobiliario de MUFACE, la enajenación se produjo mediante subasta pública, de acuerdo con el Plan de Enajenaciones aprobado por el Consejo General de MUFACE. En el caso restante la enajenación se produjo por adjudicación directa, a través de la Dirección General de Patrimonio del Estado, justificada en el carácter de entidad de Derecho Público del organismo adquirente, de conformidad con lo previsto en el artículo 117 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Patrimonio del Estado.

En cuanto a los contratos de arrendamiento, interesa destacar el contrato de arrendamiento a una entidad bancaria de un local comercial propiedad del Fondo Especial de MUFACE, situado en la plaza de Artos de Barcelona. El arrendamiento fue efectuado mediante adjudicación directa, por la extinción del contrato previo celebrado con la misma entidad, siendo debidamente autorizada la adjudicación por el Ministerio de Administraciones Públicas y fijándose una renta mensual de 1.502 euros, con una duración pactada de 10 años. La continuidad del arrendamiento del local se motiva en que «no obstaculiza una posible enajenación, por comprometerse el arrendatario a su adquisición, que se haría, según el Plan de enajenación aprobado por el Consejo General, a su valor de mercado». Debe señalarse que este compromiso de adquisición por parte del arrendatario en el supuesto de que se acordara la enajenación del inmueble no fue reflejado en el contrato de arrendamiento<sup>15</sup>.

En cuanto a los restantes contratos privados celebrados por MUFACE cabe destacar los 2 contratos celebrados para la contratación en régimen de alquiler de apartamentos para su disfrute por el personal de MUFACE, durante los meses de verano de los años 1999 y 2000, respectivamente, incluidos dentro del Programa de Acción Social de la Entidad. En estos contratos se produjeron las siguientes incidencias:

a) Los contratos debieron calificarse como contratos de servicios (calificación correcta que sí fue aplicada al contrato que, con el mismo objeto, celebró MUFACE en el ejercicio 2001), por tratarse en definitiva de la prestación de servicios de gestión y mediación para el alojamiento y la organización de servicios turísticos propios de agencias de viajes, y exigirse clasificación a los licitadores, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, 197.3 y 25 de la LCAP, en lugar de calificarlos como contratos privados tal y como improcedentemente se hizo y fue puesto de manifiesto por la Intervención Delegada.

<sup>15</sup> MUFACE, en trámite de alegaciones, ha informado que, «de acuerdo con el compromiso del arrendador, aunque no estaba reflejado en el documento contractual, la venta del local por MUFACE ya se ha llevado a efecto, mediante escritura de fecha 6 de mayo de 2003.»

b) Ambos contratos fueron tramitados por el procedimiento de urgencia sin que estuviera suficientemente justificada su existencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 72 de la LCAP, puesto que el Programa de Acción Social de MUFACE ya había sido realizado en anteriores ejercicios y las actuaciones preparatorias de los contratos debieron planificarse con antelación suficiente para permitir su tramitación ordinaria.

c) En el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato correspondiente al año 1999 se estableció como criterio de adjudicación que los apartamentos estuvieran situados en localidades y edificios determinados, lo que a juicio de este Tribunal de Cuentas constituye una restricción improcedente de la concurrencia. Esta deficiencia fue corregida parcialmente en los contratos celebrados en los ejercicios 2000 y 2001.

d) Aunque el 50% del precio del alquiler de los apartamentos de verano es asumido por los beneficiarios, lo cierto es que MUFACE se obligó a abonar directamente a la empresa adjudicataria las aportaciones del personal, previamente descontadas en su nómina, por lo que MUFACE se obliga realmente al pago del importe íntegro del precio del contrato. Por tanto, como observó la Intervención en el trámite de fiscalización limitada previa, debió acreditarse la plena disponibilidad de los recursos necesarios para la total financiación del contrato.

#### III.4.8.1.6 Conciertos de asistencia sanitaria celebrados por MUFACE con entidades públicas y privadas

En los ejercicios 1999, 2000 y 2001 MUFACE ha celebrado o mantenido en vigor numerosos conciertos con Entidades Gestoras de la Seguridad Social, con los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas y con otras entidades públicas y privadas, todos ellos relativos a la asistencia sanitaria o de otro tipo que la Mutualidad presta a sus beneficiarios.

En concreto con entidades públicas, MUFACE ha celebrado los siguientes conciertos o convenios de colaboración vigentes durante el período fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001): a) el Convenio con el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social celebrado el 20 de diciembre de 1985 y actualmente vigente, por el que la Seguridad Social facilitará a los mutualistas de MUFACE asistencia sanitaria por enfermedad profesional y común, por accidente de trabajo y no laboral por y maternidad, incluidas las prestaciones reglamentarias especiales, con el contenido establecido en el Régimen General de la Seguridad Social; b) los Conciertos celebrados con el antiguo INSALUD y con los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, que han tenido por objeto prestar asistencia sanitaria primaria y de urgencia en el ámbito de determinadas zonas rurales en

las que las Entidades privadas concertadas carecen de medios propios o concertados, así como el asesoramiento por el comité asesor del INSALUD (o del Servicio de Salud autonómico correspondiente) para la utilización terapéutica de la hormona del crecimiento por pacientes beneficiarios de MUFACE y el asesoramiento técnico sanitario para la racionalización de la prestación de asistencia sanitaria, gestión de la prestación farmacéutica y ortoprotésica, acreditación de proveedores sanitarios privados y apoyo técnico en la gestión de prestaciones; c) también cabe añadir el Convenio Marco celebrado el 1 de abril de 1998 entre MUFACE y el Instituto de Salud Carlos III para la colaboración científica; d) el Convenio entre MUFACE y el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos fechado el 25 de febrero de 1989, para la ejecución de la prestación farmacéutica a través de las oficinas de farmacia; y, por último, e) el Convenio entre MUFACE y la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre para el suministro a la Mutualidad de talonarios de recetas.

Por lo que se refiere a los conciertos celebrados por MUFACE con distintas entidades privadas, tienen fundamentalmente por objeto la prestación de asistencia sanitaria a los mutualistas con residencia en el territorio nacional. Durante el período fiscalizado estuvieron vigentes de forma sucesiva el Concierto celebrado inicialmente para el año 1997, prorrogado después a los años 1998 y 1999 y el Concierto celebrado para el año 2000, prorrogado a los ejercicios 2001 y 2002. Para su aplicación durante las prórrogas se prevé en el propio Concierto el incremento en los precios pactados según el aumento que experimenten los créditos anuales destinados a la política de sanidad, así como las disponibilidades presupuestarias de MUFACE, con la precisión de que dicho incremento no será nunca inferior a la variación prevista para el Índice de precios al Consumo para el año al que se aplique la correspondiente prórroga. Como dato diferenciador de este Concierto celebrado por MUFACE puede destacarse que los importes establecidos como contraprestación por cada acto de asistencia sanitaria realizado son, aproximadamente un 3,5% más bajos que los establecidos en su Convenio por la Mutualidad General Judicial (MUGEJU) mientras que, por el contrario, las cuotas establecidas por persona y mes son más elevadas.

De estos Conciertos celebrados por MUFACE con entidades privadas para la prestación de asistencia sanitaria a sus mutualistas con residencia en el territorio nacional, debe considerarse separadamente la cuestión de su naturaleza jurídica. El régimen jurídico que se prevé en el clausulado de los Conciertos los excluye de la aplicación de la LCAP, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.1.d) de esta Ley, donde se exceptúan de la propia LCAP aquellos convenios de colaboración que celebre la Administración Pública con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en la citada Ley o en normas administrativas especiales.

Ahora bien, a juicio del Tribunal de Cuentas, estos conciertos debieron regirse por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas puesto que su objeto es precisamente, la gestión de un servicio público, la prestación de la asistencia sanitaria a los mutualistas, tal y como señala la cláusula 5.1.1 del propio Concierto, gestión de servicios públicos que constituye uno de los contratos administrativos típicos o nominados<sup>16</sup>.

#### III.4.9 Ministerio de Asuntos Exteriores (MAEX)

Al Ministerio de Asuntos Exteriores, le corresponde, entre otras, las funciones de planificar, dirigir, ejecutar y evaluar la política exterior del Estado, concertar y potenciar sus relaciones con otros Estados y Organizaciones internacionales, defender los intereses y llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección de los ciudadanos españoles en el exterior.

Como organismos públicos adscritos al Ministerio, figuran la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Instituto Cervantes, si bien este último ha quedado excluido del análisis de la contratación cuyos resultados se exponen a continuación, dado que las competencias fiscalizadoras recaen en el Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales.

Los contratos enviados por el MAEX y recibidos en el Tribunal de Cuentas para su fiscalización, correspondientes al período 1999, 2000 y 2001, han sido un total de 75, por

<sup>16</sup> En trámite de alegaciones, MUFACE fundamenta el régimen excepcional de los conciertos de asistencia sanitaria entre esa Mutualidad y entidades privadas, no en el artículo 3.1 de la LCAP 3.1.d) de la LCAP (o idéntico precepto del TRLCAP), sino en la Orden de 21 de octubre de 1986, del Ministerio para las Administraciones Públicas, vigente en el período al que se refiere esta fiscalización, y, actualmente, en el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, y en el Reglamento General del Mutualismo Administrativo, aprobado por Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo.

Efectivamente, en el artículo 5.2 del citado Texto Refundido se establece que el régimen de los conciertos para la prestación de los servicios de asistencia sanitaria y farmacéutica será el establecido en la propia Ley y sus normas de desarrollo. Sin embargo, el Texto Refundido no contiene más referencia a estos conciertos que la existente en su artículo 17.1., que se limita a establecer que «la asistencia sanitaria se facilitará por MUFACE, bien directamente o por concierto con otras entidades o establecimientos públicos o privados. Estos conciertos se establecerán preferentemente con instituciones de la Seguridad Social».

Es, en cambio, en las normas reglamentarias antes reseñadas —la Orden de 21 de octubre de 1986 y el Reglamento General de Mutualismo Administrativo (artículo 151)— donde, como única excepción al sometimiento general a la legislación de contratos a las Administraciones Públicas, se establece que la prestación de servicios asistenciales por entidades públicas o privadas, cualquiera que sea su importe y la modalidad que revistan, se convendrán de forma directa entre MUFACE y la entidad correspondiente.

Así las cosas, debe aceptarse la alegación de MUFACE respecto del sometimiento a la legalidad formal de su actividad de concertación de la asistencia sanitaria con entidades privadas. Sin embargo, a juicio del Tribunal de Cuentas, el referido artículo 151 del referido Reglamento General de Mutualismo Administrativo, y en concreto su apartado 3, ha excedido los límites de la habilitación genérica para el ejercicio de la potestad reglamentaria que prevé el artículo 5.2 del Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, pues como reglamento ejecutivo de la citada Ley no debió introducir, sin soporte legal expreso, cuestiones esenciales reservadas a la Ley, como puedan ser la derogación singular de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en el artículo 11.1 del TRLCAP, en la regulación sectorial de estos conciertos de asistencia sanitaria celebrados por MUFACE con entidades privadas.

un importe global de 47.557 miles de euros. De estos 75 contratos han sido seleccionados y examinados 49 expedientes, por un importe global de 40.785 miles de euros.

El detalle de los 75 expedientes de contratación de obras, suministros y consultoría, asistencia y servicios

tramitados durante el período 1999/2001 por los órganos de contratación del MAEX, remitidos a este Tribunal y el de los 49 que han sido objeto de fiscalización así como los sistemas de adjudicación utilizados es el que se recoge en los cuadros siguientes:

CUADRO NÚM. 38

#### Ministerio de Asuntos Exteriores

Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Proced. negociado	5	1.262	2	2.428	4	1.509	11	5.199
TOTAL OBRAS		5	1.262	2	2.428	4	1.509	11	5.199
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	8	2.103	7	4.339	2	3.276	17	9.718
	Proced. negociado	6	4.364	6	3.089	4	786	16	8.239
TOTAL CONSULT. ASIST Y SERV		14	6.467	13	7.428	6	4.062	33	17.957
SUMINISTROS	Concurso	3	1.058	4	2.314	1	1.502	8	4.874
	Proced. negociado	13	8.526	-	-	2	998	15	9.526
TOTAL SUMINISTROS		16	9.586	4	2.314	3	2.500	23	14.400
OTROS	Proced. negociado	5	4.952	1	1.635	2	3.414	8	10.001
TOTAL OTROS		5	4.952	1	1.635	2	3.414	8	10.001
TOTALES		40	22.267	20	13.805	15	11.485	75	47.557

CUADRO NÚM. 39

#### Ministerio de Asuntos Exteriores

Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Negociado	1	775	1	2.217	1	-	3	2.992
TOTAL OBRAS		1	775	1	2.217	1	-	3	2.992
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	-	-	7	4.332	1	3.101	8	7.433
	Negociado	4	4.022	6	3.097	-	-	10	7.119
TOTAL CONSULT. ASIST Y SERV		4	4.022	13	7.429	1	3.101	18	14.552
SUMINISTROS	Concurso	1	193	4	2.314	1	806	6	3.313
	Negociado	12	8.233	-	-	2	1.694	14	9.927
TOTAL SUMINISTROS		13	8.426	4	2.314	3	2.500	20	13.240
OTROS	Negociado	5	4.952	1	1.635	2	3.414	8	10.001
TOTAL OTROS		5	4.952	1	1.635	2	3.414	8	10.001
TOTALES		23	18.175	19	13.595	7	9.015	49	40.785

Los órganos de contratación de este Ministerio han sido la Dirección General del Servicio Exterior, a la que corresponde, bajo la dirección del Subsecretario, el ejercicio de las funciones relativas a régimen interior, gestión patrimonial y obras, gestión económica y finan-

ciera y gestión de personal; y la Agencia Española de Cooperación Internacional, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, a la que corresponde contribuir al crecimiento económico y

el progreso social, cultural, institucional y político de los países en vías de desarrollo y, en especial, de los que tienen un ascendente hispano, y fomentar la cooperación cultural y científica de España con los países en vías de desarrollo. La Agencia, como órgano de apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores para la gestión de la política de cooperación internacional al desarrollo, está expresamente facultada para diseñar, coordinar y ejecutar programas y proyectos de cooperación para el desarrollo en el campo económico, así como en los de carácter social, cultural, educativo, científico y técnico.

Además, en el año 1999 han efectuado expedientes de contratación la Secretaría de Estado de Política Exterior, la Oficina de Información Diplomática y la Subsecretaría del Ministerio. De los restantes años se desconoce al no cumplir con la obligación legal de remisión de la relación de contratos celebrados.

La Dirección General del Servicio Exterior ha celebrado, entre otros contratos, los relativos a adquisición y remodelación de inmuebles destinados a representaciones españolas en el Exterior, seguridad, limpieza, seguro de accidentes y de asistencia sanitaria del personal destinado en países sin convenio de asistencia sanitaria con la Seguridad Social, suministro de cifradores, adquisición de pasaportes y de visados Schengen, servicio de recogida, transporte y facturación de valija diplomática y de asistencia técnica de viajes.

La Agencia Española de Cooperación Internacional ha celebrado, entre otros contratos, los relativos a suministro y transporte de ayuda humanitaria de emergencia a diversos países, asistencias técnicas de asesoramiento a varios países, construcción de un centro cultural en el exterior y servicio de asistencia técnica de viajes.

De los resultados de la verificación sobre la contratación administrativa de este Ministerio no resultan incidencias dignas de destacar, salvo en los expedientes de suministro y transporte de ayuda humanitaria de emergencia a diversos países y de asistencias técnicas de asesoramiento a varios países de la Agencia Española de Cooperación Internacional, según se exponen a continuación:

1. Los expedientes de suministro y transporte de ayuda humanitaria de emergencia a diversos países (Cuba, Cabo Verde, Angola, Mauritania, Nicaragua, pueblo Saharaui, Venezuela) que en estos tres años ascienden, conjuntamente, a 11.179 miles de euros, se receptionan en el puerto o aeropuerto español desde el que se envía la ayuda humanitaria, sin que conste si los destinatarios, no concretados en el expediente, reciben dicha ayuda. Únicamente en alguna ocasión figura un telegrama o certificado de la Embajada española del país de destino señalando que se ha recibido la ayuda remitida, sin detallar su contenido ni aplicación final.

Además en estos expedientes no figuran incluidos documentos que justifiquen la ayuda a remitir, ni la

propuesta del objeto del expediente, ni la justificación del adjudicatario concreto elegido<sup>17</sup>.

2. En cuanto a los expedientes de suministros y de asistencias técnicas de asesoramiento a varios países, que ascienden a 1.472 miles de euros, (entre otros sanidad pública de Bulgaria, pymes vinícolas de Rumania, equipamiento médico a militares ucranianos participantes en el desmantelamiento de armamento nuclear en Ucrania), no se definen los objetos concretos de los contratos, ni se justifican las necesidades de las contrataciones. Además, en el expediente de suministro de ayuda a Ucrania consta la recepción en Madrid, sin que figure en el expediente cómo se hace llegar el material a su destino y su recepción final<sup>18</sup>.

3. En los tres años fiscalizados únicamente ha remitido la preceptiva relación certificada de contratos celebrados en el período, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Han incumplido el mandato contenido en el artículo 40.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y no han remitido la preceptiva relación de contratos celebrados los siguientes órganos de contratación:

— La Secretaría de Estado de Asuntos Europeos los años 2000 y 2001<sup>19</sup>.

— La Dirección General de la Oficina de Información Diplomática los años 2000 y 2001<sup>18</sup>.

— La Subsecretaría de Asuntos Exteriores el año 2001.

— La Dirección General del Servicio Exterior el año 2001, aunque ha remitido 7 contratos de dicho año por importe de 6.208 miles de euros.

En consecuencia y respecto de los órganos de contratación del ámbito del MAEX, se desconoce el alcance de los contratos celebrados que deberían haberse remitido al Tribunal de Cuentas, impidiendo evaluar el grado de cumplimiento de la normativa vigente.

#### III.4.10 Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa es el órgano de la Administración General del Estado encargado de la ordenación, coordinación y ejecución de las directrices generales del Gobierno en cuanto se refiere a la política de defensa. (art. 1 del Real Decreto 1.883/1996, de 2 agosto).

Los organismos públicos adscritos al Ministerio son los siguientes:

— Fondo de Explotación de los Servicios de Cría Caballar y Remonta.

<sup>17</sup> En el trámite de alegaciones se remite documentación al respecto.

<sup>18</sup> En el trámite de alegaciones se remite documentación al respecto.

<sup>19</sup> Remitidas en el trámite de alegaciones.

— Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

— Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo.

— Servicio Militar de Construcciones.

— Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Estación Terradas (INTA).

— Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas.

— Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS).

Los resultados del análisis de la contratación suscrita por este último organismo se exponen de manera segregada dentro de los resultados de este Ministerio.

#### CUADRO NÚM. 40

##### Ministerio de Defensa

Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	4	2.276	16	21.712	15	12.436	35	36.426
	Concurso	15	10.215	20	13.383	12	4.997	47	28.595
	Negociado	118	67.339	39	32.852	61	82.930	218	183.221
TOTAL OBRAS		137	79.832	75	68.947	88	100.363	300	248.242
CONSULTORIA, ASIST. Y SERV.	Concurso	78	49.339	71	57.236	76	54.106	225	160.651
	Negociado	203	241.214	190	277.143	243	256.168	636	724.525
TOTAL CONSULT. ASIST Y SERV.		281	290.553	261	334.340	319	280.274	861	885.176
SUMINISTROS	Subasta	5	2.850	8	2.011	6	1.718	19	6.579
	Concurso	200	388.273	171	185.929	140	152.375	511	736.577
	Negociado	490	803.852	387	1.246.651	364	521.121	1.241	2.573.624
TOTAL SUMINISTROS		695	1.204.975	566	1.436.791	510	675.214	1.771	3.316.980
OTROS	Subasta	14	102.339	6	22.032	9	114.048	29	238.419
	Negociado	6	17.558	11	79.659	11	45.839	28	143.056
TOTAL OTROS		20	119.897	17	101.691	20	159.887	57	381.475
TOTALES		1.133	1.895.257	919	1.940.878	937	1.195.736	2.989	4.831.873

El total de expedientes de contratación del Ministerio correspondientes al período 1999/2001 remitidos a este Tribunal así como el de los fiscalizados han sido de 2.989, por un importe de 4.831.873 miles de euros y de 1.449 por importe de 4.195.281 miles, respectivamente.

El detalle de los 2.989 expedientes de contratación de obras, suministros y consultoría, asistencia y servicios y contratos generadores de ingresos tramitados durante el período 1999/2001 por los órganos de contratación del Ministerio de Defensa, remitidos a este Tribunal y el de los 1.449 que han sido objeto de fiscalización, así como los sistemas de adjudicación utilizados es el que se recoge en los cuadros siguientes:

## CUADRO NÚM. 41

## Ministerio de Defensa

Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	1	1.136	6	14.320	-	-	7	15.456
	Concurso	3	5.246	5	5.840	-	-	8	11.086
	Negociado	16	22.268	29	30.932	35	77.216	80	130.416
TOTAL OBRAS		20	28.650	40	51.092	35	77.216	95	156.960
CONSULTORIA, ASIST. Y SERV.	Concurso	31	38.379	17	37.837	14	30.577	62	106.793
	Negociado	165	210.675	114	262.435	130	183.690	349	656.890
TOTAL CONSULT. ASIST Y SERV.		196	249.054	131	300.272	144	214.267	471	763.593
SUMINISTROS	Subasta	3	489	4	1.250	-	-	7	1.739
	Concurso	58	329.525	54	140.407	43	115.601	155	565.533
	Negociado	228	707.437	271	1.224.184	251	497.017	748	2.428.638
TOTAL SUMINISTROS		289	1.037.451	329	1.365.641	294	612.618	912	3.015.890
OTROS	Subasta	-	-	3	19.289	9	114.048	12	133.337
	Negociado	-	-	10	79.662	11	45.839	21	125.501
TOTAL OTROS		-	-	13	98.951	20	159.887	33	258.838
TOTALES		443	1.315.136	513	1.816.156	493	1.063.990	1.449	4.195.281

Los principales órganos de contratación de este Ministerio han sido los que se indican a continuación:

(Datos en unidades y miles de euros)

ORGANISMO	Año 1999		Año 2000		Año 2001		TOTAL	
	Número	IMPORTE	Número	IMPORTE	Número	IMPORTE	Número	IMPORTE
Subsecretaría	18	24.890	22	26.018	18	28.422	58	79.430
DG Armamento y Matr.	53	89.179	54	247.088	58	54.326	165	400.592
D Abastec y Manten. ET	328	677.515	271	352.137	250	299.494	847	1.309.136
D Infraestructura ET	41	12.976	36	42.516	34	48.195	111	103.687
D Sanidad ET	26	10.301	24	9.442	11	4.027	61	23.770
M Apoyo Logístico EA	165	253.732	136	615.469	172	250.593	473	1.119.794
D Aprop y Transp ARM.	90	86.191	70	58.262	3	13.853	163	158.306
D Constr Navales ARM.	67	130.251	41	332.518	45	144.844	153	607.613
INMFAS	23	7.348	30	9.183	34	10.886	87	27.297
INTA	44	22.796	38	20.631	44	33.915	126	77.242
Oficis	280	340.078	197	247.725	268	308.824	745	894.627
TOTAL	1.133	1.695.257	918	1.840.878	937	1.185.738	2.988	4.831.873

Además de todas las contrataciones relativas a acuartelamientos, armamento, municiones, material militar y equipos de defensa, este Ministerio realiza

otras contrataciones de seguros, publicidad, alimentación, vestuario y combustible, con el siguiente detalle:

(Datos en unidades y miles de euros)

CONTRATOS RECIBIDOS	Año 1999	Año 2000	Año 2001
Combustible	50.040	98.848	53.893
Alimentación	40.148	37.221	26.030
Vestuario	184.973	20.795	21.967
Publicidad	11.720	14.124	13.102
Seguros	2.266	1.917	10.012

La tramitación de los expedientes con el detalle y finalidad que se señala en el cuadro anterior se ha realizado conforme a lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, cumpliéndose los principios generales de publicidad y concurrencia, acreditándose que los adjudicatarios se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social y publicándose en los correspondientes BOE y DOCE, en su caso, las respectivas convocatorias y adjudicaciones.

Igualmente debe resaltarse que las contrataciones de armamento en sentido amplio, por sus características específicas, se realizan generalmente mediante procedimiento negociado, ajustándose los expedientes verificados a los requisitos exigidos en los distintos apartados del artículo 182 de TRLCAP que han resultado aplicables según la naturaleza de cada expediente.

Los resultados obtenidos de las comprobaciones practicadas sobre los contratos administrativos del Ministerio de Defensa son los siguientes:

1. En los expedientes de contratación de vestuario y publicidad no se remiten las ofertas presentadas por los adjudicatarios, circunstancia que ha imposibilitado emitir opinión acerca de su adjudicación<sup>20</sup>. Semejante situación se ha producido respecto del contrato de seguro de responsabilidad civil para la sanidad militar en el año 1999.

Los informes técnicos emitidos para valorar las diversas ofertas recibidas son asumidos directamente por los Órganos de contratación.

2. El acuerdo de ejecución del contrato de «seguro colectivo de vida y accidentes del personal de las Fuerzas Armadas para el año 2001» figura rubricado en diciembre sin que exista constancia de la fecha de su firma.

<sup>20</sup> Recibidas en el trámite de alegaciones.

3. El Ministerio de Defensa, durante estos tres años, ha realizado obras tramitadas mediante procedimiento negociado que ha adjudicado al Organismo Servicio Militar de Construcciones por importe de 31.884 miles de euros (año 1999), 23.938 miles de euros (año 2000) y 38.663 miles de euros (año 2001) al amparo del convenio de cooperación suscrito entre dicho Organismo y el Ministerio de Defensa con fecha 30 de abril de 1997.

La tramitación, ajustada a la legislación vigente, presenta como peculiaridad la autorización expresa recogida en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de dichos expedientes, para la subcontratación de las obras, en un porcentaje determinado. No obstante en la obra de «remodelación del edificio de mando en el acuartelamiento San Bernardo de Jaca (Huesca)», por importe de 1.034 miles de euros el porcentaje de subrogación asciende al 85% del presupuesto superando el límite establecido. Este hecho evidencia que el adjudicatario no contaba con medios propios para acometer las obras que le fueron adjudicadas mediante procedimiento negociado.

El Organismo Servicio Militar de Construcciones no ha remitido al Tribunal de Cuentas ninguno de estos expedientes de contratación de los que ha resultado adjudicatario.

#### III.4.10.1 Resultados de la fiscalización de la contratación de ISFAS

El Instituto Social de las Fuerzas Armadas (en adelante ISFAS) ha remitido al Tribunal de Cuentas para su fiscalización 44 contratos celebrados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 29.252 miles de euros, con el desglose que se detalla en el cuadro núm. 36.

CUADRO NÚM. 42

## ISFAS

Contratos recibidos, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
OBRAS	Subasta	5	100	714	100
TOTAL OBRAS		5	11	714	3
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	4	16	1.925	9
	Proc. negociado	21	84	18.371	91
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		25	57	20.296	69
SUMINISTROS	Concurso	1	20	107	18
	Proc. negociado	4	80	490	82
TOTAL SUMINISTROS		5	11	597	2
GEST. SERVICIOS	Concurso	2	22	2.104	28
	Proc. negociado	7	78	5.541	72
TOTAL GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS		9	21	7.645	26
TOTALES		44	100	29.252	100

Se ha analizado una muestra de 34 contratos por importe de 22.798 miles de euros, lo que representa el 77% de los contratos remitidos y el 78% de su importe, conforme se expone más detalladamente, en el cuadro núm. 37.

CUADRO NÚM. 43

## ISFAS

Contratos seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE RECIBIDOS
OBRAS	Subasta	3	60	572	80
TOTAL OBRAS		3	60	572	80
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	4	100	1.925	100
	Proc. negociado	13	62	12.059	66
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		17	68	13.984	69
SUMINISTROS	Concurso	1	100	107	100
	Proc. negociado	4	100	490	100
TOTAL SUMINISTROS		5	100	597	100
GESTIÓN SERVICIOS	Concurso	2	100	2.104	100
	Proc. negociado	7	100	5.541	100
TOTAL GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS		9	100	7.645	100
TOTALES		34	77	22.798	78

## III.4.10.1.1 Incidencias de carácter general

En el análisis de los expedientes se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias que han afectado con un alto grado de generalidad a los distintos tipos de contratos:

--- El ISFAS no precisó o precisó insuficientemente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los medios de acreditación de la solvencia financiera, económica y técnica de los licitadores, ni precisó tampoco, en función de los citados medios de acreditación, los criterios de selección adaptados a las circunstancias específicas de cada contrato, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 15 de la LCAP y, aún más claramente, en el artículo 15.3 del TRLCAP. Es evidente que los niveles de solvencia necesarios para realizar contratos de distinto importe, duración y grado de complejidad técnica deben ser también distintos, por lo que no es suficiente con establecer los medios para acreditar la solvencia, sino que resulta imprescindible que el órgano de contratación establezca los umbrales mínimos, y razonablemente proporcionados a las circunstancias de cada contrato, que considere necesarios para su ejecución, sin que sea admisible ni la discrecionalidad de la Administración contratante para determinar «a posteriori» si los licitadores son o no solventes para celebrar un contrato ni, por el contrario, que la Administración haga dejación de su responsabilidad de asegurar la solvencia de los licitadores, admitiendo a todas las empresas por el mero hecho de que documenten una solvencia genérica, esté o no ajustada a las circunstancias particulares del contrato. La determinación precisa de los medios de acreditación de la solvencia, y de los criterios de selección establecidos en función de ella, resulta necesaria incluso en los contratos de obras y de servicios en los que la clasificación de los contratistas es preceptiva, para comprobar la solvencia de aquellos posibles licitadores exentos de acreditar la clasificación.

--- Asimismo, en los contratos adjudicados mediante concurso, el ISFAS exigió que los licitadores incluyeran información y documentación relativas a determinados aspectos constitutivos de sus proposiciones —evaluables como criterios de adjudicación— en un sobre de apertura previa al acto público de licitación, práctica que es contraria al carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública establecido en artículo 78 de la LCAP (artículo 79 del TRLCAP). A este respecto debe tenerse en cuenta que el carácter secreto de las proposiciones abarca no sólo la oferta económica, sino también todos demás aspectos de las proposiciones susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración previamente establecidos.

Cabe añadir, que el análisis de la contratación del ISFAS ha comprendido la fiscalización de la gestión de los pagos, para comprobar si este Organismo ha cumplido

adecuadamente la obligación, establecida en el artículo 100.4 de la LCAP (artículo 99.4 del TRLCAP), de abonar el precio de los contratos dentro del plazo de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato y, si se demorase, la de abonar de oficio al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo, el interés legal del dinero incrementado en 1,5 puntos, de las cantidades adeudadas, sin que se hayan observado deficiencias significativas en esta materia, con la excepción reseñada en el último apartado del epígrafe III.4.10.1.3.

## III.4.10.1.2 Contratos de obras del ISFAS

Los 5 contratos de obras celebrados por el ISFAS durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, remitidos al Tribunal de Cuentas para su fiscalización, alcanzaron un importe global de 714,4 miles de euros.

El procedimiento seguido para la adjudicación de estos contratos ha sido la subasta en las 5 ocasiones, en consonancia con lo dispuesto en la LCAP y en el TRLCAP.

Se ha analizado una muestra de 3 contratos, por un importe de 572,4 miles de euros, lo que supone el 80% del importe total adjudicado, observándose la siguiente incidencia:

— En el contrato correspondiente a «las obras de adecuación en 3.ª y 2.ª plantas del edificio de la calle Alcalá 120, de Madrid», la recepción de la obra se produjo el día 7 de agosto de 2001, pese a lo cual el día 10 de septiembre de 2001 fue expedida una certificación ordinaria, sin que conste en cambio que haya sido expedida la certificación final de la obra, contraviniendo todo ello lo dispuesto en el artículo 147 del TRLCAP.

## III.4.10.1.3 Contratos de consultoría, asistencia y servicios del ISFAS

El ISFAS ha remitido a este Tribunal un total de 25 contratos de consultoría, asistencia y servicios celebrados durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 20.296,2 miles de euros.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en 4 ocasiones por importe de 1.925,5 miles de euros, un 9% del total, mientras que 21 contratos se han adjudicado mediante procedimiento negociado por importe de 18.370,6 miles, lo que supone el 91% del total.

Se ha analizado una muestra de 17 contratos, por un importe total de 13.983,8 miles de euros, lo que representa un 68% de los contratos recibidos y un 69% de su importe, de los que cabe mencionar las siguientes incidencias:

— En 2 contratos (expedientes A-020/99 y A-015/00) adjudicados mediante concurso fueron tenidos en cuenta factores determinantes de la solvencia técnica de los licitadores, que no eran susceptibles de utili-

zación como tales criterios objetivos de valoración, de acuerdo con lo previsto en los artículos 19 y 87 de la LCAP (artículos 19 y 86 del TRLCAP).

--- En 2 contratos (exptes. A-0040/99 y A-005/00) las garantías definitivas fueron constituidas en la Caja General de Depósitos en fechas posteriores a las de la formalización de los respectivos contratos, contraviniendo por ello el ISFAS lo dispuesto en el artículo 55.2 de la LCAP.

--- En un total de 7 expedientes de prórrogas de contratos anteriores en los que se efectuó simultáneamente la revisión de precios, el ISFAS exigió de los licitadores el reajuste de las garantías definitivas inicialmente constituidas, en contra de lo previsto en el artículo 43 de la LCAP, que únicamente prevé el reajuste de las garantías en caso de que tenga lugar la modificación del contrato. Cabe añadir que el ISFAS no ha mantenido un criterio uniforme en esta materia, puesto que en otros contratos, cuyos precios se revisaron en el mismo período, se excluyó expresamente el reajuste de las garantías definitivas precisamente por considerar que las revisiones de precios no constituyen modificación contractual.

En el contrato para la prestación del «servicio de restaurante-cafetería, habitaciones, lavandería y mantenimiento en la residencia «Jorge Juan» de Alicante», el ISFAS efectuó el pago de los servicios correspondientes a los meses de julio, agosto y septiembre del año 2000 después de que hubiera transcurrido el plazo de 2 meses establecido en el artículo 100.4 de la LCAP. Esta demora en el pago de esas 3 mensualidades estuvo motivada por el retraso en la certificación de los correspondientes servicios parciales, que se produjo conjuntamente con la del mes de septiembre, con el consiguiente perjuicio económico para el contratista y, en su caso, para el propio ISFAS que hubiera podido verse obligado a pagar intereses de demora, tal y como se establece en dicho precepto, lo que no hizo.

#### III.4.10.1.4 Contratos de suministros del ISFAS

Se han recibido en este Tribunal de Cuentas 5 contratos de suministros celebrados por el ISFAS durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 596,5 miles de euros.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en una ocasión, por un importe de 106,7 miles de euros, el 18% del total, y mediante procedimiento negociado en 4 contratos, por un importe de 489,8 miles, lo que representa el 82% del total.

La utilización del procedimiento negociado se ha justificado en un caso por la existencia de un concurso previo declarado desierto, al amparo de lo previsto en el artículo 183, letra a), de la LCAP, mientras que en los otros 3 casos, todos ellos correspondientes a sucesivas contrataciones de derechos de uso y actualización de programas informáticos, se fundamentó en la existen-

cia de un único proveedor posible, al amparo de lo dispuesto en el artículo 183, letra c), de la LCAP (artículo 182, letra c), del TRLCAP).

Se han analizado los 5 contratos, de los que cabe mencionar las siguientes incidencias:

--- En un contrato (S-004/99) adjudicado mediante concurso fueron tenidos en cuenta factores determinantes de la solvencia técnica de los licitadores, como la organización, medios técnicos y humanos para la ejecución del suministro, que no eran susceptibles de utilización como tales criterios objetivos de valoración, de acuerdo con lo previsto en los artículos 18 y 87 de la LCAP.

--- En el contrato celebrado para el suministro de impresos normalizados, definidos en el Manual de Identidad Institucional del ISFAS, cuyo objeto fue el suministro de diferentes tipos de impresos (recetas de farmacia, talonarios de asistencia sanitaria, documentos acreditativos del derecho a asistencia sanitaria e impresos específicos de prestaciones ajenas a los conciertos de asistencia sanitaria), el gasto provocado por cada modelo de impreso se imputó al concepto/subconcepto del presupuesto de gastos del Instituto relativo a la prestación que se documentaba con cada impreso (conceptos/subconceptos 251; 259.99; 484; 481.00; 482.02; 482.03; 483; 485), en lugar de imputarse todos ellos al capítulo 2 del presupuesto de gastos, de acuerdo con su verdadera naturaleza económica.

#### III.4.10.1.5 Contratos de gestión de servicios públicos del ISFAS

Los contratos de esta naturaleza celebrados por el ISFAS durante el período 1999, 2000 y 2001 y recibidos en este Tribunal para su fiscalización han sido 9, por un importe de 7.644,8 miles de euros.

Se han analizado la totalidad de los contratos recibidos, en los que se han observado las siguientes incidencias:

--- En 2 contratos, celebrados para la prestación del servicio de medicina familiar y pediatría a los asegurados y beneficiarios del ISFAS adscritos a la modalidad asistencial D1, en Madrid y en Zaragoza, respectivamente, la utilización del procedimiento negociado no se justifica mediante la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en el artículo 160 de la LCAP, lo que contradice lo dispuesto en el apartado 1 de este último artículo, donde se establece que los contratos de gestión de servicios públicos se adjudicarán ordinariamente por procedimiento abierto o restringido y mediante concurso.

--- En 3 expedientes (G-002/99, G-003/99 y G-008/99) las garantías definitivas de algunos de los lotes en los que se dividieron sus respectivos objetos fueron constituidas en la Caja General de Depósitos en fechas posteriores a las de formalización de los respectivos contratos, contraviniendo con ello el ISFAS lo dispuesto en el artículo 55.2 de la LCAP.

--- En el contrato para la prestación de los «servicios de transporte en ambulancia a los asegurados del ISFAS, por cuenta de la Sanidad Militar», adjudicado mediante concurso en un importe de 2.103,5 miles de euros, un licitador fue excluido porque su oferta se refería de forma «vinculante a las 14 demarcaciones territoriales, sin que pueda ser el presente proyecto objeto de adjudicación parcial de las mismas», es decir, a la totalidad de los lotes en que se dividió el objeto del contrato, decidiendo la Mesa de Contratación no tener en consideración la citada oferta por introducir «una cláusula condicional en su proposición». A juicio de este Tribunal, la citada oferta debió ser admitida y valorada por cuanto la posibilidad de licitar por la totalidad del contrato estaba implícita en la cláusula 6.4 del pliego de cláusulas administrativas particulares, sin que el carácter integrador de esa oferta limitara a su vez al ISFAS en su capacidad para determinar el carácter más ventajoso de esa oferta o de cualquier conjunto de las ofertas parciales presentadas por los restantes licitadores.

#### III.4.10.1.6 Conciertos de asistencia sanitaria celebrados por ISFAS con entidades públicas y privadas

En los ejercicios 1999, 2000 y 2001 el ISFAS ha celebrado o mantenido en vigor numerosos conciertos con Entidades Gestoras de la Seguridad Social, con Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas y con otras entidades públicas y privadas, todos ellos relativos a la asistencia sanitaria o de otro tipo que el Instituto presta a sus beneficiarios.

Dentro de los convenios o conciertos con entidades públicas figura en primer término el Convenio del ISFAS con la Sanidad Militar para la prestación a sus beneficiarios de asistencia médica y quirúrgica en los hospitales militares. De acuerdo con este Convenio, la asistencia de medicina general o de familia, pediatría, DUE/ATS o urgencias se prestará por el propio ISFAS o por el antiguo INSALUD (actual INGESA), por los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, o por entidades privadas concertadas, según los casos. Este Convenio, regulado en la Instrucción 140/1994, de 23 de diciembre, del Secretario de Estado de la Administración Militar, modificada a su vez por las Instrucciones 16/1996, 220/1996 y 348/1998, establece un sistema similar al de los conciertos con la Seguridad Social y con las entidades privadas, mediante el pago de una cuota mensual por beneficiario y mes. También se establece la actualización anual de las cuotas con referencia al incremento fijado para los Conciertos celebrados con Entidades de Seguro Privadas.

En segundo lugar aparece el Convenio del ISFAS con el INSS y con la Tesorería General de la Seguridad Social, celebrado el 30 de diciembre de 1986, en cuya virtud la Seguridad Social facilitará a los titulares y beneficiarios del ISFAS la asistencia sanitaria en las modalidades de asistencia total, ambulatoria, general o de urgencias, con

el contenido previsto para cada una de estas modalidades, según los casos, abonando las cuotas o fracciones de cuota, mensuales y por titular, o los costes reales de la prestación en el caso de actos asistenciales prestados al personal adscrito a la sanidad militar en sus desplazamientos temporales. Este Convenio tiene carácter prorrogable por años naturales, salvo que exista denuncia previa.

Por último en cuanto a las entidades públicas, figuran los Conciertos celebrados por el ISFAS con el antiguo INSALUD y con los Servicios de Salud Valenciano, Gallego, Andaluz, Catalán y Canario, en el ámbito de sus respectivos territorios, que han tenido por objeto la prestación de asistencia sanitaria primaria y de urgencia en el ámbito de determinadas zonas rurales en las que las entidades privadas concertadas carecen de medios propios o concertados.

Por lo que se refiere a los conciertos celebrados por el ISFAS con estas últimas entidades privadas, su objeto es la prestación de asistencia sanitaria a sus beneficiarios con residencia en el territorio nacional. Los conciertos en vigor en el período fiscalizado han sido los aprobados por Resolución de 18 de diciembre de 1996 (Concierto para el año 1997, prorrogable a 1998 y a 1999) y por Resolución 297/1999, de 21 de diciembre (Concierto para el ejercicio 2000, prorrogable a los ejercicios 2001 y 2002). El precio en pesetas por persona y mes se fija mediante una fórmula, que tiene en cuenta diversos parámetros (colectivo, precio por titular pagado a la Seguridad Social, etc.), que se completa con la limitación de que el precio resultante por persona y mes no debe diferir en más o en menos el 0,35% del precio establecido por MUFACE para sus conciertos con entidades de seguro privadas, ajustándose a dicho límite en caso contrario. En las prórrogas, en la modalidad de asistencia total, se aplicará el mismo incremento porcentual establecido por MUFACE en sus conciertos. Se prevén 3 modalidades de prestación de asistencia (total, de medicina general y urgencias, y de especialidades y hospitalización), por las que podrán optar los titulares residentes en determinados municipios.

En relación con estos Conciertos celebrados por el ISFAS con entidades privadas para la prestación de asistencia sanitaria a sus mutualistas con residencia en el territorio nacional, debe considerarse separadamente la cuestión de su naturaleza jurídica. El régimen jurídico que se indica en el propio clausulado de los Conciertos los excluye de la aplicación de la LCAP, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.1.d) de esta Ley, donde se exceptúan de la propia LCAP aquellos convenios de colaboración que celebre la Administración Pública con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en la citada Ley o en normas administrativas especiales. Ahora bien, a juicio del Tribunal de Cuentas, estos conciertos debieron regirse por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas puesto que su objeto es precisamente la gestión de un servicio público, la prestación de la asistencia sanitaria a los mutualistas, tal y como señala la cláusula

5.1.1 del propio Concierto, y la gestión de servicios públicos constituye uno de los contratos administrativos típicos o nominados<sup>21</sup>.

#### III.4.11 Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD)

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, conforme dispone el Real Decreto 1331/2000, de 7 de julio, es el órgano de la Administración General del Estado encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre las políticas educativa, cultural y deportiva.

Los organismos públicos adscritos al Ministerio son los siguientes:

- El Consejo Superior de Deportes.
- La Biblioteca Nacional.
- La Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de Educación y Cultura.
- El Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía.
- El Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales.
- El Museo Nacional del Prado.

- La Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- El Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM).
- La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Este último ha quedado excluido del análisis de la contratación, cuyos resultados se exponen a continuación, dado que las competencias fiscalizadoras recaen en el Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales.

El total de expedientes de contratación del Ministerio correspondientes al período 1999/2001 remitidos a este Tribunal así como el de los fiscalizados han sido de 509, por un importe de 568.828 miles de euros y de 214 por importe de 464.353 miles, respectivamente.

El detalle de los 509 expedientes de contratación de obras, suministros y consultoría, asistencia y servicios tramitados durante el período 1999/2001, por los órganos de contratación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, remitidos a este Tribunal y el de los 214 que han sido objeto de fiscalización así como los sistemas de adjudicación utilizados es el que se recoge en los cuadros siguientes:

CUADRO NÚM. 44

#### Ministerio de Educación, Cultura y Deporte Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	-	-	-	-	6	5.365	6	5.365
	Concurso	105	196.738	39	65.580	28	148.078	172	321.396
	Negociado	15	11.481	3	766	13	5.262	31	17.509
	<b>TOTAL OBRAS</b>	<b>120</b>	<b>118.219</b>	<b>42</b>	<b>66.346</b>	<b>47</b>	<b>159.685</b>	<b>209</b>	<b>344.260</b>
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	45	31.566	37	23.066	34	31.157	116	85.789
	Negociado	18	8.227	19	17.172	23	11.298	60	36.697
<b>TOTAL CONSULT. ASIST Y SERV.</b>		<b>63</b>	<b>39.793</b>	<b>56</b>	<b>40.238</b>	<b>57</b>	<b>42.455</b>	<b>176</b>	<b>122.486</b>
SUMINISTROS	Subasta	2	246	-	-	-	-	2	246
	Concurso	26	22.647	5	3.003	6	2.226	37	27.876
	Negociado	43	47.618	14	19.150	26	7.192	83	73.960
<b>TOTAL SUMINISTROS</b>		<b>71</b>	<b>70.511</b>	<b>19</b>	<b>22.153</b>	<b>32</b>	<b>9.418</b>	<b>124</b>	<b>102.082</b>
<b>TOTALES</b>		<b>256</b>	<b>228.523</b>	<b>117</b>	<b>128.737</b>	<b>136</b>	<b>211.568</b>	<b>509</b>	<b>568.828</b>

<sup>21</sup> En trámite de alegaciones, el ISFAS fundamenta el régimen excepcional de los conciertos de asistencia sanitaria entre ese Instituto y entidades privadas, no en el artículo 3.1 de la LCAP 3.1.8) de la LCAP (o idéntico precepto del TRL-CAP), sino en el Real Decreto 2330/1978, de 29 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, vigente en el período al que se refiere esta Fiscalización, y, actualmente, en el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio.

Efectivamente, en el artículo 3.2 del citado Texto Refundido se establece que el régimen de los conciertos para la prestación de los servicios de asistencia sanitaria y farmacéutica será el establecido en la propia Ley y sus normas de desarrollo. Sin embargo, el Texto Refundido no contiene más referencia a estos conciertos que la existente en su artículo 14.3 que se limita a establecer que «La prestación de asistencia sanitaria se hará efectiva mediante los servicios de facultativos, auxiliares y técnico-sanitarios y de hospitalización, propios de este Régimen Especial de Seguridad Social. A tal fin concierne, primordialmente, con la

Sanidad Militar y con los que sean precisos de la Seguridad Social y con los de otras instituciones públicas y privadas, en la forma y condición que reglamentariamente se determinen». En el mismo sentido, el Reglamento antes citado señala, en su artículo 75.2, que el ISFAS concierne con la Seguridad Militar o con los servicios o centros que sean precisos del Régimen General de la Seguridad Social y de otras instituciones públicas y privadas.

En ambos casos, las citadas normas prevén la posibilidad de prestación de la asistencia sanitaria mediante la celebración de conciertos con entidades privadas, pero en modo alguno excluyen que tales conciertos se rijan por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, en la que se regula el concierto como una de las modalidades típicas de celebración de los contratos de gestión de servicios públicos.

El ISFAS, en sus alegaciones, pone de manifiesto el régimen singular establecido para MUFACE, con particular referencia al reciente Reglamento General de Mutualismo Administrativo, aprobado por Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo, cuyo análisis en relación con esta cuestión se hace en nota a pie de página existente en el epígrafe III.4.8.1.6 anterior.

CUADRO NÚM. 45

#### Ministerio de Educación, Cultura y Deporte Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Concurso	42	75.596	17	54.793	9	139.975	68	270.364
	Negociado	5	8.263	1	584	5	3.763	11	12.610
<b>TOTAL OBRAS</b>		<b>47</b>	<b>83.859</b>	<b>18</b>	<b>55.377</b>	<b>14</b>	<b>143.738</b>	<b>79</b>	<b>282.974</b>
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	21	25.314	5	13.348	9	23.873	35	62.535
	Negociado	14	6.690	12	16.174	13	10.078	39	32.942
<b>TOTAL CONSULT. ASIST Y SERV.</b>		<b>35</b>	<b>32.004</b>	<b>17</b>	<b>29.522</b>	<b>22</b>	<b>33.951</b>	<b>74</b>	<b>95.477</b>
SUMINISTROS	Subasta	2	246	-	-	-	-	2	246
	Concurso	10	16.906	1	1.504	-	-	11	18.410
	Negociado	29	44.752	10	18.359	9	4.135	48	67.246
<b>TOTAL SUMINISTROS</b>		<b>41</b>	<b>61.904</b>	<b>11</b>	<b>19.863</b>	<b>9</b>	<b>4.135</b>	<b>61</b>	<b>85.902</b>
<b>TOTALES</b>		<b>123</b>	<b>177.767</b>	<b>46</b>	<b>104.762</b>	<b>45</b>	<b>181.824</b>	<b>214</b>	<b>464.353</b>

Los principales órganos de contratación de este Ministerio han sido los que se indican a continuación:

(Datos en unidades y miles de euros)

ORGANISMO	Año 1999		Año 2000		Año 2001		TOTAL	
	Número	IMPORTE	Número	IMPORTE	Número	IMPORTE	Número	IMPORTE
Gerencia Infraestruct. (*)	83	91.156	34	61.882	49	80.770	166	233.808
F Profesional	5	6.124	5	10.055	6	8.126	16	24.305
Coord. Alta Inspección	25	11.443	3	703	6	5.445	34	17.591
Personal y Servicios	21	21.106	4	3.107	2	1.593	27	25.806
Libro Arch Bibliotecas	11	5.511	9	5.421	11	8.234	31	19.166
C S I Científicas (**)	29	20.855	-	-	-	-	29	20.855
U I Menéndez Pelayo	8	1.893	8	4.165	9	4.820	25	10.878
Bellas Artes	24	18.559	21	10.536	13	13.807	58	42.702
Museo Reina Sofía	15	25.890	21	24.407	22	74.760	58	125.047
C Superior Deportes	18	6.967	9	4.117	15	13.757	42	26.841
Resto	19	17.027	3	4.544	1	456	23	22.027
<b>TOTAL</b>	<b>256</b>	<b>228.523</b>	<b>117</b>	<b>128.737</b>	<b>136</b>	<b>211.568</b>	<b>509</b>	<b>568.828</b>

(\*) Los expedientes de contratación iniciados en 1999 por la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura, todos correspondientes a Madrid, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla-León, fueron remitidos a dichas Comunidades Autónomas, al haber sido transferidas las funciones educativas correspondientes.

(\*\*) En el año 2000 el Consejo Superior de Investigaciones Científicas pasó a depender del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Los resultados obtenidos de las comprobaciones practicadas sobre los contratos administrativos del MECD son los siguientes:

1. En los expedientes de contratación adjudicados mediante concurso público no consta justificación sobre el procedimiento y forma utilizados para la adjudicación, efectuándose una mera referencia genérica al

artículo de la legislación de contratos aplicable a ese procedimiento y sistema de adjudicación. En este sentido, la discrecionalidad que la legislación otorga a la Administración conlleva la obligación de justificar el criterio que adopta, sin que sea bastante la mera cita del precepto que se va a aplicar.

2. En los expedientes de contratación de obras correspondientes al año 2000 de la Gerencia de Infraestructuras

estructuras y Equipamientos de Educación y Cultura se incluye en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los concursos a celebrar mediante el procedimiento abierto que la mesa de contratación, en la ponderación de los criterios establecidos en el pliego, «podrá considerar el número, volumen y estado de las otras obras adjudicadas o por adjudicar al licitador por la Gerencia», pudiendo además minorar la puntuación final obtenida hasta en 5 puntos como consecuencia de anteriores incumplimientos contractuales con la Gerencia, hayan sido objeto o no de sanción económica.

Se considera que estos criterios ya se encuentran valorados en la solvencia de las empresas licitadoras, sin que sea necesario ni conveniente incluirlos nuevamente como agregados a los criterios generales que debe estimar la mesa de contratación para formular su propuesta.

3. No han remitido la preceptiva relación de contratos celebrados de acuerdo con lo previsto en el artículo 40.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y los siguientes órganos de contratación<sup>22</sup>:

— Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección en los años 2000 y 2001, aunque de este último año ha remitido 6 expedientes de contratación por 5.445 miles de euros.

— Dirección General de Universidades, en los años 2000 y 2001.

— Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural, en los años 2000 y 2001.

— Museo Nacional del Prado, en los años 2000 y 2001.

— Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, en los años 2000 y 2001. No obstante, ha remitido 21 expedientes de contratación del año 2000 por 24.407 miles de euros y 22 del año 2001 por 74.760 miles de euros.

— Biblioteca Nacional, en los años 2000 y 2001.

— Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, en los años 2000 y 2001.

— Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, en los años 2000 y 2001.

— Subsecretaría en el año 2001, aunque ha remitido 1 expediente de contratación por 451 miles de euros.

En consecuencia y respecto de los órganos de contratación del ámbito del MECD, se desconoce el alcance de los contratos celebrados que deberían haberse remitido al Tribunal de Cuentas, circunstancia que ha imposibilitado evaluar el grado de cumplimiento de la normativa vigente.

4. Por último, se incluye la relación de los contratos celebrados por la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de Educación y Cultura correspondientes al ejercicio 1999, cuya documentación no ha sido remitida al Tribunal, según se desprende de la relación de contratos recibida.

(Datos en unidades y miles de euros)

Número	OBJETO	Importe
1	Palma de Mallorca (Balears). Obras de reparación de la cubierta y obras varias en la Casa de Cultura "Palau d'Arxiu"	180
2	León.- Obras de reforma, remodelación y mejora en la Biblioteca Pública del Estado.	427
3	Segovia. Obras de rehabilitación de la Biblioteca Pública del Estado.	463
TOTAL		970

### III.4.12 Ministerio del Interior

Conforme establece el artículo 1 del Real Decreto 1449/2000, de 28 julio corresponde al Ministerio del Interior, entre otras funciones, la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana; el mando superior y la dirección y coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; la formulación de la política del Gobierno en relación con la extranjería, la inmigración y el derecho de asilo; la actualización y ejecución del Plan Nacional sobre Drogas, la administración y régimen de las instituciones penitenciarias; el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas

sobre protección civil, y la administración general de la policía de circulación y de la seguridad vial.

Los organismos públicos adscritos al Ministerio son los siguientes:

— Jefatura de Tráfico.

— Gerencia de Infraestructuras de la Seguridad del Estado.

— Trabajo y Prestaciones Penitenciarias.

El total de expedientes de contratación del Ministerio correspondientes al período 1999/2001 remitidos a este Tribunal así como el de los fiscalizados han sido de 581, por un importe de 707.800 miles de euros y de 293 por importe de 601.379 miles, respectivamente.

El detalle de los 581 expedientes de contratación de obras, suministros y consultoría, y de asistencia y servicios tramitados durante el período 1999/2001, por los órganos de contratación del Ministerio del Interior, remitidos a este Tribunal y el de los 293 que han sido objeto de fiscalización, así como los sistemas de adjudicación utilizados, es el que se recoge en los cuadros siguientes:

CUADRO NÚM. 46

#### Ministerio del Interior

Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	4	3.731	14	27.414	11	18.645	29	49.790
	Concurso	10	42.723	8	28.998	12	53.011	70	124.732
	Negociado	3	2.360	8	9.393	5	6.956	16	18.709
TOTAL OBRAS		17	48.814	30	65.805	28	78.612	75	193.231
CONSULTORIA, ASISTENCIA Y SERVICIOS	Subasta	6	2.662	8	4.451	8	7.546	22	14.659
	Concurso	23	28.610	27	27.041	30	50.443	80	106.094
	Negociado	47	32.321	46	40.010	58	49.496	151	121.827
TOTAL CONSULT. ASIST Y SERV		76	63.593	81	71.502	96	107.485	253	242.580
SUMINISTROS	Subasta	7	4.912	14	15.675	15	10.248	36	30.835
	Concurso	28	47.884	23	37.971	43	70.359	94	156.214
	Negociado	22	9.403	39	25.808	62	49.729	123	84.940
TOTAL SUMINISTROS		57	62.199	76	79.454	120	130.336	253	271.989
TOTALES		150	174.606	187	216.761	244	316.433	581	707.800

CUADRO NÚM. 47

#### Ministerio del Interior

Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	1	1.190	5	16.561	3	12.263	9	30.014
	Concurso	5	41.724	7	28.183	11	52.169	23	122.076
	Negociado	2	2.360	3	8.239	4	6.620	9	17.219
TOTAL OBRAS		11	45.274	15	53.003	18	71.052	44	169.329
CONSULTORIA, ASISTENCIA Y SERVICIOS	Subasta	1	1.021	1	1.720	2	5.387	4	8.128
	Concurso	11	23.926	6	19.724	14	44.949	31	88.599
	Negociado	31	29.457	29	36.578	25	43.548	85	109.583
TOTAL CONSULT. ASIST Y SERV		43	54.404	36	58.022	41	93.884	120	206.310
SUMINISTROS	Subasta	7	4.911	14	15.674	2	5.411	23	25.996
	Concurso	11	38.876	9	30.261	11	55.834	31	124.971
	Negociado	12	7.267	19	21.661	44	45.843	75	74.771
TOTAL SUMINISTROS		30	51.056	42	67.598	57	107.088	129	225.740
TOTALES		84	150.734	93	178.621	116	272.024	293	601.379

<sup>22</sup> En el trámite de alegaciones se remiten las relaciones de contratos celebrados por la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural, la Dirección General de Programación Económica, Personal y Servicios, la Dirección del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, la Dirección General del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales y la Dirección del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música.

Los principales órganos de contratación de este Ministerio junto al número e importe de los contratos remitidos al Tribunal, correspondientes al

período 1999/2001 que es el objeto de la presente fiscalización han sido los que se indican a continuación:

(Datos en unidades y miles de euros)

ORGANISMO	Año 1999		Año 2000		Año 2001		TOTAL	
	Número	IMPORTE	Número	IMPORTE	Número	IMPORTE	Número	IMPORTE
DG Guardia Civil	24	39.300	33	46.873	46	65.228	103	151.401
DG Policía	24	21.871	35	36.941	35	17.363	94	76.175
DG Tráfico	49	77.615	64	96.078	77	109.474	190	283.167
Instituto Penitenciarias	40	26.372	21	20.548	48	63.629	109	110.550
Subsecretaría	4	2.801	27	11.407	29	51.320	60	65.528
Protección Civil	3	3.846	5	4.327	6	7.963	14	16.136
Otros	6	2.801	2	1.566	3	1.456	11	5.843
TOTAL	150	174.606	187	216.761	244	316.433	581	707.800

Los resultados obtenidos de las comprobaciones practicadas sobre los contratos administrativos del MECD son los siguientes:

1. Ausencia de documentación acreditativa sobre la planificación de las necesidades de combustible cuya adquisición se realizó durante el año 2001.

2. Abono anticipado de los vales antes de la adquisición del combustible para los vehículos en una cuantía de 4.447 miles de euros, que representa en torno al 18% del total. El 82% restante se controla mediante tarjetas magnéticas cuyos importes son abonados una vez recibida la facturación mensual.

3. Han incumplido el mandato contenido en el artículo 40.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y no han remitido la preceptiva relación de contratos celebrados los siguientes órganos de contratación:

Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad en los años 2000 y 2001.

Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración en los años 2000 y 2001.

Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas en los años 2000 y 2001.

La Dirección General de Protección Civil en el año 2001, aunque ha remitido 5 expedientes de contratación de ese año por importe de 7.963 miles de euros.

La Dirección General de Tráfico/Jefatura de Tráfico en los años 2000 y 2001. No obstante, de estos dos años ha remitido 64 expedientes de contratación de 2000 por 96.077 miles de euros y 77 del año 2001 por 109.474 miles de euros.

En consecuencia y respecto de los órganos de contratación del ámbito del Ministerio del Interior, se desconoce el alcance de los contratos celebrados que deberían haberse remitido al Tribunal de Cuen-

tas, impidiendo evaluar el grado de cumplimiento de la normativa vigente.

A continuación se analizan con mayor detalle algunos resultados concretos relacionados con la contratación de las campañas publicitarias en los ejercicios 1999/2001 por la Dirección General de Tráfico/Jefatura de Tráfico.

La cuantía de los expedientes de contratación de publicidad de la Dirección General de Tráfico/Jefatura de Tráfico en los años 1999, 2000 y 2001 ascendió a 54.091 miles de euros. La contratación del año 2001, representó el 38% del total.

La distribución de las campañas publicitarias en el período analizado es como sigue:

a) En cada uno de los tres ejercicios se ha realizado una campaña general de seguridad vial en todos los medios publicitarios, excepto radio, por un importe cada uno de los tres años de 13.200 miles de euros, observándose que la documentación de los expedientes remitidos es incompleta al no incorporar las ofertas presentadas por los licitadores, imposibilitando la valoración del procedimiento de adjudicación. No obstante, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de estos concursos públicos anuales de campañas generales de seguridad vial, están debidamente aprobados y recogen con gran detalle los medios plurales en los que debe insertarse la publicidad, atendiendo siempre a los de mayor difusión, debiendo efectuar la propuesta concreta los licitadores y suponiendo el plan de medios hasta un 35% de la valoración total. Los medios propuestos se valoran tomando en consideración los mayores impactos publicitarios, cobertura de población real, estudios de mercado, etc.

b) Además en el año 2001 se llevaron a cabo otras dos campañas de publicidad; una específica para emisoras radiofónicas y otra de carácter general.

La primera tuvo como objeto la divulgación de la seguridad vial a través de cadenas radiofónicas por un importe de 3.792 miles de euros, siendo la forma de adjudicación la de subasta pública, procedimiento que, de acuerdo con el artículo 208.2 y 3 del TRLCAP, no se considera apropiado para este tipo de contratos ya que está destinado a expedientes de escasa cuantía, circunstancia que no concurre en el caso analizado por cuanto que la autorización para contratar, dado su importe, es realizada por el Excmo. Sr. Ministro, si bien la fecha de la mencionada autorización figura en blanco.

La subasta se estructuró en 5 lotes, cada uno destinado a la inserción de la publicidad en cinco cadenas concretas de radio, elegidas según se señala por ser las «que ofrecen la cobertura más extensa y diversificada geográficamente, los índices de audiencia más altos y el mayor nivel de rentabilidad en función del objetivo a lograr». No obstante y de acuerdo con lo expresado en la memoria justificativa de la subasta, mientras que tres cadenas abarcan el 61,2% de la audiencia y reciben el 85% de los recursos, las dos restantes con unos índices de audiencia tan solo del 1,06% y del 0,33%, reciben en conjunto el 15% del gasto publicitario.

A la subasta únicamente se presentó un licitador por lote, que en cuatro casos coincide con el titular de la cadena radiofónica en la que se estructuraban los lotes de la subasta. El quinto que corresponde a la cadena cuya audiencia estima la Dirección General de Tráfico en el 0,33%, es declarado desierto por Resolución de 25 de septiembre de 2001, por lo que se procede a su contratación directa al día siguiente, 26 de septiembre, mediante procedimiento negociado sin publicidad con la cadena destinataria del lote de la subasta declarado desierto.

En este expediente únicamente consta la oferta del adjudicatario y una Resolución de la Dirección General de Tráfico en la que se dice que en este tipo de contratos no se constituya la Mesa de contratación, conforme

permite la legislación aplicable. Además, no se incluye el preceptivo pliego de prescripciones técnicas y los criterios utilizados de selección de medios son distintos de los establecidos en los otros concursos celebrados. La estructura de la subasta produce una discriminación práctica real en la libre concurrencia de licitadores, como aparece confirmado observando los resultados obtenidos ya que los titulares de los medios son los únicos ofertantes y, cuando no ofertan, se les contrata directamente al día siguiente.

La segunda campaña, de carácter general, cuyo objeto está relacionado con la «seguridad vial específica sobre distracción, somnolencia y fatiga» por un importe de 4.201 miles de euros. El expediente también está incompleto ya que no incluye las ofertas presentadas por los licitadores ni por tanto la de la empresa adjudicataria; los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas del concurso celebrado recogen con total detalle los medios en los que debe insertarse la publicidad, indicando el máximo de inversión publicitaria a realizar en cada televisión pública, estatal y autonómica —excepción hecha de las correspondientes a Comunidades Autónomas que tienen transferidas las competencias en la materia—, y privadas y en cuatro medios impresos, tres de información general y uno deportivo, de gran difusión.

En este concurso la Dirección General de Tráfico/Jefatura de Tráfico cambia el criterio de adjudicación establecido en los concursos generales anuales anteriores al determinar el órgano de contratación expresamente los medios en los que deben realizarse las inserciones publicitarias, no dando opción alguna a que las agencias los propongan.

Por último, se incluye la relación de contratos celebrados por la Dirección General de Tráfico en el año 1999, incluidos en la relación enviada al Tribunal de Cuentas, y que no han sido remitidos:

**Contratos no remitidos<sup>23</sup>**

(en miles de euros)

Número	OBJETO	Importe
1	Mantenimiento integral de instalaciones, limpieza y jardinería en la Escuela de Tráfico en Mérida	601
2	Servicio para revisión general de motores de helicópteros	355
3	Adquisición y distribución de 3.500.000 ejemplares permiso de conducir	661
4	Suministro de motor y otras piezas de helicóptero	403
5	Suministro e instalación de balizas luminosas en la C-246	373
6	Suministro de componentes y piezas para helicópteros	355
7	Adquisición de 1.923 chaquetones impermeables para la ATGC	294
8	Repuestos originales para motocicletas BMW R650RT	268
9	Suministro de 200 elementos de señalización óptica	286
10	Adquisición de 1.250 chaquetones de motorista para la ATGC	286
11	Suministro de reconectores automáticos programables	264
12	Adquisición de 5.000 equipos reflectantes para la ATGC	264
13	Suministro de cable de fibra óptica	252
14	Adquisición de neumáticos para vehículos de cuatro ruedas de la ATGC	246
15	Suministro de 170 puentes de señalización óptico-acústica	240
16	Suministro sistema visualización en el Centro de Gestión de Tráfico	240
17	Suministro de cable de tres cuadretes	234
18	Adquisición de 6.000 camisas manga larga y 8000 manga corta para la ATGC	166
19	Suministro de 80 pantalones alfombrados	174
20	Suministro e instalación de dos equipos SAI para el Centro de Proceso de Datos	166
21	Suministro de unidades luminosas en la M-406	162
22	Adquisición de 3.500 pantalones de motorista de invierno para la ATGC	162
	TOTAL	6.496

**III.4.13 Ministerio de Justicia**

El Ministerio de Justicia es el órgano de la Administración General del Estado encargado de preparar, dirigir y ejecutar la política del Gobierno en las relaciones del Gobierno con la Administración de Justicia, con el Consejo General del Poder Judicial y con el Ministerio Fiscal a través del Fiscal General del Estado; la provisión a los Juzgados y Tribunales y al Ministerio Fiscal de los medios precisos para el desempeño de sus funciones y el ejercicio de las competencias previstas por el ordenamiento jurídico sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia y las relaciones con la Agencia de Protección de Datos.

Los organismos públicos adscritos al Ministerio son los siguientes:

— Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia.

**— Mutualidad General Judicial (MUGEJU).**

El análisis de la contratación suscrita por MUGEJU se exponen, de modo diferenciado, dentro de este mismo subapartado.

El total de expedientes de contratación del Ministerio correspondientes al período 1999/2001 remitidos a este Tribunal así como el de los fiscalizados han sido de 89, por un importe de 84.953 miles de euros y de 51 por importe de 71.376 miles, respectivamente.

El detalle de los 89 expedientes de contratación de obras, suministros y consultoría, y de asistencia y servicios tramitados durante el período 1999/2001, por los órganos de contratación del Ministerio de Justicia, remitidos a este Tribunal y el de los 51 que han sido objeto de fiscalización así como los sistemas de adjudicación utilizados es el que se recoge a continuación:

<sup>23</sup> De los expedientes de contratación de la Dirección General de Tráfico citados, en el trámite de alegaciones se remiten únicamente los documentos contractuales suscritos con los adjudicatarios.

**CUADRO NÚM. 48**

**Ministerio de Justicia**

Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	4	3.324	4	3.979	3	3.522	11	10.825
	Concurso	3	9.444	2	7.524	2	11.248	7	28.216
	Negociado	10	5.779	12	4.268	4	1.638	26	11.685
TOTAL OBRAS		17	18.547	18	15.771	9	16.408	44	50.726
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	6	1.555	9	9.484	9	13.725	24	24.764
	Negociado	4	1.913	4	877	6	4.221	14	7.011
TOTAL CONSULT. ASIST Y SERV		10	3.468	13	10.361	15	17.946	38	31.775
SUMINISTROS	Concurso	4	769	1	1.040	1	450	6	2.259
	Negociado	-	-	-	-	1	193	1	193
TOTAL SUMINISTROS		4	769	1	1.040	2	643	7	2.452
TOTALES		31	22.784	32	27.172	26	34.997	89	84.953

**CUADRO NÚM. 49**

**Ministerio de Justicia**

Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	-	-	4	3.979	-	-	4	3.979
	Concurso	3	9.445	2	7.524	2	11.248	7	28.217
	Negociado	5	5.172	12	4.268	1	1.085	18	10.525
TOTAL OBRAS		8	14.617	18	15.771	3	12.333	29	42.721
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	1	364	8	8.665	4	12.924	13	21.373
	Negociado	2	1.523	4	870	1	3.639	7	6.032
TOTAL CONSULT. ASIST Y SERV		3	1.887	12	9.535	5	16.563	20	27.405
SUMINISTROS	Concurso	1	210	1	1.040	-	-	2	1.250
TOTAL SUMINISTROS		1	210	1	1.040	-	-	2	1.250
TOTALES		12	16.714	31	26.366	8	28.296	51	71.376

Los órganos de contratación de este Ministerio han sido la Subsecretaría y la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, que ha celebrado, entre otros contratos, los relativos a obras de edificios destinados a albergar órganos judiciales, seguridad, mantenimiento de instalaciones, limpieza, material de oficina, aplicaciones y mantenimiento de equipos informáticos fundamentalmente.

Los resultados derivados de las comprobaciones practicadas sobre los contratos administrativos del Ministerio de Justicia son los siguientes:

1. En las obras de rehabilitación de la antigua Audiencia de Santander y en la ampliación y mejora

del Palacio de Justicia de Cartagena (Murcia), se produjo la suspensión temporal parcial de las obras por falta de las correspondientes licencias municipales.

2. Los expedientes de contratación deben figurar completos ya que en ocasiones (mantenimiento preventivo y correctivo de instalaciones en edificios judiciales adscritos a la Gerencia Territorial de Madrid) adolecen de falta de documentación justificativa suficiente. Así, en el caso citado únicamente se incluyen los pliegos de bases y el documento administrativo de formalización del contrato.

3. Han incumplido el mandato contenido en el artículo 40.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y no han remitido la

preceptiva relación de contratos celebrados los siguientes órganos de contratación:

— Abogacía del Estado/Dirección del Servicio Jurídico del Estado en los años 2000 y 2001.

— Secretaría de Estado de Justicia en los años 2000 y 2001, excepto la Dirección General para la Modernización de la Justicia que sí remitió la relación correspondiente al año 2001, y la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia remitió 8 expedientes de contratación en el año 1999 por 1.755 miles de euros y 2 en el año 2000 por 1.160 miles de euros.

— El Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia en los años 2000 y 2001 <sup>24</sup>.

#### III.4.13.1 Resultados de la fiscalización de la contratación de MUGEJU

La Mutuality General Judicial (en adelante MUGEJU) ha remitido a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización 21 contratos correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 908 miles de euros, con el desglose que se detalla en el cuadro núm. 38.

CUADRO NÚM. 50  
MUGEJU

Contratos recibidos, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
OBRAS	Proc. negociado	1	100	15	100
TOTAL OBRAS		1	5	15	2
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	2	20	177	30
	Proc. negociado	6	80	418	70
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		10	48	595	65
SUMINISTROS	Proc. negociado	4	100	82	100
TOTAL SUMINISTROS		4	19	82	9
PRIVADOS	Concurso	1	17	53	25
	Proc. negociado	5	83	163	75
TOTAL PRIVADOS		6	28	216	24
TOTALES		21	100	908	100

Se ha analizado una muestra de 7 contratos por importe de 661 miles de euros, lo que representa el 33% de los

contratos remitidos y el 73% de su importe, conforme se expone más detalladamente en el Cuadro núm. 39.

<sup>24</sup> En el trámite de alegaciones la Secretaría de Estado de Justicia, la Abogacía General del Estado y el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia remiten escritos en los que dicen que no han celebrado contratos sujetos a remisión al Tribunal de Cuentas y la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia remite dichas relaciones.

CUADRO NÚM. 51

#### MUGEJU

Contratos seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE RECIBIDOS
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	2	100	176	100
	Proc. negociado	3	37	373	89
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		5	50	549	92
PRIVADOS	Concurso	1	100	53	100
	Proc. negociado	1	20	59	36
TOTAL PRIVADOS		2	33	112	52
TOTALES		7	33	661	73

Cabe añadir, que el análisis de la contratación de MUGEJU ha comprendido la fiscalización de la gestión de los pagos, para comprobar si este Organismo ha cumplido adecuadamente la obligación, establecida en el artículo 100.4 de la LCAP (artículo 99.4 del TRLCAP), de abonar el precio de los contratos dentro del plazo de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato y, si se demorase, la de abonar de oficio al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo, el interés legal del dinero incrementado en 1,5 puntos, de las cantidades adeudadas, sin que se hayan observado deficiencias significativas en esta materia.

#### III.4.13.1.1 Contratos de obras de la MUGEJU

Durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, MUGEJU solamente ha celebrado un contrato de obras adjudicado mediante procedimiento negociado por un importe de 14,8 miles de euros.

#### III.4.13.1.2 Contratos de consultoría, asistencia y servicios de la MUGEJU

MUGEJU ha remitido a este Tribunal 10 contratos de consultoría, asistencia y servicios celebrados durante los años 1999, 2000 y 2001, por un importe de 594,5 miles de euros.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en 2 ocasiones por importe de 176,5 miles de euros, lo que representa el 30% del total, mientras que los otros 8 contratos se han adjudicado mediante procedimiento negociado por importe de 418 mil, el 70% del total.

Se ha analizado una muestra de 5 contratos, los 2 adjudicados mediante concurso y 3 de los adjudicados mediante procedimiento negociado, por un importe

total de 549,5 miles de euros, lo que representa el 92% del importe total adjudicado, observándose las siguientes deficiencias:

— El objeto de los 2 contratos de servicios adjudicados mediante concurso fue el «establecimiento de vigilancia y seguridad en la sede de la Mutuality General Judicial y mantenimiento de los equipos de seguridad propiedad de la MUGEJU», durante los ejercicios 2000 y 2001, respectivamente, de tal modo que en ambos casos resultó adjudicatario la misma empresa que prestó el servicio sin solución de continuidad. Respecto de estos contratos cabe señalar además lo siguiente:

- En ambos casos los contratos se formalizaron al mismo tiempo en documento administrativo y en documento privado con distinta redacción y contenido sustancial, contraviniendo por ello lo dispuesto en el artículo 55 de la LCAP. Además, en el documento privado de formalización del contrato correspondiente al ejercicio 2000 se incluyeron cláusulas de renuncia por la Administración a su propio fuero y otras con efectos limitativos de las obligaciones y responsabilidades del contratista y restrictivos de las prerrogativas de la Administración, que son definitivas de la contratación administrativa.

- En los 2 contratos se exigió a los licitadores que acreditaran la clasificación como empresas de servicios, en el Grupo III, subgrupo 2, categoría A, pese a que sus respectivos presupuestos de licitación fueron de importe inferior a 120,2 miles de euros, vulnerándose lo dispuesto en el artículo 25.1 de la LCAP (artículo 25.1 TRLCAP), en la redacción atribuida al citado artículo por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

- En los 2 contratos fueron tenidos en cuenta factores determinantes de la solvencia técnica de los licita-

dores, como la experiencia previa, que no eran susceptibles de utilización como tales criterios objetivos de valoración, de acuerdo con lo previsto en los artículos 17, 18, 19 y 87 de la LCAP (artículos 17, 18, 19 y 86 del TRLCAP).

• Asimismo, MUGEJU exigió que los licitadores incluyeran información y documentación relativas a determinados aspectos constitutivos de sus proposiciones —evaluables como criterios de adjudicación— en un sobre de apertura previa al acto público de licitación, práctica que es contraria al carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública establecido en artículo 78 de la LCAP (artículo 79 del TRLCAP). A este respecto debe tenerse en cuenta que el carácter secreto de las proposiciones abarca no sólo la oferta económica, sino también todos los demás aspectos de las proposiciones susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración previamente establecidos.

• El sistema de valoración del precio como criterio objetivo de adjudicación resulta contrario a los principios de eficiencia y economía. En efecto, en el pliego de cláusulas administrativas particulares se configuró el precio como principal criterio de adjudicación (con la asignación de 60 puntos en el primer contrato y de 50 puntos en el segundo), pero estableciendo también que las ofertas económicas cuya baja excediera en 10 o más unidades respecto de la media aritmética de los porcentajes de baja de todas las proposiciones presentadas, se puntuaría con 0 puntos. Este sistema de puntuación equivale, en la práctica, al establecimiento de un sistema de baja temeraria de aplicación automática, contrario tanto a la LCAP, que en su redacción anterior a la Ley 53/1999, no admitía la aplicación del sistema de bajas temerarias en los concursos, como al TRLCAP que, si bien sí admite esta posibilidad, exige para su apreciación la previa audiencia de los licitadores incurridos en presunción de temeridad y la emisión de informes técnicos sobre la posibilidad real de cumplimiento de las ofertas.

• Finalmente, debe señalarse que en la memoria justificativa de la necesidad de la contratación correspondiente al contrato vigente en el año 2001 no se aclaran los motivos por los que el contrato vigente en el 2000 no se prorrogó, pese a estar prevista esta posibilidad en su pliego de cláusulas administrativas particulares. El presupuesto de licitación para el segundo contrato se incrementó en un 35% respecto del presupuesto del contrato anterior, lo que permitió a la empresa que venía realizando el servicio ofertar una baja del 17%, que excedía en un 8% a la media aritmética de las bajas de las restantes 4 ofertas, con lo que, en definitiva se produjo la continuidad del contrato vigente en el año 2000 pero con un incremento del precio del 16 %, porcentaje muy superior al que resultaría de aplicación mediante la fórmula de revisión de precios establecida para el caso de prórrogas del contrato.

— Los 3 contratos adjudicados por procedimiento negociado tuvieron por objeto la adecuación de los sistemas de información de la MUGEJU al efecto 2000 y al euro, tramitándose en los 3 casos al amparo de lo dispuesto en la Orden de 30 de julio de 1998, por la que se declaran de adquisición y contratación centralizada, conforme a los artículos 184 y 200 de la Ley 13/1995, la compra y el arrendamiento de los bienes y servicios asociados a la adaptación de los equipos y sistemas para el tratamiento de la información al EURO/EFFECTO AÑO 2000.

En estos contratos, la conformidad con los servicios prestados se acreditó únicamente mediante una simple diligencia de conformidad respecto de las prestaciones parciales susceptibles de dar lugar a pagos a cuenta, realizada mediante un sello estampado en la factura y con una firma no identificada, contraviniendo lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros del 4 de julio de 1997, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95.3 del TRLGP respecto al ejercicio de la función interventora, en el que se exige la certificación del órgano correspondiente valorando el trabajo parcial ejecutado. También incumplió MUGEJU lo dispuesto en el artículo 110 del TRLCAP, que exige a la Administración contratante —sin exclusión de ningún tipo de contratos— la realización de un acto formal y positivo acreditativo de que ha tenido lugar la ejecución total del objeto del contrato, así como, en el caso de contratos de importe superior a 30 miles de euros, la oportuna comunicación previa del acto a la Intervención correspondiente, para que resuelva sobre su asistencia potestativa al mismo en sus funciones de comprobación de la inversión.

#### III.4.13.1.3 Contratos de suministros de la MUGEJU

Se han recibido por este Tribunal de Cuentas 4 contratos de suministros celebrados por MUGEJU durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por importe de 52,4 miles de euros. Todos ellos fueron adquisiciones efectuadas a través del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado, del Ministerio de Hacienda, al amparo de lo dispuesto en el artículo 184 de la LCAP (artículo 183 del TRLCAP), por tratarse de bienes de adquisición centralizada. En el análisis de estos contratos no se han observado incidencias reseñables.

#### III.4.13.1.4 Contratos privados de la MUGEJU

Los contratos de esta naturaleza celebrados por MUGEJU y recibidos en este Tribunal de Cuentas para su fiscalización, correspondientes al período 1999, 2000 y 2001, han sido 6, por importe de 216,3 miles de euros, habiendo sido analizado el expediente relativo al «seguro colectivo de asistencia en viaje en el extranjero para los afiliados de la Mutualidad General Judicial»,

adjudicado mediante tramitación anticipada y por concurso público en diciembre del año 2000. Este contrato le generó a MUGEJU un gasto de 53.000 euros.

Al tratarse de un contrato de seguro debió calificarse como contrato privado de la Administración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3 del TRLCAP<sup>25</sup>. Sin embargo, MUGEJU lo calificó erróneamente como contrato administrativo de servicios, categoría a cuya regulación se remite el pliego de cláusulas administrativas particulares, no solo en cuanto a la tramitación del expediente de contratación, sino también respecto de su formalización, efectos, prórrogas, modificaciones y causas de resolución.

Añadidamente, en este contrato se observan las deficiencias puestas de manifiesto con carácter general para todos los contratos de servicios adjudicados mediante concurso de MUGEJU, analizados en el anterior epígrafe III.4.13.1.2, relativas a la utilización, en este caso incluso con efectos determinantes de la adjudicación, de factores determinantes de la solvencia como criterios objetivos de adjudicación, así como a la vulneración del secreto de las proposiciones al reservar para el acto público de apertura de proposiciones únicamente el sobre comprensivo de las ofertas económicas, en lugar de reservar para dicho momento el destinado a la documentación acreditativa de los restantes criterios de adjudicación.

#### III.4.13.1.5 Conciertos de asistencia sanitaria celebrados por MUGEJU con entidades públicas y privadas

En los ejercicios 1999, 2000 y 2001 MUGEJU ha celebrado o mantenido en vigor numerosos conciertos con Entidades Gestoras de la Seguridad Social, con los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas y con otras entidades públicas y privadas, todos ellos relativos a la asistencia sanitaria o de otro tipo que la Mutualidad presta a sus beneficiarios.

En concreto con entidades públicas, MUGEJU ha celebrado los siguientes conciertos o convenios de colaboración vigentes durante el período fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001): a) el Convenio con el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social celebrado el 20 de diciembre de 1985 y actualmente vigente, por el que la Seguridad Social facilitará a los mutualistas de MUGEJU asistencia sanitaria por enfermedad profesional y común, por accidente de trabajo y no laboral por y maternidad, incluidas las prestaciones reglamentarias especiales, con el contenido establecido en el Régimen General de la Seguridad Social; b) los Conciertos celebrados con el antiguo INSALUD y con los Servicios de Salud Valenciano, Gallego, Andaluz, Catalán y Canario, en el ámbito de sus respectivos territorios, que han tenido

por objeto prestar asistencia sanitaria primaria y de urgencia en el ámbito de determinadas zonas rurales en las que las Entidades privadas concertadas carecen de medios propios o concertados.

Por lo que se refiere a los conciertos celebrados por MUGEJU con distintas entidades privadas, tienen fundamentalmente por objeto la prestación de asistencia sanitaria a los mutualistas con residencia en el territorio nacional. Durante el período fiscalizado estuvieron vigentes de forma sucesiva el Concierto celebrado inicialmente para el año 1997, prorrogado después a los años 1998 y 1999 y el Concierto celebrado para el año 2000, prorrogado a los ejercicios 2001 y 2002. Las entidades concertadas en ambos conciertos son las mismas. Para su aplicación durante las prórrogas se prevé en el propio Concierto el incremento en los precios pactados según el aumento que experimenten los créditos anuales destinados a la política de sanidad, así como las disponibilidades presupuestarias de MUGEJU, con la precisión de que dicho incremento no será nunca inferior a la variación prevista para el Índice de precios al Consumo para el año al que se aplique la correspondiente prórroga.

Se establece igualmente que, en ningún caso, el precio a abonar por MUGEJU podrá ser superior al que deba abonar MUFACE en sus conciertos de asistencia sanitaria. Los acuerdos incluyen diferentes baremos para los reintegros que en los ejercicios 1999, 2000 y 2001 se actualizan, respectivamente, con un incremento del 4,82%, del 8,36% y del 3,5% respecto de los vigentes en el año anterior.

En relación con estos Conciertos celebrados por MUGEJU con entidades privadas para la prestación de asistencia sanitaria a sus mutualistas con residencia en el territorio nacional debe considerarse separadamente la cuestión de su naturaleza jurídica. El régimen jurídico que prevé el clausulado de los Conciertos los excluye de la aplicación de la LCAP, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.1.d) de esta Ley, donde se exceptúan de la propia LCAP aquellos convenios de colaboración que celebre la Administración Pública con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en la citada Ley, o en normas administrativas especiales. Ahora bien, a juicio del Tribunal de Cuentas, estos conciertos debieron regirse por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas puesto que su objeto es precisamente la gestión de un servicio público, la prestación de la asistencia sanitaria a los mutualistas, tal y como señala la cláusula 5.1.1 del propio Concierto, gestión de servicios públicos que constituye uno de los contratos administrativos típicos o nominados<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> En virtud de alegaciones, la MUGEJU fundamenta el régimen excepcional de los conciertos de asistencia sanitaria entre esa Mutualidad y entidades privadas, no en el artículo 3.1 de la LCAP (3.1.d) de la LCAP (o idéntico precepto del TRLCAP), sino en el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen Especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2000, de 25 de junio.

<sup>26</sup> A partir de la entrada en vigor de la Ley 53/1999, que modifica la anterior redacción del apartado 3 del artículo 5 de la LCAP, los contratos de servicios de seguros celebrados por la Administración dejan de tener naturaleza administrativa y se califican como contratos privados de la Administración.

## III.4.14 Ministerio de la Presidencia

Corresponden al Ministerio de la Presidencia las funciones de apoyo al Presidente del Gobierno, la asistencia administrativa al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas del Gobierno y a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, la asistencia al Gobierno en sus relaciones con las Cortes Generales; y las funciones de apoyo material, de gestión económico-financiera, de personal y, en general, cuantas otras de esta naturaleza precisen el Presidente del Gobierno y los órganos dependientes de la Presidencia del Gobierno, así como el Ministro Portavoz y su estructura de apoyo (art. 1 del Real Decreto 1281/2000, de 30 junio).

Los organismos públicos adscritos al Ministerio son los siguientes:

- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

— Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.

— Boletín Oficial del Estado (BOE).

El total de expedientes de contratación del Ministerio correspondientes al período 1999/2001 remitidos a este Tribunal así como el de los fiscalizados han sido de 74, por un importe de 48.466 miles de euros y de 39 por importe de 35.983 miles, respectivamente.

El detalle de los 74 expedientes de contratación de obras, suministros y consultoría, y de asistencia y servicios tramitados durante el período 1999/2001 por los órganos de contratación del Ministerio del Interior, remitidos a este Tribunal y el de los 39 que han sido objeto de fiscalización así como los sistemas de adjudicación utilizados es el que se recoge a continuación:

CUADRO NÚM. 52

## Ministerio de la Presidencia

Contratos recibidos (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Subasta	-	-	-	-	2	2.560	2	2.560
	Concurso	3	4.883	1	528	2	4.346	6	9.757
	Negociado	3	1.548	5	3.228	-	-	8	4.776
TOTAL OBRAS		6	6.431	6	3.756	4	6.846	16	17.033
CONSULTORÍA, ASISTENCIA Y SERVICIOS	Subasta	-	-	1	196	1	156	2	354
	Concurso	7	4.366	1	231	11	7.446	19	12.043
	Negociado	1	105	16	5.798	10	5.921	27	11.612
TOTAL CONSULT, ASIST Y SERV		8	4.471	18	6.215	22	13.523	48	24.269
SUMINISTROS	Concurso	2	4.736	1	245	-	-	3	4.981
	Negociado	2	517	2	963	3	763	7	2.243
TOTAL SUMINISTROS		4	5.253	3	1.208	3	763	10	7.224
TOTALES		18	16.155	27	11.179	29	21.132	74	48.466

Efectivamente, en el artículo 5.2 del citado Texto Refundido se establece que el régimen de los conciertos para la prestación de los servicios de asistencia sanitaria y farmacéuticos será el establecido por su legislación específica. Sin embargo, el Texto Refundido no contiene más referencia a estos conciertos que la existente en su artículo 17, que se limita a establecer que «la asistencia sanitaria se prestará mediante servicios propios dependientes de la Mutualidad General Judicial, en virtud del concierto con otras entidades o establecimientos públicos o privados o

por concierto con instituciones de la Seguridad Social», y en modo alguno excluye que tales conciertos se rijan por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, en la que se regula el concierto como una de las modalidades típicas de celebración de los contratos de gestión de servicios públicos.

En relación con esta cuestión véase también la nota a pie de página existente en el epígrafe III.4.8.1.6 anterior, en el que se analizan los conciertos celebrados por MUTUFACE.

CUADRO NÚM. 53

## Ministerio de la Presidencia

Contratos fiscalizados (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTALES	
		Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
OBRAS	Concurso	2	4.706	1	529	1	2.898	4	8.135
	Negociado	2	1.248	3	2.879	1	245	6	4.372
TOTAL OBRAS		4	5.956	4	3.408	2	3.143	10	12.507
CONSULTORÍA, ASIST. Y SERV.	Concurso	2	2.805	-	-	5	5.510	7	8.318
	Negociado	-	-	10	4.507	5	4.298	15	8.805
TOTAL CONSULT, ASIST Y SERV		2	2.806	10	4.507	10	9.808	22	17.123
SUMINISTROS	Concurso	2	4.733	-	-	-	-	2	4.733
	Negociado	2	297	2	968	1	355	5	1.620
TOTAL SUMINISTROS		4	5.030	2	968	1	355	7	6.353
TOTALES		10	13.794	16	8.883	13	13.306	39	35.983

Los resultados derivados de las comprobaciones practicadas sobre los contratos administrativos del Ministerio de la Presidencia son los siguientes:

— El Boletín Oficial del Estado, en los años 2000 y 2001<sup>29</sup>.

## IV. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN SUSCRITA POR LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

## IV.1 Información general sobre la remisión de la documentación contractual al Tribunal de Cuentas

## IV.1.1 Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social

Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social están sujetos a las mismas obligaciones legales que el resto de las entidades del Sector público tendentes a asegurar la remisión de contratos al Tribunal de Cuentas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 del TRLCAP y 39 y 40.2 de la LFTCu.

El INSS y el ISM cumplieron con la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas las relaciones certificadas acreditativas de los contratos celebrados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001 en los términos del artículo 40.2 de la LFTCu.

En cambio, el IMSERSO no cumplió con esta obligación legal en relación con ninguno de los tres ejercicios de 1999, 2000 y 2001, razón por la cual el Tribunal tuvo que requerir al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales el envío de sus relaciones certificadas.

Por su parte, la IGSS remitió las relaciones certificadas de contratos correspondientes a los ejercicios

— El Centro de Investigaciones Sociológicas en los años 2000 y 2001<sup>29</sup>.

— El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en los años 2000 y 2001<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Recibido en el trámite de alegaciones.

<sup>28</sup> Este contrato fue objeto de fiscalización previa, no obstante el órgano contratante cuestiona la aplicación de la fiscalización previa al no producirse gasto en el momento de su celebración. En este sentido, el art. 95 de la TRLGFP recoge de manera taxativa los supuestos de no sujeción señalando la precedencia de la intervención del gasto correspondiente al período inicial del contrato de que se derive.

<sup>29</sup> Remitido en el trámite de alegaciones escrito en el que se dice que no han celebrado contratos sujetos a remisión al Tribunal de Cuentas.

<sup>30</sup> Remitidos en el trámite de alegaciones las relaciones de contratos celebrados en los años 2000 y 2001 «que superan los importes establecidos en el art. 57 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

de 2000 y 2001, pero omitió la relación certificada de los contratos celebrados en el ejercicio 1999, si bien había remitido para su fiscalización todos los contratos celebrados correspondientes a ese ejercicio. La relación de contratos correspondiente al ejercicio de 1999 fue requerida al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

El INSALUD envió las relaciones correspondientes a los tres ejercicios fiscalizados (1999, 2000 y 2001) únicamente de algunos de sus Centros de gasto, de forma fragmentada e incompleta, por lo que el Tribunal tuvo que requerir a la Ministra de Sanidad y Consumo su envío completo.

Por último, la TGSS envió de forma completa la relación de contratos correspondiente al ejercicio de 1999, pero realizó un envío incompleto y fragmentado de las relaciones correspondientes a los ejercicios de 2000 y 2001, razón por la que éstas últimas fueron recabadas de forma íntegra al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

A su vez estas relaciones remitidas no incluyeron todos los contratos que debían figurar en ellas de forma detallada, o por el contrario, incluyeron contratos que no habían sido remitidos previamente en los plazos establecidos por los artículos 57 del TRLCAP y 40 de

la LFTCu, de los que el Tribunal tuvo conocimiento a través de esta fuente de información, como se verá en el siguiente cuadro.

Para intentar conocer si los contratos recibidos en el Tribunal alcanzaban la totalidad de los celebrados por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y susceptibles de ser fiscalizados por este Tribunal, se han utilizado como medios auxiliares de comprobación de la contratación efectivamente celebrada la información que proporciona el Boletín Oficial del Estado (B.O.E) sobre convocatorias y adjudicación de contratos y otros medios públicos que facilitaron información al respecto, así como la información obtenida por el Tribunal en el desarrollo de fiscalizaciones anteriores y en el análisis de los datos correspondientes a contratos celebrados en años precedentes. Una vez efectuado el cotejo de estas fuentes de información, el Tribunal procedió a reclamar el envío de los contratos no recibidos, de cuya celebración existía constancia, así como la documentación y las informaciones complementarias que resultaron necesarias para el ejercicio de la fiscalización.

El resumen de la remisión de los contratos por entidades se detalla en el siguiente cuadro núm. 1:

CUADRO NÚM. 1

## Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social

Contratos remitidos y formas de remisión. Ejercicios 1999, 2000 y 2001

ENTIDAD	CONTRATOS ENVIADOS DIRECTAMENTE			CONTRATOS CONOCIDOS POR LAS RELACIONES CERTIFICADAS Y OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN, ENVIADOS A REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS			TOTAL CONTRATOS ENVIADOS			
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999/2001
	INSS	37	50	60	16	-	-	53	50	60
INSALUD	966	574	638	245	-	-	1.211	574	638	2.423
IMSERSO	19	15	0	75	20	35	94	35	35	164
ISM	14	13	27	-	-	-	14	13	27	54
TGSS	119	142	158	19	3	20	138	145	178	461
IGSS	4	3	2	-	-	-	4	3	2	9
<b>TOTALES</b>	<b>1.159</b>	<b>797</b>	<b>885</b>	<b>355</b>	<b>23</b>	<b>55</b>	<b>1.514</b>	<b>820</b>	<b>940</b>	<b>3.274</b>
	<b>2.841</b>			<b>433</b>			<b>3.274</b>			

Estos datos ponen de manifiesto que de los 3.274 contratos enviados, 2.841 (el 87 %) lo fueron de oficio. De los 433 contratos enviados a requerimiento del Tribunal, 166 eran de remisión obligatoria (respecto de los cuales las entidades ---excepto el ISM y la IGSS--- infringieron lo dispuesto en los artículos 57 del TRLCAP y 40.2 de la LFTCu) y los 267 restantes fueron solicitados por el Tribunal para conocer la contratación celebrada, al amparo de lo previsto en los artículos 57.3 del TRLCAP y 40.2 de la LFTCu.

Todo ello revela que las entidades remitieron de oficio el 94 % (2.841 sobre 2.841 +166) de los contratos conocidos por el Tribunal que estaban obligadas a enviar para su fiscalización, lo que pone de manifiesto la existencia de un incumplimiento de la obligación de remitir los contratos para su fiscalización que alcanza al 6 % de los contratos. Este Tribunal constata que ni las Entidades, ni los responsables de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y Sanidad Consumo han tomado medidas para corregir este incumplimiento legal, puesto de manifiesto reiteradamente en anteriores Informes de Fiscalización. Por ello, este

CUADRO NÚM. 2

## Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social

Contratos examinados y expedientes incompletos

	INSS	INSALUD	IMSERSO	ISM	TGSS	IGSS	TOTALES
Total expedientes examinados	38	227	35	19	174	9	502
Expedientes incompletos	25	225	35	14	147	7	453
% de expedientes incompletos	66 %	99 %	100 %	74 %	84 %	78 %	90 %

Por último, debe señalarse que, en ocasiones, las entidades requeridas por este Tribunal para aportar documentación acreditativa de la realización de actos de trámite necesarios en los procedimientos de contratación, como los certificados de conformidad con determinados servicios, han remitido documentos de nueva factura, emitidos ex profeso y con fecha actual para poder dar respuesta al requerimiento. Estos documentos en modo alguno pueden ser tenidos en cuenta por este Tribunal en sustitución de los que debieron emitirse en el momento procedimental oportuno y, por el contrario, esta práctica establece con mayor fuerza la presunción de su inexistencia y consecuentemente del incumplimiento de las correspondientes normas legales por parte de las Entidades y de los 2 Departamentos Ministeriales a los que estaban adscritas.

## IV.1.2 Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social

El Tribunal de Cuentas también ha fiscalizado la contratación celebrada por las Mutuas de Accidentes de

Tribunal debe seguir insistiendo en la necesidad de un riguroso cumplimiento de la remisión de los contratos por las entidades, para evitar así que sea el propio Tribunal de Cuentas el que, mediante el cruce de los datos de que dispone, tenga que requerir los de remisión obligatoria.

De los 3.274 contratos finalmente remitidos, el Tribunal de Cuentas seleccionó una muestra de 502 expedientes para su análisis. En relación con estos 502 expedientes seleccionados, el Tribunal hubo de requerir en 453 casos documentación e información complementarias para completar los expedientes (lo que supone un 90 % sobre el total de expedientes examinados) tal y como queda reflejado en el cuadro núm. 2 siguiente, a pesar de que en la mayor parte de los casos se trataba de documentación que debía formar parte de los expedientes, de acuerdo con el TRLCAP y el RGCE, cuestión que no es sino la repetición de lo que ha venido sucediendo en ejercicios anteriores, que ya se ha reflejado y criticado en anteriores Informes de Fiscalización.

Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social para lo cual el Tribunal requirió la remisión de sus relaciones certificadas de contratos a las 30 Mutuas que celebraron contratos en los ejercicios 1999, 2000 y 2001 con arreglo a los criterios que se especifican en el epígrafe IV.2.2.1 del presente Informe de Fiscalización.

Además de la remisión de estas relaciones de contratos, el Tribunal de Cuentas reclamó la remisión, para su análisis específico, de los contratos de adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles, de los contratos de seguro y reaseguro, de los contratos cuyo objeto hubiera sido dar publicidad a sus propias actuaciones de gestión, así como de los conciertos formalizados con terceros, cualquiera que hubiera sido su modalidad. El resumen general de la información sobre su contratación facilitada por las Mutuas a este Tribunal se encuentra recogido en los Anexos IV.2.2-1, IV.2.2-2 y IV.2.2-3, que se refieren, respectivamente, a los ejercicios 1999, 2000 y 2001.

El cumplimiento con estos requerimientos por parte de las Mutuas se ha ajustado por lo general en tiempo y

en forma a los plazos y contenidos establecidos por este Tribunal. Cabe únicamente destacar que las Mutuas número 7, Montañesa y número 21, Navarra remitieron las relaciones certificadas de su contratación celebrada en los ejercicios 2000 y 2001, pero no enviaron conjuntamente aquellos contratos incluidos entre los certificados cuya remisión les había sido expresamente requerida por este Tribunal. Ante este incumplimiento de sus obligaciones con el Tribunal de Cuentas, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debe adoptar en el ejercicio de las funciones de dirección y tutela sobre las Mutuas que le atribuye el ordenamiento jurídico, las medidas oportunas para evitar su repetición. En todo caso, la falta de remisión de la documentación requerida por parte de estas Mutuas, ha supuesto una limitación al alcance de esta fiscalización, lo que ha impedido a este Tribunal emitir una valoración fundada sobre la regularidad de su actividad en materia de contratación en dichos ejercicios.

## IV.2 Resultados de la fiscalización

El presente apartado IV.2 aborda el análisis de la contratación celebrada durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001 en el ámbito de la Seguridad Social por:

a) Las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social que, de acuerdo con los artículos 59 y 63 del TRLGSS, respectivamente, tienen naturaleza de entidades de Derecho público y están plenamente sujetas a la aplicación de las prescripciones de la LCAP en materia de contratación (artículos 1.3 del TRLCAP, 95 del TRLGSS y disposición adicional sexta de la LOFAGE, que las equiparó en materia de contratación a los Organismos autónomos), así como al Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.

Durante el periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001) las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social han remitido al Tribunal de Cuentas para su fiscalización un total de 3.274 contratos por importe de 3.833,7 miles de euros.

b) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social que, como entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social de naturaleza asociativa (artículo 68 del TRLGSS), no se rigen por el TRLCAP y están sujetas en materia de contratación al Derecho privado, si bien con sujeción a determinados requisitos y autorizaciones contemplados en su normativa específica (fundamentalmente el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre y el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social).

Durante el periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001) las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social han

acreditado haber celebrado un total de 222.368 contratos por importe de 685.525 miles de euros.

Dadas las particularidades y especialidades que presentan estos dos tipos de entidades, tanto en su naturaleza y forma de personificación jurídica como en su régimen de contratación, se aborda de forma separada el análisis de su contratación.

### IV.2.1 Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y la contratación

#### IV.2.1.1 Consideraciones generales

##### IV.2.1.1.1 Ámbito de la fiscalización

Son objeto de la presente fiscalización los contratos tanto administrativos como privados recibidos en el Tribunal de Cuentas para su fiscalización y celebrados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), el Instituto Social de la Marina (ISM), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS).

El artículo 70 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social atribuyó a partir del 1 de enero de 1998 —fecha de su entrada en vigor— competencias al Interventor General de la Seguridad Social para la celebración de contratos, confiriéndole la condición de órgano de contratación. El mismo precepto le atribuyó también las correspondientes competencias para la disposición de gastos y el reconocimiento de obligaciones, así como para la administración y gestión de los créditos comprendidos en una nueva Sección presupuestaria independiente dedicada al «Presupuesto de la Intervención General de la Seguridad Social» dentro de los Presupuestos de la Seguridad Social, razón por la cual el análisis de los contratos celebrados por la IGSS se efectúa conjuntamente con el de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social.

A pesar del contenido y alcance de estas previsiones legales, la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) no celebró ningún contrato en el ejercicio de 1998, siendo la TGSS quien celebró en ese ejercicio los contratos cuya ejecución correspondía al ámbito competencial de la IGSS<sup>31</sup>. El presente Informe de Fiscalización aborda por tanto, por vez primera, el análisis de la contratación celebrada por la IGSS con arreglo a las atribuciones que le confirió el citado artículo 70 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

<sup>31</sup> Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto y criticada en el Informe Anual relativo a la gestión económico-financiera del sector público estatal correspondiente al ejercicio 1998, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 1 de febrero de 2001.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que durante el periodo al que se extiende el ámbito de la presente Fiscalización (contratos celebrados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001) aún no habían sido asumidas las competencias del INSALUD por las Comunidades Autónomas de Cantabria, Principado de Asturias, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León. Todas ellas han asumido las referidas competencias con efectos de 1 de enero de 2002 mediante los correspondientes Reales Decretos de trasposos de funciones y servicios.

En relación con este mismo proceso de trasposo competencial, debe recordarse que, con efectos de 3 de agosto de 2002, el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) ha pasado a denominarse Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) en virtud del Real Decreto 840/2002, de 2 de agosto, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo. En el presente Informe de Fiscalización se ha utilizado la denominación de esta Entidad que ha estado vigente durante el periodo fiscalizado (INSALUD).

## CUADRO NÚM. 1

### Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social

Contratos remitidos para su fiscalización, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

		TIPO DE CONTRATO				TOTALES
		Obras	Asistencia	Suministros	G. Servicios	
INSS	Nº	40	83	27	-	163
	Importe	16.543	65.939	15.654	-	108.514
	%	15	61	14	-	100
INSALUD	Nº	267	621	1.193	301	2.423
	Importe	946.101	598.643	654.121	746.503	2.946.471
	%	32	20	22	25	100
IMSERSO	Nº	18	66	6	74	164
	Importe	22.454	161.354	2.156	27.474	211.398
	%	10	76	1	13	100
ISM	Nº	6	34	11	2	54
	Importe	4.016	9.867	21.833	365	36.284
	%	11	27	60	1	100
TESORERIA	Nº	28	298	161	-	487
	Importe	39.243	207.399	142.751	-	526.022
	%	8	39	27	-	100
IGSS	Nº	-	7	2	-	9
	Importe	-	2.793	363	-	3.066
	%	-	89	11	-	100
TOTALES	Nº	349	1.019	1.406	377	3.274
	Importe	1.027.367	1.045.946	836.852	774.342	3.833.768
	%	27	27	22	20	100

Las cantidades reflejadas tanto en este cuadro como en los restantes que se integran en el presente apartado IV.2.1 se refieren a importes totales de adjudicación, sin distinguir por tanto si se trata de expedientes de contratación que han generado gastos (como ocurre con los contratos de obras, suministros, consultoría, asis-

Este cambio en la estructura competencial del INSALUD no afecta directamente a los ejercicios fiscalizados, pero debe ser tenida en cuenta toda vez que la gestión fiscalizada ha pasado a ser, a partir del 1 de enero de 2002, competencia de los respectivos Servicios Autonómicos de Salud. Además, como se verá a continuación, el INSALUD ha sido durante los ejercicios de 1999, 2000 y 2001 la Entidad con mayor importancia relativa en la contratación de la Seguridad Social, ya que acumulaba tanto el mayor número de contratos remitidos para su fiscalización (el 74 % de los contratos remitidos por el conjunto de las Entidades) como el mayor importe de contratación remitido (76,8 % sobre el total).

Como ya se ha indicado, las Entidades Gestoras, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Intervención General de la Seguridad Social han remitido para su fiscalización, directamente o a requerimiento de este Tribunal, un total de 3.274 contratos celebrados durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe global de 3.833.768 miles de euros, distribuidos del modo que se expresa en el cuadro núm. 1.

tencia y servicios) o ingresos (como es el caso, por ejemplo, de determinados contratos de gestión de servicios públicos que contienen la previsión del pago de un canon, o de los contratos de enajenación o arrendamiento de bienes inmuebles integrantes del patrimonio de la Seguridad Social).

Como anexos IV.2.1-1, IV.2.1-2 y IV.2.1-3 figuran tres cuadros con el resumen general de la contratación remitida para su fiscalización por las Entidades Gestoras, por la Tesorería General de la Seguridad Social y por la Intervención General de la Seguridad Social correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, respectivamente, que facilitan la comparación entre estos tres ejercicios.

#### IV.2.1.1.2 Objeto y criterios de la fiscalización

El análisis llevado a cabo en la presente Fiscalización ha tenido como principal objeto el conocimiento y la determinación del grado en que las Entidades Gestoras, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Intervención General de la Seguridad Social se han ajustado, durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, al ordenamiento jurídico vigente en materia de contratación, analizando el modo en que han adecuado su actividad contractual a los principios de legalidad, eficiencia y economía, de acuerdo con los artículos 9.1 de la LOTCu y 27.1 de la LFTCu, y según lo señalado en el epígrafe I del presente Informe.

Los artículos 11 a) de la LOTCu, 31 c) y 39.1 de la LFTCu, establecen que están sujetos a fiscalización por el Tribunal de Cuentas todos los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del Sector público. Partiendo de este principio general, el ya citado artículo 39.1 de la LFTCu precisa los contratos que se fiscalizarán en particular, aplicando criterios relacionados con su cuantía, su naturaleza y su forma de adjudicación, todo ello sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas pueda reclamar para su fiscalización

cualesquiera otros contratos que considere oportuno examinar. A su vez, el artículo 27.3 de la LFTCu indica que en los procedimientos de fiscalización el Tribunal puede utilizar las técnicas de auditoría que resulten idóneas a la fiscalización pretendida, entre las que se encuentran las técnicas de muestreo, como viene a confirmar el artículo 37 de la propia LFTCu.

En este contexto, el Tribunal de Cuentas recibió para su fiscalización los 3.274 expedientes de contratación por importe de 3.833.768,3 miles de euros referidos en el cuadro número 1 anterior. Los datos incluidos en este Informe acerca de los contratos remitidos por las entidades para su fiscalización hacen siempre referencia a estos contratos, salvo cuando se especifica otra cosa.

Para analizar el grado de cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente de los contratos en sus distintas fases de preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción, según establece el artículo 40.1 de la LFTCu, y atendiendo a lo previsto en los artículos 27.3 y 37 de la LFTCu, de los 3.274 expedientes recibidos ha sido seleccionada por el Tribunal de Cuentas una muestra de contratos para su análisis atendiendo, como criterios de selección, a la naturaleza de los contratos celebrados, a su importe, a su objeto, así como a si generaron ingresos o gastos.

El resultado de la aplicación de estos criterios de selección ha supuesto que se han analizado los contratos correspondientes a un total de 502 expedientes (15 % sobre el total remitido) por importe de 2.042.323,7 miles de euros, que representa el 53 % sobre el importe total, según se expone de forma detallada en el siguiente cuadro núm. 2, en función de la naturaleza de los contratos y de su forma de adjudicación.

#### CUADRO NÚM. 2

##### Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social

Muestra de contratos seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

		TIPO DE CONTRATO					TOTALES
		Obras	Asistencia	Suministros	G. Servicios	Privados	
INSS	Nº	3	21	13	-	-	38
	Importe	5.641	36.937	12.680	-	-	57.298
	% sobre recibidos	34	69	61	-	-	53
INSALUD	Nº	59	71	72	25	-	227
	Importe	750.189	329.596	163.336	192.665	-	1.435.786
	% sobre recibidos	75	65	25	26	-	49
IMSERSO	Nº	6	16	1	12	-	35
	Importe	20.125	149.688	621	11.633	-	182.068
	% sobre recibidos	50	83	39	42	-	85
ISM	Nº	3	8	5	2	-	19
	Importe	3.285	2.921	19.492	365	181	26.254
	% sobre recibidos	82	30	69	100	100	72
TESORERÍA	Nº	10	61	67	-	16	174
	Importe	26.257	156.736	446.267	-	35.467	337.674
	% sobre recibidos	75	74	64	-	26	64
IGSS	Nº	-	7	2	-	-	9
	Importe	-	2.738	353	-	-	3.068
	% sobre recibidos	-	100	100	-	-	100
TOTALES	Nº	82	184	190	39	17	602
	Importe	898.508	677.614	315.869	204.681	35.672	2.042.324
	% sobre recibidos	79	65	38	26	24	53

Debe advertirse que los expedientes de contratación examinados en lotes o partidas que han dado lugar a múltiples adjudicatarios, han sido considerados para la realización de este Informe desde una perspectiva de unidad económica, como un solo contrato por convocatoria, a los efectos de la determinación de su cuantía.

Por lo demás, hay que tener en cuenta que en los contratos celebrados durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001 cuyo plazo de ejecución se ha prolongado a ejercicios posteriores, la fiscalización de su ejecución se ha extendido hasta lo ejecutado en el momento de concluir los trabajos de fiscalización de los respectivos expedientes.

Cuando ello ha sido preciso, se ha realizado un análisis comparado de la evolución de los importes contratados en los tres ejercicios fiscalizados, se han comparado los importes contratados por entidades y por la naturaleza de los contratos y, por último, se ha complementado el análisis de la legalidad con el de las posibles consecuencias económicas que han tenido determinadas prácticas contractuales en el incremento del gasto público.

Debe tenerse en cuenta, igualmente, que la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), ha sido derogada y sustituida con efectos de 22 de junio de 2000 por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP). Como quiera que esta sustitución normativa se ha producido durante el período que abarca la presente fiscalización (ejercicios 1999, 2000 y 2001), en el presente Informe se cita para cada caso la concreta norma jurídica que haya resultado de aplicación: la LCAP o el TRLCAP según los casos. A su vez, el Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre (RGCE), ha sido sustituido por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. La entrada en vigor de este último Reglamento se ha producido el 27 de abril de 2002, una vez concluido el período objeto de fiscalización, razón por la que no ha sido de aplicación a

ninguno de los contratos examinados en el presente epígrafe IV.2.1. No obstante, cuando ello ha sido preciso, han sido realizadas las oportunas referencias a esta nueva disposición reglamentaria.

Como anexos IV.2.1-4, IV.2.1-5 y IV.2.1-6 figuran tres cuadros con el resumen general de la contratación de las Entidades Gestoras, de la Tesorería General de la Seguridad Social y de la Intervención General de la Seguridad Social correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, respectivamente, que ha integrado la muestra seleccionada y examinada.

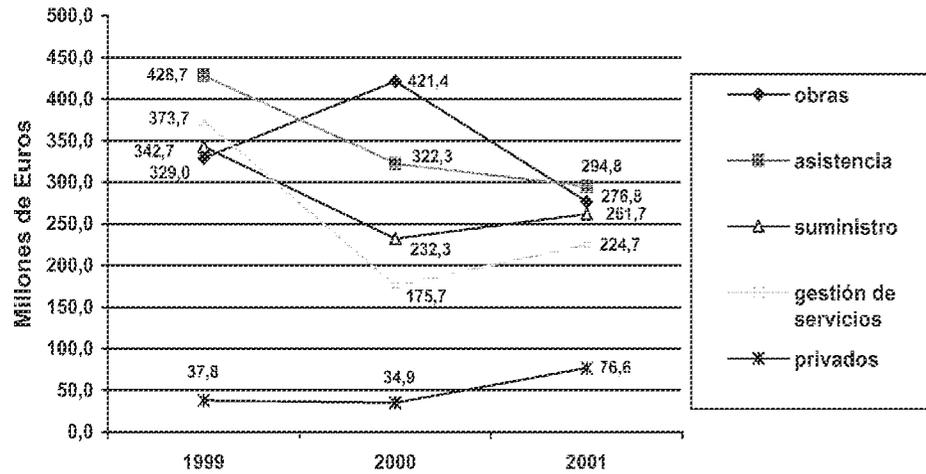
#### IV.2.1.2 Análisis global de la contratación de las entidades gestoras y servicios comunes de la seguridad social

##### IV.2.1.2.1 Incidencias de carácter general.

A continuación se recogen las incidencias principales detectadas en el análisis de la contratación celebrada, durante el período fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001), por el conjunto de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social (Servicio Común):

a) En el período fiscalizado, del importe total de la contratación remitida por las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social para su fiscalización por este Tribunal (3.833.768.349,27 euros), el 26,8 % correspondió a contratos de obras (1.027.307.674,90 euros), el 27,3 % a contratos de consultoría y asistencia y de servicios (1.045.946.234,40 euros), el 22 % a contratos de suministro (836.851.794,83 euros), el 20 % a contratos de gestión de servicios públicos (774.341.828,95 euros), y el 4 % restante a contratos privados (149.320.816,19 euros). Se aprecia así una situación equilibrada en la distribución del gasto de los contratos administrativos típicos (o nominados) entre los que los contratos de consultoría y asistencia y de servicios se sitúan en el conjunto de la contratación de la Seguridad Social como el tipo de contratos que generaron un mayor gasto. El gráfico siguiente muestra la evolución del gasto contratado por tipos de contratos durante el período fiscalizado.

Evolución del gasto en contratos de la Seguridad Social según su naturaleza en el período 1999/2001



b) El incremento producido en el importe de los contratos de obras remitidos para su fiscalización por haber sido celebrados en el ejercicio 2000, puesto de manifiesto en el gráfico anterior, obedece principalmente a un incremento apreciable en las obras llevadas a cabo por el INSALUD en ese ejercicio. Este incremento no ha respondido, sin embargo, a un incremento paralelo en los conceptos presupuestarios destinados a «construcciones» dentro del Capítulo de Inversiones reales (conceptos 622.1 y 632.1) del presupuesto del INSALUD, como se explica más adelante, en el epígrafe IV.2.1.4.1 del presente Informe, lo que pone de manifiesto que la contratación de nuevas obras en el año 2000 por el INSALUD no obedeció a criterios de planificación preestablecidos y plasmados presupuestariamente.

c) Por su parte, el incremento interanual del 119 % producido en el volumen de la contratación privada fiscalizada — que ha pasado de 34.900,3 miles de euros en el ejercicio 2000 a 76.607 miles en el 2001 — se ha debido fundamentalmente al incremento de las adquisiciones de inmuebles para el patrimonio de la Seguridad Social llevada a cabo en este período por la TGSS, tal como se pone de manifiesto en el epígrafe IV.2.1.7.4 del presente Informe.

d) La Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modificó la LCAP, suprimió como categoría autónoma dentro de los contratos administrativos los de trabajos específicos y concretos no habituales. Por esta razón no ha sido celebrado ni remitido para su fiscalización ningún contrato de este tipo.

e) Debe destacarse la importancia adquirida por los contratos de consultoría y asistencia y de servicios

en el ámbito de la Seguridad Social que, por importe contratado, se sitúan por delante de las obras y de los suministros, con una tendencia claramente consolidada en este sentido, como ya se ha puesto de manifiesto en el anterior apartado a).

El Decreto 1005/1974, de 4 de abril, que reguló por vez primera este tipo de contratos, aún vigente durante el período fiscalizado en lo que no se opusiera a la LCAP, y derogado definitivamente por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que aprobó el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su artículo 4, y la propia LCAP en su artículo 203.1 (actual artículo 202.1 del TRCAP), establecían para estos contratos la necesidad de incorporar al expediente un «informe del servicio interesado en la celebración del contrato en el que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliar los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato». En este sentido debe destacarse que los expedientes examinados por este Tribunal contenían en la mayor parte de los casos una simple alusión a la necesidad de contratar y sólo en contadas ocasiones se explicaban con un cierto detenimiento dichas necesidades. En cualquier caso, cualquiera que fuera el grado de explicación de las necesidades, no se han emitido, con carácter general, los informes justificativos, que exige la Ley, ni estudios de cargas de trabajo que sirvieran de apoyo a tal justificación, especialmente en aquellos casos en los que el objeto de la contratación coincidía con la actividad continua, repetida y propia de los órganos proponentes de la contratación, como es el caso

frecuente de la contratación de servicios de apoyo administrativo o informático. Las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social no han resuelto esta situación, que se ha vuelto a repetir en el período fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001), a pesar de que ya había sido puesta de manifiesto por este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización.

Al no abordar con rigor el cumplimiento de estas exigencias legales, las entidades incurren en el riesgo de infrautilizar o autolimitar sus propios medios materiales y personales con una correlativa pérdida del control directo en la actividad que se contrata, al no desarrollarla ya directamente las propias entidades, con las implicaciones negativas que ello conlleva, muy especialmente en todas aquellas cuestiones relacionadas con la informatización y el manejo de los datos de los ciudadanos que obran en poder de las entidades de la Seguridad Social (piénsese, por ejemplo, en los contratos de asistencia para el archivo externo de historias clínicas por parte de los Hospitales del INSALUD, o en el tratamiento informático de los datos del personal afiliado o beneficiario de la Seguridad Social, o de la recaudación, etc.). Esta situación coloca a las entidades de la Seguridad Social en una posición de dependencia no deseable o de falta de autonomía respecto de las empresas que realizan estos trabajos, al tiempo que tiende por otra parte a agravarse en la medida en que las partidas presupuestarias destinadas a este tipo de contratación siguen una tendencia creciente.

En todo caso, las entidades de la Seguridad Social deben definir y ponderar adecuadamente la totalidad de los intereses públicos en juego y valorar no sólo sus necesidades de contratación inmediatas, sino la repercusión que la contratación externa 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 de especial protección. A este respecto, debe señalarse que el Tribunal de Cuentas está llevando a cabo una «Fiscalización sobre la contratación celebrada o en vigor en 1999 y 2000 para el archivo, depósito, custodia o gestión de historias clínicas en una muestra de hospitales de titularidad pública del Sistema Nacional de Salud», que se encuentra actualmente en su fase final de tramitación.

f) Con carácter general debe ponerse de manifiesto, como ya viene haciendo este Tribunal en Informes anteriores, que las entidades de la Seguridad Social, con la excepción del IMSERSO, continúan con la práctica que este Tribunal viene reflejando de no solicitar en la generalidad de los expedientes relativos a los suministros de material informático, ni tampoco en los relativos a los servicios de contenido informático, los informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), cuando estos resultan preceptivos según el Decre-

to 2572/1973, de 5 de octubre, y el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo que, a juicio de este Tribunal y como viene insistiendo en anteriores Informes de Fiscalización, resultan de plena aplicación a las Entidades Gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social.

En este contexto, las entidades han argumentado que la Orden de 16 de septiembre de 1996 atribuye a la Comisión Ministerial de Informática (CMI) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 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» y que esta 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 pesetas y también para aquellos en los que, no superándose esa cantidad, concurrieran razones que así lo aconsejaron, a juicio de la propia Comisión».

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 y discrecionalmente a la CMI, sino que es precisamente el Decreto 2572/1973, en relación con el Real Decreto 533/1992, el que establece esa procedencia.

g) Finalmente debe señalarse que, en general, las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social no aplicaron correctamente la disposición transitoria única de la Ley 53/1999 o la disposición transitoria primera del TRLCAP, particularmente en lo que se refiere a los contratos cuyos expedientes de contratación habían sido iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de estas normas, pero que fueron adjudicados estando vigente ya la nueva normativa y debieron regirse por ella. En general, en estos casos, las Entidades no planificaron adecuadamente la tramitación de estos expedientes de contratación ni efectuaron, en función de las fechas previsibles de adjudicación, las necesarias adaptaciones de los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por las citadas Leyes, entre las que cabe destacar las referentes a las garantías definitivas, a los requisitos de las revisiones de precios y de las modificaciones contractuales, a la disminución de los plazos máximos de duración de los contratos de gestión de servicios públicos, los de consultoría y asistencia y los de servicios, y las relativas a la mayor diligencia de la Administración contratante en la expedición de certificaciones y abono de liquidaciones, particularmente en los contratos de obras.

IV.2.1.2.2 Incidencias que afectan a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación

Las Entidades Gestoras, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Intervención General de la Seguridad Social acudieron durante el periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001) al concurso y a la subasta —formas de adjudicación que garantizan plenamente la salvaguarda de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación—, para la adjudicación de los contratos remitidos por un

importe global de 2.342.097,7 miles de euros, lo que representa el 61 % de la contratación total. A su vez, estas entidades contrataron durante el mismo periodo mediante el procedimiento negociado, las modificaciones contractuales o la concertación de prórrogas de contratos preexistentes —que por ser formas de contratación que no garantizan en su plenitud el respeto de los principios antes referidos, están limitadas y tasadas por el TRLCAP—, hasta por un importe total de 1.491.671 miles de euros, alcanzando el 39 % del total contratado por las entidades, tal y como se refleja en el siguiente Cuadro núm. 3:

CUADRO NÚM. 3

Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social  
Contratación remitida en función de la concurrencia (en miles de euros)

	INSS	INSALUD	IMSERSO	ISM	TGSS	IGSS	TOTAL
Importe de los contratos adjudicados en régimen de concurrencia plena (concurso y subasta).	63.962 59%	1.776.157 60%	177.615 82%	29.515 61%	292.147 55,5%	2.501 81%	2.342.098 61%
Importe de los contratos adjudicados en régimen de concurrencia limitada (procedimiento negociado, prórrogas y modificaciones contractuales).	44.549 41%	1.170.314 40%	35.575 17%	6.768 19%	233.879 44,5%	585 19%	1.491.671 39%

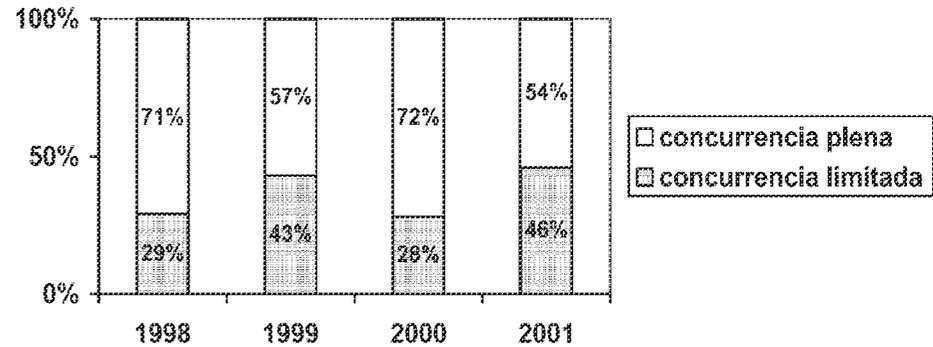
Estos datos revelan que las entidades que contrata con mayor intensidad en régimen de concurrencia plena (concurso y subasta) han sido el IMSERSO, el ISM y la IGSS, mientras que el INSALUD, el INSS y la TGSS acudieron con mayor frecuencia a formas de adjudicación en régimen de concurrencia limitada, utilizando el procedimiento negociado, las prórrogas y las modificaciones contractuales).

El dato global del conjunto de la contratación muestra que los importes contratados en régimen de concurrencia plena (concurso y subasta) son mayores (61 % del total adjudicado) que los importes contratados en régimen de concurrencia limitada (procedimiento negociado, prórrogas y modificaciones contractuales), pero estos últimos constituyen un porcentaje que puede

calificarse como significativo —alcanzan el 39 % con 1.491.670,6 miles de euros— y que, por su elevado importe, cabe considerar que han sido empleados como formas normales de adjudicación, cuando el TRLCAP reserva únicamente este carácter de normalidad al concurso y a la subasta (artículo 75 del TRLCAP).

Este efecto es aún más acusado si los datos son analizados en un contexto plurianual, en el que puede observarse que los importes adjudicados en régimen de concurrencia limitada se acercan de forma cíclica a los adjudicados en régimen de concurrencia plena. Esta evolución cíclica puede apreciarse en el gráfico siguiente, en el que han sido incluidos los datos relativos al ejercicio 1998 para permitir apreciar más claramente esta tendencia.

Evolución del gasto adjudicado por las entidades de la Seguridad Social en función del procedimiento empleado. Período 1998/2001



Con respecto a las formas de adjudicación de los contratos seguidas por las Entidades Gestoras, por la Tesorería General de la Seguridad Social y por la Intervención General de la Seguridad Social, cabe hacer asimismo las siguientes consideraciones:

a) Se han recibido para su fiscalización 522 prórrogas de contratos correspondientes a 1999, 2000 y 2001, por importe de 559.085,9 miles de euros, lo que ha supuesto el 14,5 % del gasto total remitido para su fiscalización. El INSALUD, con un total de 408 prórrogas por importe de 494.333,1 miles de euros ha sido la entidad que más prórrogas y por mayor importe ha remitido para su fiscalización.

El recurso a las prórrogas supone, a juicio de este Tribunal, la quiebra, en cierto grado, de los principios de publicidad, igualdad y concurrencia, por lo que su previsión y ejecución deben ajustarse con rigor a los supuestos y requisitos establecidos en el TRLCAP para cada tipo de contrato.

b) El procedimiento negociado se empleó en 955 ocasiones por importe de 500.702,6 miles de euros, lo que supone el 29 % del total de los contratos remitidos y el 13 % de su importe global. Como se acaba de recordar el artículo 75 del TRLCAP califica el concurso y la subasta como las formas normales de adjudicación de los contratos. Los supuestos de adjudicación mediante procedimiento negociado se establecen de forma tasada en los artículos 140, 141, 159.2, 181, 182, 209 y 210 del propio TRLCAP. Pues bien, en la mayoría de las ocasiones la exposición de las razones para acudir a esta excepcional modalidad de adjudicación ha resultado insuficiente, no existiendo justificación y limitándose las entidades en la mayoría de los casos a la simple invocación o reproducción literal de los correspondientes apartados de los citados artículos del TRLCAP que establecen las posibles causas para acu-

dir a este procedimiento de adjudicación. Es criterio reiteradamente manifestado de este Tribunal de Cuentas considerar que no basta con invocar la causa, sino que el órgano contratante debe acreditar y fundamentar que se encuentra realmente ante una de ellas.

c) El concurso se empleó como forma de adjudicación en 782 ocasiones, por importe de 1.889.594 miles de euros lo que supone el 23,8 % del total de los contratos remitidos por las Entidades Gestoras, la Tesorería General y la Intervención General de la Seguridad Social para su fiscalización y el 49 % de su importe. En particular la fiscalización de los contratos de obras adjudicados por concurso ha puesto de manifiesto, como ya se ha señalado en Informes de Fiscalización anteriores, la especial complejidad de su fase preparatoria, por lo que se hace necesario que las entidades presten especial atención a los criterios seguidos para llevarla a cabo. Los informes que emitieron las unidades competentes sobre aspectos técnicos de las ofertas, resultaron en general determinantes de la adjudicación. A menudo estos informes valoraron aspectos ofertados como los controles de calidad suplementarios o la reducción de los plazos de ejecución.

Sin embargo, y a pesar de que estos aspectos pudieron ser un factor importante para la adjudicación, han sido muy frecuentes posteriores modificaciones contractuales e incumplimientos de los plazos de ejecución, que desvirtuaron las razones que en su momento justificaron la adjudicación, y que alteraron de hecho las condiciones iniciales de igualdad en las que se encontraban las empresas licitadoras que concurrieron al procedimiento. Por otra parte, al convertirse los modificados en una práctica habitual, pudieron encubrir contrataciones, en muchos casos por importes elevados, realizadas al margen de los principios de publi-

cidad y concurrencia que informan la contratación pública.

d) La subasta ha sido utilizada como forma de adjudicación de los contratos de obras en 48 ocasiones, por importe de 52.800,5 miles de euros, lo que supone un 13,7 % del total de los contratos de obras remitidos y sólo un 5 % de los importes totales contratados en obras por las entidades de la Seguridad Social. El INSS, el ISM y la TGSS utilizaron este procedimiento en los ejercicios 1999, 2000 y 2001, consolidándolo como forma normal de adjudicación de los contratos de obras. En cambio, el INSALUD (a pesar de su mayor volumen de contratación) y el IMSERSO no utilizaron la subasta como forma de adjudicación de sus contratos de obras.

Teniendo en cuenta que el INSALUD ha sido en los años 1999, 2000 y 2001 —al igual que en años anteriores— la Entidad que con gran diferencia ha absorbido un mayor volumen de gasto en obras (hasta un 92 % del total), una valoración en términos absolutos sobre el conjunto de las entidades de la Seguridad Social pone de manifiesto que el gasto total en obras adjudicadas mediante subasta sigue siendo únicamente del 5 %, lo que en la práctica convierte esta forma de adjudicación, que debiera preferirse por reducir el ámbito de discrecionalidad de la Administración, en excepcional, desvirtuando el sentido del artículo 75 del TRLCAP, que califica tanto la subasta como el concurso de formas normales de adjudicación.

e) Con carácter general, las Entidades no precisan suficientemente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los medios de acreditación de la solvencia financiera, económica y técnica de los licitadores ni precisaron, tampoco, en función de los citados medios de acreditación, los criterios de selección adaptados a las circunstancias específicas de cada contrato, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 15 de la LCAP y, aún más claramente, en el artículo 15.3 del TRLCAP. Resulta evidente que son distintos los niveles de solvencia necesarios para realizar contratos que tienen un distinto importe, duración y grado de complejidad técnica, por lo que no es suficiente establecer los medios para acreditar la solvencia sino que resulta además imprescindible que se señalen los umbrales mínimos, razonablemente proporcionados a las circunstancias de cada contrato, que el órgano de contratación considera necesarios para poder ejecutarlo, sin que sea admisible ni la discrecionalidad de la Administración para determinar «a posteriori» si los licitadores son o no solventes para celebrar un determinado contrato ni, por el contrario, que la Administración haga dejación en su responsabilidad de asegurar la solvencia de los licitadores, admitiendo a todas las empresas por el mero hecho de que documenten una solvencia genérica, esté o no ajustada a las circunstancias particulares del contrato. La precisión de los medios de acreditación de la solvencia y de los criterios de selección en función de ella resulta por tanto impe-

rativa, incluso en aquellos contratos en los que se exige clasificación de los contratistas, para su aplicación a posibles licitadores exentos de acreditar la clasificación.

f) Por otra parte, cuando la forma de adjudicación es el concurso, continúa siendo habitual que las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social utilicen como criterios objetivos de adjudicación, características empresariales de los licitadores que, tanto en la LCAP como en el TRLCAP, únicamente deben ser valorados para determinar su solvencia técnica, de acuerdo con lo previsto en los artículos 17, 18 y 19 de ambas leyes. El artículo 15 de la LCAP y, en la actualidad, el artículo 15 del TRLCAP, prescriben, además, que la acreditación de la solvencia será sustituida por la correspondiente clasificación cuando ésta sea exigible, por lo que también en estos casos resulta improcedente la valoración posterior de este aspecto. En la contratación analizada se ha observado la utilización frecuente como criterios objetivos de adjudicación de aspectos como la experiencia, los certificados de aseguramiento de la calidad (AENOR, ISO, etc), los recursos humanos o materiales de las empresas, o los cursos de formación, entre otros, que incurren en esta deficiencia. Esta práctica no resulta, en definitiva, acorde con la legislación vigente y fácilmente puede derivar en una verdadera restricción de la libre concurrencia, máxime si, como sucede en ocasiones, se prima la valoración de las anteriores relaciones contractuales entre el licitador y el órgano de contratación.

Cabe añadir que en algunos contratos, especialmente en los servicios informáticos, la Entidades valoraron como criterio de adjudicación el compromiso de la empresa de adscribir a la ejecución del contrato unos medios personales determinados, lo que ni siquiera debería haber sido tenido en cuenta como medio de acreditar la solvencia de los licitadores, toda vez que esta posibilidad no fue admitida por la normativa vigente hasta el día 1 de enero de 2002, fecha de entrada en vigor de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuyo artículo 61 adicionó un nuevo apartado al artículo 15.1 del TRLCAP.

g) Otra deficiencia habitual en la contratación de las Entidades es la exigencia, contenida en los respectivos pliegos cláusulas administrativas particulares, de que determinados aspectos constitutivos de las proposiciones presentadas por los licitadores sujetas a valoración como criterios objetivos de adjudicación de los concursos, se incluyan en un sobre de apertura previa al acto público de licitación, práctica que es contraria al carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública, establecido en el artículo 80 de la LCAP (artículo 79 del TRLCAP). A este respecto debe tenerse en cuenta que el carácter secreto de las proposiciones abarca no sólo a la oferta económica, sino a todos los aspectos susceptibles de

ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración previamente establecidos<sup>32</sup>.

En relación con esta deficiencia y con la reseñada en el apartado e) anterior —relativa a los medios y criterios de acreditación por los licitadores de su solvencia técnica—, debe ponerse de manifiesto que el IMSERSO las ha corregido a partir de 2001, introduciendo en los nuevos pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares aprobados ese ejercicio las oportunas modificaciones, siendo en este sentido la primera Entidad Gestora que corrige sistemáticamente las citadas deficiencias que ya habían sido puestas de manifiesto en anteriores informes de este Tribunal.

h) También es frecuente que los pliegos de cláusulas administrativas particulares establezcan, como criterio objetivo de adjudicación, las mejoras que pudieran ofertar los licitadores, sin añadir mayores precisiones en cuanto al contenido posible de estas mejoras y a su valoración. Esta circunstancia supone la introducción de elementos de valoración discrecionales y subjetivos, contrarios al principio de objeto cierto establecido en el artículo 11.2 de la LCAP (artículo 11.2 del TRLCAP) y a la objetividad y ponderación de los criterios de valoración que impone el artículo 87 de la misma Ley (artículo 86 del TRLCAP). Cabe añadir que en muchos casos estas mejoras ofertadas por los licitadores y aceptadas por la Administración no son incorporadas posteriormente en los correspondientes documentos de formalización de los contratos, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 122.7 del RGCE.

#### IV.2.1.2.3 Incidencias que afectan al ejercicio de las competencias para contratar

Durante el periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001) las disposiciones reguladoras de las delegaciones de la competencia para contratar en los distintos órganos del INSALUD han adolecido de determinados vicios de legalidad que han podido afectar a su validez, así como a la de los contratos celebrados a su amparo.

<sup>32</sup> El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), en fase de alegaciones argumentó que «La inclusión, en sobre independiente, de las proposiciones sujetas a valoración presentadas por los licitadores, como criterios objetivos de adjudicación de los concursos y la fase del concurso en que se efectuará su valoración, está prevista en el punto 2 del artículo 86 del TRLCAP. Además el segundo párrafo del artículo 80 del RGLCAP ha venido a concretar este punto, "cuando se haga uso de lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley, en el sentido de concretar la fase de valoración en que operarán los criterios de adjudicación, el sobre de la proposición económica contendrá exclusivamente esta y se presentarán, además, tantos sobres como fases de valoración se hayan establecido"».

La argumentación del INGESA debe rechazarse porque no es congruente con la deficiencia puesta de manifiesto en el texto del Anteproyecto de Informe, que no se refiere ni al número ni al contenido de los sobres de documentación que deban presentar los licitadores, sino a la práctica incorrecta que confundiendo, en los concursos, el concepto de proposición con el de oferta económica, limita a esta última el alcance del deber que incumbe al órgano de contratación de garantizar el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento del acto público de licitación y priva, por el contrario, de esa garantía a otros aspectos de las proposiciones de los licitadores que también tienen trascendencia —en muchas ocasiones

Conviene recordar en primer lugar que el artículo 12.1 del TRLCAP atribuye específicamente la condición de órganos de contratación a los Directores Generales de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General 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». Por su parte, la disposición transitoria tercera de la LCAP fijó transitoriamente dicha cuantía en 901.518,16 euros (150.000.000 de ptas), cuantía que ha mantenido el TRLCAP.

Durante el periodo fiscalizado han estado en vigor, regulando sucesivamente la delegación de competencias para contratar en el ámbito del INSALUD, la Orden de 1 de julio de 1998, la Orden de 4 de diciembre de 2000, ambas dictadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo, así como la Resolución de 23 de marzo de 1998, de la Presidencia Ejecutiva del INSALUD y la Resolución de 31 de julio de 2000 de la Dirección General del INSALUD.

En relación con estas disposiciones se han observado las siguientes irregularidades:

a) Las Órdenes de 1 de julio de 1998 y 4 de diciembre de 2000 autorizaron respectivamente al Presidente Ejecutivo del INSALUD (la Orden de 1 de julio de 1998) y al Director General del INSALUD (la Orden de 4 de diciembre de 2000) para «celebrar contratos cuya cuantía sea inferior a 2.000.000.000 de pesetas (12.020.242,09 euros)». Mediante estas Órdenes, los sucesivos Ministros de Sanidad y Consumo no delegaron la competencia para autorizar los contratos sino que efectuaron una autorización genérica e indeterminada para contratar que resulta contraria al ordenamiento jurídico. En efecto, la LCAP y el TRLCAP contemplan el requisito previo de la autorización en cada caso concreto en el que resulte necesario, en función de la cuantía (cada expediente de contratación requiere así un acto singular autorizatorio), mientras que la autoriza-

ción mayor que la propia oferta económica —a efectos de la adjudicación, como pueden ser el plazo de ejecución, la calidad, las condiciones de mantenimiento, o las mejoras, etc, de acuerdo con los criterios objetivos establecidos en cada caso en el Pliego de cláusulas administrativas particulares. El criterio del Tribunal de Cuentas sobre el contenido plural, y no solo económico o pecuniario, de las proposiciones, puesto de manifiesto en anteriores informes, es el expresamente contemplado en el artículo 80.1 del RGCE, en el que se establece que «Uno de los sobres contendrá los documentos a que se refiere el artículo 79.2 de la Ley y el otro la proposición, ..., contenida, en los concursos, todos los elementos que la integran, incluidos los aspectos técnicos de la misma». Cabe añadir que el apartado 2 del mismo artículo 80 del RGCE no contiene una excepción a la regla de secreto de las proposiciones, taxativamente establecido en el artículo 79.2 del TRLCAP, sino una excepción a la disposición reglamentaria antes transcrita, que describe la documentación que deben presentar los licitadores en dos sobres (uno con la documentación que podríamos denominar administrativa de la empresa —que es el único que puede ser objeto de apertura previa al acto de licitación pública, según se desprende también de los artículos 81.1 y 83 del RGCE—, y el otro con la proposición u oferta), excepción que permite, en los supuestos en que se hayan previsto diferentes fases de valoración de las proposiciones, que la documentación que constituye la proposición se distribuya en tantos sobres como fases de valoración se hayan previsto.

ción genérica efectuada choca no solo contra el sentido y el espíritu de la LCAP sino también contra el sentido y el propio significado de las autorizaciones administrativas en general.

La Orden de 1 de julio de 1998 y la de 4 de diciembre de 2000, eliminaron de facto lo que el artículo 12.1 del TRLCAP califica como la «necesaria autorización» del titular del Departamento Ministerial al que se encuentra adscrito el INSALUD, dado que el artículo 12.2 a) del TRLCAP exige a su vez la autorización para contratar del Consejo de Ministros cuando el presupuesto del contrato sea igual o superior a los 2.000 millones de pesetas (12.020.242,09 euros).

De esta forma, los Ministros de Sanidad y Consumo dejaron de tener, durante este concreto periodo, responsabilidad jurídica en la contratación del INSALUD, eliminándose así de raíz la posición jurídica que reserva la legislación vigente a los Ministros en el procedimiento de contratación.

Esta situación irregular se agravó más aún a la luz de la Resolución de 23 de marzo de 1998 de la Presidencia Ejecutiva del INSALUD, y de la Resolución de 31 de julio de 2000 de la Dirección General del INSALUD, en ambos casos sobre delegación de atribuciones, en cuya virtud estos órganos delegaron, a su vez y respectivamente, en el Director General de Presupuestos e Inversiones del INSALUD y en el Subdirector General Económico y de Personal del propio INSALUD, la competencia para celebrar contratos cuya cuantía fuera de hasta 2.000 millones de pesetas (12.020.242,09 euros), sin necesidad de autorización alguna.

Por tanto, la exención de autorización al Presidente Ejecutivo del INSALUD y al Director General de esta Entidad, operada sucesivamente por las Ordenes Ministeriales de 1 de julio de 1998 y de 4 de diciembre de 2000, se vio también extendida al Director General de Presupuestos e Inversiones del INSALUD y al Subdirector General Económico y de Personal del INSALUD, en una supresión en cascada de controles y limitaciones que resulta contraria no sólo al espíritu sino también a la letra del TRLCAP.

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que las Ordenes de 1 de julio de 1998 y de 4 de diciembre de 2000 del Ministerio de Sanidad y Consumo han podido incurrir en un vicio de nulidad por derogar de facto la previsión legal sobre la «necesaria autorización» para celebrar determinados contratos contenida en el citado artículo 12.1 de la LCAP y del TRLCAP, quebrantando con ello el principio de jerarquía normativa.

b) Por otra parte, la Resolución de 23 de marzo de 1998, de la Presidencia Ejecutiva del INSALUD y la Resolución de 31 de julio de 2000 de la Dirección General del INSALUD, articularon la delegación de las competencias para la celebración de contratos en

distintos órganos del INSALUD (en el Director General de Presupuestos e Inversiones, en el Subdirector General Económico y de Personal y en los Directores Provinciales y Gerentes de Atención Primaria y Atención Especializada) con arreglo a distintos límites cuantitativos.

A este respecto conviene recordar que el artículo 95, letra b), del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social dispone que «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».

Pues bien, no consta en las citadas Resoluciones de 23 de marzo de 1998 y de 31 de julio de 2000, ni en las anteriormente mencionadas Ordenes de 1 de julio de 1998 y de 4 de diciembre de 2000, del Ministerio de Sanidad y Consumo, ni en ninguna otra disposición anterior, la autorización ministerial para delegar exigida por el artículo 95 del Texto Refundido de la LGSS.

Por tanto, la Resolución de 23 de marzo de 1998 de la Presidencia Ejecutiva del INSALUD y la Resolución de 31 de julio de 2000 de la Dirección General del INSALUD han podido incurrir igualmente en un vicio de nulidad, subsanable en este caso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 67.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en lo relativo a la falta de autorización para delegar.

c) A su vez, mediante la Resolución de 23 de marzo de 1998 del Presidente Ejecutivo del INSALUD y la Resolución de 31 de julio de 2000 de la Dirección General del INSALUD, el Presidente Ejecutivo del INSALUD y el Director General del INSALUD delegaron, respectivamente, en determinados órganos inferiores de la entidad la competencia para autorizar la celebración de aquellos contratos cuyo importe no excediera de 1.000 millones de pesetas (6.010.121,04 euros). En ambos casos, la potestad de autorización delegada no era competencia del órgano delegante, sino que la tenía y la tiene atribuida el Ministro de Sanidad y Consumo. El artículo 13 de la citada Ley 30/1992 contempla la posibilidad de delegar únicamente aquellas competencias que los órganos delegantes «tengan atribuidas» como propias. En este caso, el Presidente Ejecutivo del INSALUD y el Director General del INSALUD incurrieron, sucesivamente, en un exceso de delegación al delegar una competencia que no tenían atribuida, sino que correspondía, de acuerdo con el artículo 12.1 de la LCAP al Ministro, razón por la cual, las Resoluciones de 23 de marzo de 1998 y de 31 de julio de 2000, han podido incurrir también en un vicio de nulidad, de acuerdo con el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992 al ser dictadas por Órganos manifiestamente incompetentes para ello.

De todo lo anterior se desprende que tanto el Ministerio de Sanidad y Consumo como el INSALUD no han velado, muy especialmente en estas materias, por el cumplimiento de los principios de legalidad y jerarquía normativa, ya que los vicios que afectan a la validez de las disposiciones referidas, indirectamente han podido viciar igualmente todos los contratos celebrados a su amparo y que no tuvieran acomodo legal directo en las disposiciones de la LCAP. Esta misma situación ya se había producido anteriormente, con ocasión de otras normas de delegación de competencias, y así lo puso de manifiesto el Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización como el Informe Anual sobre la gestión del Sector público estatal correspondiente al ejercicio 1998 (aprobado por su Pleno el día 1 de febrero de 2001 y enviado a las Cortes Generales)<sup>33</sup>.

#### IV.2.1.2.4 Incidencias que afectan a la ejecución de los contratos.

Todas las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social han visto afectada la ejecución de sus contratos de obras por numerosos retrasos y modificaciones contractuales que han alterado los costes y los plazos de terminación inicialmente previstos.

Las modificaciones en contratos de obras correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001 remitidas a este Tribunal para su fiscalización ascendieron a 100 (sobre un total de 349 expedientes de contratación de obras), por un importe total de 47.765,6 miles de euros, siendo el INSALUD la Entidad Gestora que por mayor importe realizó modificados, alcanzando los 42.272,7 miles.

Con carácter general debe recordarse que el artículo 101 del TRLCAP prevé la posibilidad de introducir modificaciones en los contratos por razones de interés público, «siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente».

Sin embargo, un gran número de las modificaciones producidas incluyeron mejoras, adaptaciones a la normativa o reformas que eran perfectamente previsibles o incluso susceptibles de haber podido ser conocidas en el momento de redactar los proyectos iniciales y, sin embargo, no fueron incluidas en ellos. En este sentido, los proyectos incompletos o poco exhaustivos exigieron la aprobación posterior de sucesivas modificaciones que acarrearón incrementos en los costes que, en general, pudieron desvirtuar a su vez las bajas inicialmente conseguidas en la licitación de los contratos

<sup>33</sup> Debe señalarse que esta situación ha quedado corregida a partir del transcurso de competencias, con efectos de 1 de enero de 2002, del INSALUD a las Comunidades Autónomas que todavía no las habían asumido y, sobre todo, en virtud del Real Decreto 840/2002, de 2 de agosto, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Sanidad y Consumo, que cambia la denominación del INSALUD por la de Instituto Nacional para la Gestión Sanitaria (INGESA) y establece su nueva estructura orgánica.

y han limitado la competencia y la transparencia del proceso.

Otra cuestión igualmente importante viene constituida por el hecho de que estas modificaciones llevaron aparejados retrasos, en la mayor parte de los casos desproporcionados, en la ejecución de las obras (prórrogas, ampliaciones de plazo o suspensiones temporales) que resultaron perjudiciales para el interés social, al retrasar la entrega del bien de que se trate al uso público. En este sentido llama especialmente la atención la lentitud padecida en la aprobación de las modificaciones, que ha provocado que las obras se suspendieran, con autorización explícita o sin ella, por periodos de tiempo que en no pocas ocasiones superaron ampliamente los incrementos del plazo de ejecución del contrato directamente derivados de la modificación, lo que no se compadece con el carácter urgente que el artículo 146.3 del TRLCAP atribuye a los expedientes de modificación, y menos aún en el caso del procedimiento sumario establecido por el artículo 146.4 del mismo texto legal.

Por todo ello, este Tribunal debe reclamar, una vez más, por necesaria, una mayor diligencia de las entidades contratantes en la elaboración y supervisión de los proyectos de obras, de modo que comprendan todos y cada uno de los elementos necesarios para su ejecución, evitando así que se produzcan las modificaciones de los contratos y exigiendo, cuando se deduzca que éstas se deben a defectos o imprevisiones imputables a sus autores o supervisores, las correspondientes responsabilidades, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 del RGCE.

#### IV.2.1.2.5 Incidencias relativas al cumplimiento de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, de Introducción del Euro.

La Ley 46/1998, de 17 de diciembre, de Introducción del Euro estableció en su artículo 30 que «desde el 1 de enero de 1999 hasta el 31 de diciembre del año 2001, los precios de los nuevos contratos celebrados por las Administraciones públicas, cuando utilicen la peseta como unidad de cuenta, y los importes monetarios utilizados como expresiones finales en las normas que a partir de dicha fecha se dicten, deberán hacer constar a continuación el importe equivalente en la unidad de cuenta euro al tipo de conversión pudiendo en este caso expresar una cifra final en euros con un número de decimales no superior a seis».

El Tribunal de Cuentas ha realizado una comprobación del cumplimiento de este precepto, en relación con la muestra de contratos seleccionados para su fiscalización que figuran expresados en el cuadro núm. 2. El resultado de estas comprobaciones se ha incluido en el siguiente cuadro núm. 4:

CUADRO NÚM. 4

## Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social

Contratos de la muestra en la que no consta el importe en euros

	INSS	INSALUD	IMSERSO	ISM	TGSS	IGSS	TOTAL
1999	-	33	-	1	7	-	41
2000	2	4	1	1	13	1	22
2001	1	1	-	-	18	-	20
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>38</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>38</b>	<b>1</b>	<b>83</b>

El cuadro anterior muestra cómo el INSS, el IMSERSO, el ISM y la IGSS han aplicado con carácter general el mandato contenido en la Ley 46/1998 antes transcrito, salvo en algún caso aislado. En cambio, el INSALUD y la TGSS han incumplido con mayor frecuencia este mandato legal. No obstante, en el caso del INSALUD el grado de cumplimiento ha mejorado con el transcurso del tiempo, mientras que, paradójicamente, el grado de cumplimiento por parte de la TGSS ha sido decreciente a medida que se aproximaba la culminación del proceso de introducción del euro como moneda única europea.

## IV.2.1.2.6 Incidencias que afectan al pago del precio de los contratos.

El Tribunal de Cuentas ha fiscalizado con carácter específico la gestión de los pagos a los contratistas para comprobar la adecuación de la actuación de las Entidades Gestoras, de la TGSS y de la IGSS en esta materia a la LCAP y al TRLCAP. De acuerdo con el artículo 100.4 de la LCAP (99.4 del TRLCAP) la Administración tiene la obligación de abonar el precio de los contratos dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, y si se demorase, debe abonar de oficio al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de dos meses, el interés legal del dinero incrementado en 1,5 puntos, de las cantidades adeudadas.

A tal efecto, las comprobaciones efectuadas por el Tribunal se han realizado sobre un total de 630 pagos correspondientes a 333 expedientes de contratación. Para comprobar los retrasos en los plazos de tramitación se ha tenido en cuenta el plazo transcurrido desde la entrada de la factura en el Registro de cada entidad,

cuando ha existido constancia de esta fecha en la documentación remitida al Tribunal de Cuentas, hasta la fecha en que la TGSS ha validado, como caja pagadora, el documento en virtud del cual se extinguió mediante su pago la obligación reconocida. En defecto de aquel dato, la fecha inicial tomada en cuenta para el cómputo de eventuales retrasos en los pagos ha sido la de validación del documento que contenía la propuesta de pago, lo que ha dejado en estos últimos casos fuera del cómputo el tiempo transcurrido hasta dicha fecha desde la recepción de la factura. De lo expuesto se deduce que las demoras puestas de manifiesto a continuación tienen el carácter de mínimas, por lo que las efectivamente producidas han sido, razonablemente, más numerosas y de mayor entidad.

A estos efectos, el Tribunal de Cuentas ha reclamado a las distintas entidades la documentación acreditativa de que la TGSS efectuó el pago del precio convenido, con indicación del importe y de la fecha de abono y, en su caso, certificación relativa al pago de intereses de demora. También requirió este Tribunal, para el supuesto de que no se hubiese efectuado aún el pago, certificación de que la deuda correspondiente estaba incluida en la relación nominal de acreedores, así como justificación de las razones de no haber efectuado aún dicho pago. A este requerimiento, las entidades contestaron fundamentalmente aportando dos tipos de documentos: listados de pagos generados por el Sistema Integrado de Contabilidad de la Seguridad Social (SICOSS), o certificados expedidos por la TGSS en los que constaban las fechas de pago o la inclusión de la deuda en la relación nominal de acreedores.

El resultado de las comprobaciones sobre la realización del pago en el plazo previsto por la LCAP y por el TRLCAP, referido al conjunto de los expedientes incluidos en la muestra, se incluye en el siguiente cuadro núm. 5:

CUADRO NÚM. 5

## Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social

Comprobaciones sobre el cumplimiento de los plazos

		Obras	Consultoría y asistencia, y servicios	Suministros	Gestión de servicios públicos	Privados	Total
INSS	Nº de expt. con retrasos si expt. analizados	4/4	5/19	2/13	-	-	11/36 30%
	Nº de pagos con retraso sinº de pagos analizados	8/9	13/41	22/51	-	-	41/101 40%
	Retraso medio (en días) (1)	14	8	3	-	-	6 -
	Retraso máximo (en días)	47	212	33	-	-	212 -
INSALUD	Nº de expt. con retrasos si expt. analizados	27/38	17/34	28/31	5/7	-	77/110 70%
	Nº de pagos con retraso sinº de pagos analizados	38/85	21/60	51/75	8/14	-	118/214 55%
	Retraso medio (en días) (1)	16	13	38	6	-	22 -
	Retraso máximo (en días)	69	122	263	16	-	263 -
IMSERSO	Nº de expt. con retrasos si expt. analizados	4/6	10/15	-	5/12	-	19/33 57%
	Nº de pagos con retraso sinº de pagos analizados	4/7	15/28	-	8/20	-	27/55 49%
	Retraso medio (en días) (1)	25	11	-	6	-	11 -
	Retraso máximo (en días)	36	87	-	26	-	136 -
ISM	Nº de expt. con retrasos si expt. analizados	0/2	3/7	3/5	1/1	-	7/15 47%
	Nº de pagos con retraso sinº de pagos analizados	0/3	3/15	3/5	1/2	-	7/25 28%
	Retraso medio (en días) (1)	0	2	11	42	-	7 -
	Retraso máximo (en días)	0	12	31	84	-	84 -
TGSS	Nº de expt. con retrasos si expt. analizados	4/7	33/52	39/70	-	1/1	77/130 59%
	Nº de pagos con retraso sinº de pagos analizados	4/18	53/92	39/71	-	1/1	97/182 53%
	Retraso medio (en días) (1)	4	14	14	-	8	13 -
	Retraso máximo (en días)	23	145	237	-	8	237 -
IGSS	Nº de expt. con retrasos si expt. analizados	-	3/7	1/2	-	-	4/9 44%
	Nº de pagos con retraso sinº de pagos analizados	-	28/51	1/2	-	-	27/53 51%
	Retraso medio (en días) (1)	-	4	8	-	-	4 -
	Retraso máximo (en días)	-	44	13	-	-	44 -
<b>TOTAL</b>	Nº de expt. con retrasos si expt. analizados	39/57	71/134	73/121	11/20	1/1	195/333 58%
	Nº de pagos con retraso sinº de pagos analizados	52/102	131/287	118/204	17/36	1/1	317/630 50%
	Retraso medio (en días) (1)	14	10	20	8	8	14 -
	Retraso máximo (en días)	36	212	263	84	8	263 -

(1) Relación entre la suma de los días de demora y el número total de pagos fiscalizados

Además de los retrasos constatados reflejados en el cuadro anterior, cabe hacer las siguientes consideraciones:

a) Según han manifestado a este Tribunal las propias entidades de la Seguridad Social, no han abonado los intereses generados por los retrasos en los pagos en ninguno de los 195 expedientes con retraso comprobados por este Tribunal. Así pues, con carácter general, las entidades no efectúan de oficio el abono de los intereses previstos legalmente como consecuencia de dichos retrasos, incumpliendo con ello la LCAP y, en la actualidad, el TRLCAP.

b) En la casi totalidad de los casos en que el Tribunal ha requerido información acerca de la fecha en que

se ha efectuado el pago material del precio de los contratos, las entidades han debido dirigirse a la TGSS, como caja pagadora, con objeto de que les facilitara dicho dato, ya que les era desconocido y no podían justificarlo al Tribunal. De ello cabe deducir la falta de diligencia por parte de las entidades en el control del cumplimiento de sus obligaciones, lo que entre otros casos explica, aunque en ningún modo justifica, que las entidades no pagaran los intereses de demora, ya que difícilmente pudieron instruir expedientes para su abono cuando desconocían su procedencia y cuantía al no conocer la fecha del pago efectivo de la obligación reconocida. Esta situación de desconocimiento no resulta coherente si se tiene en cuenta que estas entida-

des cuentan con el SICOSS como instrumento de conocimiento de estos datos, de acceso común a todas las entidades de la Seguridad Social.

c) El análisis de los pagos efectuados en cada uno de los ejercicios 1999, 2000 y 2001 analizados, evidencia una

disminución generalizada y constante en los retrasos producidos, tal y como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro núm. 5 bis, a pesar de lo cual se produce un incremento del retraso medio en los pagos del ISM y de la IGSS, correspondientes a los contratos del ejercicio 2001.

CUADRO NÚM. 5 BIS

## Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social

Evolución interanual de los retrasos por entidades

ENTIDAD	Retraso medio 1999	Retraso medio 2000	Retraso medio 2001
INSS	14	4	0,5
INSALUD	22	27	0,2
IMSERSO	21	13	1
ISM	13	2	15
TGSS	20	13	10
IGSS	6	6	3
TOTAL	18	8	7

d) Finalmente, interesa reiterar que la información sobre la gestión de los pagos se refiere exclusivamente a la contratación fiscalizada por este Tribunal, por lo que el análisis no contempla, en el ámbito del INSALUD, la contratación relativa a la adquisición de medicamentos y productos farmacéuticos realizada sin sujeción a los procedimientos establecidos en la LCAP o en el TRLCAP, que ha sido una práctica generalizada en los Hospitales del INSALUD, como ya puso de manifiesto este Tribunal en su Informe Anual correspondiente a 1998 y se deduce también del Informe de la «Fiscalización sobre la contratación celebrada o en vigor en 1999 y 2000 de las adquisiciones de medicamentos y productos farmacéuticos en una muestra de hospitales de titularidad pública del Sistema Nacional de Salud», actualmente en su fase final de elaboración. Esta práctica tiene el efecto añadido de impedir o dificultar los controles ejercidos por

los órganos de control y, en particular, por el Tribunal de Cuentas.

A continuación y en los siguientes epígrafes se expone de forma separada el resultado del análisis de la contratación celebrada por las diferentes entidades de la Seguridad Social, durante el periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001):

IV.2.1.3 El Instituto nacional de la seguridad social y la contratación.

El INSS ha remitido para su fiscalización un total de 163 expedientes de contratación correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por importe de 108.511 miles de euros, según se detalla en el cuadro núm. 6, lo que representa únicamente el 2,8 % del conjunto de la contratación remitida por las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social.

CUADRO NÚM. 6

## INSS

Contratos recibidos, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
OBRAS	Subasta	25	62	12.697	77
	Proc.negociado	15	38	3.846	23
TOTAL OBRAS		40	24	16.543	15
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	45	54	42.124	64
	Proc.negociado	38	46	23.815	36
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		83	51	65.939	61
SUMINISTROS	Concurso	7	26	1.657	11
	Proc. negociado	20	74	13.997	89
TOTAL SUMINISTROS		27	17	15.654	14
PRIVADOS	Concurso	11	85	7.484	72
	Proc. negociado	2	15	2.891	28
TOTAL PRIVADOS		13	6	10.375	10
TOTALES		163	100	108.511	100

Se ha analizado una muestra de 38 contratos por importe de 57.258 miles de euros, lo que representa a su vez el 23 % de los contratos remitidos y el 53 % de su importe, según se expone más detalladamente en el cuadro núm. 7.

CUADRO NÚM. 7

## INSS

Contratos seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE RECIBIDOS
OBRAS	Subasta	3	12	4.686	37
	Concurso	0	0	0	0
	Proc.negociado	1	7	954	25
TOTAL OBRAS		4	10	5.641	34
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	15	33	30.965	74
	Proc.negociado	6	16	7.972	33
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		21	25	38.937	59
SUMINISTROS	Concurso	1	14	375	23
	Proc.negociado	12	60	12.305	88
TOTAL SUMINISTROS		13	48	12.680	81
TOTALES		38	23	57.258	53

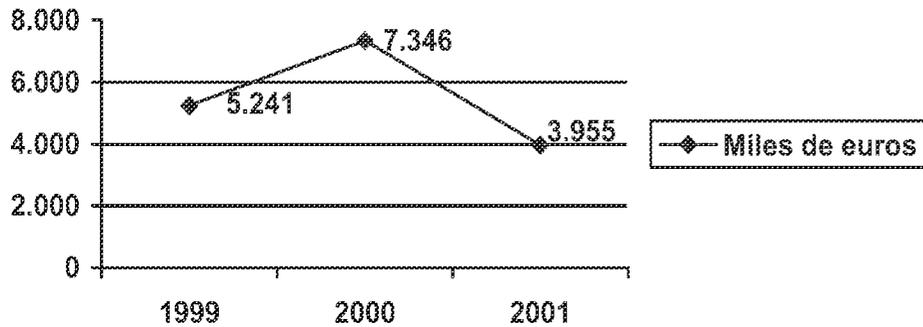
## IV.2.1.3.1 Contratos de obras del INSS.

Los 40 contratos de obras remitidos por el INSS para su fiscalización correspondientes a los años 1999, 2000 y 2001 sumaron un importe total de 16.542,8 miles de euros, lo que representa el 1,6 % de la inversión realizada en obras durante este perio-

do por el conjunto de entidades de la Seguridad Social.

Cabe significar que en el ejercicio 2001 se ha producido un notable decrecimiento del 46 % con respecto al ejercicio 2000 y del 24,5 % con respecto al ejercicio 1999 en los importes adjudicados para la realización de obras, como se pone de manifiesto en el gráfico siguiente:

Evolución de los importes adjudicados en obras por el INSS en el periodo 1999/2001



La selección de los contratistas se produjo en 25 casos mediante subasta, por un importe de 12.696,8 miles de euros, lo que representa el 77 % del total contratado, mientras que 9 expedientes por importe de 2.209,7 miles, que representa el 13 % del total contratado, fueron modificaciones de contratos anteriores, y 6 contratos fueron adjudicados por procedimiento negociado por importe de 1.636,2 miles, lo que supone el 10 % del total. Se ha analizado una muestra de 4 expedientes por un importe de 5.640,8 miles, que representa el 34 % del total correspondiente a los contratos de obras remitidos. Cabe destacar las siguientes incidencias:

— El contrato para la realización de las «Obras de reforma de las plantas 1ª y 2ª del sótano y planta baja del edificio sede de la Dirección Provincial del INSS en Alicante» fue adjudicado el 6 de abril de 1999 mediante pública subasta por un importe de 1.454,1 miles de euros, con una baja del 28,96 % sobre el presupuesto de licitación que había tenido un importe de 2.046,9 miles. La fecha prevista de iniciación de las obras, de acuerdo con el contrato, era el 1 de julio de 1999 y la de finalización, el 30 de septiembre de 2000, dividiéndose el importe de adjudicación en dos anualidades: 877,7 miles, el 60 %, correspondientes al ejercicio 1999 y 576,3 miles, el 40 %, correspondientes al ejercicio 2000. Sin embargo, como consecuencia de «la tardanza (del propio INSS) en obtener la Licencia de Obras» tuvo que producirse un reajuste de anualidades aplicándose sólo 528,9 miles, el 36 %, al ejercicio 1999 y los 925,2 miles de euros restantes, 64 %, al ejerci-

cio 2000. Posteriormente las obras acumularon nuevos retrasos debido a dificultades técnicas para «efectuar el derribo de la rampa de los sótanos», a los «cambios de personal a las zonas rehabilitadas» y a «la toma de medidas de seguridad en los accesos al edificio». Como consecuencia de todo lo anterior el plazo de terminación de las obras, previsto inicialmente para el citado 30 de septiembre de 2000 fue modificado y aplazado hasta el 28 de febrero de 2001, resultando finalmente un aplazamiento de 5 meses que se añade a los 15 inicialmente previstos, poniendo con ello de manifiesto una insuficiente preparación y previsión tanto en la preparación del contrato por parte del INSS, como en la elaboración de su oferta por parte de la empresa adjudicataria.

— En un contrato cuyo objeto fueron las «obras de adaptación de aseos para minusválidos e implantación de vestuarios en el edificio de los servicios centrales del INSS», adjudicado mediante subasta en un importe de 1.729,7 miles de euros, el expediente fue tramitado por el procedimiento de urgencia, según lo dispuesto en el artículo 72 de la LCAP, expresamente motivado en el hecho de tratarse de «un proyecto de obras que debe realizarse debido al mal estado actual de los aseos, lo que requiere que se agilice al máximo la contratación», justificación que no parece suficiente, dado el carácter excepcional de esta tramitación abreviada, ya que la urgencia invocada en este caso deriva claramente de la propia inactividad previa de la Administración.

— En el contrato cuyo objeto fueron las «obras de construcción de un edificio para CAISS y centro de formación en Nules, Castellón», adjudicado mediante subasta en un importe de 1.502,4 miles de euros, con

un plazo de ejecución de 12 meses, la baja en el precio de las dos ofertas más económicas presentadas excedían del 20 %, por lo que al incurrir en la consiguiente presunción de baja temeraria, de acuerdo con las previsiones del pliego de cláusulas administrativas particulares y previa la oportuna audiencia de los interesados (uno de los cuales manifestó haber cometido un error al cuantificar la oferta) y la sustanciación de los informes técnicos oportunos, el órgano de contratación no confirmó la adjudicación provisional, acordando en su lugar la adjudicación definitiva a favor de la tercera oferta más económica, no incurso en presunción de temeridad.

Este contrato experimentó además 2 reajustes de anualidades y una ampliación del plazo de ejecución de 2 meses y 5 días, motivado todo ello en problemas relacionados con el suministro de energía eléctrica.

— En el contrato para la «Redacción del proyecto, dirección y ejecución de las obras de construcción del edificio para la nueva sede de la Dirección Provincial del INSS en Asturias», adjudicado en el ejercicio 1998 por un importe de 4.773,5 miles de euros, el Tribunal de Cuentas ha efectuado el análisis detallado de su ejecución. Debe recordarse que este contrato ya fue analizado y comentado por este Tribunal, en cuanto a su tramitación inicial, licitación y adjudicación, en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 1998, en el que se puso de manifiesto que la única justificación aducida por el INSS para amparar la adjudicación conjunta de la redacción del proyecto, la dirección y la ejecución de la obra fue «la conveniencia de reducir la carga financiera que soporta el Instituto en concepto de gastos de arrendamiento y la minoración del plazo total empleado en la construcción del inmueble», lo que era, a juicio de este Tribunal, claramente insuficiente para amparar el recurso a ese sistema de contratación que tanto la LCAP como ahora el TRLCAP, configuran con carácter restrictivo.

Este contrato experimentó en el curso de su ejecución hasta 3 reformados, revisión de precios y liquidación final que incrementaron el precio del contrato en 2.368,6 miles de euros, es decir un 49'62 % del precio. El primer reformado, por importe de 954,4 miles, el 19,95 % del precio inicial, se motivó por la aparición de nuevas necesidades, como fueron la posibilidad de crear una nueva planta en el ático, de acuerdo con la autorización municipal concedida, y la adopción de nuevas soluciones en los trabajos de demolición, movimiento de tierras y de cimentación. Los otros 2 reformados tuvieron un importe total conjunto de 427,8 miles, equivalente al 8,96 % del precio inicial, estando motivado uno de ellos en la redacción del proyecto de reformado, por importe de 417,7 miles y el segundo, por importe de 10,1 miles, en otras modificaciones. Posteriormente se practicaron revisiones de los precios por un importe total de 443,1 miles y la liquidación final, que incluyó una minoración del precio por unidades de obra no ejecutadas de 64,5 miles.

El INSS aprobó dos ampliaciones del plazo de ejecución, la primera motivada en la redacción del reformado para construir la planta adicional en el ático, y la segunda por los retrasos motivados por «inconvenientes climáticos» no imputables al contratista. Como consecuencia de todo ello tuvieron que efectuarse también los oportunos reajustes de anualidades.

Todo ello viene a ratificar la opinión expresada por este Tribunal en su Informe Anual correspondiente al ejercicio 1998 en el sentido de que la licitación conjunta de la redacción de proyecto y de la dirección y ejecución de la obra, no estaba adecuadamente justificada en este caso, y que una menos apresurada redacción del proyecto por parte de facultativos del propio INSS o su contratación de forma independiente del contrato de ejecución de la obra principal, hubieran evitado algunas de estas vicisitudes.

## IV.2.1.3.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios del INSS.

El INSS ha remitido a este Tribunal un total de 83 contratos de consultoría y asistencia y de servicios correspondientes a los años 1999, 2000 y 2001, por un importe global de 65.939,2 miles de euros, lo que representa el 6,3 % del importe total de los contratos de esta naturaleza remitidos por las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social. Desglosando esta cantidad por ejercicios presupuestarios se aprecia que el importe adjudicado para este tipo de contratos ascendió a 23.850 miles de euros en el ejercicio 1999, a 18.261,7 miles en el 2000 y a 23.827,4 miles en el 2001, por lo que se aprecia una oscilación interanual del 23 % a la baja en el año 2000 con respecto a los ejercicios 1999 y 2001. Esta circunstancia tiene su explicación en que el INSS ha celebrado con carácter bienal sus grandes contratos de mantenimiento informático (con plazos de ejecución de 2 años) lo que hace que las cifras oscilen considerablemente de un año a otro, debiendo analizarse éstas, por tanto, en un contexto plurianual.

El objeto de los contratos remitidos ha sido, básicamente, la contratación de los servicios de vigilancia y limpieza de los centros dependientes del INSS y el mantenimiento general de sus instalaciones así como, según se ha anticipado, de sus equipos informáticos.

De los 83 contratos recibidos, 45 fueron adjudicados por concurso por importe de 42.123,9 miles de euros, lo que supone el 64 % del importe total contratado; 7 contratos por importe de 3.093,2 miles mediante procedimiento negociado, que representan el 5 % del importe total; 7 por importe de 598 miles de euros, que representan el 1 % del importe total contratado, correspondieron a contratos modificados y los 24 restantes fueron prórrogas de contratos anteriores por importe de 20.124 miles de euros, que representan el 30 % del importe total.

Se ha analizado una muestra de 21 contratos por importe total de 38.936,8 miles de euros, que representa el 59 % del importe de los contratos remitidos, de los que cabe destacar las siguientes incidencias:

En el contrato, adjudicado mediante concurso en un importe de 1.650 miles de euros, cuyo objeto fue la «contratación de medios y ejecución de una campaña de divulgación sobre identidad y actividades del INSS, para promover la conciencia social de la solidaridad entre los ciudadanos», el INSS recabó la preceptiva autorización ministerial, prevista en el artículo 12.1 de la LCAP, exclusivamente para este contrato y no para el conjunto de la campaña que incluía también otro contrato, incurriendo con ello en un supuesto de fraccionamiento prohibido por el artículo 69.2 de la LCAP. A juicio de este Tribunal, en la preparación de campañas de publicidad el expediente de contratación debería abarcar necesariamente la totalidad del objeto del contrato y comprender todos y cada uno de los elementos precisos, es decir, tanto el diseño y creatividad de la campaña como la adquisición de medios, máxime si se tiene en cuenta que estas campañas están frecuentemente caracterizadas por la urgencia en la transmisión del mensaje y también, en numerosas ocasiones, por su carácter coyuntural, lo que a su vez suele derivar en la utilización de procedimientos de adjudicación acelerados. Todo ello sin perjuicio de su división en lotes, si así lo exigiera la naturaleza del objeto.

--- Como ya se ha indicado, el 30 % del importe adjudicado en los ejercicios 1999, 2000 y 2001 para la ejecución de contratos de asistencia, consultoría y servicios correspondió a la formalización de prórrogas de contratos anteriores. Estas prórrogas tuvieron mayoritariamente por objeto la prolongación en el tiempo de la prestación de servicios de carácter informático por lo que, si bien fueron tramitadas con arreglo a la legalidad, evidencian la existencia de relaciones de cautividad y dependencia tecnológica del INSS con respecto a determinadas empresas, tal y como ya puso de manifiesto el Tribunal de Cuentas en 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 de informática, por la Seguridad Social, durante el periodo 1994 al primer semestre de 1998», aprobado por su Pleno el 30 de noviembre de 2000. Estas relaciones de dependencia impiden que los servicios sean contratados mediante concurso público —como sistema normal de adjudicación— y generan prácticas contractuales que no garantizan los principios de igualdad, libre concurrencia y transparencia proclamados por la legislación reguladora de la contratación pública.

— En los expedientes de la prórroga de la contratación del «servicio de asistencia técnica para los proyectos informáticos de la Dirección General del INSS

(Lotes I y II)», formalizada el 26 de abril de 1999 por importe de 860.583,22 euros, del contrato para la prestación de «servicios de asistencia técnica informática para desarrollo de software», adjudicado en el año 2000 mediante concurso por importe de 4.283,7 miles de euros, y del contrato de «servicios técnicos de desarrollo con destino al Centro Informático del INSS», adjudicado también por concurso en 6.640,4 miles, ha quedado patente, de nuevo, la carencia de recursos humanos propios con cualificación informática, que padece el Centro Informático del INSS, lo que continúa motivando la necesidad de recurrir a la contratación externa. Estos medios ajenos, personal puesto a disposición del INSS por las empresas contratistas, han pasado a tener «carácter estructural» como pone de manifiesto la propia Entidad en su memoria de la contratación, y como revela la propia necesidad de prorrogar uno de estos contratos. Esta situación contradice el carácter coyuntural que la LCAP confería a las figuras de los contratos de consultoría, asistencia y servicios. Por otra parte, esta circunstancia revela también que el objeto del contrato prorrogado no era la realización de un servicio concreto y determinado sino la simple puesta a disposición de la Entidad de personal cualificado para el desarrollo indistinto de sus diferentes proyectos informáticos. El propio INSS ha corroborado la opinión del Tribunal de Cuentas en el trámite de alegaciones al Informe de Fiscalización Especial citado en el párrafo anterior, poniendo también de manifiesto el escaso margen de maniobra del que el Instituto ha dispuesto en materia de modificación y cobertura de su Relación de Puestos de Trabajo, y que debe ajustar sus actuaciones a las directrices que en materia de personal le han venido marcadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por el Ministerio de Administraciones Públicas y por el Ministerio de Hacienda.

— Especial interés revisten las 3 adjudicaciones efectuadas en los contratos de la muestra mediante procedimiento negociado, que tuvieron las siguientes motivaciones:

\* En 2 contratos, celebrados respectivamente en los ejercicios 2000 y 2001, para la adaptación al euro de los sistemas informáticos del INSS, por un importe total de 1.864,3 miles de euros, se trató de adquisiciones centralizadas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 199 del TRLCAP, en relación con la Orden de 30 de julio de 1998 por la que se declaran de adquisición y contratación centralizada los servicios asociados a la adaptación de los equipos y sistemas para el tratamiento de la información al EURO/EFEECTO AÑO 2000.

\* De conformidad con la citada Orden, celebrado el concurso para la determinación del tipo de los bienes y servicios declarados de adquisición y contratación centralizada en los apartados precedentes, por la Dirección General del Patrimonio del Estado y declarados por ésta de uniformidad necesaria para su utilización común por la Administración, la adquisición y contra-

tación de los mismos se efectuará por procedimiento negociado sin publicidad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 183.g) y 211.f) de la LCAP (actualmente, artículos 182.g) y 210.f) del TRLCAP).

\* Esta referencia expresa de la Orden de 30 de julio de 1998 a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 211.f) de la LCAP —que permite la utilización del procedimiento negociado para la contratación de los servicios declarados de necesaria uniformidad— puesta en relación con el artículo 93 de la LCAP (artículo 92 TRLCAP) —que regula la promoción de ofertas en los procedimientos negociados—, habría exigido que el INSS hubiera promovido ofertas entre la empresas adjudicatarias del concurso de determinación de tipo, lo que no hizo, o, cuando menos, que hubiera motivado en el expediente de contratación la imposibilidad de llevar a cabo esa promoción de ofertas. La promoción de ofertas, cuando resulta materialmente posible, constituye una exigencia, incluso en el marco de la contratación centralizada, derivada del principio de libre concurrencia y también del principio de economía en la contratación pública, pues mediante la concurrencia competitiva el INSS podría haber obtenido mejoras sobre las condiciones derivadas del concurso de determinación de tipo, como suele suceder en las frecuentes ocasiones en que el propio INSS y las restantes entidades de la Seguridad Social solicitan ofertas de varias empresas en expedientes de contratación centralizada.

\* El tercer contrato, cuyo objeto fueron los servicios de «mantenimiento de productos lógicos de la firma Software AG instalados en la Dirección General del INSS durante los años 2001/2002», también fue adjudicado, en un importe de 448,8 miles de euros, mediante procedimiento negociado sin publicidad, y sin promoción de ofertas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 210.b) del TRLCAP por existir un único proveedor posible de tales servicios. El precio de este contrato supuso un incremento del 72 %, en cómputo mensual, respecto del precio del contrato anterior celebrado en 1999, con el mismo objeto, y que ha estado vigente durante los años 1999 y 2000, lo que es una demostración más de la importante cautividad que con frecuencia se deriva de la contratación informática, en la que la elección de una determinada opción tecnológica condiciona la posterior contratación tanto de hardware como de software.

--- En 2 contratos adjudicados mediante sendos concursos cuyos objetos fueron la prestación del «servicio de realización de pruebas periciales medicas en los procedimientos judiciales sobre grado de incapacidad permanente» y del «servicio de limpieza de los centros dependientes de la Dirección Provincial de Madrid durante los años 2001 y 2002», por importes de 1.202 miles de euros y 1.718,9 miles de euros, respectivamente, el INSS declaró la improcedencia de la revisión de precios, pese a que ambos contratos tenían fijada una duración de 24 meses, improcedencia moti-

vada en que ya «están contempladas todas las posibles variaciones que puedan producirse». Esta motivación resulta, a juicio de este Tribunal, contraria al espíritu de los preceptos sobre revisión de precios contenidos en los artículos 104 y siguientes de la LCAP (103 y siguientes del TRLCAP), así como contraria al artículo 14, tanto de la LCAP como del TRLCAP, que exige que los órganos de contratación cuiden de que el precio de los contratos sea en cada momento el adecuado al mercado, con lo que la Ley ha querido mantener la equivalencia de las contraprestaciones, frente a las posibles alteraciones de los precios, sin que tales alteraciones se compensen con correlativas disminuciones en la calidad de la ejecución de los contratos y sin que los órganos de contratación tengan la necesidad de hacer previsiones o de anticipar la evolución futura de los precios que luego pudieran no hacerse realidad.

Añadidamente, en el primero de los contratos se contempló, como una de las mejoras a valorar como criterio de adjudicación, la renuncia de los licitadores a las revisiones de precios en las posibles prórrogas del contrato, después de los 24 meses iniciales del contrato, renuncia que efectivamente incluyó el adjudicatario en su oferta y que fue consignada en el documento de formalización del contrato. Además de cuanto se ha dicho, estas renunciaciones, forzadas por su consideración de mejora dentro de los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares, carecen totalmente de eficacia, puesto que en nada obligan al contratista al que, en definitiva, ni siquiera se podría compeler a aceptar las propias prórrogas, por lo que también debe considerarse injustificada su utilización como tal criterio de adjudicación.

--- En el contrato celebrado para la prestación del «servicio de limpieza de los centros dependientes de la Dirección Provincial de Madrid durante los años 2001 y 2002», los actos de reconocimiento de la obligación correspondientes a los abonos a cuenta mensuales realizados durante el ejercicio 2001, no fueron justificados con las preceptivas certificaciones del INSS valorando los trabajos parciales efectuados, sino que únicamente se certificaron al final del ejercicio. En el año 2002, por el contrario, el INSS certificó los servicios correctamente pasa cada mensualidad.

--- En el contrato antes citado, para la prestación del «servicio de limpieza de los centros dependientes de la Dirección Provincial de Madrid durante los años 2001 y 2002», el INSS introdujo en el pliego de cláusulas administrativas particulares la obligación del adjudicatario de subrogarse en los contratos laborales de los trabajadores de la empresa que prestaba esos servicios con anterioridad. A juicio de este Tribunal, en lo que también es opinión expresada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe 31/99, de 30 de junio, la subrogación de una empresa en las relaciones laborales de otra es una cuestión que afecta estrictamente al ámbito laboral de las empresas que debe resolverse con la aplicación del Estatuto

de los Trabajadores, su normativa de desarrollo y el correspondiente Convenio Colectivo y no es una obligación que pueda establecer el órgano de contratación en aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Por todo ello, no es materia que deban establecer los pliegos de cláusulas administrativas particulares ni como requisito de capacidad o solvencia, ni como criterio de adjudicación del contrato, así como tampoco como prescripción técnica que pueda definir la prestación del servicio contratado.

Finalmente, el expediente de contratación cuyo objeto era la «campaña informativa y de comunicación dirigida a los pensionistas de la Seguridad Social sobre abono de una paga adicional en compensación de la desviación del Índice de Precios al Consumo inicialmente previsto y aplicado desde enero de 2000», tramitado mediante concurso y por el procedimiento de urgencia, para la confección y manipulación previa al envío a los pensionistas de la nota informativa sobre la paga adicional por el desvío en las previsiones del IPC, fue anulado por el INSS antes de que tuviera lugar la apertura de ofertas, al haberse anticipado el abono de la paga adicional. Consta en el expediente un informe de la Asesoría Jurídica advirtiendo de la posibilidad de que se produjeran solicitudes de indemnización. Una vez anulada esta convocatoria, el INSS notificó individualmente a cada pensionista la regularización de la pensión del año 2000 y el importe de la paga única correspondiente, al mismo tiempo que le notificó la revalorización de la pensión aplicable al ejercicio 2001, todo ello mediante un único documento comprensivo de ambas informaciones. Este cumplimiento directo y simultáneo por el propio INSS de su obligación de notificación individualizada a los pensionistas de los actos administrativos de regularización y revalorización de las pensiones que les afectan, derivados ambos de forma inmediata de lo dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, sin tener que recurrir para ello a su contratación externa, evidencia que el contrato inicialmente tramitado y posteriormente anulado era innecesario, al menos para la realización de ese fin público primordial frente a otros posibles fines meramente publicitarios o propagandísticos, que deben calificarse como accesorios o subordinados. Por ello, a juicio de este Tribunal, el expediente de contratación anulado carece de un requisito esencial exigido por el artículo 13 del TRLCAP, la necesidad pública de su objeto, cuyo satisfacción constituye el fundamento de la celebración del contrato. Esta anulación y los perjuicios ocasionados a los contratistas, así como los propios gastos generados para el INSS por la anulación del expediente pudieron y debieron haber sido evitados, lo que habría ocurrido si el INSS hubiera planificado desde un principio la notificación individualizada de la regularización y la revalorización de las pensiones con criterios de eficiencia y economía.

#### IV.2.1.3.3 Contratos de suministro del INSS

Se han recibido en el Tribunal de Cuentas para su fiscalización 27 contratos de suministro del INSS correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe global de 15.653,8 miles de euros, lo que supone únicamente el 1,8 % del importe total de los contratos de esta naturaleza remitidos por el conjunto de las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social. El objeto de estos contratos ha sido la adquisición de productos y equipos informáticos, de equipos y material de gestión documental y de material de oficina.

La selección de los contratistas se efectuó en 7 ocasiones mediante concurso por un importe de 1.656,8 miles de euros, que representa el 10,5 % contratado, mientras que en los 20 casos restantes se utilizó el procedimiento negociado por un importe de 13.996,9 miles, es decir, un 89,5 % del total contratado.

Estos datos revelan una importante desproporción en el recurso al procedimiento negociado en relación con el concurso, máxime si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la LCAP y el TRLCAP, este último es el sistema normal de adjudicación pero, en la práctica, tiene un carácter prácticamente residual en relación con los suministros del INSS, en perjuicio tanto de los principios de publicidad y concurrencia como de igualdad y no discriminación.

Se han analizado 13 contratos de los 27 remitidos de los que cabe destacar las siguientes incidencias significativas:

Las adjudicaciones llevadas a cabo mediante procedimiento negociado, en los 10 contratos incluidos en la muestra en los que se produjo esta circunstancia, tuvieron las siguientes motivaciones:

- Un total de 5 contratos fueron de adquisición centralizada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 183 de la LCAP (184 TRLCAP), pero con promoción previa de ofertas, realizada por el propio INSS, entre las empresas del catálogo de la Dirección General de Patrimonio del Estado, con lo que el INSS obtuvo mejoras respecto de las condiciones del concurso de determinación de tipo.

- Otros 3 contratos fueron también de adquisición centralizada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 183 de la LCAP (184 TRLCAP), pero en estos casos sin promoción previa de ofertas entre las empresas catalogadas. La promoción de ofertas, cuando resulta materialmente posible, es una exigencia, incluso en el marco de la contratación centralizada, derivada del principio de libre concurrencia y también del principio de economía en la contratación pública, puesto que mediante la concurrencia competitiva el INSS podría haber obtenido mejoras respecto de las condiciones derivadas del concurso de determinación de tipo, como se ha señalado en el apartado anterior.

- En 2 contratos la utilización del procedimiento negociado se motivó en la existencia de un único proveedor posible. El primero de los expedientes, para el «suministro e instalación de los dispositivos necesarios para la ampliación del Ordenador Central IBM» fue adjudicado el 2 de diciembre de 1999 mediante procedimiento negociado sin publicidad por un importe de 1.232,1 miles de euros. En concreto, el recurso a este sistema de adjudicación fue justificado por el expediente en los apartados c) y e) del artículo 182 de la LCAP, debido a que la actualización tecnológica que se pretendía, tan solo podía ser efectuada por una única empresa, la suministradora del ordenador que era objeto de actualización.

En el otro contrato celebrado para el suministro de «productos lógicos de la firma Software AG con destino a la Dirección General», adjudicado en 359,3 miles de euros, el procedimiento negociado se justificó igualmente en la existencia de único proveedor, al amparo en este caso de lo dispuesto en el artículo 182, letra c) del TRLCAP.

#### IV.2.1.3.4 Contratos privados del INSS

El INSS ha remitido a este Tribunal para su fiscalización 13 expedientes de contratación de esta naturaleza relativos a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe total de 10.374,9 miles de euros, todos ello para la adquisición de locales para la instalación de dependencias del INSS. Estos expedientes fueron tramitados por la Dirección General del INSS en virtud del artículo 9 del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre patrimonio de la Seguridad Social, donde se dispone que la procedencia de la adquisición a título oneroso de los inmuebles que las Entidades Gestoras de la Seguridad Social precisen para el cumplimiento de sus fines, «se acordará por el Organismo correspondiente, quien dará traslado de dicho acuerdo a la Tesorería General de la Seguridad Social, previa instrucción del correspondiente expediente administrativo que iniciará y seguirá la Entidad Gestora o Servicio Común interesados en la adquisición». La resolución de adjudicación definitiva corresponde en estos casos a la TGSS, pero su previa tramitación correspondió al INSS, quien, efectuada la adjudicación provisional, elevó los expedientes a la TGSS para su adjudicación definitiva, titulación e inscripción registral, con arreglo a lo señalado en el citado Real Decreto 1221/1992. De los 13 expedientes fiscalizados, en 10 casos las adjudicaciones fueron efectuadas mediante concurso público, en 2 mediante adjudicación directa y 1 resultó desierta.

#### IV.2.1.4 EL Instituto nacional de la salud y la contratación

Como ya se ha señalado en el epígrafe IV.2.1.1.1 del presente Informe, durante el periodo al que se extiende el ámbito de la presente Fiscalización (contratos celebrados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001) aún no habían sido asumidas las competencias del INSALUD por las Comunidades Autónomas de Cantabria, Principado de Asturias, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León. Todas ellas han asumido las referidas competencias con efectos de 1 de enero de 2002, mediante los correspondientes Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios.

En este Informe de Fiscalización se ha utilizado la denominación de la Entidad Gestora de la Seguridad Social vigente durante el periodo fiscalizado INSALUD, si bien debe tenerse presente que con efectos de 3 de agosto de 2002, el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) ha pasado a denominarse Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), en virtud del Real Decreto 840/2002, de 2 de agosto, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Estos cambios en la denominación y en la estructura competencial del INSALUD no afectan directamente a los ejercicios fiscalizados, pero deben ser tenidos en cuenta toda vez que la gestión fiscalizada ha pasado a ser, a partir del 1 de enero de 2002, competencia de las respectivas Comunidades Autónomas, con la excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla cuya gestión sanitaria es competencia actualmente del INGESA.

El INSALUD ha remitido para su fiscalización un total de 2.423 expedientes de contratación, por importe de 2.946.471 miles de euros, según se detalla en el cuadro núm. 8, lo que supone que el INSALUD ha sido durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001 la Entidad con mayor importancia relativa en la contratación global de la Seguridad Social, ya que acumulaba tanto el mayor número de contratos remitidos para su fiscalización por el conjunto de las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social (el 74 % de los contratos remitidos por el conjunto de las Entidades) como el mayor importe de contratación remitido (76,8 % sobre el total).

CUADRO NÚM. 8

## INSALUD

Contratos recibidos, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
OBRAS	Subasta	-	-	--	-
	Concurso	142	55	823.567	87
	Proc. negociado	115	45	121.514	13
TOTAL OBRAS		257	11	945.101	32
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	270	43	342.905	57
	Proc. negociado	351	57	255.738	43
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		621	26	598.643	20
SUMINISTROS	Concurso	741	62	415.311	63
	Proc. negociado	452	38	235.810	37
TOTAL SUMINISTROS		1.193	49	654.121	22
GEST. SERVICIOS	Subasta	1	1	3	0
	Concurso	49	16	193.480	26
	Proc. negociado	251	83	553.020	74
TOTAL GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS		301	12	746.503	25
PRIVADOS	Subasta	1	2	1	1
	Concurso	12	24	870	41
	Cont. Dicta.	38	74	1.232	58
TOTAL PRIVADOS		51	2	2.103	1
TOTAL		2.423	100	2.946.471	100

Se ha analizado una muestra de 227 expedientes, el 9 % del total de los remitidos, por un importe de 1.435.784 miles de euros, lo que representa el 49 % del importe remitido, según se expone con más detalle en el cuadro núm. 9.

Hay que tener en cuenta que sobre estos mismos expedientes, el Tribunal ha elaborado dos informes de Fiscalización («Fiscalización sobre la contratación celebrada o en vigor en 1999 y 2000 para el archivo, depósito, custodia o gestión de historias clínicas en una muestra de hospitales de titularidad pública del Sistema Nacional de Salud» y «Fiscalización sobre la contrata-

ción celebrada o en vigor en 1999 y 2000 de las adquisiciones de medicamentos y productos farmacéuticos en una muestra de hospitales de titularidad pública del Sistema Nacional de Salud»), en los que se ha fiscalizado las contrataciones en relación con estas materias. Así mismo el Tribunal está elaborando el informe de otra Fiscalización sobre la contratación celebrada o en vigor en 1999 y 2000 de las actividades y servicios susceptibles de generar ingresos en una muestra de hospitales de titularidad pública del Sistema Nacional de Salud, con especial referencia a los contratos que tienen por objeto la realización de ensayos clínicos.

CUADRO NÚM. 9

## INSALUD

Contratos seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE RECIBIDOS
OBRAS	Concurso	44	31	664.935	83
	Proc. negociado	15	13	66.254	54
TOTAL OBRAS		59	23	750.189	79
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	50	19	252.055	74
	Proc. negociado	21	6	77.541	30
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		71	11	329.596	55
SUMINISTROS	Concurso	61	8	146.752	35
	Proc. negociado	11	2	16.584	7
TOTAL SUMINISTROS		72	6	163.336	25
GESTIÓN SERVICIOS	Concurso	13	27	144.442	75
	Proc. negociado	12	5	48.220	9
TOTAL GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS		25	8	192.663	26
TOTAL		227	9	1.435.784	49

## IV.2.1.4.1 Contratos de obras del INSALUD

El INSALUD ha remitido al Tribunal de Cuentas un total de 257 contratos de obras celebrados en los años 1999, 2000 y 2001 por un importe de 945.100,7 miles de euros, lo que representa el 91,9 % del importe total invertido en obras remitido por las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social. El objeto de los contratos adjudicados ha sido básicamente la construcción o remodelación de Hospitales y Centros de Salud del INSALUD.

La selección de los adjudicatarios se realizó mediante concurso en 142 ocasiones por importe de 823.586,9 miles de euros, lo que representa el 87 % del total contratado, el procedimiento negociado se utilizó en 34 casos por importe de 79.241,1 miles, lo que supone el 8 % del total contratado, correspondiendo los 81 expedientes restantes a modificados de contratos preexistentes por un importe de 42.272,7 miles, lo que representa el 5 % del total contratado. El INSALUD no acudió a la subasta como sistema de adjudicación en ninguna ocasión a pesar de ser ésta una de las formas normales de adjudicación (artículo 75 del TRLCAP).

Cabe significar que en el ejercicio 2000 se ha producido un notable crecimiento del 37 % con respecto al ejercicio 1999, en los importes adjudicados para la realización de obras, produciéndose en el 2001 un regreso a los niveles inversores anteriores, con un descenso del 39 % con respecto al ejercicio 2000.

De los 257 contratos de obras recibidos se ha analizado una muestra de 59, por importe de 750.189,3 miles de euros, lo que supone el 23 % de los contratos recibidos y el 79 % de su importe, de los que deben destacarse las siguientes incidencias:

— En los concursos celebrados para la adjudicación de obras, el INSALUD ha aplicado pliegos-tipo que incluyeron determinados criterios de adjudicación (obra análoga, volumen de obra, recursos propios de la empresa, control de calidad) que en realidad hacían referencia a la solvencia y a la experiencia. La práctica totalidad de los criterios de adjudicación son en realidad criterios de solvencia. Estos pliegos-tipo incluyeron además un sistema de valoración de las ofertas caracterizado por:

a) La exclusión directa de las ofertas económicas cuya baja excediera en 5 o más puntos de la media aritmética de las bajas del total de las ofertas presentadas, incluso cuando hubieran obtenido la máxima puntuación en el resto de los criterios. Esta práctica equivale al establecimiento de un supuesto de apreciación de la baja temeraria que no era aplicable a los concursos celebrados bajo la vigencia de la LCAP, y que en la actualidad tampoco puede ampararse en el artículo 83 del TRLCAP, en lo que hace referencia a los contratos sujetos a esta Ley, porque su apreciación automática es contraria al procedimiento establecido, que incluye en todo caso la audiencia del contratista;

b) La exclusión de las ofertas que no obtuvieron una puntuación que de al menos los 3/4 de la máxima posible en los criterios distintos del precio (precisamente los que debieron tenerse en cuenta a efectos de la acreditación de la solvencia), puntuación que además pudo reducirse discrecionalmente atendiendo al volumen de obra contratada con el INSALUD;

c) La adjudicación a la oferta de máxima puntuación sin tener en cuenta la oferta económica (en el caso de menos de 6 ofertas) o a la oferta de mayor puntuación cuya oferta económica se encuentre dentro del tercio de las ofertas más próximas a la media aritmética del total de las ofertas seleccionadas (en el caso de 6 o más ofertas seleccionadas), lo que supone desvirtuar también el significado del precio como criterio de adjudicación.

Debe resaltarse que, con este sistema, los criterios de adjudicación distintos de la oferta económica no resultan aptos en la práctica para conseguir una adecuada ordenación de las ofertas, como evidencia el hecho de que en los contratos analizados un elevado porcentaje de las ofertas obtiene idéntica puntuación y, en consecuencia, la adjudicación recae en ofertas económicas intermedias, y no en la objetivamente más económica, como debería haber sucedido en estricta aplicación del artículo 87 de la LCAP. El INSALUD motiva la aplicación de este sistema en «las incidencias a las que se ven sometidas las obras sanitarias y las dificultades que generan las contrataciones en las que se prima la baja sobre la oferta económica, atendiendo a las especiales circunstancias de este mercados». Estas incidencias a la postre no se eliminan en absoluto con este sistema, apareciendo en estos contratos y en parecida medida, modificados, obras complementarias, ampliaciones de plazo y demoras en la ejecución.

Este sistema de adjudicación, aparte de vulnerar la legalidad como se ha expuesto en el epígrafe IV.2.1.2.2.f), resulta totalmente contrario a los principios de eficiencia y economía. A este respecto debe resaltarse que, en 7 contratos, si la adjudicación hubiera recaído en alguna de las empresas excluidas, pese a haber obtenido la máxima puntuación en los criterios no económicos, por superar su baja el 5 % de las media de las bajas de las restantes ofertas, el INSALUD habría obtenido en conjunto una economía superior a 6.466,9 miles de euros. También habría obtenido importantes economías el INSALUD si hubiese adjudicado los contratos a las empresas cuyas ofertas eran más económicas entre las seleccionadas con la máxima puntuación, en lugar de haber acordado las adjudicaciones según el criterio de máximo acercamiento a la media aritmética de las ofertas, o si hubiera realizado las adjudicaciones en favor de aquellas empresas cuya puntuación se redujo como consecuencia del elevado volumen de obra contratada con el INSALUD.

— En 2 contratos la utilización del procedimiento negociado se ampara en el artículo 141, letra d) del

TRLCAP, que permite este procedimiento en el caso de obras complementarias que no figuren en el proyecto ni en el contrato, pero que resulte necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas. En ninguno de los 2 contratos se justificó la concurrencia de los requisitos exigidos por el citado precepto. Así, el contrato cuyo objeto fueron las «obras complementarias n.º 2 al proyecto de remodelación, fase I del Plan Director del Hospital La Paz de Madrid», que además fueron iniciadas y ejecutadas en gran parte sin la aprobación del preceptivo expediente de contratación y con omisión de la también preceptiva fiscalización previa. Estas cuestiones fueron puestas de manifiesto por el órgano de contratación y por la Intervención dando lugar a un expediente para su convalidación por el Consejo de Ministros, dictándose el día 13 de julio de 2001 el oportuno Acuerdo. Cabe añadir que, según se deduce del expediente, en el contrato principal se habían tramitado ya 2 reformados y otra obra complementaria. También se deduce que la tramitación de la segunda obra complementaria se inició a propuesta del Director de la obra el 18 de febrero de 1999, mientras que el proyecto fue aprobado técnicamente el 18 de febrero de 2000 (exactamente un año después), demora esta última que impidió la tramitación correcta del procedimiento negociado al exceder el importe acumulado de las 2 obras complementarias del 20 % del precio primitivo del contrato, límite máximo permitido por la LCAP tras la entrada en vigor de la Ley 53/1999 y que con anterioridad se refería a cada una de las obras complementarias individualmente consideradas.

Por su parte, el contrato, para la realización de las «obras complementarias al proyecto de construcción del Hospital Palma II, en Palma de Mallorca», fue adjudicado mediante procedimiento negociado en un importe de 7.091,1 miles de euros, sin justificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 141. d) del TRLCAP. Únicamente se certifica que la obra principal no había sido terminada todavía y que no se había efectuado el preceptivo acto de recepción de la obra. La obra principal se contrató en el año 1995, por importe de 35,45 millones de euros, con una baja del 41 % y un plazo de ejecución de 38 meses. Posteriormente se tramitaron dos modificados por importe de 7,08 millones de euros, el 19'96 % de precio inicial del contrato con una ampliación del plazo de ejecución en 7,5 meses. La obra complementaria representa por su importe el 19,98 % del precio inicial del contrato principal, con lo que, en definitiva, por la vía de los modificados primero y de esta obra complementaria después, quedó compensada con creces la economía del contrato principal.

— En numerosos expedientes se produjeron retrasos en el inicio de las obras por causas tales como no estar desocupadas las áreas en remodelación, la ocupación del terreno por materiales u otras construcciones, la falta de la licencia de obras oportuna, la existencia de servidumbres que impedian la ejecución de las obras,

así como por otras circunstancias que debían haber sido previstas con antelación. Posteriormente también fueron frecuentes los retrasos en la ejecución de las obras y los reajustes de anualidades derivados de la tramitación de modificaciones contractuales, de suspensiones temporales de las obras y de ampliaciones de los plazos que retrasaron su entrega al uso público con el consiguiente perjuicio para el interés general. Contrastan estas múltiples incidencias con el hecho de que el INSALUD adjudica los contratos de obras utilizando básicamente como forma de adjudicación el concurso —ninguno de los contratos analizados fue adjudicado mediante subasta—, primando con ello en teoría los criterios dirigidos a asegurar la solvencia de los adjudicatarios y la mejor definición y mayor calidad de sus ofertas.

Así, por ejemplo, las «Obras de sustitución y refuerzo de forjados y plantas baja y primera, obra nueva de ubicación del Servicio de Inmunología y Biblioteca del Hospital Central de Asturias», que debieron concluir el 10 de abril de 2000 (fecha inicialmente prevista), terminaron el 30 de enero de 2001, acumulando un retraso de más de 8 meses (un 113 % más sobre el plazo de 3,75 meses inicialmente previsto) con un incremento acumulado del coste total de las obras del 16,97 %. Por su parte, el «Modificado n.º 3 de las obras de reforma y ampliación del Hospital San Agustín de Avilés», autorizado el 9 de julio de 1999 por importe de 2.263,3 miles de euros, ocasionó un nuevo retraso en la terminación de unas obras, cuyo contrato inicial, que ya había sido objeto a su vez de 2 modificaciones anteriores, había sido formalizado el 30 de diciembre de 1992, con un plazo de ejecución de 18 meses y por importe de 11.075,6 miles de euros. Pues bien, el acta de recepción de estas obras fue levantada el 26 de abril de 2000, casi 6 años después de la fecha inicialmente prevista (30 de junio de 1994), acumulando un retraso del 400 %, con un incremento acumulado del coste total de las obras del 40 % (4.475,1 miles de euros adicionales sobre los 11.075,6 miles adjudicados inicialmente). Cabe además señalar que las obras de este modificado se ejecutaron sin haber sido formalizada en modo alguno su contratación, razón por la cual el expediente de gasto hubo de ser convalidado por el Consejo de Ministros. El informe de la Asesoría Jurídica del INSALUD fue favorable a la modificación propuesta aunque señalaba que «por las especiales circunstancias que concurren en estas obras —obras ya ejecutadas, porcentajes de dirección superiores al 20 % del presupuesto inicial— todo el expediente debe ser remitido para su convalidación al Consejo de Ministros». Por su parte, el informe de la Interventora General del INSALUD de fecha 2 de marzo de 1999 puso de manifiesto las siguientes infracciones del Ordenamiento Jurídico producidas en este expediente: a) Incumplimiento, con carácter general, de lo dispuesto en materia de contratación habiéndose realizado un gasto sin aprobación del órgano de contratación vulnerando con ello

lo dispuesto en los artículos 68 y 70 de la propia Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, 84 y 85 del Reglamento General de Contratación del Estado, así como lo establecido en los artículos 122 y 129 de la Ley 13/1995 al no figurar en el expediente el Acta de Replanteo Previo, siendo ésta preceptiva para la contratación de las obras; y b) Omisión de la preceptiva fiscalización previa, infringiendo lo dispuesto en los artículos 92, 93 y 95 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y en el Título II, capítulo IV, sección 2ª del Real Decreto 706/1997.

También es ejemplo de esta deficiencia el contrato cuyo objeto fueron las «obras de reforma del centro de traumatología, rehabilitación y tratamiento de grandes quemados del Hospital Miguel Servet de Zaragoza», adjudicado mediante el sistema del concurso en un importe de 58.437,3 miles de euros, que experimentó un retraso inicial motivado en problemas para el desalojo de las zonas afectadas por las obras y una segunda demora motivada en el retraso en la consecución de la oportuna licencia de obras y en la necesidad de reforzar la estructura de un puente para facilitar el paso de camiones a la obra. La obra se inició el día 4 de abril de 2000; sin embargo hasta el final de noviembre de 2001 se habían certificado menos de 2.250 miles de euros, en su práctica totalidad por acopios de material, lo que contrasta con la previsión inicial de que en los ejercicios 2000 y 2001 tendrían que haberse ejecutado obras por importe de 21.936,9 miles, lo que evidencia el retraso de las obras, paralizadas durante 14 meses.

— En el contrato para la «reforma y ampliación del servicio de urgencias del Hospital General de Melilla» la utilización del procedimiento negociado se ampara en el artículo 211. c) de la LCAP, que regula los supuestos de imperiosa urgencia derivada de acontecimientos imprevisibles. El letrado miembro de la Mesa de Contratación formuló voto particular contrario a la aplicación del supuesto de procedimiento negociado previsto en el apartado c) del artículo 141 de la LCAP. En efecto, al haber existido un concurso previo declarado desierto, el procedimiento negociado, en las mismas condiciones del concurso previo salvo en lo relativo al posible incremento del presupuesto en un máximo de un 10 %, debió realizarse al amparo del artículo 211. a) de la LCAP; sin embargo, el presupuesto original se incrementó en cuantía superior al 110 %, lo que impidió la aplicación del citado supuesto, al tiempo que motivó el impropio acogimiento al apartado c) del citado artículo, que además se motiva en una serie de circunstancias (peculiaridades de la ejecución en Melilla, dificultades para los suministros de materiales que han de ser enviados desde la península y para contratación de personal especializado), que no pueden calificarse de imprevisibles como exige el citado precepto.

— En 13 contratos, todos ellos celebrados en el año 1999, el INSALUD incumplió lo previsto en el artículo 68.3 de la LCAP, en la redacción dada al mismo en virtud del artículo 56 de la Ley 50/1998, de

30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, según el cual, a efectos de la liquidación de los contratos de obra de carácter plurianual se efectuará una retención adicional de crédito del 10 por 100 del importe de la adjudicación, en el momento en que ésta se realice, aplicándola al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago.

— El contrato para las «obras de reforma y ampliación de la Fase II del Hospital de Mérida», adjudicado en 21.308,4 miles de euros por el INSALUD el día 13 de diciembre de 2001, fue resuelto posteriormente por la Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Extremadura, a la que se habían transferido con efectos de 1 de enero de 2002 las correspondientes competencias. El Secretario General de esa Consejería ha informado a este Tribunal, mediante escrito de 26 de marzo de 2003, que el contrato «fue resuelto de mutuo acuerdo a instancia del adjudicatario, el día 28 de enero de 2003, tras diversas conversaciones y exposición de opiniones divergentes, sobre todo respecto a quién ha sido responsable de la no formalización del documento en el plazo de 30 días posteriores a la notificación de la adjudicación». En el documento en el que la Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Extremadura y el adjudicatario formalizaron la resolución del contrato de mutuo acuerdo, se afirma que «las causas de la no formalización y una vez resueltas las divergencias iniciales al respecto, son imputables a ambas partes por diversas causas concurrentes», lo que contraviene el artículo 112.4 del TRLCAP que establece que la resolución por mutuo acuerdo sólo podrá tener lugar cuando no concorra otra causa de resolución imputable al contratista y siempre que razones de interés público hagan innecesario o inconveniente la permanencia del contrato, circunstancia que la citada Consejería de Sanidad y Consumo tampoco se ha acreditado suficientemente. En la resolución de este contrato no se pactaron indemnizaciones en favor de ninguna de las partes.

— El contrato celebrado para la realización de las «obras de la segunda fase del Plan director del Hospital Son Dureta de Palma de Mallorca», adjudicado por concurso el día 7 de marzo de 2000, en un importe de 66.205,1 miles de euros, fue resuelto por el entonces Director General de INSALUD mediante Resolución de 17 de diciembre de 2001, al amparo del artículo 111 c) del TRLCAP, que prevé la posibilidad de resolver los contratos por mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista. La resolución del contrato, que se produjo con anterioridad a que se iniciara su ejecución, se motivó en la variación de las necesidades asistenciales que se pretendían satisfacer y porque las soluciones previstas en el contrato no eran las más adecuadas, tanto desde un punto de vista técnico como sanitario, a las actuales necesidades del Complejo Hospitalario, recogidas en un nuevo Plan Funcional, lo que hizo innecesario el mantenimiento del contrato. En la Reso-

lución se estableció el abono a la empresa contratista de la indemnización pactada, por un importe de 957,2 miles de euros y la devolución al contratista de la fianza definitiva constituida en su día.

Como consecuencia de la resolución de este contrato debieron resolverse también los contratos de redacción del proyecto básico y dirección de las obras (expediente 25/RD/1996), con un importe de 1.268,5 miles de euros que ya había sido ejecutado en la parte de su objeto correspondiente a la redacción del proyecto, y el contrato de asistencia técnica para el control de proyecto y obra (expediente 15AT/2000), adjudicado el día 16 de junio de 2000 en 1.484,3 miles, cuya ejecución no llegó siquiera a iniciarse. Respecto de estos 2 contratos la Directora del INGESA ha informado a este Tribunal, en escrito del día 9 de abril de 2003, que al rescindirse el contrato de ejecución de las obras, la dirección facultativa no puede ejecutarse por lo que «procedería la devolución de la fianza» y, en cuanto al segundo contrato, afirma que «habría que haber procedido a su resolución por estar ligado a la ejecución del contrato de obras que incluía así mismo, la redacción del proyecto de ejecución. Teniendo en cuenta la fecha en que se resuelve el contrato correspondiente a las obras, al que, de distinta forma, están ligados estos dos contratos, el 31 de diciembre de 2001, cuando se produce la transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, no había dado tiempo a devolver la fianza en el primer caso y rescindir el contrato en el segundo, correspondiendo a esta Comunidad Autónoma su tramitación».

Todo ello pone de manifiesto una deficiente planificación y previsión de las necesidades, pues si bien cabe admitir que pudieran haber variado de forma importante las necesidades asistenciales justificativas de la obra desde que se inició la contratación de la redacción del proyecto básico en 1996 hasta que se inició la contratación de la obra, no parece en cambio razonable pensar que esa importantísima variación en esas necesidades hospitalarias se produjera en el corto plazo de tiempo transcurrido entre el momento de adjudicación de las obras y aquél en que debería haberse iniciado su ejecución, habiendo incurrido ya el INSALUD en la necesidad de hacer frente a la importante indemnización abonada a la empresa constructora y estando pendientes las posibles indemnizaciones que deban abonarse igualmente a los adjudicatarios de los otros 2 contratos accesorios. No obstante lo anterior, debe ponerse de manifiesto que la cuantía de la indemnización pactada con la empresa adjudicataria de las obras, al haberse producido la resolución del contrato por mutuo acuerdo, fue inferior a la que esta empresa hubiera podido exigir en aplicación de lo dispuesto en el artículo 151 c) del TRLCAP, que fija la indemnización en el supuesto de suspensión de la iniciación de las obras por parte de la Administración en un 3 % del precio de adjudicación, lo que hubiera supuesto una indemnización de 2.143,1 miles de euros.

Finalmente debe ponerse de relieve el hecho de que al día de 9 de abril de 2003, fecha del escrito de la Directora del INGESA a este Tribunal, no hayan sido aún resueltos los 2 contratos accesorios de dirección y control de la obra, lo que es indicativo de una negligente actuación administrativa en perjuicio de los adjudicatarios de esos contratos.

#### IV.2.1.4.2 Contratos de consultoría, asistencia y servicios del INSALUD

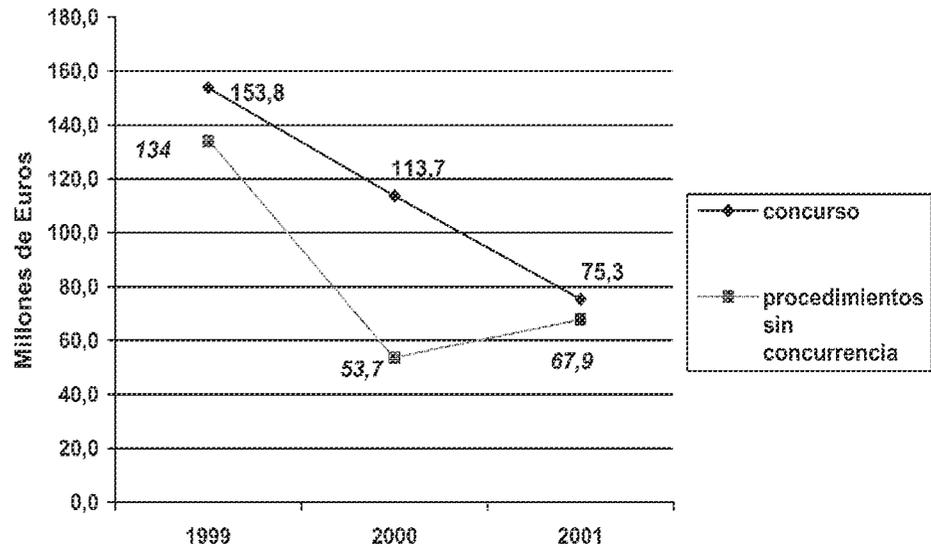
El INSALUD ha remitido al Tribunal de Cuentas para su fiscalización 621 contratos de consultoría, asistencia y servicios celebrados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por un importe global de 598.643 miles de euros, que suponen el 57,2 % del importe remitido en contratos de esta naturaleza por el conjunto de las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social. El objeto de estos contratos ha sido fundamentalmente la prestación de los servicios de limpieza y de vigilancia y seguridad de los centros y dependencias del INSALUD, su mantenimiento y el de los equipos médicos e informáticos instalados, así como otros servicios.

El concurso fue empleado como forma de adjudicación en 270 ocasiones por importe de 342.904,6 miles

de euros, lo que representa el 57 % del total recibido, 73 contratos fueron adjudicados por procedimiento negociado por importe de 30.887,7 miles, el 6 % del total recibido, 31 expedientes fueron modificaciones de contratos anteriores por importe de 8.374,8 miles, que representa el 1 % del total recibido, y los 247 expedientes restantes correspondieron a prórrogas por importe de 216.475,6 miles, que representan el 36 % del importe total recibido.

Cabe significar que durante el periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001) el conjunto de la contratación de consultoría y de asistencia y servicios por parte del INSALUD ha seguido una tendencia decreciente. No obstante, esa tendencia decreciente ha sido más acusada en los contratos celebrados mediante concurso público que en los contratos celebrados sin concurrencia (es decir, por procedimiento negociado y las modificaciones y prórrogas de contratos anteriores). Así, en el ejercicio 2001 los contratos celebrados sin concurrencia han experimentado un incremento con respecto al año anterior del 26 % hasta situarse en niveles prácticamente de paridad en relación con los contratos celebrados a través de concurso público. Esta evolución puede apreciarse en el gráfico siguiente:

Evolución de la contratación de consultoría y asistencia y servicios en el INSALUD en el período 1999/2001



Se ha analizado una muestra de 71 contratos por importe de 329.596,3 miles de euros, que representa el 55 % del total remitido, de los que cabe destacar las siguientes incidencias:

— El contrato cuyo objeto fue el «servicio de mantenimiento integral con destino al Hospital Infanta Cristina, Hospital San Sebastián y lavandería del Hospital Universitario Infanta Cristina de Badajoz», adjudicado mediante el sistema del concurso en un importe de 4.500,2 miles de euros, ejemplifica la deficiencia puesta de manifiesto con carácter general en el epígrafe IV.2.1.2.1.g) relativa a la incorrecta aplicación de las normas de régimen transitorio de la Ley 53/1999, de reforma de la LCAP, y del TRLCAP. En efecto, en el documento de formalización de este contrato (en concreto en la cláusula 4ª) se dice que «el expediente objeto del presente contrato fue aprobado por la Dirección General de Presupuestos e Inversiones con fecha 28 de marzo de 2000, encontrándose en vigor la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, por lo que la duración del mismo será de 4 años, entrando en vigor el día 1º de septiembre de 2000, finalizando el 31 de agosto de 2004 (artículo 199.1 de la ley anteriormente citada)». Ahora bien, la argumentación contenida en la citada cláusula 4ª del contrato resulta contraria a lo dispuesto en las citadas disposiciones transitorias, teniendo en cuenta, además, que la adjudicación se produjo cuando ya había entrado en vigor el TRLCAP, en el que se introduce la aclaración de que los expedientes se considerarán iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria de adjudicación del concurso, por lo que este contrato debió regirse por la nueva normativa también en lo que se refiere a la tramitación del expediente de contratación. A juicio de este Tribunal, la señalada cláusula, aparte de constituir una interpretación forzada de las normas constitutivas del régimen transitorio de la Ley 53/1999 y del TRLCAP, incurriendo por ello el contrato en causa de anulabilidad, pone también de manifiesto que el órgano de contratación pactó una duración del contrato superior en 2 años a la permitida por el artículo 198 del TRLCAP, duplicándola a pesar de conocer que la voluntad del legislador del TRLCAP era la de reducir drásticamente la duración inicial y total de este tipo de contratos. En todo caso, este contrato no debería en ningún caso ser objeto de prórroga, pues sus 4 años de duración inicial improcedentemente pactada absorben la duración total máxima, incluidas las prórrogas, permitida por el artículo 198 del TRLCAP.

— Otros 2 contratos presentan deficiencias en cuanto a la exigencia de clasificación:

- En el contrato cuyo objeto fue el «servicio de limpieza del Hospital Clínico Universitario Lozano Blesa, de Zaragoza», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 3.796,7 miles de euros, se exige clasificación, no obstante lo cual se exige también a

todos los licitadores la aportación de documentación referida a la solvencia de la empresa (en particular demostrativa de la experiencia previa), lo que es contrario a lo dispuesto en el artículo 15 de la LCAP.

- En el contrato cuyo objeto fue el «servicio de cafetería, comedor y restaurante para el Hospital Ramón y Cajal de Madrid», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 4.642,2 miles de euros, de naturaleza mixta pero en el que predominan las prestaciones correspondientes al contrato de servicios, debería haberse exigido clasificación a los licitadores.

— En 6 contratos no se motiva o se motiva insuficientemente, por lo general mediante genéricas invocaciones al interés público, la tramitación urgente prevista con carácter excepcional en el artículo 72 de la LCAP (artículo 71 del TRLCAP). Así, en el contrato cuyo objeto fueron «los servicios complementarios de apoyo a tribunales en las pruebas selectivas para acceso a plazas de personal estatutario que convocará el INSALUD», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 1.899,6 miles de euros, la aplicación del procedimiento de urgencia se justifica en la inminente publicación de las convocatorias de las pruebas selectivas para acceso a plazas de personal estatutario cuyos servicios de apoyo son el objeto del contrato. Esta motivación, basada únicamente en la proximidad con otras actuaciones administrativas que tendrían que haber sido planificadas con la adecuada antelación, resulta insuficiente para justificar la utilización de un procedimiento de tramitación acelerado.

— El contrato cuyo objeto fue el «servicio de limpieza del Hospital Universitario de La Princesa, de Madrid», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 6.551 miles de euros, ejemplifica alguna de las posibles consecuencias de la práctica, contraria al secreto de las proposiciones, consistente en reservar únicamente la oferta económica para el acto público de apertura de las proposiciones, que ha sido expuesta con carácter general en el epígrafe IV.2.1.2.2.g). En este contrato concurrieron sólo dos empresas, una de las cuales fue excluida por haber incluido una copia de su oferta económica en el sobre de referencias técnicas, cuya apertura era previa. Esta exclusión no hubiera sido necesaria si la apertura de este sobre, que contenía todos los elementos de la oferta del licitador sujetos a valoración y distintos de la oferta económica, se hubiera efectuado en el acto público de apertura de proposiciones. Desestimadas las alegaciones del licitador excluido, se adjudicó el contrato, al precio tipo de licitación, a la oferta de la misma empresa que anteriormente venía prestando el servicio de limpieza en el Hospital, y que fue admitida pese a que en el informe técnico de la oferta emitido por el Servicio de Medicina Preventiva del Hospital se ponía de manifiesto que «la experiencia que tenemos con esta empresa refleja un incumplimiento importante de las condiciones estipula-

das en el pliego (ver memoria del año 2000)» y que «desde el punto de vista técnico y considerando también los resultados obtenidos en el periodo de tiempo que llevan en el Centro, nuestra recomendación es no adjudicarle el concurso», así como también señalaba que algunos aspectos de la oferta son de imposible cumplimiento. Estos informes debieron tenerse en cuenta en la fase de acreditación de la solvencia técnica de los licitadores, pues ya en el pliego de cláusulas administrativas particulares se exigió la acreditación de los principales servicios prestados en los últimos tres ejercicios y certificados de sus destinatarios, y más concretamente, certificados acerca de la calidad de ejecución de trabajos similares en los tres últimos años, expedidos por el máximo responsable de la dirección del organismo competente. Ya en el informe técnico correspondiente al anterior contrato celebrado en el año 1999, emitido por el mismo Servicio de Medicina Preventiva, se advertía que ninguna de las ofertas cumplía los requisitos mínimos del pliego de prescripciones técnicas particulares.

— En lo que se refiere a la ordenación y ponderación de los criterios objetivos de valoración cabe destacar que en 1 contrato (expediente 30RD99) la valoración de la oferta económica se efectúa de forma proporcional, primando su aproximación a la media aritmética del conjunto de las ofertas seleccionadas; en 1 contrato (expediente 1/00/TA) el precio se valora mediante la asignación de 2 puntos a cada 1 % de baja sobre el presupuesto de licitación, hasta un máximo de 28 puntos, lo que supone dar igual valoración a todas las bajas iguales o superiores al 14 %, desvirtuando el sentido del precio como criterio de adjudicación y, en la práctica, excluye la posibilidad de bajas superiores al 14 %; y en 1 contrato (expediente CA. IRS/01) el principal criterio de valoración es la oferta económica, pero se aplica una fórmula que relativiza el precio en función de la valoración técnica, que a su vez constituye un criterio de valoración independiente y de menor importancia que la oferta económica, de forma que podría obtener mayor puntuación por este último criterio una oferta económica más elevada que otras. Todas estas incidencias son, a juicio de este Tribunal, contrarias a los principios de eficiencia y economía aplicables a la contratación de las Administraciones Públicas.

— No se ha acreditado que se haya efectuado la fiscalización previa de 5 expedientes (CA 01/99; CA 06/99; 29/99; 2/99/SER-S y 06/02/02/2001), infringiendo lo dispuesto en los artículos 92 del TRLGP y 68 de la LCAP. En los 5 casos la omisión de la fiscalización previa estuvo causada por la falta de cobertura de la vacante de Interventor Delegado en el respectivo centro de gasto (hospitales del INSALUD) y todos ellos corresponden a expedientes de contratación tramitados con anterioridad a la implantación del sistema de control financiero permanente que sustituyó a la función interventora en los citados centros. Debe significarse que en algún caso la falta de Intervención

Delegada impidió luego la efectividad del control financiero permanente, generalizado a partir de 1 de enero de 2000 y, al menos en 2 hospitales, el Complejo Hospitalario Infanta Cristina de Badajoz y el Complejo Hospitalario de Cáceres, tampoco realizó la Intervención General de la Seguridad Social las auditorías anuales correspondientes al ejercicio 1999, por no haber sido contratados estos trabajos, como se explica en el epígrafe IV.2.1.8 del presente Informe, en el que se analiza la contratación de la IGSS.

— En 10 expedientes el Interventor integrante de la Mesa de Contratación puso de manifiesto la irregular constitución de ésta por la ausencia de representante de la Asesoría Jurídica, que había sido suplido por personas que no reunían las condiciones necesarias, con incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 82.1 de la LCAP y, actualmente, en el artículo 81.1 del TRLCAP. Esta irregularidad se ha mantenido incluso después de la entrada en vigor del TRLCAP, en cuya Disposición adicional decimotercera se prevé que las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social podrán establecer reglamentariamente los supuestos en que formarán parte de la Mesa de Contratación letrados habilitados específicamente para ello en sustitución de quienes tengan atribuido legal o reglamentariamente el asesoramiento jurídico del órgano de contratación. A pesar de ello, las sustituciones han seguido produciéndose sin que la norma haya sido desarrollada reglamentariamente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

— Respecto de la constitución de las garantías definitivas se han verificado las siguientes incidencias:

- En 2 contratos (expedientes CA 9/2001 y 06/02/02/2001) las garantías definitivas, constituidas mediante aval, no fueron depositadas en la Caja General de Depósitos, incumpléndose lo dispuesto en el artículo 36.1.b. del TRLCAP.

- En 2 contratos (CA 1999-0-0001 y CA 55/98) la fecha de constitución de la garantía definitiva es posterior a la fecha del documento de formalización del contrato o de su modificación, contraviniendo lo establecido en los artículos 42 y 55.2 de la LCAP.

— Se ha comprobado que la prórroga de 4 contratos se ha aprobado y formalizado en fecha posterior a la fecha de inicio de sus efectos, pudiendo citarse como ejemplo la prórroga del «Servicio de gestión y eliminación de residuos sanitarios específicos en los Centros Sanitarios del INSALUD en la Comunidad Autónoma de Madrid», en el que la prórroga formalizada el 19 de mayo de 1999 amparaba retroactivamente un periodo a contar desde el 1 de abril de 1999.

— En 3 contratos (expedientes 1995-0-1; CIRS/97 y CA 42/96) se ha iniciado la prestación del servicio con anterioridad a la formalización del contrato, mientras que en 1 contrato (CA 9/2001) la formalización se

produce después de transcurrido el plazo de 1 mes desde la notificación de la adjudicación al adjudicatario, infringiéndose en ambos supuestos lo dispuesto en el artículo 55 de la LCAP (artículo 54 TRLCAP).

— En lo que se refiere al tratamiento de las revisiones de precios en la contratación del INSALUD, se observan las siguientes deficiencias:

- En el contrato cuyo objeto fue el «servicio de limpieza del Hospital Clínico Universitario «Lozano Blesa», de Zaragoza», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 3.796,7 miles de euros, el pliego de cláusulas administrativas particulares prevé la revisión de precios, en el supuesto de que se acuerden prórrogas anuales, estableciendo como fórmula de subida un «porcentaje que no exceda del que se autorice en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para las retribuciones del personal estatutario al servicio del INSALUD», añadiendo que será «aplicable exclusivamente a la parte del precio correspondiente a obligaciones sociales». A juicio de este Tribunal esta fórmula de revisión no es correcta pues no responde a oscilaciones reales del mercado —que no se pueden asimilar a las variaciones de las retribuciones del personal al servicio de la Administración que, en definitiva, son establecidas por la propia Administración—, y por ello no puede considerarse apta para mantener el equilibrio financiero del contrato.

- En el contrato cuyo objeto fueron los «servicios complementarios de apoyo a tribunales en las pruebas selectivas para acceso a plazas de personal estatutario que convocará el INSALUD», se establece la improcedencia de la revisión de precios, pese tener un plazo de ejecución de 2 años, improcedencia motivada por el órgano de contratación en una Resolución de la Dirección General de Presupuestos e Inversiones del INSALUD de 7 de junio de 1999, pero sin justificar su aplicación, y consiguientemente la improcedencia de la revisión de precios, en función de las concretas circunstancias del propio contrato.

— En 2 contratos que incluyeron servicio de alimentación, servicio de comedor de personal y servicio de cafetería se evidencian deficiencias reiteradamente advertidas por este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización, destacando entre ellas la falta de unidad de criterio en la calificación jurídica de los contratos y la compensación de ingresos y gastos. Las incidencias más destacables observadas en estos contratos fueron las siguientes:

- El contrato cuyo objeto fue el «servicio de alimentación y comedor de personal y explotación de la cafetería del Hospital Severo Ochoa de Leganés, Madrid», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 2.333,7 miles de euros, tiene 3 objetos bien diferenciados: 1º) el servicio de alimentación del Hospital (generador de gasto público), que integra el

lote n.º 1; 2º) el servicio de comedor de personal (también generador de gasto) y 3º) el servicio de cafetería (generador de ingresos), integrando estos dos últimos objetos el lote n.º 2. En el expediente, el contrato se califica, sin diferenciación alguna, como de Consultoría, asistencia y servicios, al tiempo que se utiliza el pliego tipo previsto para tales contratos. En el lote n.º 1, se exige correctamente la clasificación como corresponde a un contrato de servicios, no así en el lote n.º 2 pese a que se trata de un contrato mixto en el que priman por su cuantía económica las prestaciones propias del contrato de servicios, por lo que debió exigirse también la oportuna clasificación. Atendiendo a los diferentes objetos de este contrato y a su diferente régimen jurídico, lo que implica una sustancial alteración del pliego-tipo de la entidad, el pliego debió ser informado por la Asesoría Jurídica, de conformidad con lo establecido en el artículo 50.4 de la LCAP, como puso de manifiesto la propia Interventora integrante de la Mesa de Contratación.

- El contrato cuyo objeto fue el «servicio de cafetería, comedor y restaurante para el Hospital Ramón y Cajal de Madrid», adjudicado mediante el sistema de concurso, también tuvo 2 objetos bien diferenciados: el servicio de comedor de personal y el servicio de cafetería de personal y público en general. En el expediente, el contrato se califica como un contrato administrativo especial, aunque se utilizan los pliegos tipo de los contratos de Consultoría, asistencia y servicios, sin informe específico de la Asesoría Jurídica. La parte principal del contrato, el servicio de comedor de personal, que supone un gasto para los 4 años de ejecución, de 4.642,2 miles de euros, constituye un objeto típico de los contratos de servicios, por lo que debió exigirse la oportuna clasificación a los licitadores.

- En ambos contratos se atendieron obligaciones mediante la minoración de los derechos a liquidar, contraviene con ello lo dispuesto en el artículo 58 del TRLGP, como en ambos casos señaló la Interventora integrante de la Mesa de Contratación. En el segundo de los contratos reseñados el INSALUD no exigió del contratista el pago del canon de explotación de la cafetería, lo que se compensó con el compromiso de realizar determinadas mejoras e inversiones por parte del adjudicatario para la adecuación de las instalaciones por un importe de 637 miles de euros.

- También en ambos contratos, en el gasto generado por el servicio de comedor del personal se incluyen los pagos a que se obligaron los dos Hospitales por el coste de las comidas del personal de guardia, lo que pudiera constituir un pago no justificado al no estar previsto legalmente este concepto retributivo, que tendría la consideración de retribución en especie, en la Ley 3/1987, de 11 de septiembre, sobre retribuciones del personal estatutario del entonces Instituto Nacional de la Salud. Esta cuestión ya fue puesta de manifiesto por este Tribunal en el Informe Anual correspondiente al año 1998.

— En cuanto se refiere a la contratación de servicios informáticos conviene destacar por su importancia cuantitativa y cualitativa el contrato de «consultoría y asistencia técnica informática necesaria para la implantación de diversos proyectos cuyo alcance y dimensiones se extiende al ámbito territorial del INSALUD», adjudicado el día 15 de octubre de 1999 mediante concurso en un importe de 45.246,8 miles de euros y con un plazo de ejecución de 24 meses. Este contrato se adjudicó dividido en 2 lotes, el primero para «implantación y desarrollos complementarios de proyectos», adjudicado en 33.219,6 miles y el segundo para la «organización, control y seguimiento de los servicios de implantación contemplados en el Lote I y servicios de soporte a los usuarios» adjudicado en 12.027,2 miles. Este contrato es continuación de otros celebrados en el año 1997 con similar objeto, contratos que fueron analizados en el marco del Informe de Fiscalización Especial sobre la contratación para la adquisición, arrendamiento, gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento y sistemas informáticos, así como de consultoría y asistencia y de servicios en materia de informática, por la Seguridad Social, durante el período 1994 al primer semestre de 1998, al que ya se ha hecho referencia anteriormente y confirma la opinión entonces expresada por este Tribunal de que mediante contratos de esta naturaleza, el INSALUD ha dejado tanto el control de sus servicios informáticos como la evaluación y desarrollo futuro de sus aplicaciones informáticas, en gran medida, a la iniciativa de las empresas adjudicatarias, perdiendo con ello el INSALUD, en la práctica, la capacidad de planificar, dirigir y controlar sus actuaciones en materia informática, con la consiguiente dejación de sus responsabilidades, trasladando a la esfera privada de las empresas contratistas con los riesgos de pérdida del control de los proyectos y de dependencia o cautividad tecnológica de las propias empresas.

— En el contrato cuyo objeto fueron los «servicios complementarios de apoyo a tribunales en las pruebas selectivas para acceso a plazas de personal estatutario que convocará el INSALUD», su objeto incluyó la recogida de instancias, el procesamiento de las mismas y la elaboración de las bases de datos de los solicitantes, la emisión de listados partiendo de las anteriores bases de datos, la edición de cuestionarios y protocolos de examen y el transporte, distribución y recogida de exámenes realizados, la corrección y procesamiento de exámenes, y la inclusión de calificaciones en la fase de concurso y la elaboración y emisión de nuevos listados provisionales y definitivos. Según las estimaciones iniciales del INSALUD, tal y como consta en el pliego de prescripciones técnicas particulares, participarían en las pruebas selectivas, aproximadamente, 350.000 opositores. Sin embargo, ni en los pliegos ni en el documento de formalización del contrato se incluyen ningún tipo de referencias expresas al cumplimiento por el adjudicatario de la Ley Orgánica 15/1999, de 13

de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, ni contienen compromisos expresos de confidencialidad, ni se establecen restricciones especiales a la subcontratación respecto de las establecidas con carácter general en la LCAP. Debe hacerse constar, no obstante, que el Ministerio de Sanidad y Consumo, mediante Orden de 11 de noviembre de 1999, reguló como fichero automatizado de nueva creación, correspondiente al INSALUD, el fichero denominado de «Selección de personal y provisión de puestos de trabajo en Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social», aunque como fichero de titularidad pública, sin hacer mención a su utilización por los posibles contratistas en sus propias instalaciones.

— El INSALUD ha remitido para su fiscalización 22 contratos celebrados durante el período fiscalizado cuyo objeto ha sido el archivo y la gestión de historias clínicas y de otra documentación administrativa comprensiva de datos de carácter personal. Atendiendo a la problemática específica que estos contratos generan respecto de la tutela, protección y garantía de los datos personales referidos a la salud de los pacientes que poseen y gestionan los centros sanitarios del Sistema Nacional de Salud, cuya seguridad y confidencialidad constituyen un derecho de los ciudadanos dotado de especial protección legal, el Tribunal de Cuentas está llevando a cabo una «Fiscalización sobre la contratación celebrada o en vigor en 1999 y 2000 para el archivo, depósito, custodia o gestión de historias clínicas en una muestra de hospitales de titularidad pública del Sistema Nacional de Salud», que como ya se ha indicado se encuentra actualmente en su fase final de tramitación.

#### IV.2.1.4.3 Contratos de suministros del INSALUD

Los 1.193 contratos de suministros celebrados por el INSALUD en los ejercicios 1999, 2000 y 2001 remitidos al Tribunal de Cuentas para su fiscalización sumaron un importe total de 654.121,2 miles de euros, lo que representa el 78,1 % del gasto realizado en contratos de esta naturaleza remitidos por el conjunto de entidades de la Seguridad Social. El objeto de estos contratos ha sido fundamentalmente la adquisición de diverso material tanto sanitario como no sanitario, equipos de alta tecnología médica y material informático para los Hospitales y Centros de Salud del INSALUD.

La selección de los contratistas se efectuó mediante concurso en 741 expedientes por importe de 415.311,3 miles de euros, lo que supone el 63 % del total contratado, mientras que se utilizó el procedimiento negociado en 371 ocasiones por importe de 174.655,5 miles, que representa el 27 % del total contratado, 14 expedientes fueron modificaciones de contratos anteriores por importe de 8.038,8 miles, 1 % del total contratado, y 67 expedientes correspondieron a prórrogas de contratos celebrados en ejercicios anteriores por importe de 56.115,5 miles, que representa el 9 % del total.

Se ha analizado una muestra de 72 contratos por importe de 163.336 miles de euros, que representa 25 % del total remitido, de los que cabe destacar las siguientes incidencias:

— En el contrato cuyo objeto fue la «adquisición de stent coronarios con destino al Servicio de hemodinámica del Hospital Clínico «San Carlos» de Madrid» se han observado deficiencias en cuanto a su formalización. En este contrato, adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 2.832,3 miles de euros, los precios unitarios ofertados por las empresas adjudicatarias y las condiciones económicas de las ofertas no se reflejaron en el documento de formalización del contrato, pese a que en el pliego se admitía la posibilidad de variantes relativas a reducciones de precio por facturación y por adjudicación conjunta de varios lotes.

— En 3 contratos (CA FAR 2; 2001-0-1 y 2001-0-5) para la adquisición de medicamentos y material sanitario no se exigió la constitución de garantía provisional ni definitiva, lo que es contrario a lo dispuesto en los artículos 35 y 36 del TRLCAP. La exención de garantía, provisional o definitiva, establecida en el artículo 39.b) del TRLCAP sólo es aplicable a los contratos en los que el contratista entregue inmediatamente los bienes consumibles o de fácil deterioro antes del pago del precio, por lo que no es aplicable a estos contratos que no regulan supuestos de entregas inmediatas sino que establecen una relación contractual de larga duración (2 o 3 años). Esta deficiencia se ha observado en el contrato cuyo objeto fue la «adquisición de medicamentos para el Servicio de Farmacia del Hospital «Ramón y Cajal» de Madrid», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 4.289,5 miles de euros. En uno de los contratos esta deficiencia fue puesta de manifiesto por la Interventora integrante de la Mesa de Contratación.

— En el expediente de contratación cuyo objeto fue el «suministro de reactivos de laboratorio, con destino al Hospital Universitario de Getafe, en Madrid», adjudicado en diversos lotes mediante el sistema de concurso en un importe de 4.000,1 miles de euros, en 2 lotes la garantía definitiva está constituida por un importe inferior al establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al consignado en el propio contrato. En otro de los lotes, en el que posteriormente el órgano de contratación promovió la resolución de este contrato por incumplimiento del contratista, la fianza debería haber sido constituida por un importe 1.054 euros y se constituyó por un importe de 8 euros; en otro lote la garantía no está constituida en favor del órgano de contratación.

— En el contrato cuyo objeto fue el «suministro de reactivos de laboratorio, con destino al Hospital Universitario de Getafe (Madrid)», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 400 miles de euros, se excluyó la revisión de precios, justificándola en que «uno de los objetivos establecidos por esta

dirección es la moderación del gasto, y que su consecución, asociada al interés público, exige, entre otros aspectos, eliminar las eventuales variaciones de precios que pudieran producirse durante el plazo de ejecución del contrato, ya sean consecuencia de oscilaciones propias del mercado o de otras circunstancias ajenas al mismo, tales como la actual incertidumbre que afecta a la evolución de la economía monetaria, dado que en los próximos ejercicios pudieran influir negativamente sobre el presupuesto de gastos del hospital» y teniendo en cuenta «la naturaleza de los bienes, su importancia estratégica, su relevancia económica y el plazo de ejecución del contrato (tres años)», criterios que no parecen razonables ni ajustados al espíritu del artículo 103 TRLCAP teniendo en cuenta la dilatada duración del contrato (36 meses).

— En 4 contratos (expedientes CA-2000-1-66; CA-2001-0-5; CP 2001-0-031 y CPA-12/2001 HUP) se estableció la posibilidad de prórrogas con la finalidad de reiterar las prestaciones, pese a que el TRLCAP no contempla la posibilidad de prorrogar los contratos de suministro que consistan en la adquisición de bienes muebles, permitiendo únicamente la posibilidad de que tengan lugar entregas complementarias, mediante procedimiento negociado, cuando un hipotético cambio de proveedor obligaría a la Administración a adquirir material que posea características técnicas diferentes que den lugar, a su vez, a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso y mantenimiento desproporcionadas, y por regla general sin que la duración exceda de 3 años.

— En 3 contratos (expedientes 52-S/2000; 61/2001 y 71/2001) de suministro de equipamiento para diversos Hospitales del INSALUD, se tramitaron modificaciones, incrementando improcedentemente los suministros previstos en los respectivos contratos. En el expediente 52-S-2000 cuyo objeto fue el «suministro de 50 equipos de radiodiagnóstico (RX) con destino a hospitales del INSALUD», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 6.183,5 miles de euros, se observa que el día 22 de diciembre de 2000, antes incluso de la formalización del contrato, se inició un expediente de modificación (ampliación) en el suministro de uno de los equipos, con fundamento en, a) que el número de unidades sacadas a concurso era inferior, por razones presupuestarias, a las necesidades reales, b) la posible escasez de crédito adecuado en el año 2001 y c) la posible existencia de crédito disponible mediante la aplicación de las economías logradas en este concurso. La modificación fue aprobada el día 28 de diciembre de 2000, por lo que el día 29 de diciembre de 2000 se formalizó la modificación del contrato que previamente había sido a su vez formalizado el día 26 de diciembre de 2000, es decir sólo 3 días antes.

A juicio de este Tribunal, los artículos 101 y 189 del TRLCAP no amparan la ampliación por cuanto: a) no hay razones de interés público en los elementos que lo

integran, pues la adquisición de otros equipos para distintos Hospitales satisface una necesidad genérica, distinta de la necesidad concreta que dio lugar al contrato (dotar de equipos a determinados Hospitales y no a otros); b) no se trata de necesidades nuevas o causas imprevistas, pues como se indica en el expediente de modificación se trata de satisfacer necesidades conocidas pero excluidas del expediente inicial por razones presupuestarias; c) el artículo 189 únicamente resulta aplicable a las modificaciones del objeto inicial del contrato sin las cuales quedaría comprometida la satisfacción del fin público pretendido con el contrato, lo que no es el caso. En este caso, ni siquiera sería aplicable la tramitación de la nueva adquisición por el procedimiento negociado del artículo 182, e) del TRLCAP que solo permite adjudicar por este procedimiento las entregas complementarias cuando un cambio de proveedor obligaría a la Administración a adquirir material con características técnicas diferentes, dando lugar a incompatibilidades o dificultades técnicas de uso y mantenimiento desproporcionadas, puesto que tales criterios de compatibilidad y homogeneidad del mantenimiento no se han tenido en cuenta en la adjudicación efectuada, dentro del mismo número de orden, a empresas distintas.

— En el contrato cuyo objeto fue la contratación del «suministro de talonarios de recetas ordinarias modelo P.3 y P.3/1 y talonarios de recetas modelos TDL P.3 y P.3/1 con destino a los diversos centros del INSALUD», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 3.337 miles de euros, el pliego no establece división en lotes, ni se prevé la adjudicación separada, por partidas, del suministro de talonarios iguales. No obstante, la adjudicación se produce de esta última forma, lo que se motiva en que «la asignación de las diferentes partidas de talonarios, tanto modelos P.3 como modelo P.3/1, se ha realizado considerando que para el INSALUD es prioritario y fundamental garantizar, en todas las situaciones posibles, el adecuado servicio en el suministro y abastecimiento de talonarios de recetas. En este sentido, los miembros de la Mesa entienden que el cumplimiento de este objetivo se alcanza favoreciendo la adjudicación de las diferentes partidas de talonarios del N° de orden 01 y N° de orden 02, objeto del contrato, entre todas las empresas que han sido aceptadas para participar en el Concurso (...)». Debe añadirse que todos los licitadores ofertaron por la totalidad de cada uno de los números de orden por lo que las ofertas no fueron complementarias, por lo que, no previéndose otra cosa en el PCAP, debió adjudicarse el contrato a la oferta de conjunto con mayor puntuación en los criterios de adjudicación, que en la práctica resultaron inoperantes desvirtuando la propia naturaleza del concurso. Conviene aclarar que como resultado contrario al principio de economía, el INSALUD adquirió talonarios de un mismo modelo a diferentes empresas y a precios diferentes, siendo por lo demás

idéntica la puntuación alcanzada por todas las empresas en el resto de los criterios de adjudicación.

Esta deficiencia consistente en dividir la adjudicación entre ofertas valoradas con distinta puntuación se produce también en otros 3 contratos, lo que vulnera lo dispuesto en el artículo 58.2 del TRLCAP según el cual la adjudicación debe hacerse a la oferta más ventajosa según los criterios establecidos o dejarse desierta la convocatoria motivando la resolución precisamente en los criterios de adjudicación previstos en el pliego, al tiempo que resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 89 LCAP (artículo 58 del TRLCAP) y desvirtúa el sentido del concurso como forma de adjudicación.

— En el contrato cuyo objeto fue la «adquisición de medicamentos para el Servicio de farmacia del Hospital Ramón y Cajal de Madrid», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 4.289,5 miles de euros, el criterio de adjudicación n.º 2, denominado técnico, establece erróneamente un máximo de 48 puntos, cuya consecución es imposible por cuanto algunos de los conceptos que lo integran son incompatibles entre sí (Principio activo original ----10 puntos---- y especialidad farmacéutica genérica o informe de bioequivalencia ----8 puntos). Además, a juicio de este Tribunal, no parece lógica la mayor valoración otorgada a los principios activos originales respecto de las especialidades farmacéuticas genéricas o bioequivalentes. Otro criterio establecido en el pliego, en concepto de mejoras, consiste en los «descuentos sobre el Precio de Venta de Laboratorio que se oferten del resto de productos exclusivos de su catálogo, no incluidos en el presente concurso, que figuren en la Guía fármaco terapéutica del Hospital». Este criterio es contrario a los principios de transparencia, igualdad y libre concurrencia, en cuanto que discrimina las ofertas en función de ventajas económicas en hipotéticos contratos futuros para la adquisición de medicamentos distintos de los comprendidos en este contrato, lo que además implica valorar características de las empresas (productos exclusivos que tengan en sus catálogos). Debe añadirse que la puntuación de estos criterios distintos del precio puede adquirir una relevancia superior a la correspondiente a bajas muy significativas en los precios, pese a que el criterio del precio debería ser, de acuerdo con el propio pliego, el criterio principal.

— En el contrato cuyo objeto fue el «suministro de sutura mecánica y endocitugía con destino en el Hospital «12 de Octubre» de Madrid», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 2.052,5 miles de euros, se admiten, con la denominación de «soluciones económicas», tanto la entrega a coste cero de uno o varios bienes objeto del contrato como la entrega de determinado material que los licitadores deberán valorar. Se trata de material inventariable cuya necesidad no está acreditada en el expediente, lo que es contrario a lo dispuesto en el artículo 13 del TRLCAP, y que, en todo caso debería adquirirse con cargo a los créditos del Capítulo 6 del presupuesto de gasto y no con los créditos

tos del Capítulo 2, a los que se imputa la adquisición. Además esta cláusula no se ajusta a la establecida en el pliego de cláusulas administrativas tipo, que permite, si así se prevé, que los licitadores aporten soluciones económicas distintas, pero siempre respetando el presupuesto o precio máximo de licitación para cada número de orden (partidas o lotes) y las características de los bienes o productos que figuren en el pliego de prescripciones técnicas particulares, no cumpliéndose en este caso ninguno de los dos requisitos.

— El INSALUD no ha corregido en este período la deficiencia advertida por este Tribunal en anteriores Informes, consistente en la irregular constitución de la Mesa de Contratación por la ausencia del representante de la Asesoría Jurídica, que había sido suplido en numerosas ocasiones por personas que no reunían los requisitos necesarios para ello, deficiencia puesta de manifiesto en diversos contratos por el Interventor integrante de la correspondiente Mesa de Contratación, con el consiguiente incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 82.1 de la LCAP y, actualmente, en el artículo 81.1 del TRLCAP. Esta irregularidad se ha mantenido incluso después de la entrada en vigor del TRLCAP, como ya se ha advertido en el epígrafe IV.2.1.4.2 anterior de este Informe en el que se analizan los contratos de consultoría, asistencia y servicios del INSALUD.

— El INSALUD ha remitido al Tribunal de Cuentas, para su fiscalización, 83 contratos por importe de 61.051,2 miles de euros cuyo objeto ha sido la adquisición de medicamentos y productos farmacéuticos durante el período fiscalizado. Dadas las singularidades que presenta este tipo de adquisiciones así como los elevados importes que anualmente son destinados por los Hospitales a este fin, el Tribunal de Cuentas está llevando a cabo una «Fiscalización sobre la contratación celebrada o en vigor en 1999 y 2000 de las adquisiciones de medicamentos y productos farmacéuticos en una muestra de hospitales de titularidad pública del Sistema Nacional de Salud», fiscalización que actualmente se encuentra en su fase final de tramitación, tal y como se ha indicado.

#### IV.2.1.4.4 Contratos de gestión de servicios públicos del INSALUD

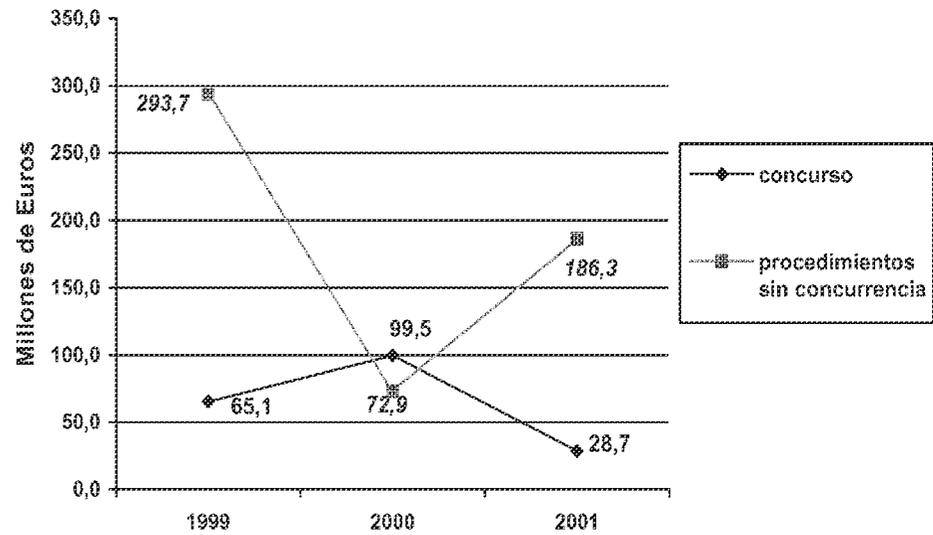
Se han recibido 301 expedientes de contratos de gestión de servicios públicos celebrados por el

INSALUD en los ejercicios 1999, 2000 y 2001 para su fiscalización por importe de 746.502,8 miles de euros, lo que representa el 96,4 % del gasto realizado en contratos de esta naturaleza remitidos por el conjunto de las entidades de la Seguridad Social. Estas cifras hacen referencia a importes totales contratados y facturados, sumando los valores absolutos tanto de los contratos que generaron gastos como de los que produjeron ingresos.

El concurso se empleó como forma de adjudicación en 49 ocasiones por un importe de 193.480,3 miles de euros, es decir, el 26 % del total contratado; en 151 ocasiones se acudió al procedimiento negociado por un importe de 167.299,7 miles, lo que representa el 22 % del total contratado; 26 expedientes fueron modificaciones contractuales por importe de 164.538,9 miles, lo que supone el 22 % del total contratado, y 74 expedientes fueron prórrogas de contratos anteriores por importe de 221.181,2 miles, que representa el 30 % del total contratado. Únicamente 1 contrato fue adjudicado mediante subasta por importe de 2.504 euros, menos del 1 % del total contratado.

Cabe significar que durante el período fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001) el conjunto de la contratación para la gestión de servicios públicos ha seguido una tendencia en la que los contratos celebrados sin concurrencia (procedimiento negociado y modificaciones y prórrogas de contratos anteriores) han predominado sobre los contratos celebrados mediante concurso público. Si, como se ha señalado en el párrafo anterior, los concursos han supuesto únicamente un 26 % del importe total contratado en el conjunto del período 1999/2001, este importe descendió al 18,1 % en el ejercicio 1999 y al 13,3 % en el 2001, resultando así que, el concurso, que es la forma normal de adjudicación con arreglo al TRLCAP, resultó ser una forma minoritaria, prácticamente residual, de adjudicación, si bien debe tenerse en cuenta la importancia que tienen en el ámbito de la asistencia sanitaria los procedimientos negociados derivados de contratos marco, previamente adjudicados mediante concurso, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 159.2.f) del TRLCAP. Únicamente en el ejercicio 2000 los importes adjudicados mediante concurso fueron ligeramente superiores a los adjudicados mediante otros procedimientos, situación que volvió a invertirse en el siguiente ejercicio como ya se ha señalado. Esta evolución puede apreciarse en el gráfico siguiente:

Evolución de la contratación de gestión de servicios públicos en el INSALUD en el período 1999/2001



De los 301 expedientes remitidos para su fiscalización se ha analizado una muestra de 25 por importe de 192.662,5 miles de euros, lo que representa el 26 % de su importe total. Las principales incidencias puestas de manifiesto en la fiscalización han sido las siguientes:

— En 2 contratos (expedientes CORTES-2000 y EOLO-1999), cuyos objetos fueron 2 conciertos para prestaciones de terapia respiratoria domiciliaria y otras técnicas de ventilación asistida, se limitan las posibles bajas en las ofertas económicas al 20 % respecto del presupuesto del contrato, lo que es contrario a los principios de eficiencia y economía.

— En el contrato cuyo objeto fue el «servicio de transporte sanitario terrestre, modalidad presupuesto fijo, en la Ciudad Autónoma de Ceuta», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 2.024,6 miles de euros, los criterios de adjudicación no están adecuadamente baremados y ponderados en el pliego de cláusulas administrativas particulares, puesto que no se establecen las fórmulas de puntuación de los distintos criterios, limitándose el pliego a establecer el máximo de cada uno. Las fórmulas para esta puntuación fueron establecidas a posteriori en reunión de la Mesa de Contratación, con objeciones de la Interventora. Esta práctica resulta contraria al carácter objetivo de los criterios de adjudicación puesto que la utilización de fórmulas de valoración distintas pueden determinar la adjudicación a licitadores diferentes.

— En el contrato cuyo objeto fue el «servicio de hemodiálisis en Club de Diálisis contratado por la Gerencia de Atención Especializada del INSALUD de

Ceuta», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 2.596,3 miles de euros, la formalización se demoró por el retraso del adjudicatario en la constitución de la garantía definitiva y como consecuencia de ello se prolongó la irregular situación anterior de prórroga del contrato anteriormente vigente, celebrado con la misma entidad en el año 1981. Cabe añadir que la garantía definitiva no fue constituida en la Caja General de Depósitos, con incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 de la LCAP.

— La prórroga del contrato de prestación del «Servicio de hemodiálisis extrahospitalaria en el club de diálisis para el Hospital Universitario Marqués de Valdecilla, de Santander, y diálisis peritoneal continua ambulatoria según contrato marco CMD 3/98 SANI-GOCHI», fue aprobada y formalizada en una fecha posterior a la del inicio de sus efectos. De este modo, la prórroga formalizada el 18 de junio de 1999, amparó retroactivamente un período de vigencia del contrato que se inició el 1 de junio de 1999, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 55.4 de la LCAP que prohíbe el inicio de la ejecución del contrato sin su previa formalización.

— El contrato cuyo objeto fue la «gestión del servicio público de las prestaciones de terapia respiratoria a domicilio y otras técnicas de ventilación asistida en el ámbito de la provincia de Burgos para pacientes beneficiarios del INSALUD», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 4.467,1 miles de euros, al afectar a varios centros de la Provincia de Burgos fue tramitado por la Subdirección General de Presupuestos e Inversiones del INSALUD de acuerdo con el punto

segundo de la Resolución de la Presidencia ejecutiva del INSALUD de 23 de marzo de 1998. Sin embargo, la Intervención delegada correspondiente al citado órgano no fiscalizó el expediente por estimar que los centros de gasto a los que se imputó el gasto estaban sometidos a control financiero permanente. A juicio de este Tribunal, el contrato debió ser objeto de fiscalización, previa a la aprobación del gasto por el órgano de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 de TRLGP y en los artículos 11.2.g) y 70.2 de la LCAP, independientemente de la imputación final de los gastos producidos. Cabe añadir que la Intervención, reiterando su anterior criterio, tampoco efectuó la fiscalización limitada previa de la adjudicación y compromiso de gasto, no obstante lo cual en el contrato se afirma que el propio contrato había sido fiscalizado previamente con referencia a los citados informes de la Intervención. Este criterio de la Intervención de la Seguridad Social contrasta con el que mantuvo en 2 expedientes similares en el ámbito de la Dirección Provincial de Badajoz y de la Dirección Provincial de Madrid.

— En el contrato cuyo objeto fue el «servicio de hemodiálisis extrahospitalaria en Club de Diálisis en Molina de Segura (Murcia)», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 4.659,3 miles de euros, no se publicó la adjudicación en el BOE, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 94.3 de la LCAP.

— En el contrato cuyo objeto fue el «concurso abierto para el otorgamiento de contratos-marco sobre procedimientos terapéuticos de rehabilitación», adjudicado mediante el sistema de concurso en un importe de 14.424,2 miles de euros, su anuncio no fue publicado en el BOE, que devolvió al INSALUD la solicitud de inserción del anuncio por haber sobrepasado el plazo de 48 días que establece el artículo 93.2 del TRLCAP desde la adjudicación para su publicidad.

— Finalmente debe señalarse que entre los expedientes analizados figuran dos Convenios de colaboración entre el INSALUD y, respectivamente, las Comunidades Autónomas de Aragón y de las Illes Balears, para la prestación de asistencia sanitaria a pacientes beneficiarios del INSALUD en las citadas Comunidades Autónomas, en los que no consta la necesaria autorización del Ministro de Sanidad y Consumo, exigida por la Disposición adicional decimotercera de la Ley n.º 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (añadida por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

#### IV.2.1.4.5 Contratos privados del INSALUD

Se han recibido 51 contratos privados celebrados por el INSALUD durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por importe de 2.103,2 miles de euros, menos del 1 % del importe total contratado por la Entidad, lo que representa a su vez el 1,4 % del importe total de los contratos privados celebrados por el conjunto de las entidades de la Seguridad Social.

La adjudicación de estos contratos se realizó en 12 casos por concurso, por un importe de 870,3 miles de euros, lo que representa el 41 % del importe contratado en esta naturaleza de contratos, en 18 ocasiones mediante adjudicación directa por importe de 670,9 miles, el 32 % del total, 20 expedientes fueron prórrogas de contratos ya existentes, por un importe de 560,7 miles, que representa el 26 % del total y en 1 ocasión se acudió a la subasta por importe de 1.262 euros, menos del 1 % del total.

En este tipo de contratos ha seguido advirtiéndose, como en ejercicios anteriores, la falta de uniformidad en el tratamiento y regulación de los aspectos jurídicos, administrativos, económicos y financieros de aquellas actuaciones de los Hospitales que generaron ingresos tales como servicios de cafetería y comedor (a alguno de los cuales se ha hecho referencia en el epígrafe correspondiente a los contratos de consultoría, asistencia y servicios), máquinas expendedoras de bebidas y sólidos, venta de prensa, recuperación de plata de placas radiológicas, teléfonos y televisiones en habitaciones, venta de chatarra, vidrio y de material inútil o para reciclar, etc. Actuaciones que han tenido un tratamiento dispar en los diferentes Centros Hospitalarios en cuanto a su formalización y rendimientos obtenidos. En este tipo de contratos debe prestarse especial atención a la determinación de una contraprestación adecuada, así como a evitar las contraprestaciones en especie, que contravienen el principio general de la contabilidad pública de no compensación entre ingresos y gastos.

De igual modo, los Hospitales deben formalizar documentalmente estas relaciones contractuales que carecen en muchos casos de soporte documental alguno que las ampare jurídicamente.

Dadas las especiales características que presentan los contratos que generan ingresos, así como la falta de uniformidad en su tratamiento y calificación jurídica, el Tribunal de Cuentas está llevando a cabo una «Fiscalización sobre la contratación celebrada o en vigor en 1999 y 2000 de las actividades y servicios susceptibles de generar ingresos en una muestra de hospitales de titularidad pública del Sistema Nacional de Salud, con especial referencia a los contratos que tienen por objeto la realización de ensayos clínicos», actualmente en fase de elaboración, tal y como se ha indicado.

#### IV.2.1.5 El Instituto de migraciones y servicios sociales y la contratación

El IMSERSO ha remitido al Tribunal de Cuentas para su fiscalización 164 expedientes de contratación correspondientes a los ejercicios de 1999, 2000 y 2001, por un importe de 213.390 miles de euros, conforme se detalla en el cuadro núm. 10, lo que representa el 5,56 % del importe total de los contratos remitidos por las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social.

CUADRO NÚM. 10

## IMSERSO

Contratos recibidos, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
OBRAS	Concurso	11	61	17.424	78
	Proc.negociado	7	39	4.981	22
TOTAL OBRAS		18	11	22.404	10
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	54	82	168.234	98
	Proc.negociado	12	18	3.120	2
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		66	40	161.354	76
SUMINISTROS	Concurso	6	100	2.158	100
TOTAL SUMINISTROS		6	4	2.158	1
GESTIÓN SERVICIOS	Proc.negociado	74	100	27.474	100
TOTAL GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS		74	45	27.474	13
TOTALES		164	100	213.390	100

Los contratos de consultoría y de asistencia y servicios constituyen en importe el 76 % del total contratado, siendo los contratos relativos al Programa de Vacaciones para Mayores los que han supuesto un mayor gasto en cada uno de los ejercicios fiscalizados: 44.293,3 miles de euros en 1999, 47.124,9 miles en 2000 y 48.616 miles en 2001.

Se ha analizado una muestra de 35 contratos por importe de 182.068 miles de euros, lo que representa el 21 % de la contratación remitida y el 85 % de su importe, conforme se expone de forma detallada, según la naturaleza de los contratos y la forma de adjudicación, en el cuadro núm. 11.

CUADRO NÚM. 11

## IMSERSO

Contratos seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

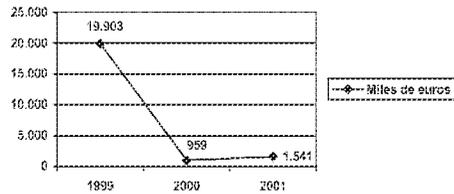
NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE RECIBIDOS
OBRAS	Subasta	-	-	-	-
	Concurso	3	27	15.691	90
	Proc.negociado	3	43	4.435	89
TOTAL OBRAS		6	33	20.125	90
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	15	26	148.886	94
	Proc.negociado	1	8	802	26
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		16	24	149.688	93
SUMINISTROS	Concurso	1	17	621	29
	Proc.negociado	-	-	-	-
TOTAL SUMINISTROS		1	17	621	29
GEST.SERVICIOS	Concurso	-	-	-	-
	Proc.negociado	12	16	11.633	42
TOTAL GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS		12	16	11.633	42
TOTALES		35	21	182.068	85

#### IV.2.1.5.1 Contratos de obras del IMSERSO

Los 18 contratos de obras correspondientes a 1999, 2000 y 2001 remitidos por el IMSERSO para su fiscalización sumaron un importe total de 22.404,2 miles de euros, lo que representa el 2 % de la inversión en obras remitida por el conjunto de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social.

La selección de los contratistas se produjo en 11 ocasiones por concurso por un importe de 17.423,5 miles de euros (78 % del total contratado), en 4 casos la adjudicación se produjo mediante procedimiento negociado por 3.724,3 miles (17 % del total) y en 3 casos se trató de modificaciones de contratos anteriores por importe de 1.256,3 miles (5 % del total). Debe destacarse que en ninguno de los contratos se utilizó la subasta como forma de adjudicación.

Cabe significar que en los ejercicios 2000 y 2001 se ha producido un muy acusado decrecimiento del 95 % y del 92 % respectivamente con respecto al ejercicio 1999 en los importes adjudicados para la realización de obras, como se pone de manifiesto en el siguiente gráfico.



Se han analizado una muestra de 6 contratos, 3 adjudicados mediante concurso, 2 mediante procedimiento negociado y 1 expediente cuyo objeto fue la modificación de un contrato anterior. En estos contratos cabe destacar las siguientes incidencias:

— El contrato para la «Redacción de Proyecto y ejecución de las obras de construcción de un Centro de acogida temporal de inmigrantes en Ceuta» fue adjudicado por 2.563,1 miles de euros mediante procedimiento negociado y fue tramitado por el procedimiento de emergencia al amparo del artículo 73 de la LCAP, que habilita al órgano de contratación a hacerlo sin tramitar expediente administrativo, y a ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido, satisfacer la necesidad sobrevenida o contratar libremente su objeto, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos por la LCAP. La tramitación de emergencia fue autorizada por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales mediante Orden Comunicada de 19 de mayo de 1999. Sin embargo, a juicio de este Tribunal de Cuentas, las vicisitudes del contrato desvirtuaron la tramitación de emergencia del mismo que justificó su adjudicación directa, ya que: a) Entre la fecha en que el Director General del IMSERSO circularizó una peti-

ción de ofertas a distintas empresas para realizar la obra el 24 de febrero de 1999, hasta que el Ministro autorizó el procedimiento mediante Orden Comunicada de 19 de mayo de 1999, transcurrieron casi 3 meses; b) El contrato fue adjudicado el 27 de mayo de 1999 y fue formalizado el 31 de mayo de 1999, pero la primera certificación acreditativa de la ejecución de la obra fue expedida el 20 de septiembre de 1999, casi 4 meses después; c) Las obras, iniciadas el 2 de junio de 1999, debían finalizar el 18 de diciembre de 1999 con arreglo al plazo de ejecución de 6,5 meses estipulado contractualmente, pero, tras dos ampliaciones de plazo, fueron recibidas el 26 de abril de 2000, más de 4 meses después del plazo inicialmente previsto, liquidándose el contrato con un incremento del 9,4 % en su precio final.

— El contrato para la «Redacción del proyecto, ejecución y dirección de las obras de construcción de un Centro de Recuperación de Minusválidos Físicos en Bergondo (La Coruña)» tuvo por objeto tanto la redacción del proyecto como su ejecución. Este contrato tenía una naturaleza mixta al adjudicarse de forma conjunta el proyecto y la obra. La LCAP contemplaba en su artículo 122 la posibilidad de que se adjudicaran de forma conjunta este tipo de contratos, pero no los regula de forma pormenorizada. Este tipo de expedientes presenta, respecto del procedimiento común o habitual de tramitación separada de estos contratos, dificultades adicionales para su adjudicación toda vez que deben establecerse criterios de valoración unitarios que se refieren a prestaciones muy distintas. Estas serias dificultades advertidas en la fase de adjudicación pueden tener también su reflejo en la fase de ejecución. En efecto, según se haya primado más uno u otro aspecto puede resultar adjudicado un buen proyecto con una regular ejecución o, a la inversa, un regular proyecto con una buena ejecución. Otro inconveniente fundamental de este procedimiento es que sólo permite la licitación a quienes reúnan los requisitos de capacidad para contratar tanto en el ámbito de la redacción de proyectos como en el de ejecución de obras, excluyendo por este hecho a muchos posibles adjudicatarios que, especializados y clasificados en alguno de estos campos no lo estén en el otro, limitando de este modo, de forma sustancial, la competencia.

Por todo ello, el recurso a la adjudicación conjunta del proyecto y la ejecución de la obra, configurado por la LCAP y el TRLCAP con carácter restrictivo, debe estar además avalado por ponderadas razones técnicas que justifiquen este procedimiento. En el presente expediente la única motivación aportada fue que «la falta de medios materiales y humanos por parte del IMSERSO y la mayor agilidad en la tramitación aconseja la contratación mediante Concurso público de un solo expediente», lo que a juicio de este Tribunal de Cuentas, no justifica por sí solo la tramitación conjunta del proyecto y la ejecución de la obra, habida cuenta de

la existencia de las dificultades e inconvenientes antes señalados.

— En el contrato para la «Elaboración del proyecto y ejecución de las obras correspondientes a la ampliación del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (C.E.T.I.) de Melilla», adjudicado en 678,5 miles de euros, la adjudicación mediante procedimiento negociado se motivó, al amparo de lo dispuesto en los artículos 141 b) y c), en la existencia de un único proveedor, por tratarse de la reproducción de módulos prefabricados iguales a los preexistentes, y en la imperiosa urgencia, determinada por el incremento constante del flujo de inmigrantes, contratándose conjuntamente la redacción del proyecto y la ejecución de la obra. Aunque la utilización del procedimiento negociado sin publicidad ni promoción de ofertas parece justificada en este caso, debe señalarse que la adjudicación recayó, por los motivos señalados, en la empresa que había construido en 1998 el C.E.T.I. de Melilla mediante contrato que también había sido adjudicado sin publicidad ni promoción de ofertas con una justificación poco consistente, como ya puso de manifiesto este Tribunal en su Informe Anual correspondiente al ejercicio de 1998, vicio de origen que, en definitiva, debe hacerse extensivo al contrato ahora examinado. Otras incidencias en este contrato fueron la ampliación del plazo de ejecución en 45 días, por haber sufrido la empresa el robo de materiales acopiados, frustrándose en parte la rápida ejecución que motivó la utilización de una forma de adjudicación restrictiva de la libre concurrencia, y el incremento final del precio de la obra en un 2,3 % del presupuesto de licitación, acreditado en la certificación final de la obra.

— En el contrato, adjudicado mediante concurso por un importe de 1.032,3 miles de euros, de «Obras de reforma y adaptación del Centro de Atención a Minusválidos Físicos de Ferrol (La Coruña)», no se efectuó la retención adicional de crédito del 10 por 100 del importe de la adjudicación exigida en la Disposición Adicional 14ª del TRLCAP. Además, la ponderación y baremación de los criterios de adjudicación prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, entre los que figuró, con puntuación significativa, la aplicación de un índice de revisión de precios inferior al resultante de la fórmula establecida en el PCAP, no resulta coherente con el hecho de que el plazo de 10 meses fijado para la ejecución del contrato no habría permitido, en el curso de una ejecución sin incidencias, aplicar revisión de precios alguna, por oponerse a ello lo dispuesto en el artículo 103.1 del TRLCAP. Por ello, la aplicación de este criterio con la consiguiente disminución proporcional de la importancia relativa del precio y de los restantes criterios de adjudicación, debe reputarse contraria a los principios de eficiencia y economía.

#### IV.2.1.5.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios del IMSERSO

El IMSERSO ha remitido a este Tribunal un total de 66 contratos de consultoría y asistencia y de servicios para su fiscalización correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 161.353,5 miles de euros, lo que representa el 15 % del importe de los contratos de esta naturaleza remitidos por las Entidades de la Seguridad Social.

Los contratos relativos al Programa de Vacaciones para mayores desarrollados en cada uno de los ejercicios fiscalizados son los que han supuesto un mayor gasto, sumando el 86,7 % del total de los contratos de consultoría y de asistencia y servicios. Además de estos contratos el IMSERSO ha celebrado otros contratos cuyo objeto ha sido principalmente la contratación de los servicios de mantenimiento de dependencias administrativas e instalaciones del Instituto, la contratación de pólizas de seguros y la realización de programas, servicios y actividades que se refieren a la población atendida por el Instituto.

El concurso fue empleado como forma de adjudicación en 54 ocasiones por un importe de 158.233,7 miles de euros, lo que alcanza el 98 % del total del importe de los contratos remitidos de esta naturaleza, mientras que en 11 ocasiones se formalizaron prórrogas de contratos anteriores por importe de 3.063,1 miles, y en 1 caso se modificó un contrato anterior por importe de 56,6 miles.

Se ha analizado una muestra de 16 contratos por importe de 149.688,2 miles de euros, lo que supone el 24 % de los contratos remitidos y el 93 % de su importe.

Las incidencias observadas dignas de mención específica son las siguientes:

— Un contrato que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 197.3 de la LCAP y en las normas de clasificación de contratistas, debió calificarse como contrato de servicios, fue calificado por el IMSERSO como contrato de consultoría y asistencia. No obstante esta incorrecta calificación, el pliego de cláusulas administrativas exigió de los contratistas la clasificación como empresas de servicios informáticos que habría sido adecuada si el contrato se hubiera calificado correctamente.

— En el contrato para el «Servicio de vigilancia y seguridad en el centro de estancia temporal de inmigrantes de Ceuta y en el asentamiento de Calamocarro», los criterios de solvencia, indebidamente utilizados como criterios de adjudicación como se ha expuesto con carácter general en el epígrafe IV.2.1.2.2.f), fueron determinantes de la adjudicación. Cabe añadir que en otro contrato enteramente similar y celebrado en las mismas fechas los criterios de adjudicación fueron distintos.

— En el contrato de «asistencia técnica informática para la gestión y administración de los centros y direc-

ciones provinciales del IMSERSO durante el año 2000», su ejecución se inició con anterioridad a su formalización en documento administrativo, lo que es contrario a lo dispuesto en el artículo 55 de la LCAP.

— En el contrato (expediente 1011/00) de «póliza de seguro colectivo de los usuarios del programa de vacaciones para personas mayores», la garantía definitiva se constituyó por un importe equivalente al 4 % del precio del contrato, pese a que en el pliego de cláusulas administrativas particulares se había establecido esta garantía en el 4 % del presupuesto de licitación.

— En el contrato de «servicio de restauración en el centro de estancia temporal de inmigrantes de Ceuta» se han observado discrepancias entre el pliego de cláusulas administrativas particulares, el pliego de prescripciones técnicas particulares y el documento de formalización del contrato respecto al precio máximo y al plazo de ejecución, lo que es contrario a lo dispuesto en el artículo 49.5 del TRLCAP y es contrario al principio de seguridad jurídica. Esta deficiencia se habría evitado, al menos en parte, si en el pliego de prescripciones técnicas particulares no se incluyeran declaraciones o cláusulas que deben figurar luego en el pliego de cláusulas administrativas particulares de acuerdo con lo dispuesto en el artículo del 82 RGCE y, en la actualidad, en el artículo 68.3 del RLCAP.

— En el contrato plurianual para el «programa de vacaciones para mayores temporada 2000/2001», el pliego de cláusulas administrativas particulares incluye como condición resolutoria la inexistencia de crédito en los ejercicios futuros, posteriores al inicial de ejecución del contrato, lo que es contrario a la normativa contractual de las Administraciones Públicas, que únicamente prevé la adjudicación condicional del contrato —condición en este caso suspensiva— en el supuesto del artículo 70.4 de la LCAP (artículo 69.4 del TRLCAP), referido de los contratos de tramitación anticipada y exclusivamente respecto del ejercicio inicial del contrato, y vulnera también el principio general de la contratación según el cual el cumplimiento de los contratos no puede estar supeditado a la voluntad de una de las partes, sin perjuicio de las prerrogativas de las que, en el marco de la contratación administrativa, está dotada la Administración en defensa del interés público.»

— En el contrato para la prestación del «Servicio de restauración en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta», adjudicado mediante concurso público por importe de 297,5 miles de euros, se estipuló un plazo de ejecución de 3 meses, justificándolo en la inexistencia de crédito suficiente para la prestación del servicio hasta el final del año 2000, no obstante lo cual el pliego de cláusulas administrativas particulares previó la posibilidad de prórrogas. A juicio de este Tribunal ello constituyó un fraccionamiento del contrato con el que se eludieron normas relativas a la competencia y la necesidad de autorizaciones, como en este caso la autorización ministerial prevista en el artículo 12 de la LCAP (y TRLCAP), que hubiera sido preceptiva si

se hubiera señalado un plazo de ejecución de 1 año, como resultaba aconsejable por razones de eficacia, eficiencia y de economía basadas en el objeto del contrato y como es práctica habitual en este tipo de contratos. De hecho la ejecución del contrato se prolongó, al menos, durante otros 6 meses hasta el 31 de diciembre de 2000, generando en total un gasto de 495,8 miles de euros.

— En el contrato para la «organización, gestión y ejecución de un programa de vacaciones de carácter social destinado a 400.000 personas mayores, temporada 2001/2002», los criterios de adjudicación están ordenados, baremados y ponderados, pero la fórmula establecida en el pliego de cláusulas administrativas particulares para la asignación de puntuación al criterio precio es, a juicio de este Tribunal, contraria a los principios de eficiencia y economía. En efecto, la puntuación del precio se hace de forma directamente proporcional a la cuantía de cada baja respecto de la cuantía de la baja de la oferta más ventajosa, a la que se asigna la máxima puntuación mediante la fórmula  $[(PL-O) \times 15] / (PL-OV)$ , donde «PL» es el presupuesto de licitación, «O» es la oferta que se valora y «OV» es la oferta más ventajosa, con lo que, al no ponderar las bajas en relación con el presupuesto del contrato, la oferta de mayor economía, por insignificante que ésta sea, obtiene la máxima puntuación.

Por otra parte, las mejoras ofertadas por los licitadores constituyen otro de los criterios de adjudicación, pero sólo se valoran si son económicamente cuantificables y atendiendo a su valor absoluto, y no en proporción al precio de licitación o del contrato, por lo que puede resultar que, no obstante ser el precio el criterio preferente, una determinada economía en el precio obtenga menor puntuación que una mejora de igual o menor valor económico, todo lo cual es contrario a los principios de eficiencia y economía.

— En 2 contratos celebrados para la «confección de ejemplares de modelos para participar en el programa de vacaciones para mayores de la temporada 2000/2001» y la prestación del «servicio de atención e información telefónica de apoyo a los programas de vacaciones y termalismo», la valoración de los criterios objetivos de adjudicación realizada por el IMSERSO no se ajustó a las previsiones de los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares. En 1 de los contratos la Mesa de Contratación, en contra de lo establecido en el pliego, valoró por igual la presentación de certificados «a plena satisfacción» que los certificados en los que no se expresa dicha circunstancia. En el otro contrato la valoración de la calidad y adecuación de los recursos humanos y su ponderación en el conjunto de los criterios objetivos de adjudicación no se ajustó al pliego de cláusulas administrativas particulares y sin embargo fue determinante de la adjudicación a la empresa que ofertó el precio más elevado.

— También en el contrato para la prestación del servicio de «confección de ejemplares de modelos para

participar en el programa de vacaciones para mayores de la temporada 2000/2001», el precio se fijó por importes unitarios dentro del crédito máximo reservado al efecto, pero ello no se reflejó posteriormente en el documento de formalización del contrato, en el que deberían haber figurado tanto los precios unitarios pactados como el presupuesto máximo limitativo del contrato; por el contrario, en el documento de formalización de este contrato únicamente se reflejó el precio total, sin dejar constancia de su carácter de precio máximo limitativo, con incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 122 y 255 del RGCE.

— Mención especial debe hacerse de los contratos celebrados en cada uno de los ejercicios incluidos en el

ámbito temporal de esta Fiscalización para la ejecución de los Programas de Vacaciones y circuitos culturales para personas mayores durante la temporadas 1999/2000, 2000/2001 y 2001/2002, con un presupuesto de licitación y de adjudicación total en los 3 ejercicios de 142.017,6 miles de euros, lo que representa el 67 % del importe global de los contratos remitidos por el IMSERSO a este Tribunal para su fiscalización.

Los contratos son los que se detallan en el siguiente cuadro, significando que en el ejercicio de 1999 se licitaron independientemente el Programa de Vacaciones para personas mayores y el Programa de Circuitos Culturales para personas mayores, que en los otros dos ejercicios se incluyeron en un único contrato.

OBJETO	CAMPAÑA	ADJUDICATARIO	PRESUPUESTO E IMPORTE (EN MILES DE EUROS) DE LIQUIDACIÓN
EJECUCION DE UN PROGRAMA DE VACACIONES PARA MAYORES Y PARA EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO EN ZONAS TURISTICAS DURANTE LA TEMPORADA 1999/2000.	1999/2000	U.T.E. Viajes Marsans, Viajes Barceló, Viajes Halcón y Viajes Iberia	44.293
EJECUCION DE UN PROGRAMA DE CIRCUITOS CULTURALES PARA PERSONAS MAYORES DURANTE 1999.	1999/2000	U.T.E. Viajes Marsans, Viajes Barceló, Viajes Halcón y Viajes Iberia	1.983
PROGRAMA DE VACACIONES PARA MAYORES TEMPORADA 2000/2001.	2000/2001	U.T.E. Viajes Marsans, Viajes Barceló y Viajes Halcón	47.125
ORGANIZACION, GESTION Y EJECUCION DE UN PROGRAMA DE VACACIONES DE CARACTER SOCIAL DESTINADO A 400.000 PERSONAS MAYORES, TEMPORADA 2001/2002.	2001/2002	U.T.E. Viajes Marsans, Viajes Barceló, Viajes Halcón y Viajes Iberia	48.616
TOTALES:			142.018

Al igual que en el ejercicio 1998, a los concursos convocados en los años 1999, 2000 y 2001 sólo se presentó una oferta, formulada por la Unión Temporal de Empresas constituida por las empresas Viajes Marsans, Viajes Barceló, Viajes Halcón (ejercicio 2000) y Viajes Iberia (ejercicios 1999 y 2000). En esos tres concursos las ofertas económicas presentadas lo fueron exactamente por el mismo importe presupuestado para el contrato, adjudicándose por tanto sin obtener el IMSERSO baja alguna.

Debe recordarse que en los ejercicios anteriores a 1998 esas mismas 4 empresas venían presentando a los concursos anuales 4 ofertas absolutamente idénticas, para, posteriormente, cualquiera que resultara adjudicatario, ejecutar conjuntamente el contrato a través de una Agrupación de Interés Económico (A.I.E.) —denominada MUNDO SOCIAL— que tenía previamente concertada con terceros la comercialización,

realización y financiación del Programa, y en la que estaban integradas las 4 empresas licitadoras como sus únicos socios. Estos hechos fueron puestos de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en los Informes Anuales correspondientes a los ejercicios 1995, 1996 y 1997. Como consecuencia de esta denuncia, las citadas empresas fueron sancionadas por el Tribunal de Defensa de la Competencia, mediante Resolución de 25 de octubre de 2000, al considerar probada este Tribunal la existencia de conductas restrictivas de la libre competencia, prohibidas por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, lo que a su vez fue reflejado por este Tribunal de Cuentas en su Informe Anual correspondiente al ejercicio 1998.

En definitiva, el resultado de la licitación ha sido el mismo en los años 1999, 2000 y 2001 que en ejercicios anteriores (las mismas 4 empresas —3 en el ejercicio de 2000— ejecutaron el Programa de viajes), mante-

miento estas empresas una posición conjunta de dominio del mercado relevante, si bien en estos últimos ejercicios no desvirtuaron el proceso de contratación con la presentación de 4 ofertas ficticias que encubrieron una sola voluntad de contratar.

En la Mesa de Contratación que intervino en la adjudicación del Programa de Vacaciones para la temporada 2001-2002, según consta en el acta de su reunión del día 11 de julio de 2001, se suscitó la cuestión de la procedencia de contratar con estas empresas, sancionadas por el Tribunal de Defensa de la Competencia, hasta que la sanción recurrida por dichas empresas adquiriese o no firmeza, a sí como la posible incidencia que podría tener la hipotética declaración para estas empresas de la prohibición para contratar con las Administraciones Públicas, en aplicación de la causa de prohibición prevista en el artículo 20. d) de la LCAP, sobre los contratos que en ese momento estuvieran en fase de ejecución. El planteamiento de estas cuestiones dio lugar a la elevación de una consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Este Tribunal coincide con el citado órgano consultivo en que mientras no adquiera firmeza la Resolución sancionadora del Tribunal de Defensa de la Competencia, y se declare, en su caso, la prohibición de contratar de las repetidas empresas, determinándose su alcance y duración, no existe impedimento legal para que se les adjudiquen nuevos contratos administrativos y que éstos no resultarían afectados en su validez por la prohibición de contratar que pudiera declararse «a posteriori».

La situación expuesta plantea no pocas incertidumbres respecto del futuro del Programa de vacaciones de las personas mayores del IMSERSO, que podría resultar comprometido en su pervivencia o, cuando menos, en su concreta ejecución en un determinado ejercicio, si las sanciones recaídas por la citada Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia devienen finalmente firmes en sede judicial y, previa instrucción del oportuno expediente administrativo, se declara la prohibición de contratar con las Administraciones Públicas de las citadas empresas.

En este sentido, debe valorarse positivamente que, en los 3 ejercicios fiscalizados en el presente Informe, el IMSERSO haya corregido la deficiencia puesta de manifiesto por este Tribunal en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 1998 por la inclusión en el pliego de cláusulas administrativas particulares, como criterio de adjudicación, de «la ejecución a plena satisfacción de servicios semejantes», criterio con el que estaba primando, de hecho, a los anteriores adjudicatarios e introduciendo un factor limitativo de la concurrencia en condiciones de igualdad. En los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos correspondientes a los años 1999, 2000 y 2001 se eliminó el referido criterio de adjudicación.

También debe valorarse positivamente que algunas actividades preparatorias del Programa de Vacaciones, como la elaboración, preparación, manipulación, enso-

brado, franqueo y remisión de cartas y acreditaciones nominales de los beneficiarios del Programa, o los trabajos de confección de los modelos de solicitud de plazas y el tratamiento informático de las solicitudes, o el servicio de información telefónica o la contratación de la póliza de seguro colectivo para los participantes en los programas o la publicidad, se realicen en unos casos directamente por el IMSERSO y en otros se hayan contratado separadamente.

Conviene añadir, en el mismo sentido, que en estos contratos se establece que la comercialización de los viajes estará abierta a todas las agencias de viaje que quieran llevarla a cabo. Además, este Tribunal ha solicitado del IMSERSO documentación acreditativa de los acuerdos alcanzados por las empresas adjudicatarias con establecimientos hoteleros sobre disponibilidad de plazas, constatando, en la muestra analizada, que no figura en ellos cláusula alguna de exclusividad.

En sentido contrario debe señalarse que el IMSERSO en la campaña 1999/2000, adjudicó mediante concurso convocado separadamente el Programa de circuitos culturales, que se había incorporado al Programa de Vacaciones de la Tercera Edad desde la temporada 1992/1993. La contratación separada de los circuitos culturales había sido una demanda de los representantes de las Agencias de Viajes motivada en que, a su entender, «(...) las características de esta actividad eran y son la realización de rutas turísticas por zonas de marcado interés turístico-cultural, con la finalidad de dar a conocer a los usuarios del Programa el patrimonio histórico-artístico con que cuenta este país, constituyendo una oferta complementaria al tradicional turismo de costa, que desde su inicio había constituido la base fundamental del Programa de Vacaciones» y en la conveniencia de que «(...) los circuitos culturales se oferten en un paquete independiente al existir un sector especializado que lo realizaría en mejores condiciones y con menores costes (...) el objetivo de su planteamiento es facilitar mayor concurrencia y transparencia». Sin embargo, en el ejercicio 1999 se comprueba que, pese a esta licitación separada, la adjudicación de los dos contratos recayó en sendas Uniones Temporales de Empresas constituidas para cada uno de los contratos por las mismas 4 empresas, por lo que el IMSERSO decidió incorporar de nuevo en los ejercicios 2000 y 2001 los circuitos culturales —y en el 2001 un nuevo Programa denominado Turismo de Naturaleza— al Programa de Vacaciones, si bien como lote independiente. Mediante la licitación por lotes se mantuvo la posibilidad teórica de concurrencia de empresas de carácter minorista, pero finalmente la totalidad de los lotes fueron adjudicados en la forma ya indicada.

#### IV.2.1.5.3 Contratos de gestión de servicios públicos del IMSERSO

El IMSERSO ha remitido al Tribunal de Cuentas un total de 74 contratos de gestión de servicios públicos

para su fiscalización correspondientes a 1999, 2000 y 2001, por un importe de 27.474,2 miles de euros, lo que representa el 3,5 % del importe de los contratos de esta naturaleza remitidos por las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social.

De los 74 contratos remitidos, 67 fueron celebrados en ejecución de los Programas de Termalismo Social de cada uno de los 3 ejercicios fiscalizados. La Orden del Ministerio de Asuntos Sociales de 15 de marzo de 1989, establece y regula el Servicio de Termalismo Social del IMSERSO, especificando que se prestará en régimen de concierto. Además de estos contratos, el IMSERSO ha celebrado otros cuantos cuyo objeto ha sido la reserva y ocupación de plazas en Centros y Residencias especializadas en la realización de este tipo de servicios a la población atendida por el Instituto.

Todos los contratos fueron adjudicados por procedimiento negociado al amparo del artículo 160.2 de la LCAP y 159.2 del TRLCAP ya que, según el IMSERSO motivó en los expedientes, los servicios objeto del contrato —el tratamiento o estancia en un balneario, centro o residencia concretos, de una localidad determinada— no hacían posible la promoción de la concurrencia.

Se ha analizado una muestra de 12 contratos por importe de 11.633,4 miles de euros, lo que supone el 16 % de los contratos remitidos y el 42 % de su importe.

Las principales incidencias observadas en los contratos de gestión de servicios públicos del IMSERSO son las siguientes:

— La contratación realizada por el IMSERSO para la ejecución de los Programas anuales de Termalismo fue llevada a cabo sin la preceptiva autorización para contratar del Consejo de Ministros —prevista en el artículo 12 de la LCAP (artículo 12 TRLCAP)— referida al conjunto de contratos negociados derivados de cada Programa anual, a pesar de que los importes totales en cada uno de los 3 ejercicios 1999, 2000 y 2001 superaron los 12.020.242,09 euros (2.000.000.000 ptas.) y ello independientemente de que cada uno de los procedimientos negociados derivados de estos Programas tuvieran importes inferiores, constituyendo así esta contratación independiente un supuesto de fraccionamiento, prohibido por el artículo 69.2 de la LCAP (artículo 68.2 TRLCAP).

— La motivación del procedimiento negociado en la imposibilidad de promover concurrencia no parece suficientemente justificada en los contratos de «Prestación del servicio de reserva y ocupación de plazas residenciales en la residencia Monte Jara de Tharsis (Huelva)», de «Reserva y ocupación de 130 plazas para mayores dependientes en el centro Monte Alto de Jerez de la Frontera, Cádiz», de «Reserva y ocupación de 170 plazas para mayores dependientes en el centro Monte Mar de Fuengirola, Málaga», de «Reserva y ocupación de 60 plazas para personas discapacitadas psíquicas mayores de 50 años en el centro Carmen Sevilla de

Madrid». Estos contratos son la continuación de otros celebrados en años anteriores, alguno desde 1992, y en la práctica son prórrogas encubiertas, como evidencian los respectivos certificados de compromiso de crédito, en los que el Coordinador de Asuntos Económicos del Instituto especifica que es «para la prórroga del concierto de reserva y ocupación (...)». En todos estos expedientes se pone de manifiesto que los centros concertados reúnen los requisitos exigidos en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares, pero en ninguno de ellos se justifica la inexistencia de otros centros capacitados para desarrollar el servicio concertado, conclusión que no deriva de ninguna manera de la afirmación de que «el servicio a contratar (...) requiere una ubicación concreta en zona necesitada de este tipo de plaza, instalaciones adecuadas, servicios y personal especializados». El IMSERSO, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160.1 de la LCAP (artículo 160.2 TRLCAP) debió adjudicar estos contratos mediante concurso público, al no estar suficientemente justificada en los expedientes la imposibilidad de promover la concurrencia ni concurrir ninguno de los otros supuestos que, de acuerdo con el mismo artículo, permiten la utilización del procedimiento negociado. A juicio de este Tribunal, el principio de transparencia de la contratación pública habría exigido que la existencia o no de otros centros capacitados para la gestión del servicio público quedara acreditada como resultado de un procedimiento de libre concurrencia renovado regularmente.

— En los mismos 4 contratos citados en el apartado anterior, los pliegos de cláusulas administrativas particulares previeron la posibilidad de que tuviesen lugar «prórrogas expresas, por años naturales sucesivos, hasta un máximo de 25 años, pudiendo ser rescindido por cualquiera de las partes, mediante denuncia realizada con tres meses de antelación a su vencimiento inicial o al de cualquiera de sus prórrogas», debiendo añadirse que el documento de formalización del contrato no hace referencia al carácter expreso de la prórroga. La redacción de esta cláusula es confusa y contradictoria en sus propios términos. El carácter expreso de la prórroga exige un acto positivo tanto de la Administración como del contratista, con reflejo, en todo caso, en los correspondientes expedientes administrativos y de gasto tramitados y concluidos con anterioridad al fin de cada período de ejecución del contrato.

— En estos mismos 4 contratos de gestión de servicios públicos, el precio a pagar por el IMSERSO se fijó por importes unitarios dentro de los créditos máximos reservados al efecto, pero ello no se reflejó posteriormente en los documentos de formalización de los contratos, en los que debió dejarse constancia expresa de su carácter de importes máximos limitativos, con incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 122 y 255 del RGCE (artículo 71 RLCAAP).

— En todos los contratos de gestión de servicios públicos por el sistema de concierto analizados, tanto

los relativos al Programa de Termalismo como los referidos a la reserva y ocupación de plazas en Centros y Residencias especializadas en la realización de servicios a la población atendida por el Instituto, el IMSERSO estableció en los pliegos garantías definitivas inferiores al 1 % del precio del contrato. Aunque el órgano de contratación, de conformidad con el artículo 39 LCAP (artículo 38 TRLCAP) tiene libertad para fijar el importe de las garantías «en función de la naturaleza, importancia o duración del servicio», la fijada en estos contratos es muy inferior a la que la Ley considera normal y exige en la generalidad de los contratos (4 %), teniendo en cuenta además que su plazo de ejecución es de un año y no requiere que el contratista realice específicas inversiones para su ejecución. Por ello, no parece justificada una minoración tan desproporcionada de las garantías definitivas respecto de las que la Ley exige en los contratos de servicios de similar naturaleza, duración y, desde luego, no mayor importancia. En algún caso se motiva la cuantía de la garantía definitiva en que los contratistas efectuarán el servicio con anterioridad al pago del precio, justificación que no es admisible pues la regla del «servicio hecho» es regla general en la contratación administrativa, y el TRLCAP sólo contempla esa circunstancia como excepción a la constitución de garantías respecto de los contratos en los que el contratista se obligue a entregar inmediatamente los bienes consumibles y de fácil deterioro objeto del contrato y siempre antes del pago del precio, supuesto que no guarda analogía alguna con los contratos analizados.

— También debe señalarse que en todos estos contratos se omitió la publicación de la adjudicación en el Boletín Oficial del Estado. Si bien el artículo 94.3 LCAP (artículo 93.3 TRLCAP) establece que la publicidad de la adjudicación de los contratos de servicios públicos es obligatoria cuando su plazo de duración exceda de cinco años o el presupuesto de gastos de primer establecimiento sea igual o superior a 30.050,61 euros o a 60.101,21 euros según el TRLCAP). En opinión de este Tribunal, las adjudicaciones de estos contratos, en los que por sucesivas prórrogas y adjudicaciones se alcanzan habitualmente duraciones superiores a 5 años y en los que sus importes anuales son muy superiores a los mínimos fijados por las señaladas normas —aunque no requieran como obligación derivada del contrato gastos específicos de establecimiento—, debería publicarse en el Boletín Oficial del Estado

como salvaguarda de los principios de publicidad y de libre concurrencia. La adjudicación por procedimiento negociado sin promoción de ofertas y la omisión de la publicidad de las adjudicaciones determinan que todo el proceso contractual se desarrolle sin la necesaria transparencia, lo que en el futuro debería ser evitado.

#### IV.2.1.5.4 Contratos de suministro del IMSERSO

El IMSERSO ha remitido para su fiscalización 6 contratos de suministro correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe de 2.157,8 miles de euros, lo que representa menos del 1 % de los contratos de este tipo remitidos por el conjunto de Entidades de la Seguridad Social. Los contratos tuvieron como objeto el suministro de viveres, mobiliario y material a los Centros gestionados por el IMSERSO.

El concurso fue empleado como forma de adjudicación en los 6 expedientes de contratación mencionados.

Se ha incluido en la muestra el único contrato de suministros remitido por el IMSERSO cuyo importe estaba comprendido dentro de los límites cuantitativos establecidos con carácter general para la selección de los contratos. Fue adjudicado por un importe de 620,6 miles de euros, lo que representa el 17 % de los contratos remitidos por el IMSERSO y el 29 % de su importe, mientras que su objeto era la «Dotación de mobiliario general para el Centro de Atención a Minusválidos Físicos de Fuencarral». De su análisis pueden destacarse lo siguiente:

— La garantía definitiva se constituyó por el 4 % del presupuesto de licitación y no por el 4 % del importe de adjudicación del contrato, tal y como establece el artículo 37 de la LCAP en la redacción dada al mismo por la Ley 53/1999, que resulta de aplicación a este contrato.

#### IV.2.1.6 El Instituto Social de la Marina y la contratación.

El ISM ha remitido para su fiscalización 54 contratos correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe global de 36.284 miles de euros, con el desglose que se detalla en el cuadro núm. 12, lo que representa únicamente el 1 % del importe total de la contratación remitida por las entidades de la Seguridad Social.

CUADRO NÚM. 12

#### ISM

Contratos recibidos, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
OBRAS	Subasta	4	67	3.475	87
	Proc.negociado	2	33	541	13
TOTAL OBRAS		6	11	4.016	11
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	14	41	5.250	53
	Proc.negociado	20	59	4.637	47
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		34	63	9.887	27
SUMINISTROS	Concurso	8	73	20.601	94
	Proc.negociado	3	27	1.234	6
TOTAL SUMINISTROS		11	20	21.835	60
GEST.SERVICIOS	Concurso	1	50	7	2
	Proc.negociado	1	50	356	98
TOTAL GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS		2	4	365	1
PRIVADOS	Concurso	1	100	181	100
TOTAL PRIVADOS		1	2	181	1
TOTALES		54	100	36.284	100

El ISM ha sido la Entidad Gestora de la Seguridad Social con menor volumen de contratación, tanto en lo que se refiere al número de expedientes tramitados como a su importe, lo que tiene explicación dado su ámbito de gestión más reducido. No obstante, en el ejercicio 1999 se ha tramitado el expediente de contratación para la construcción del buque sanitario de salvamento y asistencia sanitaria marítima «Esperanza del Mar», por importe de 17.970,2 miles de euros, expe-

diente que por sí solo supone el 49,5 % de la contratación celebrada por esta Entidad Gestora durante la totalidad del periodo fiscalizado. Este contrato se analiza en el siguiente epígrafe IV.2.1.6.3 «Contratos de suministro del ISM».

Se ha analizado una muestra de 19 contratos por importe de 26.254 miles de euros, lo que representa el 35 % de los contratos remitidos y el 72 % de su importe, conforme se expone más detalladamente, en el cuadro núm. 13.

CUADRO NÚM. 13

## ISM

Contratos seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE RECIBIDOS
OBRAS	Subasta	2	50	2.974	86
	Proc.negociado	1	50	321	59
TOTAL OBRAS		3	50	3.295	82
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	4	29	1.927	37
	Proc.negociado	4	20	995	21
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		8	24	2.921	30
SUMINISTROS	Concurso	2	25	18.258	89
	Proc.negociado	3	100	1.234	100
TOTAL SUMINISTROS		5	45	19.492	89
GEST.SERVICIOS	Concurso	1	100	7	100
	Proc.negociado	1	100	358	100
TOTAL GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS		2	100	365	100
PRIVADOS	Concurso	1	100	181	100
TOTAL PRIVADOS		1	100	181	100
TOTALES		19	35	26.254	72

## IV.2.1.6.1 Contratos de obras del ISM

Los 6 contratos de obras celebrados por el ISM durante 1999, 2000 y 2001, remitidos al Tribunal de Cuentas para su fiscalización, alcanzaron conjuntamente un importe de 4.016,1 miles de euros, representando menos del 1 % de la inversión realizada en contratos de esta naturaleza remitidos por las entidades de la Seguridad Social durante el período fiscalizado. El objeto de estos contratos ha sido la construcción y reforma de diversos Centros adscritos al Instituto Social de la Marina.

El procedimiento seguido para la adjudicación de estos 6 contratos ha sido la subasta en 4 ocasiones, por importe de 3.475,1 miles de euros, lo que representa un 87 % del total, el procedimiento negociado en 1 caso, por importe de 320,7 miles, un 8 % del total, mientras que el contrato restante era un modificado adjudicado al mismo contratista de la obra principal, por importe de 220,1 miles, lo que supone un 5 % de los contratos de esta naturaleza. Estos datos ponen de relieve que la subasta ha sido la forma normal de adjudicación de las obras por parte de esta Entidad Gestora de la Seguridad Social, tal y como ya se ha puesto de manifiesto en el anterior epígrafe IV.2.1.2.2.d) de este Informe.

Se ha analizado una muestra de 3 contratos, de los que cabe destacar las siguientes incidencias:

— En el contrato para las «obras de construcción de la Casa del Mar de Almería», el ISM no aplicó correctamente la disposición transitoria única de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, de modificación de la LCAP o, en su caso, la disposición transitoria primera del TRLCAP, como se ha expuesto en el epígrafe IV.2.1.2.1.g), pese a lo cual en el documento de formalización sí se remite a la Ley 53/1999 como normativa aplicable o de referencia, lo que no hace sino introducir un elemento de confusión y de inseguridad jurídica, pues esa previsión difiere a su vez de la contenida en el pliego de cláusulas administrativas particulares y tiene trascendencia en cuestiones tales como el importe de la garantía definitiva, las revisiones de precios o la recepción, certificación final y liquidación del contrato.

— En 2 contratos plurianuales relativos a las «obras de construcción de la Casa del Mar de Alicante» y a «obras de construcción de la Casa del Mar de Almería», el ISM incumplió lo previsto en el artículo 68.3 LCAP, en la redacción introducida por el artículo 56 de la Ley 50/1998, y mantenida posteriormente por la Ley 53/1999. Según este precepto, a efectos de la liqui-

dación de los contratos de obra de carácter plurianual se efectuará una retención adicional de crédito del 10 por 100 del importe de la adjudicación, en el momento en que ésta se realice, aplicándola al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en el que se prevea realizar el pago.

— El expediente de contratación para la ejecución de las «Obras de reforma de la Casa del Mar de San Carlos de la Rápita (Tarragona)» fue adjudicado el 15 de julio de 1999 por un importe de 320,7 miles de euros, mediante un procedimiento negociado sin publicidad. El recurso a esta forma de adjudicación fue justificado en que previamente había sido convocada una subasta pública para la adjudicación de estas obras que resultó desierta al no haber sido presentada oferta alguna. Esta circunstancia habilita para acudir al procedimiento negociado de acuerdo con el artículo 141 a) de la LCAP, siempre que el precio no sea incrementado en más de un 10 %, lo que efectivamente no sucedió en el presente caso. Además, de conformidad con lo dispuesto en el contrato, las obras debían finalizar en el mes de julio de 2000, y sin embargo la existencia de retrasos en el inicio de las obras y de dificultades en la ejecución, dieron lugar a la tramitación de un aplazamiento y de un reformado, finalizando las obras en diciembre de 2000, con 5 meses de retraso sobre el plazo de 11 meses inicialmente previsto y con un sobrecoste del 14,5 % como consecuencia de la aprobación de una modificación contractual por importe de 46,5 miles de euros. Por lo demás, el acta de replanteo previo se formalizó con fecha anterior a la aprobación del proyecto, infringiendo las normas de procedimiento contenidas en los artículos 129 de la LCAP y 81 del RGCE.

— En el contrato de las «Obras de construcción de la Casa del Mar de Alicante», los técnicos del ISM que efectuaron la supervisión del proyecto y los que participaron en el acto de replanteo previo no pusieron de manifiesto la existencia de determinadas «instalaciones» en los terrenos concedidos por la Autoridad Portuaria para la construcción la Casa del Mar. Advertida esta circunstancia —que se refleja en una denominada «Acta de la sesión de la firma del contrato relativo a las obras de construcción de la Casa del Mar de Alicante», fechada el día 21 de julio de 2000 (el contrato ya había sido formalizado el día 30 de junio de 2000) por el Director Provincial del ISM, por los facultativos directores de la obra y por representantes de la empresa adjudicataria—, el acto de comprobación del replanteo se demoró hasta el día 16 de enero de 2001, levantándose acta de su resultado en la que se dejó constancia de la persistencia de las citadas instalaciones y del compromiso de la Autoridad Portuaria de retirarlas, autorizándose por la Dirección facultativa el comienzo de la obra. Como consecuencia de todo ello la obra se inició con un retraso superior a 6 meses, que pudo haberse evitado si en el replanteo previo se hubiera señalado la existencia de las citadas instalaciones y se

hubieran iniciado en ese momento las gestiones para proceder a su retirada.

## IV.2.1.6.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios del ISM

El ISM ha remitido a este Tribunal 34 contratos de consultoría y asistencia y de servicios celebrados durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por un importe de 9.887 miles de euros, que suponen únicamente un 1 % del importe remitido en este tipo de contratos por el conjunto de las entidades de la Seguridad Social.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en 14 ocasiones por importe de 5.250,2 miles de euros, lo que representa 53 % del total; 2 contratos se han adjudicado mediante procedimiento negociado por 427,5 miles, un 4 % del total; 4 contratos han sido modificaciones de contratos anteriores por importe de 695,4 miles, 7 % del total; y 14 contratos han sido prórrogas de contratos anteriores por importe de 3.513,7 miles, lo que supone un 36 % del total.

Se han analizado 8 contratos, de los que cabe mencionar las siguientes incidencias:

— En el contrato, adjudicado mediante concurso, para «impartir cursos de formación en seguridad marítima durante el año 2000» se observa que los epígrafes del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) en los que están dados de alta los licitadores (excepto en el caso de uno de ellos) son diferentes entre sí y no corresponden a la formación profesional objeto del contrato, por lo que el ISM, al admitir a esas empresas a la licitación, vulneró lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LCAP (y del TRLCAP) en relación con el apartado 1.a) del artículo 7 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP, que determinan la prohibición de contratar con empresas que no estén al corriente de sus obligaciones tributarias. Desde otro punto de vista, el ISM debió comprobar que los licitadores eran empresas cuya finalidad o actividad tenía relación directa con el objeto del contrato, tal y como exige el artículo 198 LCAP, a cuyo efecto, además de sus respectivos Estatutos o reglas fundacionales, habría sido razonable tener en cuenta como información indiciana que las empresas estuvieran dadas de alta en el adecuado epígrafe del IAE.

— En el contrato para la prestación del «servicio de asistencia técnica para desarrollar el Plan de Acción del Área de Informática para el año 2000», el ISM, de acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas particulares, valoró para la adjudicación la adscripción de medios personales determinados, cuestión que es determinante de la solvencia y que no debió ser utilizada como criterio de adjudicación, como se ha expuesto en el epígrafe IV.2.1.2.2.f). Por otra parte, en los pliegos se establecieron diversas comprobaciones encaminadas a garantizar que el equipo personal ofertado no estaba comprometido en otros contratos con la Seguridad

Social, lo que provocó una considerable demora en la adjudicación. A juicio de este Tribunal, la eficacia de este tipo de cláusulas —al margen de lo señalado sobre su inserción en el ámbito de la acreditación de la solvencia de las empresas o en el ámbito de los criterios de adjudicación— resulta cuando menos dudosa, especialmente por la dificultad de su comprobación y las demoras que produce en la tramitación de los expedientes así como, en su ejecución, por el alto grado de incumplimiento que se produce tanto en la incorporación inicial de los trabajadores nominativamente relacionados en las proposiciones de las empresas como en su permanencia durante la vida del contrato, como ha puesto de manifiesto en el examen realizado por este Tribunal de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios celebrados por otras Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social.

— Debe destacarse que 3 contratos de los adjudicados mediante concurso fueron tramitados por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 72 de la LCAP (artículo 71 TRLCAP), urgencia que viene determinada en los 3 casos por ineficiencias de la propia Entidad contratante:

- En primer lugar, el contrato celebrado el 22 de abril de 1999 relativo a los «Servicios para impartir formación en seguridad marítima durante el año 1999. Zonas geográficas I, II, III y IV» fue adjudicado mediante concurso público por importe de 584,1 miles de euros. El expediente fue iniciado el 1 de diciembre de 1998 y tramitado por el citado procedimiento de urgencia, previsto en el artículo 72 de la LCAP. El ISM motivó la urgencia en el expediente aludiendo a la necesidad de «atender las demandas formativas provocadas por el paro de la flota durante los primeros meses del año», necesidad que era perfectamente conocida con antelación, por lo que la urgencia invocada no fue tal sino una falta de previsión por parte del ISM. Tanto es así que los contratos no fueron formalizados hasta el 22 de abril de 1999, cuando ya habían transcurrido «los primeros meses del año». Además, esta falta de previsión originó que el 28 de octubre de 1999 fueran modificados los contratos celebrados ampliando el importe adjudicado en 199,9 miles de euros, un 34 % más sobre los importes inicialmente adjudicados.

- En otro de los contratos cuyo objeto fue la «impartición de cursos de formación en seguridad marítima durante el año 2000», la urgencia estuvo motivada por la demora que se produjo para rectificar una errónea calificación jurídica inicial como contrato de servicios, en vez de calificarlo como contrato de asistencia y consultoría, lo que había dado lugar a la publicación de la convocatoria del contrato en el DOCE con la exigencia de acreditar la clasificación de los licitadores, requisito que era improcedente de acuerdo con la calificación correcta del contrato.

- En el tercer contrato, cuyo objeto era el «servicio de asistencia de un buque para el transporte de apoyo

sanitario a la flota española en el Atlántico Norte» la declaración de urgencia fue justificada por el ISM en la perentoriedad de los plazos, dadas las fechas en que necesariamente debía prestarse el servicio. Sin embargo, esta Entidad Gestora no aclaraba las circunstancias que impidieron que el expediente se iniciara con la antelación necesaria y con tramitación ordinaria, como hubiera sido lo deseable, máxime teniendo en cuenta que los mismos servicios ya habían sido contratados en las campañas de pesca de años anteriores y que las fechas de su ejecución eran totalmente previsibles. Debe destacarse que concurrió a la convocatoria un único licitador.

- En el contrato celebrado para «impartir cursos de formación en seguridad marítima durante el año 2000», el ISM acordó, de acuerdo con las previsiones del Pliego de cláusulas administrativas particulares y con la conformidad del adjudicatario de uno de los lotes, la modificación del contrato para ampliar el número de cursos a impartir. Esta modificación supuso un incremento del importe de ese lote concreto en 51,8 miles de euros, un 44 % del precio inicial del lote, resultando un importe total de 169,2 miles. A juicio de este Tribunal, la modificación realizada para impartir un mayor número de cursos no puede ampararse en el artículo 102 de la LCAP (artículo 101 del TRLCAP) puesto que la necesidad que justificó la celebración del contrato (la realización de los determinados cursos contratados) no había variado y no era necesaria la modificación del contrato para la correcta ejecución de esos cursos de formación ya contratados, sin que sea posible admitir la ampliación discrecional del objeto del contrato sobre la base de una necesidad genérica de formación que nunca se encuentra plenamente satisfecha en su totalidad. Por otra parte, tampoco resultan de aplicación en este caso los supuestos previstos para el procedimiento negociado sin publicidad en los apartados d), servicios complementarios, y e), repetición de servicios similares, del artículo 211 de la LCAP por no cumplirse algunos de los requisitos en ellos exigidos, es decir, por no concurrir circunstancias imprevistas y exceder su importe del 20 % del precio del contrato (letra d), o que el importe de las posibles actuaciones se hubiera computado para fijar la cuantía total del contrato (letra e).

- En el contrato para la prestación del «Servicio de asistencia técnica para desarrollar el plan de acción del área de informática para el año 2000» se han observado discrepancias entre distintas cláusulas incluidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), el pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP) y el documento de formalización del contrato. En concreto, hay discrepancias en cuanto al plazo de ejecución establecido en el PPTP (12 meses desde el inicio de la ejecución), en el PCAP (desde el día 1 de enero de 2000 o la fecha de vigencia que se establezca hasta el día 31 de diciembre de 2000) y el documento

administrativo de formalización del contrato (desde el día 5 de junio de 2000 hasta el día 31 de diciembre de 2000); también hay discrepancias entre el documento de formalización y el PCAP respecto del momento a partir del cual es aplicable la revisión de precios. Estas deficiencias se habrían evitado, al menos en parte, si el ISM no hubiera incluido en el PPTP declaraciones o cláusulas que deben figurar en el PCAP, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo del 82 RGCE y, actualmente, en artículo 68.3 del RLCAP.

- En el contrato para la «impartición de cursos de formación en seguridad marítima durante el año 2000», adjudicado mediante concurso, el ISM estableció como criterios objetivos de adjudicación factores que son en realidad determinantes de la solvencia financiera, técnica o económica en contra de lo previsto en los artículos 15, 16, 17 y 87 de la LCAP.

- En 3 contratos cuyos objetos fueron la «impartición de cursos de formación en seguridad marítima durante el año 2000», el «servicio de asistencia de un buque para el transporte de apoyo sanitario a la flota española en el Atlántico norte» y el «servicio de asistencia técnica para desarrollar el plan de acción del área de informática para el año 2000», el ISM exigió, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, que determinados 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, práctica que es contraria al carácter secreto de las proposiciones hasta el momento mismo de la licitación pública establecido en artículo 78 de la LCAP (artículo 79 del TRLCAP). A este respecto debe tenerse en cuenta que el carácter secreto de las proposiciones abarca todos los aspectos susceptibles de ser valorados para la adjudicación, de acuerdo con los criterios objetivos de valoración previamente establecidos, incluyendo por tanto no solo la oferta económica.

- En el ejercicio 2000 el ISM prorrogó y modificó, por segunda vez, el contrato de servicios informáticos para «la asistencia técnica en el desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática PRESMAR», por un importe de 435,8 miles de euros. Este expediente es prórroga, a su vez, del contrato relativo al Proyecto PRESMAR celebrado en el año 1998 y continuación de anteriores contratos adjudicados a la misma empresa desde el ejercicio 1994, ampliamente analizados por este Tribunal en el «Informe de Fiscalización Especial sobre 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 1994 al primer semestre de 1998», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión del 30 de noviembre de 2000. Cabe reiterar aquí que este contrato no puede ser calificado como un contrato de resultado, sino como una contratación encubierta de personal

informático para solventar las carencias estructurales de personal propio del ISM.

#### IV.2.1.6.3 Contratos de suministro del ISM

Se han recibido por este Tribunal de Cuentas 11 contratos de suministro celebrados por el ISM durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por importe de 21.835,3 miles de euros, lo que representa el 2,6 % del importe total de los contratos de esta naturaleza remitidos por las entidades de la Seguridad Social.

La selección de los contratistas se ha realizado mediante concurso en 8 ocasiones por importe de 20.601,4 miles de euros, es decir, un 94 % del total, mientras que los 3 contratos restantes se han adjudicado mediante procedimiento negociado por valor de 1.233,9 miles, un 6 % del total.

Se ha analizado una muestra de 5 contratos por un importe total de 19.492 miles de euros lo que supone el 45 % de los contratos remitidos y el 89 % de su importe, pudiendo destacarse las siguientes incidencias:

- Merece especial atención el contrato para la «Construcción y entrega de un buque sanitario de salvamento y asistencia sanitaria marítima», adjudicado mediante concurso el 9 de agosto de 1999 por importe de 17.970,2 miles de euros. El expediente de este contrato fue tramitado como contrato de suministros, tal y como acertadamente lo calificó la propia Entidad Gestora tras efectuar una consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, la cual en su Dictamen de fecha 2 de marzo de 1998, entendió que el contrato cuyo objeto consistía en la fabricación de un barco sanitario para el ISM era un contrato de suministro de fabricación, dada la naturaleza de bien mueble de su objeto, al que por tanto se debían aplicar las normas propias del contrato de suministro y las generales y especiales relativas al contrato de obras, que el órgano de contratación determinase en el pliego de cláusulas administrativas particulares, salvo las relativas a su publicidad, de conformidad con el artículo 176 de la LCAP. En este sentido, el pliego de cláusulas administrativas particulares contempló una remisión genérica a las normas reguladoras del contrato de obras sin especificar los concretos preceptos que eran de aplicación al caso. La necesidad de contratar la construcción de este buque fue acreditada por el deterioro y cada vez más reducida y costosa capacidad operativa del buque del ISM que, hasta entonces, venía prestando servicio en las misiones sanitarias y de apoyo a otros buques en alta mar.

El nuevo buque debía ser diseñado específicamente para la realización de las funciones de apoyo sanitario y logístico a la flota, teniendo en cuenta que la realización de este tipo de actividades implica en la mayoría de los casos la actuación en salvamentos, por lo que el buque debía tener determinadas características propias de los buques de salvamento, mientras que el anterior

buque era un buque portacontenedor transformado. El proyecto debía incluir los últimos avances técnicos y corregir algunas de las deficiencias estructurales de las que adolecía el anterior buque, relativas fundamentalmente a su velocidad, estabilidad, maniobrabilidad, capacidad, niveles de ruidos y vibraciones y autonomía. El nuevo buque debía contar con una operatividad plena no solo en el caladero canario-sahariano, ampliando su radio de acción a navegaciones internacionales que permitieran su utilidad incluso en condiciones climatológicas extremas. Con objeto de que le asesorase técnicamente en la tramitación y ejecución de un contrato de estas características, el ISM contrató los servicios de un Ingeniero naval, previamente designado por el Colegio Oficial correspondiente, cuyos honorarios se incluyeron en la dotación de los ejercicios afectados por el gasto previsto.

El plazo máximo para la construcción y entrega del buque fue fijado en 24 meses a partir de la fecha de formalización del contrato. El expediente requirió la autorización del Consejo de Ministros ya que, por un lado superaba el límite de 12.020.242,09 euros (2.000.000.000 pts) que establece a estos efectos el artículo 12.2 de la LCAP, y, por otro lado, la ejecución del contrato en solo dos anualidades originaba la superación de los porcentajes permitidos por el artículo 61.3 del TRLGP. Esta autorización fue concedida por el Consejo de Ministros mediante Acuerdo de fecha 9 de abril de 1999.

Se presentaron 4 ofertas al concurso convocado al efecto, una de las cuales no fue admitida a trámite al no resultar acreditada la capacidad de representación del firmante de la solicitud. Para la adjudicación el ISM aplicó los criterios de selección contemplados en los pliegos, resultando seleccionada una oferta que, si bien no suponía baja económica alguna con respecto al presupuesto de licitación, obtuvo una mejor puntuación global con respecto a las demás ofertas.

El contrato fue formalizado el 8 de septiembre de 1999 y la recepción del buque se produjo el 26 de julio de 2001, dentro por tanto del plazo máximo de 24 meses fijado en el contrato.

— La utilización por el ISM del procedimiento negociado en los dos contratos examinados en los que se produjo esta circunstancia fue motivada en las siguientes causas:

- En el contrato celebrado para el «suministro de una embarcación de trabajo y rescate con destino al nuevo buque hospital», el procedimiento negociado se motivó, al amparo del artículo 182. a) del TRLCAP, en que este suministro había sido objeto de uno de los lotes de un concurso anterior que había quedado desierto. Se acredita la promoción de ofertas entre diversas empresas del sector, presentándose un único licitador al que se adjudica el contrato.

- En el otro contrato, cuyo objeto fue «el suministro de repuestos, respaldos, parrillos, cargas y herramientas, con destino al nuevo buque hospital Esperanza del

Mar», el procedimiento negociado se tramitó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 182. c) del TRLCAP, es decir, la «especificidad técnica (...) por la que tan solo pueda encomendarse la fabricación o suministro del producto en cuestión a un único proveedor», lo que a su vez se motivó en que al tratarse de un gran número de piezas y componentes, muy heterogéneos, de marcas determinadas de diversos fabricantes y que requieren trabajos suplementarios de estiba, clasificación, trincaje e identificación, se consideró que el astillero constructor del buque era la empresa más capacitada para el suministro. A juicio de este Tribunal de Cuentas, las motivaciones aducidas no acreditan suficientemente la existencia de un único proveedor posible, sino sólo, en el mejor de los casos, una mayor facilidad o comodidad para el ISM en la gestión del suministro, en perjuicio de los principios de publicidad y libre concurrencia. Por otra parte, el plazo de ejecución de este contrato fue ampliado dos veces, «como consecuencia de las peculiaridades y especificidades del material contratado», para ser finalmente incumplido, sin que se hayan impuesto penalidades por demora. Parte del suministro se entrega, por los retrasos señalados, fuera del lugar previsto en el contrato —astillero de construcción del buque—, mientras que una partida de 35.582 euros no se entrega. El pago del precio se produjo el 21 de agosto de 2002, por el importe de los suministros efectivamente realizados.

Respecto de este último contrato cabe añadir además las siguientes incidencias: a) No se certifica que el pliego de cláusulas administrativas particulares corresponda a un pliego tipo informado favorablemente por la Asesoría Jurídica aportándose únicamente un informe previo de la Asesoría Jurídica referido a pliegos tipos; b) Ni el pliego de cláusulas administrativas particulares ni el pliego de prescripciones técnicas particulares relacionan, especifican o valoran los bienes objeto del contrato; c) El pliego de prescripciones técnicas particulares carece de firma y, además, no contiene las prescripciones técnicas de los bienes objeto del contrato, constituyendo en la práctica una memoria de la necesidad y una justificación de la utilización del procedimiento negociado; y d) La factura emitida no detalla los efectos suministrados ni sus precios unitarios, contraviniéndose con ello lo dispuesto en el Real Decreto 2402/1985, de 18 de diciembre, por el que se regula el deber de expedición y entrega de facturas por empresarios y profesionales y sus normas complementarias.

#### IV.2.1.6.4 Contratos de gestión de servicios públicos del ISM

Los contratos del ISM de esta naturaleza recibidos en el Tribunal de Cuentas para su fiscalización por haber sido celebrados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001, han sido únicamente 2, por un importe de 364,7 miles de euros, lo que representa menos del 1 % del

importe total remitido por las entidades de la Seguridad Social en contratos de esta naturaleza.

Ambos contratos fueron celebrados en el año 1999 y su objeto fue la explotación de la cocina y comedor del Centro de Formación Ocupacional Marítimo de El Saigeiral-Bamio (Pontevedra) y del bar-cafetería de la recién construida Casa del Mar de Santa Cruz de la Palma. Este último contrato genera ingresos para el ISM debido a la exigencia contractual del pago de un canon por parte del contratista y fue adjudicado el 25 de mayo de 1998, pero no fue formalizado hasta más de 7 meses después, concretamente el 1 de enero de 1999, después de que finalizaran las obras de construcción de la Casa del Mar en la que debía prestarse el servicio. Todo ello revela falta de previsión y de un mínimo acompañamiento entre la ejecución del contrato de obras y la tramitación del contrato de gestión del servicio público del bar-cafetería.

#### IV.2.1.6.5 Contratos privados del ISM

El ISM ha celebrado y remitido para su fiscalización un único contrato privado correspondiente al periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001). Se trata de la suscripción de una póliza de seguro marítimo para el nuevo buque hospital «Esperanza del Mar», adjudicada el 11 de julio de 2001 mediante concurso público por un importe de 180,7 miles de euros. Esta cantidad supone menos del 1 % del importe total de los contratos privados adjudicados por las entidades de la Seguridad Social y remitidos a este Tribunal para su fiscalización.

El pago de la prima no se produce hasta transcurridos 4 meses desde el inicio del periodo de cobertura del

seguro, cuando en el pliego se estipula que el pago tendrá lugar al principio de cada periodo anual de cobertura, lo que podría haberse traducido en una hipotética y peligrosa falta de cobertura de los siniestros acaecidos durante este periodo de demora, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 15 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, reguladora del Contrato de Seguro.

Cabe añadir que el pliego de cláusulas administrativas particulares estableció en la cláusula 3.5 del citado pliego que la puntuación obtenida por la aplicación de los criterios de adjudicación «podrá minorarse con 50 puntos en el caso de que la empresa licitadora haya sido objeto de sanciones económicas por incumplimiento de plazos y de resoluciones imputables a la misma en relación con los servicios ejecutados para el ISM», lo que implica valorar la experiencia previa como criterio de adjudicación, en lugar de como requisito de capacidad y solvencia como sería lo correcto y, además, introducir como criterio de adjudicación actuaciones previas de la empresa cuyos efectos ya tienen su regulación específica en el apartado relativo a las prohibiciones para contratar con las Administraciones Públicas.

#### IV.2.1.7 La Tesorería General de la Seguridad Social y la contratación

La TGSS ha remitido al Tribunal de Cuentas para su fiscalización 461 contratos correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por un importe total de 526.026 miles de euros, conforme se detalla en el cuadro núm. 14, lo que supone el 13,7 % del importe total contratado y remitido para su fiscalización por el conjunto de las entidades de la Seguridad Social.

CUADRO NÚM. 14

#### TGSS

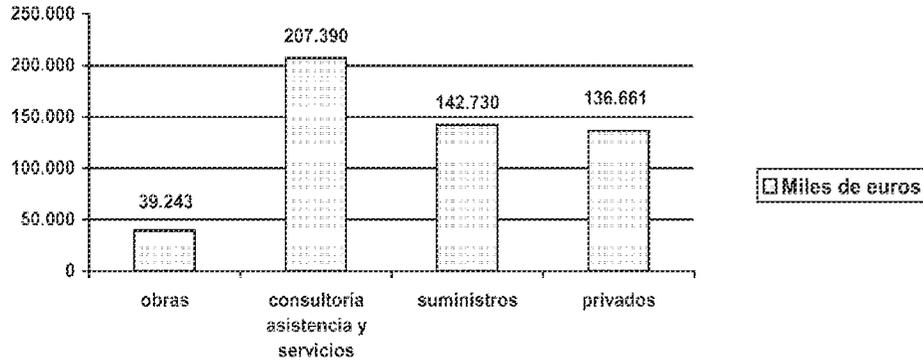
Contratos recibidos, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
OBRAS	Subasta	18	64	36.448	93
	Proc.negociado	10	36	2.796	7
TOTAL OBRAS		28	6	39.244	8
CONSULTORIA, ASIST. Y SERV.	Concurso	105	50	148.125	71
	Proc.negociado	103	50	59.135	29
TOTAL CONSULTORIA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		208	45	207.260	39
SUMINISTROS	Concurso	31	19	25.973	18
	Proc.negociado	130	81	116.757	82
TOTAL SUMINISTROS		161	35	142.731	27
PRIVADOS	Subasta	21	33	49.311	36
	Concurso	20	31	32.220	24
	Cont.Dcta.	23	36	55.131	40
TOTAL PRIVADOS		64	14	136.662	26
TOTALES		461	100	526.026	100

El análisis comparativo de la tipología de los contratos celebrados por la TGSS pone de manifiesto que los contratos de consultoría y de asistencia y servicios cons-

tituyen la parte sustancial del gasto contratado por este Servicio Común de la Seguridad Social durante el periodo fiscalizado, tal y como se refleja el siguiente gráfico:

Importes de los contratos celebrados por la TGSS durante el periodo 1999/2001 en función de su naturaleza



Se ha analizado una muestra de 174 contratos por un importe global de 337.874 miles de euros, lo que representa el 38 % del total de la contratación remitida y el 64 % de su importe, según se expone de forma detallada en el cuadro núm. 15.

CUADRO NÚM. 15  
TGSS

Contratos seleccionados y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	% SOBRE RECIBIDOS	IMPORTE	% SOBRE RECIBIDOS
OBRAS	Subasta	8	44	28.267	78
	Proc.negociado	2	20	990	36
TOTAL OBRAS		10	38	29.257	75
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	36	33	122.414	83
	Proc.negociado	26	25	31.324	53
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		61	29	153.738	74
SUMINISTROS	Concurso	14	45	18.732	72
	Proc.negociado	73	56	100.655	86
TOTAL SUMINISTROS		87	54	119.387	84
PRIVADOS	Subasta	4	19	13.457	27
	Concurso	7	35	13.802	43
	Cont.Dcta.	5	22	8.232	15
TOTAL PRIVADOS		16	25	35.491	26
TOTALES		174	38	337.874	64

IV.2.1.7.1 Contratos de obras de la TGSS

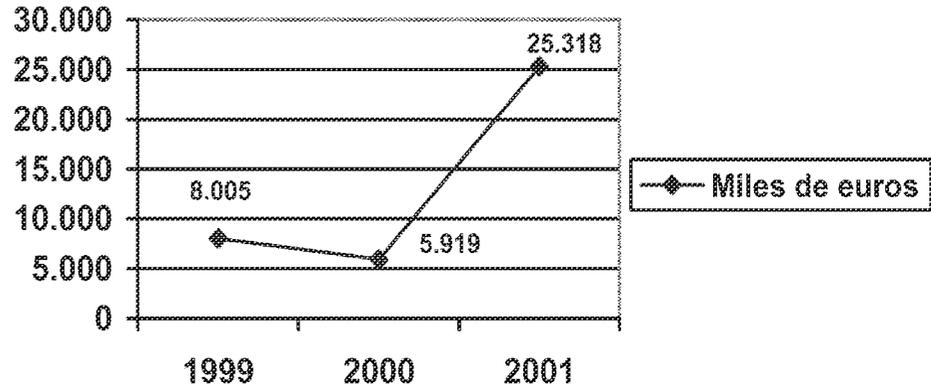
Los 28 contratos de obras correspondientes a los años 1999, 2000 y 2001 remitidos por la TGSS a este Tribunal para su fiscalización representan un importe global

de 39.243,7 miles de euros, un 3,8 % de la inversión total en obras contratada y remitida a este Tribunal por el conjunto de las entidades de la Seguridad Social. El objeto de estos contratos fue básicamente la realización de obras de instalación y reforma de distintos locales de la TGSS.

Cabe significar que en el ejercicio 2001 se ha producido un significativo crecimiento del 327 % con respecto al ejercicio 2000 y del 216 % con respecto al ejerci-

cio 1999, en los importes adjudicados por la TGSS para la realización de obras, lo que se pone de manifiesto en el gráfico siguiente:

Evolución de los importes adjudicados en obras por la TGSS en el periodo 1999/2001



La selección de los contratistas se llevó a cabo en 18 ocasiones mediante subasta por un importe conjunto de 36.447,8 miles de euros, lo que representa el 93 % de lo contratado, mediante procedimiento negociado en 4 casos, por importe de 989,2 miles, 2,5 % del total, siendo los 6 expedientes restantes modificaciones de contratos anteriores por importe de 1.806,6 miles, 4,5 % del total contratado. Estos datos ponen de relieve que la subasta ha sido la forma normal de adjudicación de las obras por parte de la TGSS, en consonancia con lo dispuesto en la LCAP y en el TRLCAP, tal y como ya se ha puesto de manifiesto en el anterior epígrafe IV.2.1.2.2.d) de este mismo Informe.

De los 28 contratos recibidos se han analizado 10 contratos, por un importe de 29.257,1 miles de euros, lo que representa el 75 % del importe total remitido, pudiendo señalarse las siguientes incidencias:

— El contrato para las «obras de adecuación de las oficinas de la Dirección Provincial de TGSS en Barcelona», ejemplifica la deficiencia puesta de manifiesto con carácter general en el epígrafe IV.2.1.2.1.g), relativa a la incorrecta aplicación de las normas de régimen transitorio de la Ley 53/1999 y del TRLCAP. El expediente se aprobó, con tramitación anticipada, en el ejercicio 1999, pero, por demoras padecidas en la obtención de la licencia de obras, la aprobación del gasto no se produjo hasta el día 5 de junio de 2000, incluyendo una modificación de las anualidades inicialmente previstas, pero sin que al mismo tiempo se adecuaron los pliegos a la Ley 53/1999 ni al TRLCAP; la convocatoria se publicó en el BOE el día 10 de junio de 2000,

encontrándose plenamente vigente ya la Ley 53/1999, mientras que la adjudicación se produjo el día 28 de julio de 2000, ya vigente a su vez el TRLCAP. Cabe añadir que en este contrato el pliego de cláusulas administrativas particulares y el contrato previeron expresamente que la revisión de precios, en lugar aplicarse a la obra ejecutada una vez transcurridos 12 meses desde la adjudicación como hubiera sido lo correcto, de acuerdo con el artículo 103 del TRLCAP, se realizaría sobre la obra realizada a partir de los 6 meses de la adjudicación, tal y como preveía el artículo 104 de la LCAP, revisiones de precios que efectivamente se hicieron a partir de los 6 meses citados en perjuicio económico de la propia entidad.

— El contrato para la «Construcción del edificio sede de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de León» fue adjudicado mediante subasta el 17 de mayo de 1999 por importe de 5.012,1 miles de euros. El presupuesto de licitación era de 6.740,3 miles por lo que la oferta económica del adjudicatario supuso una baja superior al 20 % (concretamente el 25,64 %), razón por la cual el importe de la fianza definitiva fue incrementada del 4 % al 10 % del presupuesto de licitación, de acuerdo con el artículo 37.3 de la LCAP. El inicio de las obras se produjo el 29 de junio de 1999 y su plazo de ejecución inicial era de 22 meses. Sin embargo, desde los primeros meses se generaron diversos incumplimientos en los plazos de ejecución que llevaron a que, el 15 de diciembre de 1999, la TGSS se dirigiera por escrito a la empresa adjudicataria requiriéndole para que recuperase los retrasos acumulados.

Posteriormente, el 19 de enero de 2000, la TGSS convocó a los representantes de la empresa adjudicataria a una reunión en la que éstos manifestaron que la ejecución del contrato suponía para la empresa pérdidas económicas, alegando que el Proyecto contenía errores, al ser los precios fijados en el mismo muy inferiores a los del mercado y planteando, igualmente, la falta de flexibilidad de la Dirección Facultativa de la obra en la aceptación de un posible «Reformado» que le permitiera incrementar, al menos en un 20 %, el presupuesto de adjudicación del contrato. En esta reunión la TGSS puso de manifiesto a los representantes de la empresa adjudicataria que ésta podía renunciar a continuar con la ejecución del contrato lo que provocaría su vez la incautación de la garantía definitiva depositada. Alternativamente, podía continuar la ejecución de la obra, para lo cual debería presentar, con carácter de urgencia, una nueva programación de la obra que incluyese el plan de recuperación de los retrasos acumulados. Los representantes de la empresa manifestaron su interés en continuar la obra y se comprometieron a adoptar cuantas medidas fuesen precisas para acelerar su ritmo de ejecución.

Sin embargo, recibidas por la TGSS las certificaciones correspondientes a las obras ejecutadas en los meses de enero y febrero del año 2000, se constató que el ritmo de las obras era aún más lento y que se acentuaba la demora y las desviaciones respecto a la nueva programación. El 20 de marzo de 2000 se levantó acta notarial por la TGSS dando fe de que la obra se encontraba prácticamente parada.

El 21 de marzo de 2000 tuvo lugar una nueva reunión en la que los representantes de la empresa volvieron a solicitar que fueran aceptados por la TGSS los cambios propuestos por la empresa y un Reformado del Proyecto con un incremento del 20 % del importe de adjudicación. Esta propuesta fue rechazada en su totalidad por la TGSS. El 22 de marzo de 2000 la empresa adjudicataria presentó en el Registro General de la TGSS escrito solicitando: a) la resolución del contrato alegando existencia de errores en el Proyecto, de conformidad con el artículo 150 d) de la LCAP; b) la suspensión del contrato y la devolución de la fianza constituida al efecto; c) la adopción de medidas provisionales para que tal suspensión no le causase perjuicios de difícil o imposible reparación derivados de la vigilancia y custodia de la obra; d) el recibimiento a prueba y, en concreto, la prueba testifical. Ese mismo día, el 22 de marzo de 2000, la Dirección Facultativa de la obra comprobó que ésta se encontraba definitivamente parada.

La Dirección General de la TGSS ordenó mediante Resolución de 8 de junio de 2000 el inicio de los trámites de resolución del contrato por causas imputables al contratista, de conformidad con los artículos 96.5 y 112 g) de la LCAP.

En definitiva, un año después del inicio de las obras (que había tenido lugar el 29 de junio de 1999), fueron iniciados los trámites para la resolución del contrato

cuando únicamente había sido ejecutado el 4,7 % del importe total adjudicado, con el perjuicio para el interés público que, en este caso, ha supuesto la conducta de la empresa adjudicataria de las obras.

Consta en el expediente la incautación de la garantía definitiva, y la iniciación del procedimiento judicial para la indemnización a la TGSS de los daños y perjuicios causados por el incumplimiento del contratista y que no estuvieran cubiertos por la garantía definitiva. También se prevé en el expediente la tramitación de procedimiento para declarar la prohibición de contratar con la Administración, según el artículo 21.3 del TRLCAP.

— En general, se ha constatado que en los expedientes analizados existen retrasos en la ejecución de las obras y reajustes de anualidades ya sean derivados de la tramitación de modificaciones contractuales, de suspensiones temporales de las obras o de ampliaciones de los plazos, que retrasaron la entrega de los bienes al uso público con el consiguiente perjuicio para el interés general. Además, como ya se ha señalado en el apartado IV.2.1.2.4 de este Informe, los expedientes modificados acarrearon normalmente incrementos sobre los costes económicos inicialmente previstos, si bien en el periodo analizado, la TGSS ha contenido su realización con respecto a lo ocurrido en ejercicios anteriores. Como ejemplo de ello cabe referirse al contrato para la ejecución de las «obras de adecuación de las oficinas de la Dirección Provincial de la TGSS en Barcelona», adjudicado en un importe de 1.383,6 miles de euros, expediente que fue objeto de un reformado que supuso un incremento del 13,23 % del precio inicial, cuya tramitación se extendió durante 7 meses, lo que contrasta con el plazo de ejecución de 10 meses previsto inicialmente.

— En este mismo sentido resulta significativo el expediente del «Modificado n.º 1 del contrato de obras para la reforma y ampliación del edificio sede de la Dirección Provincial de la TGSS en Huelva», formalizado el 15 de junio de 1999. Así, la ejecución del contrato principal fue iniciada el 11 de marzo de 1997, tras una primera suspensión de más de 2 meses por falta de licencia de obras, y tenía como fecha prevista de terminación el 12 de noviembre de 1998 (20 meses). Sucesivamente, el plazo de ejecución fue ampliado en 5 meses por dificultades en el traslado del personal de la TGSS destinado en el edificio, en otros 2 meses mientras se tramitaba el expediente de modificación y, finalmente, en otros 4 meses más como consecuencia del modificado. La ejecución de la obra concluyó el 15 de octubre de 1999, con lo que, en definitiva, se produjeron retrasos y ampliaciones de plazo que alargaron el plazo previsto para la finalización de la obra en 13,5 meses (lo que supone un 67,5 % sobre los 20 meses inicialmente previstos).

— El contrato para la realización de las «obras de rehabilitación del edificio sede de las Direcciones Provinciales de la TGSS e INSS de Cuenca», fue adjudicado en subasta por un importe de 4.686,4 miles de euros

con una baja del 34 % sobre el presupuesto del contrato. La oferta de la empresa adjudicataria incurrió en presunción de baja temeraria, no obstante lo cual la adjudicación definitiva, tras la oportuna audiencia del contratista y los oportunos informes técnicos favorables, confirmó la adjudicación provisional. La empresa adjudicataria motivó la baja ofertada en la utilización de personal propio reduciendo la subcontratación, la cual había negociado en términos muy favorables, así como sobre todo en que, dada la cartera de pedidos de la empresa, podían reducir la imputación de gastos generales de este contrato asignándolos a la restante la obra total que tenían licitado, por considerar que estaban perfectamente cubiertos dichos costes. Al imputar a la cartera general tanto los gastos generales como el beneficio industrial, la baja ofertada por dicha empresa ya no incurriría en baja temeraria. Este planteamiento es aceptado en los informes técnicos de la TGSS en los que se dice «que la empresa ha considerado para el cálculo de la oferta el renunciar a los gastos generales y al beneficio industrial, ya que su cartera de pedidos le permite imputar al resto de las obras contratadas dichos conceptos» y que la empresa «había decidido al realizar la oferta, no cargar gastos de amortizaciones a la obra (...), por lo que «ante la buena disposición de la empresa y constatando que su oferta es consciente y meditada, por esta Oficina Técnica no cabe nada que objetar a la baja realizada». A juicio de este Tribunal, tales argumentos carecen de suficiente consistencia por cuanto implican en definitiva la realización de la obra por un precio inferior a los costes, al no cubrir amortizaciones y gastos generales, con menoscabo de la solvencia de la empresa lo que podría redundar a la postre en la propia ejecución de la obra. Debe significarse no obstante que en la ejecución de este contrato, a la vista de la documentación de que dispone este Tribunal que no abarca la totalidad de la ejecución, no se han detectado deficiencias o retrasos reseñables.

— El contrato para la realización de las «obras de instalación de una Administración de la TGSS en la c/ San Romualdo n.º 26 de Madrid», también fue adjudicado, en un importe de 1.362,2 miles de euros, a una empresa cuya oferta se encontraba incurso en presunción de baja temeraria (28 %), que se justificó en parecidos términos por la disminución de gastos generales y beneficio industrial, y «por haber concluido otra obra de similares características», a los del contrato analizado en el párrafo anterior, por lo que se hacen extensivas a este contrato las mismas consideraciones antes efectuadas.

— En los contratos de obras plurianuales, tanto los de tramitación anticipada como los de tramitación ordinaria, la TGSS ha establecido, mediante cláusula incluida en los respectivos Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, como condición resolutoria, la inexistencia de crédito en los ejercicios futuros distintos del inicial de ejecución del contrato, lo que es contrario a la normativa contractual de las Administraciones

Publicas, que únicamente prevé la adjudicación condicional del contrato —condición en este caso suspensiva— en el supuesto del artículo 70.4 de la LCAP (artículo 69.4 del TRLCAP), referido de los contratos de tramitación anticipada y exclusivamente respecto del ejercicio inicial del contrato, y vulnera también el principio general de la contratación según el cual el cumplimiento de los contratos no puede estar supeditado a la voluntad de una de las partes, sin perjuicio de las prerrogativas de las que, en el marco de la contratación administrativa, está dotada la Administración en defensa del interés público.

— En 3 contratos, cuyos respectivos objetos fueron las «obras de adecuación de las oficinas de la Dirección Provincial de TGSS en Barcelona», la «Construcción del edificio sede de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de León» y las «obras de instalación de una Administración de la TGSS en El Ejido (Almería)», la TGSS incumplió lo previsto en el artículo 68.3 LCAP, en la redacción dada al mismo por el artículo 56 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y mantenida posteriormente por la Ley 53/1999 y por la disposición adicional 14ª del TRLCAP. Según dicho precepto, a efectos de la liquidación de los contratos de obra de carácter plurianual se efectuará una retención adicional de crédito del 10 % del importe de la adjudicación, en el momento en que ésta se realice, aplicándola al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago. Tanto respecto del primero de los contratos citados, en el que se produjo una liquidación final del contrato por el 9'93 % del precio del contrato, como también en el segundo, la TGSS respondió al requerimiento de este Tribunal informando que no había realizado la retención adicional de crédito del 10 % del importe de adjudicación de las obras por cuanto en el momento de su adjudicación no estaba vigente el TRLCAP, argumento que no cabe admitir porque, como ya ha quedado señalado, esta retención de crédito adicional resulta obligatoria desde 1 de enero de 1999, con la entrada en vigor de la citada Ley 50/1998.

#### IV.2.1.7.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios de la TGSS

La TGSS ha remitido a este Tribunal un total de 208 contratos de consultoría y asistencia y de servicios correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por importe de 207.390 miles de euros, lo que representa el 19,8 % del importe total de los contratos de esta naturaleza remitidos por las entidades de la Seguridad Social para su fiscalización. El objeto de los contratos ha sido fundamentalmente la prestación de asistencia y servicios de carácter administrativo e informático, especialmente en el ámbito del Centro de Control de Recaudación (CENDAR) de la TGSS y de la GISS,

además de los servicios de limpieza y vigilancia de distritos locales de la TGSS.

El concurso fue empleado como forma de adjudicación en 105 ocasiones, por importe de 148.195,2 miles de euros, lo que representa el 71,5 % del total contratado, debiendo significarse que en 3 de estos contratos los concursos se llevaron a cabo en el marco de procedimientos restringidos. En 36 ocasiones se siguió el procedimiento negociado por importe de 22.360,1 miles, 10,5 % del total contratado, 7 expedientes correspondieron a modificaciones contractuales por importe de 687,3 miles, lo que representa menos del 1 % del total contratado, y los 60 restantes correspondieron a prórrogas de contratos anteriores por importe de 36.147,3 miles, el 17,5 % del importe total contratado.

Se ha analizado una muestra de 61 contratos, por importe de 153.738 miles de euros, importe que supone el 74 % del total de la contratación remitida, de los que cabe destacar las siguientes incidencias:

— En 17 contratos el expediente de contratación contiene un pliego tipo de cláusulas administrativas particulares, puramente genérico, acompañado de otro pliego de cláusulas administrativas particulares o, más frecuentemente, de un cuadro de características para la concreción de los aspectos individualizadores del contrato, pero sin que el órgano de contratación certifique su correspondencia con el pliego tipo, por lo que no puede considerarse emitido en estos contratos el preceptivo informe de la Asesoría jurídica respecto de los citados pliegos de cláusulas administrativas particulares, incumpléndose por ello lo dispuesto en el artículo 50.4 de la LCAP (artículo 49.4 del TRLCAP).

— En 22 contratos, todos ellos de servicios informáticos, que fueron calificados por la TGSS como contratos de consultoría o asistencia técnica, su calificación correcta habría sido la de contratos de servicios de acuerdo con lo previsto en los artículos 197.3 y 207.7 de la LCAP (196.3 y 206 del TRLCAP), en relación con el Acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 10 de mayo de 1991, sobre aplicación de la normativa reguladora de la clasificación de empresas consultoras y de servicios. Esta impropia clasificación de los contratos como de asistencia y consultoría contrasta con el criterio adecuado utilizado en otros contratos celebrados por otras Entidades Gestoras de la Seguridad Social en el mismo período fiscalizado. En estos contratos, la TGSS no exigió que los licitadores acreditaran la preceptiva clasificación, con vulneración por ello del artículo 25 de la LCAP (artículo 25 TRLCAP), por lo que se incurrió en una causa de nulidad del contrato. Cabe añadir que en 2 de estos contratos la Intervención, en el trámite de fiscalización limitada puso de manifiesto, como observación no suspensiva, la citada deficiencia. A juicio de este Tribunal de Cuentas, la Intervención debió interponer en ambos casos reparo suspensivo en aplicación de lo dispuesto en el

artículo 20.1 del Real Decreto 706/1997, en relación con lo dispuesto en el apartado segundo, punto 2, y apartado undécimo, puntos 1.A) c) y 1.B) c) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 1998, dado el carácter esencial del requisito de la clasificación de los contratistas cuando es exigible.

— En el contrato para el «mantenimiento integral del edificio sede de la Dirección Provincial de la TGSS de Barcelona», adjudicado mediante concurso en 1.157 miles de euros, dada la heterogeneidad de los diversos apartados que integraron el objeto del contrato (mantenimiento instalaciones, seguridad, limpieza, etc), se exigió la clasificación del contratista en 4 subgrupos de clasificación lo que, debido a su carácter excepcional, tendría que haberse motivado expresamente, al igual que la propia licitación conjunta de servicios tan dispares, y haberse solicitado el informe favorable de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa previsto en el artículo 9 del Real Decreto 609/1982, de 12 de febrero.

— En el contrato celebrado para el «mantenimiento integral del edificio sede de la Dirección Provincial de la TGSS de Barcelona», adjudicado mediante concurso por un precio de 1.157 miles de euros, la apreciación y valoración discrecional de mejoras insuficientemente determinadas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, deficiencia analizada con carácter general en el epígrafe IV.2.1.2.2.h), fue determinante en la adjudicación al licitador cuya proposición económica fue más elevada, con un precio un 5,3 % más alto que la otra oferta presentada.

Como se ha señalado en el apartado introductorio del presente epígrafe IV.2.1.7, los contratos de consultoría y de asistencia y servicios constituyen la parte sustancial del gasto contratado por la TGSS durante el período fiscalizado. La mayor parte de estos contratos ha incluido la realización de trabajos por parte de personal externo, estrechamente vinculados con la actividad ordinaria de la TGSS. Este Tribunal de Cuentas viene insistiendo en sus Informes de Fiscalización en la necesidad de justificar y controlar suficiente y adecuadamente el recurso a esta modalidad contractual para evitar incurrir en la infrutilización de sus propios medios materiales y personales, así como para evitar una paralela pérdida del control directo sobre la actividad que se contrata, lo que puede situar a la entidad contratante en una posición de dependencia no deseable o de falta de autonomía respecto de las empresas que realizan estos trabajos. Si bien es cierto que las crecientes necesidades de las entidades se ven abocadas necesariamente a ser cubiertas mediante la contratación externa, no lo es menos que los riesgos aparejados que ello conlleva también crecen en la misma medida.

Todo ello es de especial aplicación a la contratación de servicios de carácter informático, cuya importancia queda evidenciada por el hecho de que esta modalidad de contratación representa en la muestra analizada un

total de 42 contratos (68 % del total), por un importe de 107.503,1 miles de euros, que suponen a su vez el 69 % del importe total de la muestra de contratos de asistencia y de consultoría y servicios. En su mayor parte estos contratos tienen por objeto la contratación de personal con cualificación informática, de diversas categorías profesionales, para la prestación a la TGSS de un determinado número de horas de trabajo —no vinculadas a la consecución de resultados concretos bien definidos de antemano y con plazos de ejecución también determinados—, resultando frecuentes por ello las prolongaciones del plazo de ejecución y los reajustes de anualidades motivados en que las horas de trabajo contratadas no pudieron ejecutarse en los plazos previstos. En consecuencia, es habitual que los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares prevean que «respetando el objeto del contrato, si el desarrollo real de las actividades previstas en el presente pliego exigieran en algún caso una contribución neta de recursos humanos inferior a la ofertada, el adjudicatario se compromete a aportar los recursos sobrantes para su empleo por parte de la Gerencia Informática de la Seguridad Social (o centro informático de que se trate) en proyectos para los que se precise una preparación y experiencia similares». También es usual la cláusula por la que se establece «que si el objeto del contrato requiriera una contribución neta de recursos humanos inferior a la prevista, el adjudicatario se compromete a aportar los recursos sobrantes para empleo por la TGSS en proyectos para los que se precise una preparación y experiencia similares». Completándose estas cláusulas con otras prescripciones sobre movilidad de los trabajadores y modificaciones en el objeto del contrato que confirman que se trata de una mera contratación de personal cualificado para solventar carencias estructurales de personal propio.

Finalmente, para poner de manifiesto algunos de los riesgos que ocasiona el recurso excesivo a este tipo de contratos cabe citar también lo siguiente:

1. Por regla general, en este tipo de contratos la TGSS ha primado la continuidad del personal, que venía prestando similares servicios a través de contratos anteriores, configurando para ello como criterio de adjudicación que los licitadores adscribieran a la ejecución del contrato a trabajadores, que debían ser nominativamente determinados, cuya cualificación y experiencia en el particular entorno tecnológico de cada centro informático de la TGSS eran valorados de forma determinante. Esta práctica, si bien es explicable desde la lógica funcional de la entidad, resulta contraria a la normativa contractual administrativa, como más adelante se expone, constituye un factor importante en la dependencia de la TGSS respecto de determinadas empresas y, en el momento de la ejecución de los contratos, se tradujo en graves incumplimientos de este aspecto de las ofertas por parte de las empresas adjudicatarias, dando lugar a la imposición de penalidades,

como también se analiza más adelante, cuyas cuantías no alcanzaron, en todo caso, cifras significativas respecto del importe total de los contratos afectados.

2. Más evidente resulta el caso del contrato para la «Toma de datos de las relaciones nominales de trabajadores (TC2 y TC2/1) correspondientes al período 1996 y 1997, no cubierto en el concurso 2504/96 y del período correspondiente al año 1998», que fue adjudicado el 30 de marzo de 1999 por 6.008,5 miles de euros. Este contrato fue resuelto el 4 de abril de 2001 por el Director General de la TGSS, previo Dictamen favorable del Consejo de Estado e Informe igualmente favorable de la Asesoría Jurídica, debido a los retrasos producidos durante la ejecución del contrato, ocasionados principalmente porque el número máximo de grabadores puestos a disposición del proyecto nunca llegó a 200, cuando la oferta de la empresa había sido de 430 grabadores y 18 monitores de grabación. Este número de grabadores fue además uno de los factores valorados en el proceso de adjudicación. La resolución de este contrato dio lugar a que el 17 de enero de 2001 fuera adjudicado un nuevo concurso por importe de 5.155,6 miles de euros con un plazo de ejecución previsto de 10 meses, dilatando hasta diciembre del año 2001 la ejecución de unos trabajos que debían haber finalizado en abril de 2000. Esta circunstancia es especialmente llamativa si se tiene en cuenta que este proyecto de grabación de datos del CENDAR, articulado a través de sucesivos contratos como el ahora analizado, ha incumplido desde su origen los objetivos previstos debido a retrasos en los concursos de adjudicación, demoras en la ejecución de los contratos, cálculos defectuosos del volumen de documentos a grabar y elevados porcentajes de errores en las grabaciones<sup>34</sup>. De hecho, el contrato resuelto ahora analizado, fue adjudicado 140 días después de la apertura de las proposiciones, sobrepasando en 50 días el plazo máximo de 90 días (3 meses) establecido para ello por el artículo 90 de la LCAP.

— Como ya se ha hecho referencia anteriormente en el epígrafe IV.2.1.2.2.f), en los contratos de servicios informáticos analizados se valoró improcedentemente como criterio objetivo de adjudicación la adscripción de medios personales determinados. Los medios personales de que dispongan las empresas licitadoras y que se comprometan a adscribir a la ejecución de un determinado contrato constituyen un elemento más de la solvencia técnica de las empresas que, por ello, no es posible configurar como criterio objetivo de adjudicación. Por otra parte, la adscripción de medios personales determinados tampoco debió tenerse en cuenta en la

<sup>34</sup> Estas deficiencias ya fueron puestas de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de Fiscalización Especial sobre la contratación para la adquisición, acondicionamiento, 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», aprobado por el Pleno de este Tribunal el 30 de noviembre de 2000.

fase de selección de los contratistas como elemento de solvencia técnica de las empresas, al no estar contemplado entre los medios previstos para acreditarla en los artículos 17, 18 y 19 del TRLCAP<sup>35</sup>.

Interesa destacar que en estos contratos la composición del equipo inicial tuvo una ponderación muy elevada, variable pero en torno al 50 %, dentro del conjunto de los criterios de adjudicación, por lo que fue determinante de las adjudicaciones y, además, algunos aspectos de la valoración del equipo de trabajo se consideraron como requisito necesario para la adjudicación.

En 9 de los 11 contratos en que se produjo la deficiencia reseñada en los párrafos anteriores, la TGSS impuso, de conformidad con las previsiones de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, penalidades a los contratistas por los incumplimientos producidos en la incorporación inicial de los equipos de trabajo ofertados y valorados como criterios de adjudicación.

A efectos de valorar estos incumplimientos en la incorporación de equipos de trabajo iniciales distintos de los ofertados, debe tenerse en cuenta que los pliegos de prescripciones técnicas particulares, se estableció, en relación con el proceso de valoración de las ofertas, que «el incumplimiento (...) en los perfiles profesionales, supondrá la exclusión de la oferta del proceso de valoración» y que «al objeto de contrastar los datos facilitados, la Gerencia de Informática se reserva la facultad de efectuar entrevistas personales o pruebas de cualificación técnica a la totalidad o parte del personal ofertado. La comprobación fehaciente de datos que desvirtúen la realidad supondrá la exclusión de la oferta». Así, la composición nominativamente determinada de los equipos profesionales encargados de la ejecución del contrato, se definió en los citados pliegos como un elemento esencial del contrato, determinante de la selección o exclusión de los licitadores y de la propia adjudicación, lo que contrasta con el hecho de que, también por aplicación de lo dispuesto en los pliegos, una vez adjudicado el contrato, el incumplimiento, en ocasiones total, de este elemento esencial de las ofertas se haya traducido exclusivamente en la imposición de una penalización económica, en proporción escasamente significativa en relación con el precio del contrato. En definitiva, los licitadores pudieron ofertar un equipo «ideal», susceptible y con posibilidades de ser seleccionado y de obtener la máxima puntuación posible en este relevante criterio de adjudicación, sabiendo que su incumplimiento solo llevaría aparejado una pequeña sanción económica. Todo ello, además de

carecer de amparo legal y de poder llegar a comprometer la viabilidad de los contratos afectando al correcto ejercicio de sus competencias por parte de la TGSS, se ha demostrado como una práctica inútil para garantizar la calidad de la ejecución del contrato. Sin embargo, por encima de las anteriores consideraciones, a juicio de este Tribunal esta práctica constituye una grave vulneración de los principios de transparencia que debe regir la contratación administrativa.

Los contratos en los que se ha observado esta incidencia han sido los siguientes:

— El contrato para el «Apoyo técnico informático para cubrir las necesidades que en el entorno de los Servicios Generales tiene el Centro de Control de Recaudación (CENDAR), periodo 1 de julio de 1999 a 30 de junio de 2001», fue adjudicado en 10 lotes el 23 de julio de 1999 por 5.528,1 miles de euros. Una empresa adjudicataria de 4 de los 10 lotes tuvo que ser penalizada al menos en 2 ocasiones, con arreglo a lo previsto en el pliego de prescripciones técnicas particulares, a causa de la falta de incorporación a los trabajos de parte del personal que la empresa había señalado en su oferta, en concreto más de un 30 % sobre el equipo inicial ofertado.

— En el contrato para la «asistencia técnica con destino al Centro de desarrollo de afiliación y recaudación de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», adjudicado en 5.778,6 miles de euros, se impusieron penalidades por incorporación de trabajadores distintos, nada menos que en un 100 %, de los componentes del equipo inicialmente ofertado, por importe de 49,4 miles de euros.

— En el contrato para la prestación del «servicio de asistencia técnica con destino al Centro de aplicaciones económicas e internas de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», adjudicado en 4.955,8 miles de euros, se impusieron penalizaciones por no incorporación del 50 % del equipo inicial, en el lote 2 por importe de 10 miles de euros, y en el lote 4 por importe de 35,6 miles de euros, por no incorporación del 83'33 %, del equipo inicial ofertado.

— En el contrato para la «asistencia técnica con destino al Centro de informática de la TGSS», adjudicado en 1.481 miles de euros, las penalidades por importe de 26,8 miles de euros se impusieron por integrarse el equipo inicial por trabajadores distintos en un 50 % respecto del ofertado por la empresa adjudicataria.

— En el contrato para la «asistencia técnica para el Centro de aplicaciones económicas e internas de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (SICOSS)», adjudicado en 444,6 miles de euros, las penalidades alcanzaron un importe de 31,9 miles de euros, por una alteración en el equipo inicial ofertado que afectó a 5 de los 7 trabajadores previstos (es decir, un 71,43 %).

— En el contrato para la «asistencia técnica en técnica de sistemas en entorno os/390 con destino al Centro de producción, sistemas y comunicaciones de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», adjudicado en 1.695,7 miles de euros, las alteraciones en el equipo inicial alcanzaron al 83,33 % de los trabajadores incluidos en la proposición original de la empresa, por lo que la TGSS impuso penalidades por importe de 45,9 miles de euros.

— En el contrato para el «servicio de asistencia técnica precisa para el mantenimiento, administración centralizada y control de versiones en el proyecto SILUETA con destino a Entidades Gestoras de la Seguridad Social», adjudicado en 1.328,5 miles de euros, las penalidades alcanzaron un importe de 29,6 miles de euros, por alteración en el equipo inicial ofertado que afectó a 6 de los 11 trabajadores previstos (un 54,54 %).

— En el contrato para la «servicio de asistencia técnica para el sistema paralelo de consultas masivas con destino al Centro de producción, sistemas y comunicaciones de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», adjudicado en 1.037,3 miles de euros, las penalidades por importe de 45,9 miles de euros se impusieron por integrarse el equipo inicial por trabajadores distintos en un 57,14 % respecto del ofertado por la empresa adjudicataria.

— En el contrato para el «apoyo técnico para el centro de desarrollo de prestaciones de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», adjudicado en 692,8 miles de euros, se impusieron penalidades por importe de 47,5 miles de euros, por alteración en el equipo inicial de trabajo en el 100 % de sus integrantes.

Por último, en relación con estos contratos, cabe añadir que las penalidades se impusieron en la generalidad de los casos con notorio retraso respecto de la fecha de comienzo de su ejecución, lo que pone de manifiesto una inicial falta de iniciativa por parte de la TGSS, luego corregida.

— Las adjudicaciones efectuadas mediante procedimiento negociado, en los 20 contratos examinados en los que se produjo esta circunstancia, tuvieron según la TGSS las siguientes motivaciones:

— Un total de 4 contratos fueron adjudicados por la TGSS mediante el sistema de contratación centralizada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 199 del TRLCAP en relación con lo dispuesto en la Orden de 30 de julio de 1998 por la que se declaran de adquisición y contratación centralizada, conforme disponen los artículos 184 y 200 de la LCAP (actualmente, artículos 183 y 199 del TRLCAP), los servicios asociados a la adaptación de los equipos y sistemas para el tratamiento de la información al EURO/EFEECTO AÑO 2000.

De conformidad con la citada Orden, celebrado el concurso para la determinación del tipo de los bienes y servicios declarados de adquisición y contratación cen-

tralizada en los apartados precedentes por la Dirección General del Patrimonio del Estado y declarados por ésta de uniformidad necesaria para su utilización común por la Administración, la adquisición y contratación de los mismos se efectuará por procedimiento negociado sin publicidad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 183.g) y 211.f) de la LCAP (actualmente, artículos 182.g) y 210.f) del TRLCAP).

Esta referencia expresa de la Orden de 30 de julio de 1998 a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 211.f) de la LCAP —que permite la utilización del procedimiento negociado para la contratación de los servicios declarados de necesaria uniformidad—, en relación con el artículo 93 de la LCAP (artículo 92 TRLCAP) —que regula la promoción de ofertas en los procedimientos negociados—, habría exigido, a juicio de este Tribunal de Cuentas, que la TGSS promoviera ofertas entre la empresas adjudicatarias del concurso de determinación de tipo o cuando menos que hubiera motivado en el expediente de contratación la imposibilidad de esa promoción de ofertas.

La promoción de ofertas cuando resulta materialmente posible, incluso en el marco de la contratación centralizada, es una exigencia tanto del principio de libre concurrencia en la contratación de las Administraciones Públicas como del principio de economía en su actuación. Por ello hay que valorar positivamente la utilización por la TGSS de este procedimiento con el que frecuentemente ha obtenido mejoras respecto de las condiciones derivadas del concurso de determinación de tipo. Ejemplo de ello es uno de los contratos antes reseñados, cuyo objeto fue la «asistencia técnica para la realización del proyecto de adaptación al euro de los sistemas informáticos que son competencia de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», que fue adjudicado, tras promoción de ofertas entre las empresas catalogadas, en un importe de 2.896 miles de euros, con lo que la TGSS obtuvo una economía de 205,2 miles, lo que representa un 6'7 % del presupuesto de licitación.

En los otros 3 contratos comentados no hubo promoción de ofertas, si bien conviene resaltar que en uno de ellos, el celebrado para la «asistencia técnica informática necesaria para la realización de un estudio preliminar de impacto para la adaptación al euro en el Centro de Control de Recaudación (CENDAR) de la TGSS», adjudicado en 302,6 miles de euros, la TGSS negoció con la empresa catalogada seleccionada la mejora del precio establecido en el concurso de determinación de tipo, ofertando dicha empresa una reducción sustancial de los precios/hora de los servicios, que se fundamentó en la importancia del contrato y en el hecho de que su ejecución se llevaría a efecto en Madrid, con una reducción del 29 % en el precio del contrato. Sin embargo, según se afirma en la Memoria justificativa de la contratación, el Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda no admitió la moda-

<sup>35</sup> El artículo 61.º uno de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para el año 2002, adicionó un nuevo párrafo tercero al apartado 1 del artículo 15 del TRLCAP, admitiendo la posibilidad de que, además de la clasificación, se exija a los licitadores o candidatos que acrediten su solvencia mediante el compromiso de atribuir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello, que deberán concretar en su candidatura u oferta. Este nuevo precepto entró en vigor el día 1 de enero de 2002, por lo que no es aplicable a los contratos analizados en este Informe.

lidad propuesta para incluir los nuevos precios en el catálogo, proponiendo en cambio que la reducción se justificara en que los trabajos se realizarían en los locales de la propia empresa. En vista de la necesidad de que los trabajos se realizaran en los locales del CENDAR y de su urgencia, se efectúa la contratación a los precios del concurso de determinación de tipo, con una reducción muy inferior a la que la empresa había ofrecido, con un perjuicio económico para la TGSS, aunque no imputable a ella, que excedió de 70 miles de euros.

Debe añadirse que los otros 2 contratos en que la TGSS no promovió ofertas entre las empresas catalogadas fueron continuación de anteriores contratos y se adjudicaron al mismo precio de los contratos iniciales.

— En 6 contratos la utilización del procedimiento negociado se motivó en los artículos 211. a) de la LCAP o 210. a) del TRLCAP, por haber quedado desiertas convocatorias previas llevadas a cabo por procedimiento abierto. Entre estos contratos conviene destacar el que tuvo por objeto el «servicio de limpieza del edificio sede de las Direcciones Provinciales de la TGSS e INSS y de los locales administrativos dependientes de la Dirección Provincial de la TGSS de Cádiz para el ejercicio 2001», adjudicado en 304,2 miles de euros. Al incrementarse, de conformidad con lo previsto en el artículo 210. a) TRLCAP en un 10 % el presupuesto del contrato, éste alcanzó un importe que excedía de los límites competenciales del Director Provincial, por lo que el órgano de contratación fue el Director General de la TGSS. Cabe suponer por tanto que el presupuesto inicial fue poco realista y ajustado al importe máximo que determinaba la delegación de competencias en los Directores Provinciales, provocando que la convocatoria quedara desierta.

— En otros 6 contratos la utilización del procedimiento negociado se motivó en la existencia de un único proveedor (artículos 211. b) de la LCAP y 210. b) del TRLCAP). Estos contratos constituyen en numerosas ocasiones una clara muestra de la cautividad que con frecuencia deriva de la contratación informática. En este sentido puede ponerse como ejemplo el contrato celebrado para el «mantenimiento del software de los sistemas UNYSYS clear-path IX5600 instalados en el Centro de Aplicaciones Económicas e Internas de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», por un importe de 472,5 miles de euros, cuya adjudicación estuvo condicionada por la previa adquisición del equipo y su software, mediante contrato celebrado en el año 1999, también mediante procedimiento negociado de único proveedor (a su vez justificado en la necesaria compatibilidad con los equipos preexistentes), y que condicionó las adjudicaciones sin publicidad ni concurrencia de al menos otros 2 contratos de suministro de software, si bien debe añadirse que el precio del mantenimiento contratado se ajustó sustancialmente a los precios estimados en los estudios que dieron lugar a la compra de los equipos.

— Otros 3 contratos se adjudicaron por procedimiento negociado sin publicidad al amparo de lo dispuesto en el artículo 216 de la LCAP, por tratarse de contratos celebrados con los ganadores de los concursos de proyectos con intervención de Jurado.

— Por último, 1 contrato fue adjudicado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 210. d) del TRLCAP, por tratarse de un contrato complementario de otro anterior:

— En 1 contrato, cuyo objeto fue la «redacción del proyecto y dirección de las obras de construcción de un edificio para la Gerencia de Informática de la Seguridad Social en Orcasitas (Madrid)», adjudicado mediante concurso en un importe de 1.492,3 miles de euros, la oferta más ventajosa estaba incursa en presunción de temeridad de acuerdo con lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Sin embargo, el órgano de contratación no recabó, antes de la adjudicación, los informes de los licitadores y del servicio técnico correspondiente respecto de la posibilidad de cumplimiento a satisfacción de la Administración de la oferta, como exige el artículo 86, puntos 3 y 4, en relación con el artículo 83, puntos 3 y 4 del TRLCAP. Se exigió, no obstante, la garantía del 20 % prevista para las ofertas incursas en presunción de baja temeraria y el adjudicatario manifestó su disponibilidad para cumplir la oferta.

— En cuanto a la ponderación de los criterios de adjudicación de los contratos, se han observado las siguientes incidencias:

• Como sistema más habitual, particularmente en lo que se refiere al precio, el baremo o la valoración de cada criterio se efectúa asignando la máxima puntuación prevista a la oferta más ventajosa en el criterio concreto que se considere y la puntuación proporcional que corresponda a las restantes ofertas, prescindiendo del valor absoluto de la ventaja que representa cada oferta, de manera que pueden obtener la citada máxima puntuación tanto ventajas insignificantes como otras que supongan verdaderas mejoras sobre los límites establecidos. Por ello, esta práctica, pese a su carácter ciertamente objetivo, no parece aceptable en cuanto convierte la ordenación y ponderación de los criterios de adjudicación, que exige el artículo 86 del TRLCAP, en una mera fórmula no apta para seleccionar la oferta más ventajosa de acuerdo con los principios de eficiencia y economía.

• En el mismo sentido según el cual debe establecerse de forma razonable la importancia relativa de los diferentes criterios de adjudicación, cabe referirse al contrato para el «servicio de vigilancia de los servicios centrales de la TGSS». En este contrato las mejoras se valoraron considerando su importe económico, con el resultado, en concreto en el lote II, de que a una mejora valorada en 3.005 euros se le atribuyen 4 puntos, en tanto que una diferencia en las ofertas económicas pre-

sentadas de 72.121 euros se traduce en una diferencia de puntuación de solo 3,52 puntos, máxime teniendo en cuenta que el precio debería ser, según el pliego de cláusulas administrativas particulares, el primer criterio de adjudicación (criterios que deben seguir un orden decreciente según el artículo 86 TRLCAP), lo que es a todas luces contrario a los principios de eficiencia y economía. Al mismo tiempo, la falta de precisión respecto de qué ofertas constituirían o no mejoras dotó a la valoración de un amplio margen de discrecionalidad, que es contrario a la objetividad que deben tener los criterios utilizados para la adjudicación y, en definitiva, al principio de transparencia. Además cada uno de los dos lotes de este expediente fueron valorados por órganos distintos, utilizando criterios distintos (así en el lote II, una bolsa de 200 horas se valora con 4 puntos y, en cambio, en el lote I la oferta de una bolsa de 50 horas mensuales para incidencias de carácter eventual, equivalentes a 1.200 horas en los 2 años del contrato se valoran con 2 puntos, cuando la aplicación de una regla proporcional exigiría la atribución del máximo de 15 puntos previsto para las mejoras). Por otra parte, en el lote I adquiere una máxima valoración de 10 puntos la mejora ofertada por la empresa adjudicataria de realizar un «Plan de Seguridad Integral», mejora cuya compensación habría exigido a la otra empresa licitadora mejorar el precio ofertado por la empresa adjudicataria en un importe superior a los 30.000.000 ptas. Finalmente debe señalarse que el documento de formalización del contrato no reflejó explícitamente el compromiso de ejecución de las mejoras ofertadas, así como tampoco se hizo constar su realización en los certificados de conformidad con las prestaciones realizadas.

— En el expediente celebrado para la «contratación de asistencia técnica para la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», adjudicado en 2.332,2 miles de euros, el documento de formalización del contrato no contiene la expresión de los precios unitarios y las horas de trabajo contratadas, habiéndose consignado exclusivamente el presupuesto máximo establecido, con incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 122 y 255 del RGCE (artículo 71 RCLCAP).

— En el contrato, celebrado para la «prestación de los servicios financieros para el pago de prestaciones del sistema de Seguridad Social española a los beneficiarios desplazados o residentes en países extranjeros», por importe de 4.507,6 miles de euros, su formalización se produjo una vez transcurrido con exceso el plazo de 1 mes a partir de la adjudicación establecido en el artículo 55 de LCAP. Debe añadirse que la prestación de los servicios contratados se inició también fuera del plazo de 2 meses previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

— En el expediente de contratación para la «redacción del estudio de seguridad y salud laboral, aprobación del plan, su seguimiento y control y/o dirección de las obras de construcción del edificio sede de las Direc-

ciones Provinciales de la TGSS e INSS en Santa Cruz de Tenerife», adjudicado en un importe de 332,6 miles de euros, se formalizaron 2 contratos, uno con cada uno de los arquitectos técnicos integrantes del equipo, cuando debió haberse efectuado una única adjudicación y un único contrato simultáneamente con ambos arquitectos técnicos, debidamente constituidos en Unión Temporal de Empresas, al 50 %, única forma en que es posible que dos profesionales se obliguen solidariamente con la Administración, conforme ha dictaminado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe número 32/98. Debió tenerse en cuenta, además, que el pliego de cláusulas administrativas particulares no divide el objeto en lotes, ni tampoco lo hace la propuesta de adjudicación ni la adjudicación, y que el objeto del contrato contiene partes que son indivisibles, como la redacción del estudio de seguridad y salud, aprobación del plan de seguridad y salud, etc. a no ser que el pliego de prescripciones técnicas prevea otra cosa.

— Otros 2 contratos presentan deficiencias en cuanto a la constitución de las garantías definitivas. En uno de ellos, el referido a la «prestación de los servicios financieros para el pago de prestaciones del sistema de Seguridad Social española a los beneficiarios desplazados o residentes en países extranjeros», adjudicado en 4.507,6 miles de euros, la garantía definitiva se exigió en cuantía del 10 % del importe anualizado, con un mínimo de 601 miles de euros, mínimo que excede del límite máximo del 10 % previsto en el artículo 37 de la LCAP. La garantía definitiva fue efectivamente constituida por el mínimo previsto de 601 miles de euros con el consiguiente incumplimiento de la citada norma.

En el otro contrato para la prestación del «servicio de toma de datos de los documentos TC2 y TC2/1, correspondiente al año 1999», se omitió reajustar el importe de la garantía definitiva como consecuencia de la modificación del contrato, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 43 LCAP (artículo 42 TRLCAP), deficiencia que puso de manifiesto la Intervención en el trámite de fiscalización limitada previa relativo a la citada modificación.

— En 22 contratos, cuyo plazo de ejecución era superior a 12 meses, la TGSS estableció en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares, la impropiedad de la revisión de precios, motivada en que ya «están contempladas todas las posibles variaciones que puedan producirse». Esta motivación resulta, a juicio de este Tribunal, contraria al espíritu de los preceptos sobre revisión de precios contenidos en los artículos 104 y siguientes de la LCAP (103 y siguientes del TRLCAP), así como contraria al artículo 14, tanto de la LCAP como del TRLCAP, que exige que los órganos de contratación cuiden de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado, con los que la Ley ha querido mantener la equivalencia de las contrataciones, frente a las posibles alteraciones de los

precios, evitando que tales alteraciones se compensen con correlativas disminuciones en la calidad de la ejecución de los contratos y que los órganos de contratación tengan la necesidad de hacer previsiones sobre la evolución futura de los precios que luego pudieran no hacerse realidad.

— En 24 contratos plurianuales, de tramitación anticipada u ordinaria, el Pliego de cláusulas administrativas particulares incluyó como condición resolutoria, la inexistencia de crédito en los ejercicios futuros distintos del inicial de ejecución del contrato, lo que es contrario a la normativa contractual de las Administraciones Públicas, que únicamente prevé la adjudicación condicional del contrato —condición en este caso suspensiva— en el supuesto del artículo 70.4 de la LCAP (artículo 69.4 del TRLCAP), referido de los contratos de tramitación anticipada y exclusivamente respecto del ejercicio inicial del contrato, y vulnera también el principio general de la contratación según el cual el cumplimiento de los contratos no puede estar supeditado a la voluntad de una de las partes, sin perjuicio de las prerrogativas de las que, en el marco de la contratación administrativa, está dotada la Administración en defensa del interés público.

— En 13 contratos se producen reajustes de anualidades que en su mayor parte corresponden a ampliaciones del plazo de ejecución de contratos de servicios informáticos para la prestación del número total de horas de trabajo contratadas por razón de demoras sufridas en la ejecución atribuibles en ocasiones a la propia TGSS o, en otros casos, a razones insuficientemente explicadas pero que se califican como «no imputables al contratista». Como ejemplo cabe citar el contrato, cuyo objeto fue la «asistencia técnica informática necesaria para la adaptación y pruebas e implantación de adaptación de operaciones al euro en el Centro de control de recaudación (CENDAR) de la TGSS», adjudicado en 1.340,6 miles de euros, consistente en la realización, tras las fases previas de organización y análisis de impacto contratadas anteriormente con la misma empresa, de la adaptación, pruebas e implantación del euro en las aplicaciones del CENDAR; según el pliego de prescripciones técnicas particulares la ejecución de los trabajos, «debido a la especiales características del Proyecto (...), deberá finalizarse antes del 31 de marzo de 2002», no obstante lo cual se produce un reajuste de anualidades y la ampliación del plazo hasta el 30 de junio de 2002, porque «los trabajos se han retrasado con el fin de poder abordar, con las mismas horas contratadas, tanto la realización de las modificaciones necesarias para la adecuación de los aplicativos en explotación al advenimiento del euro, como la prueba de los mismos (...), no siendo imputable al contratista tal retraso pese a que los trabajos descritos como modificación del objeto inicial ya estaban previstos en el objeto del contrato, que realmente no se modifica, y a que los estudios previos fueron realizados por la misma empresa.

— Otro ejemplo significativo de lo expuesto, esta vez por una demora atribuible a la deficiente planificación y control de la ejecución de otros contratos por la propia TGSS, lo constituye el contrato, cuyo objeto fue el «apoyo técnico con objeto de cubrir la asistencia técnica administrativa para la lectura óptica de documentos del CENDAR derivados de la implantación de los modelos TC1 y TC2 normalizados». En este contrato, adjudicado en mayo del año 2000, se reajustan anualidades por problemas técnicos derivados de la demora del CENDAR en disponer del equipamiento necesario para su ejecución, un escáner de altas prestaciones adquirido mediante contrato formalizado el día 20 de diciembre de 1999 cuyo «completo control de calidad no pudo finalizarse hasta el mes de diciembre de 2000», pese a que su plazo de entrega e instalación era de un mes y a que el acta de comprobación de la inversión se produjo el día 30 de diciembre de 1999 (en los almacenes de la empresa), dando lugar al reconocimiento de la obligación.

— Como ya se ha indicado, 60 expedientes de contratación correspondieron a prórrogas de contratos anteriores por importe de 36.147,3 miles de euros, lo que representa el 17,5 % del importe total contratado. La mayor parte de estas prórrogas tuvieron lugar en el ejercicio 1999 (en concreto 23, por importe de 14.217.774,37 euros) y tuvieron como objeto, en la mayoría de las ocasiones, la prórroga de contratos de asistencia y servicios informáticos para mantener su vigencia en el paso del año 1999 al 2000 con el fin de afrontar las posibles revisiones informáticas derivadas del entonces llamado «efecto 2000» y de la introducción del euro<sup>36</sup>, lo cual revela una cierta imprevisión por parte de la TGSS ya que se trataba en ambos supuestos, de circunstancias conocidas con la suficiente antelación como para haber sido tenidas en cuenta en el momento de fijar los plazos de duración de los contratos inicialmente adjudicados mediante concurso público y que se vieron abocados a ser prorrogados por las razones expuestas.

— En 2 contratos, el celebrado para la «ejecución de una campaña de publicidad sobre comunicación externa de los servicios de la TGSS en INTERNET para el ejercicio 2000», con un precio de 2.704,5 miles de euros, y el celebrado para la «inserción en los medios correspondientes para la ejecución de una campaña de publicidad sobre comunicación externa de los servicios de INTERNET, con destino a la TGSS y al INSS para el ejercicio 2001, con la compra de espacios en televisión, radio, prensa», adjudicado en 2.097,5 miles de euros, la TGSS recabó la preceptiva autorización ministerial, prevista en el artículo 12.1 de la LCAP, exclusivamente para estos contratos de compra de medios de publicidad y no para el conjunto de la

<sup>36</sup> La Ley 46/1998, de 17 de diciembre, de Introducción del Euro concretó, entre otras, las obligaciones para los poderes públicos en relación con el referido proceso de introducción del euro.

campaña que, en cada caso, incluía también otro contrato independiente para el diseño y creatividad de la campaña, incurriendo con ello en un supuesto de fraccionamiento prohibido por el artículo 69.2 de la LCAP (68.2 TRLCAP). A juicio de este Tribunal, en la preparación de campañas de publicidad el expediente de contratación debería abarcar necesariamente la totalidad del objeto del contrato y comprender todos y cada uno de los elementos precisos para su ejecución, es decir, tanto el diseño y creatividad de la campaña como la adquisición de los medios, máxime si se tiene en cuenta que estas campañas están frecuentemente caracterizadas por la urgencia en la transmisión del mensaje y también, en numerosas ocasiones, por su contenido coyuntural, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de su división en lotes si así lo exige la naturaleza del objeto.

En la fiscalización del compromiso de gasto del primero de los contratos citados, la Intervención pone de manifiesto que es poco probable que se pueda cumplir el objeto del contrato, que era la compra de espacios en medios de comunicación para la campaña informativa, antes de fin de ejercicio, impidiendo dicha circunstancia su aplicación presupuestaria al año 2000. Posteriormente, el día 28 de diciembre de 2000, se modifica la duración del contrato «dada la saturación publicitaria navideña, concentrando los mensajes en 20 días y finalizando el 31 de diciembre». Como consecuencia de esta modificación, que permitió la realización del contrato dentro del ejercicio 2000, resultó, como se comprueba a la vista de la documentación relativa al cierre de campaña, que aunque no varió el precio real del contrato, sí hubo variación entre el precio de tarifa del plan de medios ofertado y valorado para la adjudicación en 5.766,2 miles de euros, y el precio de tarifa del plan de medios efectivamente realizado, que fue sólo de 5.343,8 miles de euros, 92 % respecto del ofertado. La disminución de medios utilizados respecto de los previstos en la oferta que mereció la adjudicación del contrato es particularmente llamativa en el apartado de inserciones en televisión (2.077 ofertadas y sólo 520 efectivamente realizadas; concretamente en las televisiones nacionales el número de inserciones efectivas representó el 62 % de las previstas en el plan de medios ofertado). Debe tenerse en cuenta también que, según el «posteo» realizado por otra empresa mediante un trabajo de campo inmediato a la fecha de finalización de la campaña, el día 31 de diciembre de 2000, recordaron espontáneamente la campaña de publicidad el 91 % de los encuestados y que el medio de mayor efectividad en la recepción de la campaña fue la Televisión, lo que acentúa la importancia de la disminución en el número de inserciones en este medio respecto de las que había ofertado inicialmente la empresa adjudicataria.

— En el contrato para la «prestación de los servicios financieros para el pago de prestaciones del sistema de Seguridad Social española a los beneficiarios desplazados o residentes en países extranjeros», el plie-

go de cláusulas administrativas particulares no estableció un presupuesto máximo de licitación. La fiscalización del gasto y su aprobación, debieron efectuarse una vez realizada la licitación y la propuesta de adjudicación, circunstancias que debieron ser previstas en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 y 86 de la LCAP. En este contrato tampoco se solicitó la preceptiva autorización ministerial para contratar, prevista en el artículo 12 de la LCAP, autorización que, lógicamente, debió requerirse una vez efectuada la propuesta de adjudicación y conocido el importe del contrato.

— En 2 contratos, el de «servicio de vigilancia de los Servicios Centrales de la TGSS» y el de «asistencia técnica para soporte y administración del sistema de correo electrónico de las unidades de gestión de la Seguridad Social», la TGSS acordó variaciones del objeto del contrato —nuevos locales a vigilar en el primer contrato y establecimiento de las transmisiones del sistema RED a través de internet en el segundo— que, a juicio del Tribunal de Cuentas, fueron tramitadas incorrectamente por el órgano de contratación como modificaciones de las previstas en el artículo 101 del TRLCAP, puesto que en ninguno de los dos casos se trató del ejercicio de las prerrogativas inherentes al «ius variandi» de la Administración, toda vez que los contratos iniciales podrían haber continuado normalmente su ejecución, satisfaciendo las concretas necesidades públicas que dieron lugar a sus respectivas convocatorias, aunque no se hubieran producido las modificaciones. En consecuencia, las variaciones no debieron tramitarse al amparo del citado artículo 101 de TRLCAP, sino que debieron ser objeto de una nueva licitación.

— En 2 contratos, los celebrados para el «mantenimiento integral del edificio sede de la Dirección Provincial de la TGSS de Barcelona» y el celebrado para el «servicio de vigilancia de los Servicios Centrales de la TGSS», la propia TGSS introdujo en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares la obligación para los adjudicatarios de subrogarse en los contratos laborales de los trabajadores de las empresas que prestaban esos servicios con anterioridad. A juicio de este Tribunal, de acuerdo con la opinión expresada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 31/99, de 30 de junio de 1999, la subrogación de una empresa en los contratos de otra con sus trabajadores es una cuestión que afecta estrictamente al ámbito laboral de las empresas que debe resolverse con la aplicación del Estatuto de los Trabajadores, su normativa de desarrollo y el correspondiente Convenio Colectivo, y no una obligación que deba establecer como tal el órgano de contratación en virtud de la aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Todo ello sin perjuicio de que el órgano de contratación, al amparo actualmente de lo dispuesto en el artículo 67.2.x) del RGCAP, facilite a los licitadores —que en todo caso deben conocer las normas sectoria-

les distintas de la legislación de contratos que resulten de aplicación, sin necesidad de que el Pliego de cláusulas administrativas particulares las contemple de forma expresa como obligación derivada del contrato administrativo— la información que estime pertinente sobre los trabajadores a los que pueda afectar la citada subrogación, y sin perjuicio también de la obligación de la empresa saliente de entregar a la empresa entrante información y documentación al respecto, en los términos y plazos establecidos en los correspondientes Convenios Colectivos.

— En 3 contratos con el mismo objeto, la renovación durante los años 2000, 2001 y 2002, respectivamente, de las licencias de uso del sistema UNISYS 2200/522 con destino al Centro de aplicaciones económicas e internas de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», se justificó la necesidad de la renovación de las citadas licencias en que «actualmente está en marcha el proceso de migración del SIP, que ha supuesto la adquisición de una nueva máquina que sustituirá al ordenador 2200/522...» y en que «el equipo va a continuar prestando servicio, es necesaria la contratación de las licencias de uso del software de este sistema durante un año, mientras finaliza la migración del SIP». Por su parte, la adquisición del equipo nuevo para sustituir al citado ordenador se justificó, frente a otras alternativas, en que esa opción, que conllevaría contratar las licencias de uso del software del 2200/522 durante 9 meses (1999), «permitiría la retirada definitiva del 2200/522 una vez terminada la migración del SIP, esto es al final de 1999». De acuerdo con los señalados contratos, la retirada del ordenador 2200/522 no se produjo a final de 1999, como se había anunciado, ni tampoco en los años posteriores 2000, 2001 y 2002, en los que se renovaron las licencias del software con importantes incrementos del precio. Todo ello demuestra bien una deficiente planificación de los proyectos informáticos por parte de la TGSS, o bien una motivación de la necesidad de los contratos que se compadece poco con la realidad.

— El contrato para la prestación del «servicio de toma de datos de los documentos TC2, incluidos y no realizados en el concurso 99/2500 (años 1997 y 1998)», fue adjudicado por concurso en 5.155,6 miles de euros, mediante la tramitación de urgencia prevista en el artículo 71 del TRLCAP, motivada en la «imperiosa urgencia» resultante de la resolución del contrato anterior. Sin embargo esta urgencia contrasta con el tiempo, excesivamente dilatado, empleado en la tramitación de este contrato, ya que desde el informe de necesidad hasta la fecha de su adjudicación transcurrieron 10 meses.

— El contrato para «apoyo técnico con objeto de cubrir la asistencia técnica administrativa para la lectura óptica de documentos del CENDAR derivadas de la implantación de los modelos TC1 y TC2 normalizados», adjudicado en 1.743,3 miles de euros, fue prorrogado, pero antes de la finalización de la prórroga se

acuerda su resolución de mutuo acuerdo, por haberse adjudicado un nuevo contrato a una U.T.E. en la que participa la misma empresa, con un incremento del precio/hora de un 9,43 %, por lo que hubiera resultado más económico ejecutar íntegramente el contrato inicial, evitando con ello un evidente perjuicio de la TGSS. Debe señalarse que en el informe de valoración de ofertas del segundo contrato se pone de manifiesto que debido a las demoras en la instalación de los equipos físicos y «otras derivadas de la propia formación de las personas que se iban incorporando, aún no se ha alcanzado la incorporación total del equipo de 120 personas previsto, disponiendo en la actualidad (18 de mayo de 2001) de 88 videocorreectores (...), de lo que se deduce que la empresa adjudicataria en ambas ocasiones no había cumplido su compromiso de aportar el personal previsto y convenientemente formado, lo que no fue obstáculo para la nueva adjudicación.

— En el contrato celebrado para el «servicio de mantenimiento de licencias de software de red instaladas en diversas dependencias de la Seguridad Social», adjudicado en 935 miles de euros debieron individualizarse en el contrato los precios aplicables para el mantenimiento de cada uno de los productos contratados, lo que no se hace ni siquiera en la oferta de la empresa ni en las facturas, dificultando así la aplicación de lo dispuesto en la cláusula 24 del pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación informática y en la cláusula IV, párrafo último del pliego de cláusulas especiales y prescripciones técnicas del contrato, en el que se prevé la suspensión temporal o definitiva del mantenimiento de alguno de los productos y la consiguiente suspensión del pago del canon de mantenimiento.

— En otros 2 contratos se impusieron penalizaciones, motivadas por incumplimientos en el tiempo de respuesta pactado para la realización del mantenimiento en uno de los casos, y por demoras en el cumplimiento y defectos en la calidad del trabajo realizado en el otro caso.

#### IV.2.1.7.3 Contratos de suministro de la TGSS

La TGSS ha remitido 161 expedientes de contratación de suministros correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001 para su fiscalización por el Tribunal de Cuentas, por un importe global de 142.730,5 miles de euros, lo que representa el 17 % respecto del conjunto del gasto en suministros de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social.

De los 161 expedientes recibidos se ha analizado una muestra de 87 expedientes siguiendo los criterios descritos en el apartado IV.2.1.1.2 de este Informe, por un importe de 119.387,2 miles de euros, que representa el 84 % del total remitido, de los que cabe destacar las siguientes incidencias:

— Las adjudicaciones llevadas a cabo mediante procedimiento negociado, en los 66 contratos examina-

dos en los que se produjo esta circunstancia, tuvieron las siguientes motivaciones:

- Un total de 43 contratos fueron de adquisición centralizada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 183 de la LCAP (184 TRLCAP), pero con promoción previa de ofertas, realizada por la propia TGSS, entre las empresas del catálogo de la Dirección General de Patrimonio del Estado, con lo que la TGSS obtuvo mejoras respecto de las condiciones del concurso de determinación de tipo.

- Otros 13 contratos fueron igualmente de adquisición centralizada, de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 183 de la LCAP (184 TRLCAP), pero en estos casos sin promoción previa de ofertas entre las empresas catalogadas. La promoción de ofertas, cuando resulta materialmente posible, es una exigencia, incluso en el marco de la contratación centralizada, derivada del principio de libre concurrencia y también del principio de economía en la contratación pública, puesto que mediante la concurrencia competitiva la TGSS podría haber obtenido mejoras respecto de las condiciones derivadas del concurso de determinación de tipo, como se ha señalado en el apartado anterior.

- En 10 contratos la utilización del procedimiento negociado se motivó en la existencia de un único proveedor posible. En varios de estos contratos, según se expresa en la memoria justificativa de la necesidad, previamente se habían analizado las diferentes soluciones técnicas existentes en el mercado, optando por una de ellas de la que existe un único proveedor. A juicio de este Tribunal habría sido más adecuado definir las especificaciones técnicas de los objetos que se pretendían adquirir, para posteriormente, con publicidad y concurrencia, seleccionar la mejor oferta entre las presentadas a la licitación.

En determinados casos, esta circunstancia agrava la ya mencionada dependencia técnica en relación con los contratos de consultoría, asistencia y servicios, ya que la adquisición de productos que únicamente puede suministrar un proveedor condiciona la de sus posibles ampliaciones, desarrollos, modificaciones y mantenimiento que, inexorablemente, recaerán en el único proveedor posible, con el precio que este imponga. En este sentido cabe destacar a título de ejemplo, dada su importancia cuantitativa y cualitativa, el contrato celebrado por la TGSS para el «Arrendamiento del software de base de los entornos OS/390 y VSE de todos los sistemas corporativos de la Seguridad Social para 1999, 2000 y 2001» que fue adjudicado por procedimiento negociado sin publicidad al amparo del referido artículo 183. c) de la LCAP, por un importe de 20.058,5 miles de euros.

- Como se ha señalado en con carácter general en el epígrafe IV.2.1.2.1.f) del presente Informe, la TGSS no ha requerido en numerosos contratos alguno de los informes preceptivos de la CIABSI. No obstante, cabe hacer mención especial al contrato para la «adquisición

de elementos necesarios para ampliar la capacidad del ordenador de propósito general del CENDAR», adjudicado en 857,7 miles de euros, que si fue sometido a informe de la CIABSI, la cual emitió un primer informe, desfavorable a la propuesta, en el que hace diversas recomendaciones relativas tanto a aspectos técnicos (ampliación excesiva) como al precio y otras circunstancias del pliego, por lo que la TGSS realiza una nueva propuesta que reduce el coste de 961,4 miles de euros a 857,7 miles, al tiempo que incorpora otras recomendaciones de la CIABSI, que posteriormente emite informe favorable. Todo lo cual pone de manifiesto la importancia de los informes de éste órgano colegiado.

— En 47 expedientes se ha vuelto a producir la práctica, que ya ha sido criticada por este Tribunal en Informes anteriores, consistente en que el acta de recepción del material objeto del suministro se ha efectuado en los almacenes de las empresas adjudicatarias. Se trata de contratos generalmente formalizados en los últimos días de cada ejercicio en los que, tras la comprobación material de la inversión formalizada en el ejercicio correspondiente por medio del acta de recepción, y una vez reconocida la obligación por la totalidad del precio de lo adquirido mediante la emisión del documento contable «O» correspondiente, el certificado de correcta instalación y funcionamiento se expidió por la TGSS en los lugares de destino ya en el ejercicio siguiente. Mediante esta forma de actuar, la TGSS ha recibido y pagado suministros de material contratados con cargo al presupuesto de un determinado ejercicio, en el ejercicio siguiente, lo que contraviene no sólo los principios rectores de la contratación pública sino también los de la disciplina presupuestaria, y en particular el artículo 150.4 del TRLGR. Debe significarse, no obstante, que los pagos únicamente se realizan después de certificada la correcta distribución, entrega, instalación y puesta en funcionamiento de los bienes adquiridos.

— Cabe hacer mención específica al contrato para la «Adquisición de hardware y software para actualizar los Terminales Automáticos de Información y Gestión (TAIG) del Proyecto TASS de la TGSS». Este contrato fue adjudicado por 1.238,1 miles de euros el 6 de octubre de 1999. Del importe total adjudicado únicamente se recibieron bienes y se emitieron facturas por importe de 685,8 miles de euros (un 55 %). Los 552,2 miles restantes (45 %) quedaron pendientes de facturación y de pago debido a la detección de deficiencias en el funcionamiento de la nueva aplicación informática resultante que hacía necesaria la adquisición de nuevo hardware, no previsto inicialmente. En junio de 2001 aún no se había producido la adquisición del referido hardware, vinculando la TGSS la tramitación de esta adquisición, a la terminación de la ejecución del suministro iniciado dos años antes. Esta circunstancia revela la falta de previsión de la TGSS en la preparación del contrato, que se agrava si se tienen en cuenta las deficiencias técnicas que venían padeciendo los equipos

TAIG y la falta de planificación del Proyecto TASS, en el que se enmarca este suministro, desde su inicio, puestas de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en el antes citado «Informe de Fiscalización Especial sobre la contratación para la adquisición, arrendamiento, gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento y sistemas informáticos, así como de consultoría y asistencia y de servicios en materia de informática, por la Seguridad Social, durante el período 1994 al primer semestre de 1998», aprobado por el Pleno de este Tribunal el 30 de noviembre de 2000.

— En 12 contratos falta el informe de la Asesoría Jurídica en relación con los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares o no se certifica la plena correspondencia de los pliegos o, en su caso, de los cuadros de características, a los pliegos tipo debidamente aprobados previo informe de la Asesoría Jurídica.

— Los contratos celebrados para la «adquisición de 7 sistemas cluster de ficheros con destino a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social», adjudicado en 634,6 miles de euros, y para la «adquisición de 6 sistemas cluster de ficheros con destino a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social», adjudicado en 608,7 miles de euros, deberían haber sido tramitados por la TGSS conjuntamente, pues entre ellos existe práctica identidad de objeto, igual sistema de contratación, tramitación simultánea en los órganos colegiados y mismas fechas de orden de iniciación, aprobación del expediente y del gasto, tramitación en el Servicio Central de Suministros, así como mismas fechas de comprobación de la inversión, e idéntico adjudicatario. Al contratarlos separadamente, la TGSS eludió recabar la preceptiva autorización ministerial para contratar, preceptiva a partir de la cuantía de 901.518,16 euros (150.000.000 ptas) prevista en el artículo 12.1 en relación con la disposición transitoria tercera del TRLCAP, incurriendo en un supuesto de fraccionamiento del objeto del contrato prohibido por el artículo 68 del propio TRLCAP.

— El contrato para la «adquisición de una librería para cartuchos robotizada con destino a la Gerencia de Informática de la Seguridad Social», adjudicado en 399,1 miles de euros, consistió en el suministro de dicha librería con conexión a un sistema Unisys Clear Path y a un sistema 2200/522 que constituyen la infraestructura central de los sistemas de información SICOSS y SIP (costando esta conexión al SIP un total de 104.576,11 euros, es decir, 17.400.000 ptas), lo que contrasta con el hecho de que el arrendamiento del software de base instalado en el citado equipo 2200/522, se justificase en noviembre de 1999 en que «actualmente está en marcha el proceso de migración del SIP, que ha supuesto la adquisición de una nueva máquina que sustituirá al ordenador 2200/522...», sustitución que debería haberse producido a final de 1999 pero que al final del año 2002 todavía no se había producido (en el epígrafe correspondiente a los contratos de asistencia y

consultoría y servicios, se hace concreta referencia a estos contratos de arrendamiento de software). Al margen de la deficiente planificación por parte de la TGSS, cabe preguntarse sobre la necesidad del gasto efectuado para la conexión de la librería adquirida con un equipo que debería haber sido sustituido años antes y que, en todo caso, debe suponerse que estaba destinado a ser sustituido en breve plazo.

— En 3 contratos la tramitación por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 72 de la LCAP (artículo 71 del TRLCAP) se basó más en la deficiente planificación de las contrataciones por la TGSS que en circunstancias objetivas sobrevenidas. Así, en 2 contratos, los celebrados para la «adquisición de 1.000 impresoras láser de sobremesa en blanco y negro de 17 ppm. con destino a las distintas Entidades Gestoras de la Seguridad Social» y para la «adquisición de 700 impresoras láser en color de altas prestaciones con destino a las Direcciones Provinciales de la TGSS», la declaración de urgencia se motivó en la reducción del plazo para el reconocimiento de obligaciones dentro del ejercicio 2001, prevista en la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, circunstancia dependiente en cierta medida de la propia Administración que no justifica, a juicio de este Tribunal, la utilización de procedimientos acelerados de adjudicación.

En el tercer contrato, cuyo objeto fue la «edición, suministro y distribución del modelo TC-1 en euros», la urgencia se motivó en la necesidad de adaptar el modelo TC-1 a la entrada en vigor del euro, circunstancia que por conocida, debió preverse con la necesaria antelación para permitir la tramitación ordinaria del contrato. En el contrato celebrado para la «adquisición de una herramienta de software Visual Age for Java para el desarrollo de servicios electrónicos en INTERNET e INTRANET de gestión corporativa», adjudicado en 728,6 miles de euros, se incluyeron la prestación de las 3.324 horas de trabajo de 3 Analistas Senior para la implantación y configuración del sistema, valoradas en 185,8 miles, y la realización de los cursos de formación de personal valorados en 69.236 euros, representando estas dos prestaciones el 34 % del precio total del contrato. La recepción de conformidad se produjo el día 26 de octubre de 2000, sin que se hubiera concluido la realización de estas prestaciones accesorias, y sin que en el acta se hiciera referencia a ellas, con incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10.1 del TRLCAP. A petición expresa de este Tribunal, la TGSS ha justificado el cumplimiento total del contrato, si bien no en la fecha en que se produjo la recepción de conformidad.

— En el contrato para la «edición, suministro y distribución de los modelos TA 2/S y TA 2/R con destino a la TGSS», adjudicado en 676,1 miles de euros, se imponen penalizaciones por demoras del contratista en la ejecución del contrato, ascendiendo a un importe de 6.626 euros. Sin embargo, en el pliego de cláusulas

administrativas particulares únicamente se contempla la penalización por demora en el cumplimiento de plazos parciales: cuando se pueda presumir razonablemente el incumplimiento del plazo total, circunstancia que no se motiva en el expediente de penalización.

#### IV.2.1.7.4 Contratos privados de la TGSS

La TGSS ha remitido para su fiscalización 64 contratos privados celebrados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por un importe total de 136.661,8 miles de euros, lo que representa el 91,5 % del importe de los contratos de esta naturaleza remitidos para su fiscalización por el conjunto de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social. Estas cifras reflejan elevados importes con respecto a otras entidades debido a la política de enajenaciones y adquisiciones de inmuebles practicada por la TGSS como titular del patrimonio único de la Seguridad Social, de acuerdo con los artículos 81 y concordantes del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

De estos 64 contratos, 32 han sido de adquisición de inmuebles, por un importe total de 76.614,8 miles de euros. En 14 ocasiones la adquisición se realizó de forma directa y en 18 tuvo lugar mediante concurso público y su objeto fue en todos los casos la adquisición de locales, solares y plazas de aparcamiento para distintas sedes de la TGSS.

De los 2 expedientes de arrendamiento remitidos, uno, consistente en el arrendamiento de 60 plazas de

aparcamiento para la Gerencia de Informática de la Seguridad Social en Madrid, resultó desierto, y el otro, consistió en la rescisión de un contrato de arrendamiento de un local en Zaragoza, que había sido suscrito en el año 1975.

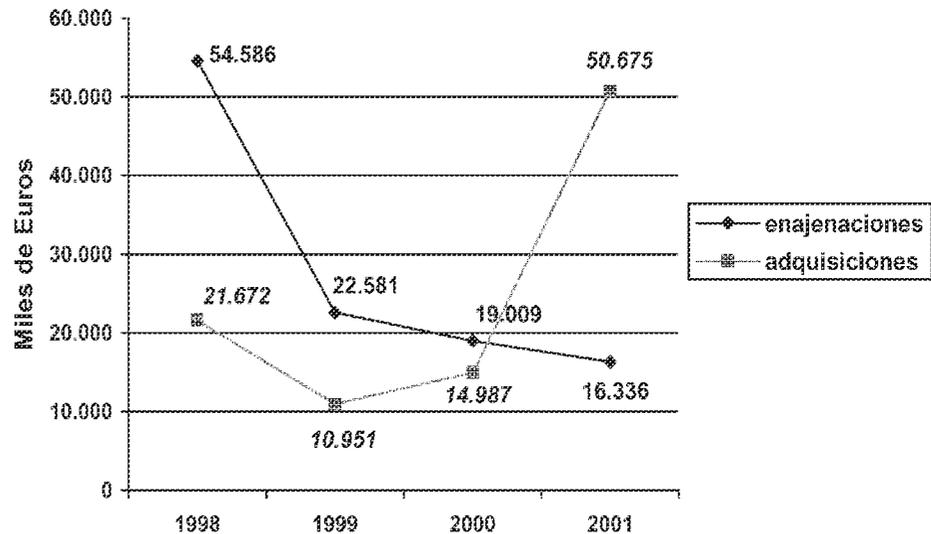
A su vez, 2 han sido contratos de seguro para la cobertura de los riesgos de accidentes para el personal adscrito a la TGSS y se ha producido 1 permuta de inmuebles entre la TGSS y la Gerencia de Infraestructuras de la Seguridad del Estado.

Por otra parte, la TGSS remitió al Tribunal de Cuentas 27 expedientes de enajenación de inmuebles, por un importe total de 57.926,8 miles de euros. La subasta se empleó como forma de adjudicación en 21 ocasiones, en 1 ocasión la adjudicación se efectuó mediante concurso público y en las 8 restantes se utilizó la contratación directa.

Del examen de estos contratos cabe destacar las siguientes incidencias:

— Durante el período fiscalizado se ha producido un cambio en el criterio de la TGSS en relación con la enajenación y la adquisición de bienes inmuebles. Mientras en el período 1996-1998 las enajenaciones fueron muy superiores a las adquisiciones, en el período 1999-2001 se ha invertido esta tendencia superando las adquisiciones a las enajenaciones en una tendencia muy nítidamente marcada. Así lo refleja el siguiente gráfico, en el que han sido incluidos los datos relativos a 1998 para apreciar mejor la referida tendencia.

Evolución de las adquisiciones y enajenaciones de inmuebles efectuadas por la TGSS en el período 1998/2001



--- En las adquisiciones de inmuebles, aunque el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre patrimonio de la Seguridad Social no exige la constitución de garantías provisionales a quienes participan en los procedimientos de adquisición de bienes inmuebles para la Seguridad Social, la TGSS debería considerar la conveniencia de su establecimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35 del TRLCAP, que prevé su utilización potestativa, para garantizar con ello la seriedad de las ofertas y su mantenimiento hasta el momento de su formalización, dificultando así la retirada de ofertas o la negativa a formalizar la compraventa, como ha sucedido en alguno de los contratos analizados en la presente Fiscalización.

Así sucedió, en efecto, en el contrato para la «adquisición de local en la calle Pedro Diez 19, de Madrid para la Administración de la zona de Carabanchel (Madrid) de la TGSS», adquirido mediante concurso por 1.682,8 miles de euros, cuyo adjudicatario se comprometió al mantenimiento de su oferta durante dos meses a partir de la fecha de su presentación. Transcurrido dicho plazo el día 29 de diciembre de 1999 sin que se le hubiera notificado la adjudicación definitiva (que se produjo ese mismo día y notificada con registro de salida del día 4 de enero de 2000), el adjudicatario el día 5 de enero de 2000 retiró la oferta. Sin embargo, el día 7 de marzo el mismo adjudicatario acepta la adjudicación invalidando por ello cualquier comunicación anterior y finalmente el contrato se formaliza el día 28-09-2000, habiendo transcurrido con exceso de 6 meses el plazo de 90 días desde la adjudicación que preveía el pliego de cláusulas para formalizar el contrato. Debe añadirse que puesto que el pliego de cláusulas no estableció el plazo mínimo de mantenimiento de las ofertas, debería haberse aplicado el plazo general de 3 meses de la LCAP. Sin embargo, la TGSS debería establecer expresamente en los pliegos el plazo mínimo citado, pues la redacción del modelo oficial de oferta, en el que uno de los apartados está expresamente destinado a que los licitadores consignen dicho plazo, se presta a confusión.

Así mismo, en el contrato para la «adquisición de local en Mataró (Barcelona) para instalación de una Administración de la TGSS», adjudicado mediante concurso en 1.911,2 miles de euros, el adjudicatario se negó a formalizar el contrato alegando un error en la oferta, por lo que la TGSS tuvo que recurrir, con los consiguientes gastos y demoras, a la adquisición directa de otro local.

--- En las enajenaciones de inmuebles, la TGSS no ha seguido un criterio uniforme en la tramitación de los distintos procedimientos, constando en algunos expedientes y faltando en otros, el certificado de ofertas recibidas, la propuesta de adjudicación de la subasta por la Mesa de contratación y la publicación en el B.O.E. de la resolución de adjudicación. El citado Real Decreto 1221/1992, sobre patrimonio de la Seguridad Social, aplicable a estos procedimientos con arreglo al

artículo 9.1 de la LCAP y del TRLCAP, no contempla expresamente estos trámites procedimentales que, en cambio, sí están previstos en las citadas Leyes. No obstante, toda vez que la TGSS los cumple en determinadas ocasiones, este Tribunal considera conveniente su extensión a todos los casos, especialmente el trámite de publicación en el B.O.E. de la adjudicación en virtud de la aplicación supletoria de la LCAP, para favorecer con ello la igualdad de trato a todos los interesados, muy particularmente entre los inquilinos de viviendas arrendadas, así como para dotar de la máxima transparencia al procedimiento.

--- En los contratos de enajenación de inmuebles analizados, la TGSS, que era la propietaria única de dichos inmuebles, todos ellos de viviendas en su mayor parte arrendadas, ha seguido el criterio, ya utilizado en ejercicios anteriores, de enajenar en bloque los edificios, en contraposición al criterio utilizado más frecuentemente en ejercicios anteriores de enajenar una por una las viviendas facilitando así su adquisición por parte de los diferentes inquilinos. Este sistema de enajenación en bloque de los edificios, que se motiva en la previa inexistencia de división horizontal del inmueble, ya fue criticado por este Tribunal en anteriores Informes por considerar que no se justifica suficientemente las razones del empleo de esta forma de enajenación, toda vez que: a) según se desprende de los expedientes y desde un punto de vista estrictamente económico, la venta del inmueble en su integridad lleva aparejado un precio de venta por metro cuadrado inferior al que podría obtenerse mediante la venta separada de cada una de las viviendas que lo integran, y b) desde el punto de vista del interés social, es éste un sistema que impide o dificulta enormemente la adquisición de las viviendas por los inquilinos, privándoles con ello de los derechos de adquisición preferente (derechos de tanteo y de retracto) establecidos en el artículo 6 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, al tiempo que favorece su adquisición por sociedades, entidades financieras o grupos inmobiliarios que pueden afrontar más fácilmente la adquisición de todo un inmueble en su conjunto, como ha sucedido en varios de los inmuebles enajenados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001.

--- En las 4 enajenaciones examinadas, las tasaciones fueron efectuadas por la sociedad estatal SEGIPSA según el método de capitalización de rentas esperadas, de acuerdo con el pliego de prescripciones técnicas para la tasación de inmuebles redactado por la Oficina Técnica de la Subdirección General Patrimonio, Inversiones y Obras de la Tesorería General de la Seguridad Social con fecha 28 de abril de 1997. De este modo, el valor de tasación del edificio es el resultado de sumar los valores individuales obtenidos según el citado método, completado con el criterio de que para viviendas desocupadas o para viviendas con «rentas actuales iguales a las de mercado, el valor de tasación resultante no será inferior al valor en venta de mercado y, para las menos onerosas, los valores mínimos de tasación indi-

vidualizada no serán inferiores al 40 % del valor de mercado». La tasación así obtenida debería ser luego corregida mediante la aplicación de un factor por la venta global del inmueble, con reducción de la tasación global (lo que confirma que el precio resulta inferior en las ventas en bloque de edificios). Pese a ello, en la tasación de estos edificios, los valores en renta de las viviendas arrendadas se aplicó directamente, sin respetar la valoración mínima establecida en el 40 % del precio de mercado, incluso en casos en que el valor de renta era inferior al 10 % del valor de mercado, incumpliendo con ello las prescripciones técnicas a las que debería ajustarse la tasación, dando como resultado un tipo mínimo de subasta inferior al que correspondería.

El inmueble sito en la calle Rodríguez San Pedro n.º 70 de Madrid fue adjudicado en 3.071,1 miles de euros, a una comunidad de bienes constituida por todos los inquilinos.

La finca urbana sita en la calle Gaztambide n.º 17 de Madrid fue adjudicada en 3.798,4 miles de euros, con un incremento del tipo de licitación del 45 %. A la subasta concurren los inquilinos de la finca divididos en dos comunidades de bienes integradas también cada una de ellas por sendas empresas inmobiliarias, recayendo la adjudicación finalmente en una de esas comunidades, por lo que los inquilinos participantes en la otra comunidad se vieron privados de la adquisición de sus respectivas viviendas, con la particularidad de que al haber establecido los integrantes de la comunidad ganadora de la subasta un reparto interno del precio del remate en función de la superficie de cada vivienda, no fueron los inquilinos sino las empresas inmobiliarias las que resultaron beneficiadas de la incorrecta tasación de las viviendas. Cabe añadir que en el acto de la subasta se hizo constar la existencia de un litigio sobre el derecho de los ocupantes de una de las viviendas, lo que en aplicación del artículo 65 de la Ley de Patrimonio del Estado, en su redacción anterior a la atribuida por la Ley 14/2000, debería haber suspendido el proceso de enajenación, cosa que no llegó a producirse.

El inmueble sito en la calle Hilarión Eslava n.º 6 de Madrid fue adjudicado en 3.401,7 miles de euros, a una empresa inmobiliaria en subasta a la que también concurren, sin éxito, una comunidad de bienes formada por todos los inquilinos.

A su vez, el inmueble sito en la calle Hilarión Eslava n.º 4 de Madrid fue adjudicado en 3.185,3 miles de euros, también a una empresa inmobiliaria, habiendo concurrido a la subasta, entre otros licitadores, una comunidad de bienes formada por todos los inquilinos.

La TGSS debe, en consecuencia, homogeneizar y dotar de transparencia su actuación en materia de enajenación de este tipo de inmuebles, estableciendo de forma previa los criterios de general aplicación a la enajenación de las viviendas arrendadas, de forma que resulten conocidos por los interesados tanto los criterios de enajenación como la planificación de las enaje-

naciones futuras, evitando con ello los tratamientos diferentes ante situaciones de hecho similares, con el fin de obtener el precio justo que corresponda por cada inmueble, pero también ponderando los legítimos intereses de los inquilinos, evitando situaciones de desigualdad y reduciendo al máximo los límites de la discrecionalidad en este campo, cuya extralimitación incurriría en arbitrariedad.

--- Mención especial merece la enajenación por la TGSS, mediante escritura pública otorgada el 8 de julio de 1999 y por un importe de 693,3 miles de euros, a favor de la Generalidad de Cataluña de una superficie de 90.334,4 metros cuadrados que formaban parte de la finca conocida como «Vulpalleres», en la que se ubica el Centro Mutual de rehabilitación de San Cugat del Vallés, un Centro Mancomunado de Mutuas de los previstos en el artículo 12 del Real Decreto 1993/1995. Esta enajenación se realizó conforme al denominado Protocolo de Compromisos Previos firmado el 27 de noviembre de 1987 entre la TGSS y la Generalidad de Cataluña, en el que ambas entidades se comprometían a llevar a cabo la venta y se establecía el precio por el que debía hacerse efectiva.

Ahora bien, este Protocolo de Compromisos Previos firmado en 1987, no constituía entonces ni constituye hoy un documento válido de compraventa, por lo que lógicamente no puede considerarse que la finca estuviese ya vendida en tal momento, sino que únicamente existía un compromiso de carácter obligacional para la TGSS de llevarla a efecto en los términos pactados. De igual modo, debe señalarse que inmediatamente a partir de la citada firma de Protocolo y en virtud de lo señalado en su cláusula 5ª, la Generalidad de Cataluña procedió a la ocupación de la finca y a su adaptación a sus necesidades e intereses como parte compradora, y ello sin abonarse entonces (y hasta 12 años después) cantidad alguna como contraprestación por la enajenación, según ha quedado señalado.

La diferencia entre el valor que la finca vendida tenía en el año 1987 cuando se firmó el Protocolo con el compromiso de hacer efectiva la venta tan pronto como la TGSS pudiese acreditar registralmente su condición de titular, lo que no ha ocurrido hasta 12 años después, en el año 1999, y el valor que dicha finca pudiera tener en dicho año 1999, en el momento de producirse realmente la enajenación, mediante la elevación a escritura pública y el cobro del precio por parte de la TGSS, parece resultar evidente a juicio de este Tribunal. Partiendo de la presunción de que el precio fijado en el año 1987 era correcto y ajustado al valor de mercado de la finca, 12 años después ese mismo importe cabría calificarlo al menos como insuficiente, para una eventual adquisición de dicha finca.

La realización con carácter previo a la venta de una tasación pericial de la finca hubiese debido permitir a la TGSS acreditar que dicha venta tuvo lugar en el año 1999 a un precio igual o superior al de su valor de mercado, conforme exigen conjuntamente los aparta-

dos 2 y 3 del artículo 15 del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre patrimonio de la Seguridad Social. Sin embargo, dicha tasación no fue realizada ni aportada al expediente de la enajenación, lo que fue puesto de manifiesto a su vez por la Intervención General de la Seguridad Social en su informe preceptivo sobre la venta, emitido el 25 de enero de 1996 (3 años antes de cerrarse la operación), donde se señala que «(...) tampoco se acompaña la tasación pericial del inmueble exigida en el artículo 15.2 del mismo Real Decreto (1221/1992)», así como que «(...) en cuanto al precio de venta, esta Intervención General no puede pronunciarse ya que desconoce si el mismo es igual o superior al precio de la tasación del bien, tal y como indica en su último párrafo el citado artículo 15.3» del mismo Real Decreto. Se pone de así de manifiesto el alcance de lo aquí señalado en el sentido de que la no realización de la tasación obligatoria de la finca pudo deberse a que, de haberse realizado, contribuiría a evidenciar la gran diferencia económica existente entre la cantidad obtenida por la venta en el año 1999 y el verdadero precio de mercado de la finca en ese momento.

Los 12 años transcurridos entre la firma del Protocolo de Compromisos Previos y la elevación a escritura pública de la venta se debieron principalmente a la imposibilidad experimentada durante todo ese tiempo por la TGSS para conseguir registrar a su nombre la finca a enajenar, que si bien fue adquirida en su momento con fondos públicos de la titularidad de la propia TGSS, había sido improcedentemente registrada a nombre de las diferentes Mutuas participantes en el centro Mancomunado que había de ubicarse en la finca. Así pues, el retraso de la TGSS en registrar la finca a su nombre es achacable tanto a la dejación de sus funciones de la propia TGSS y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ya puesta de manifiesto en anteriores Informes de este Tribunal de Cuentas, pues no obligó oportunamente a las Mutuas titulares registrales a transmitirle dicha titularidad, como a la también resistencia de dichas Mutuas a perder su irregular titularidad registral.

Por ello, el Tribunal de Cuentas considera que la TGSS debió sin duda proceder a hacer efectiva la venta a la que se había comprometido en el año 1987, pero negociando al mismo tiempo que tuviese lugar una actualización del precio inicialmente fijado, en atención, si ello fuese necesario, a una posible aplicación al caso de la conocida cláusula «rebus sic stantibus» que permite o habilita en determinados supuestos para separarse de lo acordado basándose en que se ha producido una alteración sustancial de las circunstancias concurrentes en el momento de la firma del acuerdo, alteración que rompe el equilibrio de las prestaciones, fundamental en todo contrato. En el caso de no haber obtenido de la Generalidad de Cataluña la conformidad

para dicha actualización del precio, la TGSS debió posiblemente negarse a llevar a cabo la venta mediante su elevación a escritura pública, pudiendo llegar incluso a discutir judicialmente, si así fuese preciso, sobre la obligatoriedad de cumplir el Protocolo de Compromisos Previos en los perjudiciales términos económicos inicialmente pactados. Todo ello, por las singulares circunstancias de tratarse de un recurso postrero a la vía judicial, ante la absoluta imposibilidad de una renegociación del precio inicial, de la existencia de una reiterada y profusa Jurisprudencia que consagra en nuestro derecho la eventual admisibilidad (siempre que concurren determinados requisitos), de la citada cláusula «rebus sic stantibus», y, por último, de su posible aplicación a la venta realizada por la TGSS. Cualquier otra solución, como la finalmente adoptada por la TGSS, daba lugar a un posible enriquecimiento injusto por parte de la Generalidad de Cataluña y podía ocasionar un correlativo menoscabo en los intereses económicos de la Seguridad Social representados por la citada Tesorería General.

Por último, en la misma escritura pública de compraventa de 8 de julio de 1999, la TGSS acordó igualmente que el precio obtenido por la enajenación se integrase en el presupuesto de ingresos del Centro Mutual de Rehabilitación. Debe recordarse que según el «Informe de Fiscalización Especial sobre los Centros Mancomunados de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social», aprobado por el Pleno de este Tribunal en su sesión de 28 de junio de 2000, en dicho Centro Mutual de Rehabilitación no se realizaba ninguna de las actividades para las que había sido creado, dedicando básicamente todos sus recursos a prestar servicio a una entidad deportiva, el Centro de Alto Rendimiento Deportivo, instalado actualmente y desde las fechas inmediatamente posteriores a la firma del Protocolo de Compromisos Previos, en la finca cuya enajenación es objeto de análisis. Por ello, la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas aprobó el 25 de junio de 2002 una Resolución por la que solicitaba del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales «la disolución y liquidación del Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentes de Trabajo de Sant Cugat del Vallés».

#### IV.2.1.8 La intervención general de la Seguridad Social y la contratación

La IGSS ha remitido al Tribunal de Cuentas para su fiscalización 9 expedientes de contratación correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe global de 3.086 miles de euros, conforme se detalla en el Cuadro núm. 16, lo que representa menos del 1 % del importe de los contratos remitidos por las entidades de la Seguridad Social.

CUADRO NÚM. 16

#### IGSS

Contratos recibidos y analizados, ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en miles de euros)

NATURALEZA CONTRATO	FORMA ADJUDICACIÓN	Nº	%	IMPORTE	%
CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS	Concurso	6	86	2.501	92
	Proc.negociado	1	14	232	8
TOTAL CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y SERVICIOS		7	78	2.733	89
SUMINISTROS	Concurso	-	-	-	-
	Proc.negociado	2	100	353	100
TOTAL SUMINISTROS		2	22	353	11
TOTAL		9	100	3.086	100

Los contratos de consultoría y de asistencia y servicios constituyen en importe el 89 % del total contratado, constituyendo la modalidad contractual característica de la IGSS, mediante la cual ha contratado con firmas auditoras el servicio de colaboración para la realización de auditorías en el sector de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y en el sector hospitalario dependiente hasta el 31 de diciembre de 2002 del antiguo INSALUD (actual INGESA).

La IGSS ha sido, junto con el ISM, la entidad de la Seguridad Social con menor volumen de contratación, tanto en lo que se refiere al número de expedientes tramitados como a su importe, lo que tiene explicación en su ámbito de gestión más reducido.

Se ha analizado la totalidad de los contratos recibidos de la IGSS que figuran reseñados en el anterior Cuadro núm. 16.

Como ya se ha indicado en el epígrafe IV.2.1.1.1 del presente Informe, el artículo 70 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social atribuyó a partir del 1 de enero de 1998 —fecha de su entrada en vigor— competencias al Interventor General de la Seguridad Social para la celebración de contratos, confiriéndole la condición de órgano de contratación. El mismo precepto le atribuyó también las correspondientes competencias para la disposición de gastos y el reconocimiento de obligaciones, así como para la administración y gestión de los créditos comprendidos en una nueva Sección presupuestaria independiente dedicada al «Presupuesto de la Intervención General de la Seguridad Social», dentro de los Presupuestos de la Seguridad Social.

A pesar del contenido y alcance de estas previsiones legales, la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) no celebró ningún contrato en el ejercicio 1998, siendo la TGSS quien celebró en ese ejercicio los contratos cuya ejecución correspondía al ámbito compe-

tencial de la IGSS<sup>37</sup>. El presente informe de Fiscalización aborda por tanto, por vez primera, el análisis de la contratación celebrada por la IGSS con arreglo a las atribuciones que le confirió el citado artículo 70 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

#### IV.2.1.8.1 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios de la IGSS

La IGSS ha remitido a este Tribunal 7 contratos de consultoría y asistencia y de servicios correspondientes a los años 1999, 2000 y 2001, por importe de 2.733,3 miles de euros, lo que representa menos del 1 % del importe total de los contratos de esta naturaleza remitidos por las entidades de la Seguridad Social para su fiscalización. Como ya se ha dicho, el objeto de los contratos ha sido el servicio de colaboración para la realización de auditorías en el sector de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y en el sector hospitalario dependiente hasta el 31 de diciembre de 2002 del INSALUD.

El concurso fue empleado como forma de adjudicación en 6 ocasiones, por importe de 2.501,4 miles de euros, lo que supone el 92 % del total contratado y en 1 ocasión se siguió el procedimiento negociado por importe de 231,8 miles, es decir un 8 % del total contratado.

En relación con estos contratos cabe destacar lo siguiente:

— En el expediente de contratación cuyo objeto fue «el servicio de colaboración para la realización de auditorías por la IGSS en el sector de instituciones hos-

<sup>37</sup> Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto y criticada en el Informe Anual relativo a la gestión económico-financiera del sector público estatal correspondiente al ejercicio 1998, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 1 de febrero de 2001.

pitalarias dependientes del INSALUD», adjudicado, en diversos lotes, mediante concurso en un importe de 297 miles de euros, la IGSS debió recabar la autorización ministerial para contratar, necesaria en los contratos cuyo objeto sea la realización de auditorías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley General de Sanidad y en la disposición adicional 1ª del Real Decreto 706/1997, de 16 mayo, por el que se regula el régimen de control interno en el ámbito de la Seguridad Social. Sin embargo, por un error padecido en la redacción de la propuesta de autorización, la correspondiente Orden Ministerial Comunicada, aún refiriéndose en su Exposición de Motivos (sin carácter normativo) a la necesidad de contratar la realización de estas auditorías concretas, concedió la necesaria autorización exclusivamente para la contratación de las auditorías previstas en el ámbito de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, por lo que, en definitiva, la contratación de las auditorías en el sector de las instituciones hospitalarias entonces dependientes del INSALUD se llevó a efecto sin la preceptiva autorización ministerial.

— En el expediente al que se hace referencia en el apartado anterior quedaron sin adjudicar 5 lotes, correspondientes a otros tantos Hospitales. La IGSS no realizó procedimientos negociados sin publicidad para contratar los lotes no adjudicados por considerar, en una interpretación en exceso literal y restrictiva, que no se cumplían los requisitos del artículo 210, letra a), de la LCAP, con el resultado de que en los Hospitales en los que no se pudo realizar la auditoría se incumplió el artículo 31 del citado Real Decreto 706/1997. En el ejercicio 2001 se efectuaron controles en 3 de los 5 Hospitales cuya auditoría había quedado desierta, pero no en los otros 2 cuya gestión correspondiente a los ejercicios 1999 y 2000 no fue debidamente sometida a control interno.

— En el único contrato que la IGSS adjudicó, en un importe de 231,8 miles de euros, por procedimiento negociado, la utilización de este procedimiento se justificó en el supuesto de imperiosa urgencia previsto en el artículo 211, letra c), de la LCAP, derivado todo ello de la insuficiencia de personal y de la falta de cobertura de numerosas plazas vacantes en un concurso de personal resuelto en fechas inmediatamente anteriores y de la necesidad de remitir los correspondientes informes de auditoría a la IGAE antes del 31 de julio, tal y como prevé el artículo 130 del TRLGP. La IGSS invitó a participar en el procedimiento negociado a 10 firmas de auditoría que habían participado en el último concurso.

— Otros 2 expedientes de contratación adjudicados mediante concurso en el año 2001 fueron declarados por la IGSS de tramitación urgente, conforme a lo previsto en el artículo 71 del TRLCAP, urgencia motivada en la perentoriedad de los plazos para la realización de las auditorías. Sin embargo, lo cierto es que la autorización ministerial para recabar la colaboración de empre-

sas privadas de auditoría fue concedida en la fecha 17 de noviembre de 2000 y que el Plan de Auditorías de la IGSS fue elaborado antes de finalizar el año 2000, y por otra parte los plazos límite para la remisión de las auditorías a la IGAE constan establecidos legalmente, por lo que estos contratos debieron planificarse con antelación suficiente para permitir llevar a cabo su tramitación ordinaria, en lugar de recurrir a la tramitación urgente, de naturaleza excepcional.

— En el expediente de contratación para el «servicio de colaboración para la realización de auditorías en el sector de instituciones hospitalarias dependientes del INSALUD», adjudicado en el ejercicio 2001 mediante concurso, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP) exigen conjuntamente la presentación con la proposición económica de un estudio sobre la «Metodología a seguir en el análisis del presupuesto en las auditorías de instituciones hospitalarias dependientes del Instituto Nacional de la Salud», estudio que, según el citado PPTP, es parte integrante del objeto del contrato y que, según el PCAP, se configura como uno de los criterios objetivos de la adjudicación. En 2 de los lotes del contrato la Mesa de Contratación eleva propuesta de adjudicación en favor de una empresa que no había presentado dicho estudio, asignando a la citada empresa una valoración consiguiente de 0 puntos en este criterio, constando el voto particular contrario a la citada propuesta de la representante de la Intervención Delegada de la TGSS, que consideró que con todo ello quedaría incumplido o, al menos, modificado el objeto del contrato. Lo anterior pone de manifiesto, a juicio de este Tribunal, una defectuosa redacción del PCAP y de PPTP por parte de la IGSS, con efectos contrarios al principio de transparencia, pues no cabe configurar la exigencia del citado estudio como una prestación objeto del contrato y, al mismo tiempo, como un criterio objetivo de adjudicación, que por su propia naturaleza es de consideración previa a la propia existencia del contrato. Más razonable sería que la citada metodología, cuya valoración siempre tendrá un importante factor de discrecionalidad, fuera definida por la propia IGSS e incorporada a las prescripciones técnicas del contrato para su necesario cumplimiento por los adjudicatarios al igual que ocurre con las Normas de Auditoría del Sector público.

— En 3 expedientes adjudicados mediante concurso, el sistema establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares para la valoración del precio como criterio objetivo de valoración se efectúa en función de su mayor o menor aproximación, por tramos, a la media aritmética de las bajas, lo que resulta, a juicio de este Tribunal, contrario a los principios de eficiencia y economía, al tiempo que contrasta con el criterio establecido en otro de los contratos celebrados en el año 2000, en el que se establece una puntuación inversamente proporcional al precio. Así, algún lote se adjudica a una determinada empresa, existiendo otras

ofertas con igual o mayor puntuación en los restantes criterios y de precio más económico. Cabe poner como ejemplo el contrato citado en el apartado anterior, donde en uno de los lotes concurren solo dos licitadores cuyas bajas sobre el presupuesto son, respectivamente, del 16,1 % y del 30 % y al no asignarse puntuación por el criterio de precio a ninguna de ellas puesto que ambas se separaban en la misma medida de la media, el lote se adjudica a la más cara «por tener una puntuación ligeramente superior en otros criterios».

#### IV.2.1.8.2 Contratos de suministro de la IGSS

La IGSS ha remitido a este Tribunal únicamente 2 contratos de suministro correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por importe de 353 miles de euros, lo que representa menos del 1 % del importe total de los contratos de esta naturaleza remitidos por las entidades de la Seguridad Social para su fiscalización. El objeto de los contratos ha sido el suministro de ordenadores y de una fotocopiadora. De ellos cabe destacar lo siguiente:

— El contrato de «Suministro de 134 ordenadores para unidades de control financiero permanente e intervenciones delegadas del Instituto Nacional de Salud» fue adjudicado el 5 de noviembre de 1999 por importe de 182,4 miles de euros, mediante procedimiento negociado a través de la Dirección General de Patrimonio del Estado, al tratarse de material homologado. En este sentido, el precepto invocado en el expediente ha sido el 183. g) de la LCAP (actual 182. g) del TRLCAP), que regula la adquisición de «bienes cuya uniformidad haya sido declarada necesaria para su utilización común por la Administración», cuando en realidad el precepto que debió invocarse es el artículo 184 de la LCAP (actual artículo 183 del TRLCAP) que regula la adquisición centralizada de bienes.

En este contrato se ha observado una práctica irregular consistente en imputar al presupuesto del ejercicio corriente un suministro que no se va a realizar hasta el ejercicio siguiente. Así, la IGSS formalizó el 30 de diciembre de 1999 el acta de recepción de los ordenadores en los almacenes de la empresa adjudicataria, comprobando que el material almacenado se correspondía con la petición de bienes de adquisición centralizada y haciendo constar que no se tramitarían las correspondientes facturas hasta que el material no estuviera en su destino, instalado y en perfecto funcionamiento. En la misma fecha, el 30 de diciembre de 1999, fue emitida la factura por el importe total del suministro y un día después, el 31 de diciembre de 1999, fue validado el documento contable «O» por el importe total facturado y con cargo al presupuesto del año 1999. Sin embargo, la autorización del documento fue firmada el 31 de diciembre de 2000 siendo el trámite «intervenido y conforme» de fecha 28 de enero de 2001, lo cual pone de manifiesto una evidente incoherencia en

la secuencia temporal en que fueron realizados todos estos trámites.

— Pues bien, a pesar de haberse recepcionado el anterior suministro el 30 de diciembre de 1999, acto formal y positivo de recepción o conformidad que debiera constituir la constatación del cumplimiento por el contratista de la totalidad del objeto del contrato y fecha de inicio del cómputo del plazo de garantía, como establece el artículo 111 de la LCAP, lo cierto es que la entrega efectiva e instalación de los ordenadores adquiridos se produce a lo largo del año 2000 y no es sino hasta casi un año después, el 4 de diciembre de 2000, cuando fue expedido finalmente el certificado de correcta instalación de los equipos, produciéndose el pago, según certificación de la TGSS, el 24 de enero de 2001. El contrato de «Suministro de una fotocopiadora Docutech 135 para el centro directivo de la Intervención General de la Seguridad Social» fue adjudicado el 5 de noviembre de 1999 por 170,6 miles de euros, mediante procedimiento negociado. También en este caso la IGSS invocó el artículo 183. g) de la LCAP, cuando debió invocar el artículo 184.

Como en el contrato descrito en el párrafo anterior, nuevamente la validación de los documentos contables «AD» y «O» se produjo a finales del ejercicio presupuestario, concretamente el 31 de diciembre de 1999. La factura ya había sido emitida el 30 de diciembre de 1999 y el 24 de enero de 2000 fue formalizada el acta de recepción. A la recepción del material adquirido no asistió la persona designada por la IGSS al efecto, sin que en el acta se haga mención a este hecho. Sin embargo, no es hasta 7 meses después, el 10 de julio de 2000, cuando fue certificada la conformidad con la correcta recepción e instalación del suministro, validándose el 26 de julio de 2000 el documento contable «K».

Debe señalarse además que inicialmente el expediente fue tramitado por un importe total de 224,9 miles de euros, incluyendo un equipo principal por importe de 170,6 miles de euros, y un generador de cuadernos y un insertador de cubiertas por el resto del importe. Una vez efectuado el pedido al adjudicatario, la IGSS comprobó que el material adquirido no cabía en el lugar destinado al efecto, por lo que fue tramitado un expediente de modificación del contrato con objeto de excluir de éste el generador de cuadernos y el insertador de cubiertas, lo que revela una manifiesta falta de previsión por parte de la IGSS a la hora de efectuar esta adquisición.

#### IV.2.2 Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y la contratación

##### IV.2.2.1 Consideraciones generales

Las Mutuas son entidades de base asociativa que colaboran con la Seguridad Social gestionando, con cargo a fondos públicos, las prestaciones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la

prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, todo ello tal y como establecen tanto el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, como el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.

Los artículos 17, 68 y 80.1 del TRLGSS establecen que los ingresos de las Mutuas obtenidos como consecuencia de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social tienen la condición de cuotas de la Seguridad Social, son fondos públicos, formando por lo tanto parte del patrimonio de la Seguridad Social y estando por ello afectados al cumplimiento de sus fines. En este mismo sentido, cabe recordar que los presupuestos de las Mutuas se integran en los de la Seguridad Social para su ulterior inclusión en los Presupuestos Generales del Estado, al tiempo que sus cuentas forman parte de la Cuenta General del Estado de acuerdo con la Ley General Presupuestaria y sus normas de desarrollo. La naturaleza asociativa de las Mutuas determina, a su vez, que estas entidades no se rijan por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en su actuación contractual, sino que estén sujetas al Derecho privado en materia de contratación, si bien con sujeción a los requisitos y autorizaciones establecidos por su normativa específica, fundamentalmente el citado Real Decreto 1993/1995 y el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.

Dado el carácter mayoritariamente público de los fondos que administran y gestionan estas entidades en su actividad de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, el Tribunal de Cuentas ha entendido conveniente continuar profundizando en el análisis y el conocimiento de la contratación celebrada por las Mutuas, en el bien entendido sentido de que dicha contratación constituye un trascendental instrumento para la ejecución de sus presupuestos, fiscalizable por este Tribunal (artículo 9.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas) y que se encuentra también sujeta a los principios de legalidad, eficiencia y economía comunes a toda la gestión del gasto público, tal y como proclama el artículo 31.2 de nuestra Constitución y exige el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 2/1982.

Con base en estas consideraciones, el Tribunal de Cuentas requirió de las Mutuas la remisión de relaciones certificadas acreditativas tanto de los contratos celebrados en cada uno de los ejercicios 1999, 2000 y 2001, como de los contratos que, habiéndose celebrado en ejercicios anteriores, siguieran vigentes en cada uno de dichos ejercicios. Este requerimiento fue realizado a las 30 Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social que celebraron contratos en el transcurso del periodo fiscalizado. Con efectos de 31 de diciembre de 2001 y por tanto sin afectar al ámbito temporal del presente Informe, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social autorizó por Resolución de 29 de enero de 2002, la fusión

de las Mutuas n.º 263 Madín y n.º 274 Ibermutuamur, motivo por el cual en la fecha en la que se aprueba este Informe únicamente existen y colaboran en la gestión de la Seguridad Social 29 Mutuas.

Debe señalarse igualmente que la especial circunstancia consistente en recoger en el presente Informe de una forma conjunta y agregada el análisis efectuado por el Tribunal de Cuentas de la contratación celebrada por las Mutuas durante cada uno de los 3 ejercicios que forman parte del periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001), determina la existencia de singularidades tanto en la exposición global de los resultados de ese análisis, como en el alcance mismo que, a juicio de este Tribunal, puede atribuirse a dichos resultados.

En concreto, para cada uno de los tres ejercicios fiscalizados se requirió de las Mutuas la remisión de relaciones certificadas comprensivas de las siguientes categorías de contratos:

— Todos los contratos de importe superior a 30.050 euros, en los casos siguientes: contratos de ejecución de obras e instalaciones; contratos de adquisición, compra, arrendamiento financiero o suministro de bienes; contratos de consultoría, asistencia técnica y servicios; y contratos de crédito.

— Los contratos de adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles, con independencia de su cuantía, así como las modificaciones, suspensiones, resoluciones o extinciones de contratos de arrendamientos vigentes, cualquiera que hubiera sido el año de su celebración.

— Los contratos de cesión gratuita de bienes o derechos.

— Los contratos de seguro y reaseguro.

— Los contratos, de cualquier tipo, que hubieran generado ingresos para las Mutuas, con independencia de su cuantía (venta de bienes, prestación de servicios, etc.).

— Los conciertos formalizados con otras Mutuas, con Centros Mancomunados de Mutuas, con las Administraciones Públicas Sanitarias y con otras entidades privadas para hacer efectivas las prestaciones sanitarias y recuperadoras a cargo de las Mutuas.

— Los conciertos formalizados con otras Mutuas y con las Administraciones Públicas Sanitarias para la utilización de las instalaciones y servicios de las Mutuas.

— Cualesquiera contratos, convenios, conciertos, acuerdos, etc., mediante los cuales se hubiera instrumentado la utilización de los medios sanitarios y recuperadores de las Mutuas por personas físicas o jurídicas privadas.

— Los conciertos formalizados por las Mutuas con sus empresarios asociados en el desarrollo de actividades como servicio de prevención ajeno, al amparo de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

— Los contratos, convenios o cualesquiera otros instrumentos jurídicos cuyo objeto hubiera sido dar publicidad a sus actuaciones, cualquiera que fuera el medio de comunicación utilizado.

Además de estas relaciones certificadas de contratos, el Tribunal requirió simultáneamente la remisión, para su análisis específico, de los siguientes tipos de contratos: los de adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles, los contratos de seguro y reaseguro, los conciertos formalizados con terceros cualquiera que hubiera sido su modalidad así como los contratos cuyo objeto hubiese sido dar publicidad a sus actuaciones. El cumplimiento con este requerimiento es objeto de análisis en el epígrafe «II.2. Información general sobre la remisión de la documentación contractual al Tribunal de Cuentas. Seguridad Social», del presente Informe de Fiscalización.

Seguidamente se incluye en apartados sucesivos, en primer lugar, el resultado de un análisis global de la contratación de las Mutuas y, a continuación, de forma pormenorizada se analizan:

— La incidencia de la realización por las Mutuas de reconocimientos médicos dentro de su actividad contractual y de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social, en la posible existencia de una situación de restricción de la libre competencia relacionada con la actividad de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales, puesta de manifiesto por este Tribunal de Cuentas en su Informe Anual sobre la gestión del Sector público estatal correspondiente al ejercicio 1998.

— Los conciertos de asistencia sanitaria y recuperadora celebrados por estas entidades con otras Mutuas, con las Administraciones Públicas Sanitarias o con entidades privadas.

— Los contratos celebrados por las Mutuas para la adquisición y el arrendamiento de bienes inmuebles.

Cabe destacar que estas dos últimas han sido las categorías más importantes en las que se ha manifestado la actividad contractual desarrollada por las Mutuas. Finalmente, debe insistirse en que el análisis realizado ha sido efectuado partiendo de la información y documentación remitida a este Tribunal de Cuentas por las propias Mutuas y que este análisis no se ha llevado a cabo tomando en ningún caso como punto de referencia normativo el TRLCAP, toda vez que como ha quedado señalado las Mutuas no están incluidas en su ámbito de aplicación. En su lugar se han tomado como referencia los citados Reglamentos sobre colaboración de las Mutuas (Real Decreto 1993/1995) y sobre patrimonio de la Seguridad Social (Real Decreto 1221/1992).

#### IV.2.2.2 Análisis global de la contratación de las Mutuas

Los resultados ya obtenidos por el Tribunal de Cuentas del análisis de la contratación celebrada por las Mutuas desde el ejercicio 1995, unido a la singular circunstancia de englobar el presente Informe el análisis de tres ejercicios consecutivos, permiten atribuir a este Informe una

mayor profundidad y consistencia, especialmente en lo relativo a la validez de las conclusiones que aquí se extraen de las pautas contractuales analizadas.

El resumen general comprensivo de la totalidad de la información facilitada por las Mutuas a requerimiento de este Tribunal en relación con su contratación queda sintéticamente reflejado en los cuadros que se incluyen como Anexos IV.2.2-1, IV.2.2-2 y IV.2.2-3, relativos, respectivamente, a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, y que reflejan el contenido de sus relaciones certificadas. Debe precisarse a este respecto que, como en los anteriores Informes Anuales, los importes reflejados en el presente Informe, ya se encuentren referidos a gastos o a ingresos, no se corresponden necesariamente con exactitud al montante global de la contratación realizada por las Mutuas durante el periodo fiscalizado, de acuerdo con los criterios indicados en el apartado anterior, puesto que el presupuesto de numerosos contratos no se determinó de una forma fija, sino que consistió en el establecimiento de una tarifa por cada servicio prestado (como ocurre con los conciertos de asistencia sanitaria o de prevención de riesgos laborales, fundamentalmente aquéllos cuyo objeto fue la realización de actuaciones puntuales), o en la retención de un porcentaje concreto de las cuotas de accidentados de trabajo y enfermedades profesionales satisfechas por las empresas asociadas a cada Mutua (supuesto del reaseguro por exceso de pérdidas).

A entrándonos en el análisis de la información y documentación remitida a este Tribunal de Cuentas por las Mutuas relativa a su contratación durante el periodo fiscalizado, pueden destacarse los siguientes datos:

— Las 30 Mutuas actuantes durante los tres ejercicios incluidos en el periodo fiscalizado han certificado a este Tribunal la celebración de un total de 222.368 contratos de las categorías anteriormente indicadas, con el siguiente desglose por ejercicios: en el ejercicio 1999 han certificado la celebración de 50.253 contratos; en el ejercicio 2000 certifican haber celebrado 82.455 contratos (lo cual supone un incremento del 64,07 %); mientras que, por último, en el ejercicio 2001 han certificado 89.660 contratos (con un incremento mucho menor sobre los de 2000, un 8,74 %). El incremento experimentado anualmente no sólo es apreciable dentro del periodo fiscalizado, sino también y en mucha mayor medida con respecto de la contratación certificada a este mismo Tribunal relativa al inmediatamente anterior ejercicio 1998, toda vez que se ha pasado de los 6.114 contratos certificados a este Tribunal en dicho ejercicio 1998 en las mismas categorías indicadas, a los citados 50.253 contratos del ejercicio 1999, lo que representa un incremento de nada menos que el 722 %.

— El importe global certificado, teniendo en cuenta la salvedad ya mencionada en cuanto a los importes certificados, ha experimentado igualmente un significativo y progresivo incremento, pasando de los 64 millones de euros certificados en el ejercicio 1998 a los 200,8 millo-

nes de euros certificados en el año 1999, primero del período fiscalizado en el presente Informe (lo que supone un incremento ligeramente superior al 200 %), a los 211 millones de euros certificados en el ejercicio 2000 (el incremento es, pues, del 5,1 %) y a los 273,6 millones certificados en el año 2001 (el incremento es bastante más significativo, un 29,66 %). La importancia de estas cifras pone de manifiesto la necesidad de velar, por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por el estricto cumplimiento de la normativa reguladora de las Mutuas en el concreto ámbito de su actividad contractual. Todo ello en el ejercicio de las específicas funciones atribuidas a dicho Ministerio de dirección, control y tutela sobre estas entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social.

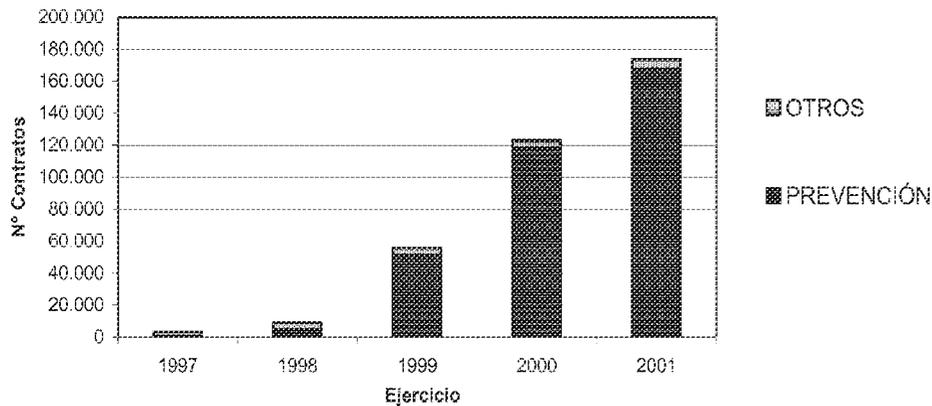
Este significativo y doble incremento producido tanto en el número como en los importes de los contratos certificados cabe atribuirlo, muy principalmente, a los conciertos celebrados por las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales. Así, mientras en 1998 únicamente se certificaron por el conjunto de las Mutuas 5.115 conciertos de este tipo, en el ejercicio 1999 ya se certificaron 48.382 contratos de esta naturaleza (43.267 más, con un incremento del 845 %), mientras que en el año 2000 fueron 81.427 (33.045 más, lo que supone un incremento relativo del 68,3 %), y en 2001 se certificaron 88.425 (con un incremento de sólo el 8,59 %).

La enorme y creciente importancia cuantitativa que la actividad desarrollada por las Mutuas como Servi-

cios de Prevención Ajenos de riesgos laborales supone dentro del conjunto de la actividad contractual de las Mutuas, adquiere todavía mayor relieve si se tiene en cuenta a estos efectos no sólo los contratos celebrados por estas entidades en cada ejercicio, sino también aquellos contratos que, habiendo sido celebrados en ejercicios anteriores, conservan su vigencia durante el período fiscalizado. De este modo, nos encontramos con que, del total de los 9.077 contratos que las Mutuas tenían vigentes en el ejercicio 1998 (celebrados en dicho ejercicio o con vigencia), 5.243 contratos eran ya de prevención de riesgos (lo que representa un 57,8 %); en el ejercicio 1999, primero del período fiscalizado, del total de los 55.890 certificados por las Mutuas como vigentes en este ejercicio, 51.395 correspondían a conciertos de prevención de riesgos laborales (lo que supone casi un 92 %); a su vez en el ejercicio 2000, del total de los 123.220 contratos certificados por las Mutuas, nada menos que 118.511 eran contratos relacionados con la prevención de riesgos laborales (es decir, un 96,2 %); por último, en el ejercicio 2001 las cifras siguen ascendiendo, puesto que del conjunto de los 173.818 contratos certificados por las Mutuas en este ejercicio, 168.008 corresponden a prevención de riesgos laborales (lo que representa un 96,7 %).

Esta evolución, que relaciona de forma ascendente la contratación globalmente celebrada por las Mutuas y su actividad en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Importancia relativa de los conciertos celebrados por las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos en el total de la contratación certificada



Como puede observarse en el cuadro anterior, la actividad contractual desarrollada por las Mutuas a partir y durante el período fiscalizado se concentra mayoritariamente en su actividad como Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales, a través de la

realización de conciertos y demás actividades relacionadas con la prevención de riesgos laborales. Igualmente debe tenerse en cuenta que los datos expuestos incluyen tanto los conciertos celebrados ex novo por las Mutuas con sus empresarios asociados en un deter-

minado ejercicio, en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos, como las acciones o trabajos concretos (como evaluaciones iniciales de riesgos, mediciones, etc.) que en ejecución de dicho concierto se desarrollan en los ejercicios sucesivos y que han sido incluidos por tanto por las propias Mutuas en las relaciones certificadas de contratos remitidas a este Tribunal. Estas últimas cifras no incluyen en cambio ninguna información cuantitativa respecto de la actividad preventiva desarrollada por las Mutuas como parte de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social, con cargo a las cuotas de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales y de acuerdo con el artículo 68 de la L.GSS (colaboración en la que sí se incluye la realización de reconocimientos médicos que es objeto de análisis en el siguiente epígrafe), sino únicamente la información relativa a su actuación como Servicios de Prevención Ajenos.

Por todo ello, a juicio del Tribunal de Cuentas, reviste especial importancia el control y la tutela de la actividad privada y remunerada que las Mutuas desarrollan en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales, al margen de su actividad principal de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, en la medida en que dicha actividad privada debe mantenerse estrictamente diferenciada de la de colaboración en la gestión de la Seguridad Social porque su ejercicio, utilizando para ello los medios humanos y materiales de que disponen por su condición de entidades colaboradoras de la Seguridad Social, no podrá ir nunca en detrimento de dicha colaboración, tal y como expresamente se dispone en su propia normativa reguladora.

En los tres ejercicios fiscalizados es la misma categoría contractual, en concreto el reaseguro obligatorio celebrado por las Mutuas con la Tesorería General de la Seguridad Social, la que tiene un mayor peso en cuanto al importe contratado, el 41,03 % del total en el ejercicio 1999, es decir 82,4 millones de euros, el 45,05 % del total en el 2000, 95 millones de euros y el 37,67 % en el ejercicio 2001, 103 millones de euros.

Llama asimismo la atención el reducido número de contratos para el suministro de bienes por importe superior a 30.050 euros, cuya celebración durante el período fiscalizado ha sido certificada a este Tribunal por parte de las Mutuas. En concreto, sólo han sido certificados un total de 45 contratos para el conjunto de las 30 Mutuas actuantes en dicho período, de los que además 26 contratos corresponden a una única Mutua, la n.º 151 Asepeyo. Esta circunstancia resulta todavía más sorprendente si tiene en cuenta que varias de las Mutuas fiscalizadas disponen de importantes Centros Hospitalarios con las consiguientes necesidades tanto de material inventariable como no inventariable, siendo este el caso de la Mutua n.º 61 Fremat que no ha certificado ningún contrato de suministro por importe superior a 30.050 euros y que cuenta con un Hospital en la localidad de Majadahonda (Madrid) o de la Mutua

n.º 275 Fraternidad-Muprespa con un centro similar en el P.º de La Habana de Madrid, que únicamente ha certificado un contrato de suministro en todo el período fiscalizado<sup>38</sup>.

Por último, debe destacarse que, en términos generales y de acuerdo con la información y documentación certificada por las Mutuas, se aprecia un descenso generalizado en su actividad contractual, si se exceptúa la relacionada con la prevención de riesgos laborales a la que se acaba de hacer referencia. En efecto, del análisis de la información y documentación remitida a este Tribunal se desprende que numerosas categorías de contratos de las habitualmente utilizadas por las Mutuas han experimentado a lo largo del período fiscalizado importantes disminuciones en cuanto al número de expedientes contractuales que han generado. Entre las categorías contractuales que se encuentran en esta situación destacan las siguientes:

- El arrendamiento de inmuebles que ha descendido a lo largo del trienio fiscalizado en el número de contratos celebrados y certificados en cada ejercicio, pasando de 419 contratos en el ejercicio 1999, a 187 en el 2000, y a únicamente 166 en el año 2001. Lo mismo ocurre en cuanto al importe que suponen estos contratos, ya que de suponer 7.130,4 miles de euros en el ejercicio 1999, se pasó a 3.767,1 miles en el 2001, con un mínimo en el año 2000 de 2.961,8 miles.

- Los contratos de arrendamiento financiero o leasing celebrados y certificados disminuyeron también a lo largo del período fiscalizado, puesto que de los 15 contratos celebrados en el ejercicio 1999 se pasó a sólo 5 en el año 2000 y a 6 en el 2001. La reducción en el importe contratado por este concepto fue mucho más significativa todavía, puesto que de los 8.900,2 miles de euros del año 1999 se pasó a los 125,8 miles del ejercicio 2000, que únicamente aumentaron hasta 145,1 miles en el año 2001.

- En cuanto a los conciertos suscritos exclusivamente con otras Mutuas, en el ejercicio 1999, el conjunto de Mutuas certificó haber realizado un total de 29 conciertos de este tipo, con un importe total de 68,8 miles de euros. En cambio, en el año 2000 únicamente se certificó la celebración de un concierto de este tipo,

<sup>38</sup> La existencia de una contratación de suministros de importe significativo dentro del importe global contratado y que las Mutuas no han incluido en la información facilitada al Tribunal de Cuentas, con incumplimiento del deber de colaboración establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha sido corroborado por la Mutua n.º 61 Fremat en tramite de alegaciones, afirmando que, efectivamente, «Es cierto que existen suministros de bienes con precios cerrados para un período, generalmente un año, cuya selección se efectúa, tras la aceptación de la mejor oferta de los distintos proveedores, pero sin que se suscriba contrato. Así ocurre con los suministros de material de oficinas, impresos, periferia informática, empujadores, mobiliario, etc. Es por ello por lo que no se ha certificado al Tribunal de Cuentas la suscripción de ningún contrato de este tipo. En lo sucesivo, siguiendo el criterio del Tribunal de Cuentas, se formalizará contrato con estos suministradores, con lo que, sin duda, se elevará de un modo significativo el importe global de la contratación de esta Mutua». Similar consideración ha realizado la Mutua 275 Fraternidad Muprespa en el tramite de alegaciones.

por un importe de 47.989 euros. En el ejercicio 2001 no se certifica ninguno.

• A su vez los convenios de colaboración celebrados y certificados pasaron de 38 en el ejercicio 1999 a sólo 9 en el 2000, y a 11 en el 2001. En cuanto a su importe, fue de 168,6 miles de euros en el año 1999; de 30,6 miles en el 2000; y de 144,4 miles en el 2001.

• Por último, los contratos de seguro y reaseguro certificados se redujeron en un tercio de 1999 a 2000, pasando de los 342 celebrados en el primer ejercicio fiscalizado a los 232 certificados en el año 2000. En el año 2001 el número de contratos se mantuvo estable ya que la cifra certificada fue de 231 contratos. Ahora bien, en relación con esta concreta categoría contractual debe señalarse asimismo que, según se desprende de la documentación recibida en este Tribunal, no consta que hayan celebrado el concierto de reaseguro obligatorio con la TGSS (al no figurar incluido en sus relaciones certificadas de contratos celebrados ni haber sido tampoco remitido materialmente), bien sea en todos o en alguno de los ejercicios fiscalizados, las Mutuas n.º 7 Montañesa, n.º 21 Navarra, n.º 263 Madín (actualmente Mutua n.º 274 Ibermutuamur), n.º 272 Mac. Debe recordarse que de acuerdo con el artículo 63.2 del Reglamento que regula su colaboración en la gestión de la Seguridad Social, las Mutuas deben reasegurar obligatoriamente en la TGSS el 30 por 100 de las prestaciones de carácter periódico derivadas de los riesgos de invalidez, muerte y supervivencia que asumen respecto de sus trabajadores protegidos.

Por el contrario, como categorías que han incrementado su importancia cuantitativa pueden citarse las de adquisición de bienes inmuebles, pasando de los 15 contratos celebrados en el año 1999 a los 22 del ejercicio 2000, y a los 27 celebrados en el año 2001. El importe certificado, por el contrario, descendió de 8.136,4 miles de euros en el ejercicio 1999 a 6.026 miles en el 2000, para pasar a casi triplicarse en el año 2001, ya que ascendió a 17.628,3 miles. De igual modo, el número de contratos de obras e instalaciones certificados creció suavemente durante los tres ejercicios fiscalizados, ya que pasó de los 46 celebrados en el año 1999, a los 55 del ejercicio 2000 y a los 68 celebrados en el 2001. Su importe, por el contrario, experimentó un fuerte incremento del ejercicio 1999 al 2000, periodo en que se pasó de 7.360,7 miles de euros a 10.924,8 miles, incremento que todavía fue considerablemente mayor en el año 2001, al haber contratado las Mutuas por importe de 32.628 miles. Este incremento puede guardar cierta relación con el auge experimentado por la actividad de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos, dada la conveniencia de proporcionar una adecuada ubicación física a sus Servicios y de adaptar o acomodar las instalaciones y medios materiales preexistentes a sus específicas necesidades.

Por último, si atendemos a la contratación certificada por las diferentes Mutuas debe señalarse que en los

tres ejercicios la Mutua n.º 151 Asepeyo, es la que certifica haber celebrado mayor número de contratos y por el mayor importe global: 11.411 contratos (22,7 % del total) en el ejercicio 1999, por un importe de 95.045,9 miles de euros, un 47,33 % del importe global certificado por el conjunto de las Mutuas en dicho ejercicio; 15.393 contratos (18,67 % del total) en el año 2000, por valor de 115.063,2 miles, 54,51 % del total; y 22.043 contratos (24,58 %) en el ejercicio 2001, por valor de 134.935,8 miles, 49,31 % del global. De igual modo, la Mutua n.º 10 Universal-Mugenat es la que ocupa en los tres ejercicios fiscalizados el segundo lugar por número de contratos certificados (9.128 en el año 1999, 12.996 en el 2000, y 13.532 en el 2001), mientras que es la n.º 61 Fremap la que ocupa el segundo lugar por montante económico de su contratación, que ascendió a 30.957,1 miles en el ejercicio 1999, 23.385 miles de euros en el 2000, y 44.134,6 miles en el 2001.

IV.2.2.3 La realización por las mutuas de reconocimientos médicos como parte de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social

#### IV.2.2.3.1 Introducción

El Informe Anual de este Tribunal de Cuentas sobre la gestión del Sector público estatal correspondiente al ejercicio 1998 (aprobado por su Pleno el día 1 de febrero de 2001 y enviado a las Cortes Generales), puso de manifiesto «la existencia de una posible situación de restricción de la libre competencia» de las previstas en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, detectada «con ocasión del análisis de la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como Servicios de Prevención Ajenos». Dicha actuación de las Mutuas se desarrolla al amparo de la favorable normativa reguladora de la prevención de los riesgos laborales y ya fue analizada por el Tribunal de Cuentas en el citado Informe Anual (véase en concreto su apartado II.7.2.3).

Íntimamente relacionada con la situación expuesta en el citado Informe Anual, de posible vulneración o restricción de la libre competencia relacionada con la actuación de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales, se encuentra la cuestión de la realización por las Mutuas de reconocimientos médicos formando parte de su actividad de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, que el Tribunal de Cuentas analiza a continuación dentro de su análisis de la actividad contractual de las Mutuas. No debe olvidarse que la contratación por parte de las Mutuas de los servicios profesionales sanitarios destinados a llevar a cabo la realización anual de estos reconocimientos médicos representa una parte muy sustancial del conjunto de su actividad contractual en los ejercicios fiscalizados, por lo que la consideración jurídica y económica

que deba atribuirse a esta cuestión reviste una especial importancia.

En efecto, desde los primeros trabajos preliminares de preparación del presente Informe de Fiscalización, referido conjuntamente a los ejercicios 1999, 2000 y 2001, hasta la fecha en que ha sido aprobado, el Tribunal de Cuentas ha podido constatar la existencia, y seguir al mismo tiempo la evolución, de una situación que se ha venido produciendo en el ámbito de la colaboración de las Mutuas en la gestión de la Seguridad Social. En concreto, se trata de la realización por las Mutuas de reconocimientos médicos periódicos a los trabajadores de sus empresas asociadas como parte de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social y de la incidencia que dicha realización puede tener en la posible existencia de una situación de restricción de la libre competencia.

Con la realización de estos reconocimientos médicos las empresas cumplen en parte con la obligación impuesta por el Estatuto de los Trabajadores (conforme se explica con más detalle en el siguiente apartado de este Informe) de vigilar la salud de sus trabajadores. No obstante, la cuestión radica en determinar si estos reconocimientos debieron o no ser considerados como parte de la colaboración de las Mutuas en la gestión de la Seguridad Social, o, por el contrario, debieron ser realizados por estas entidades en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales, para aquellas de sus empresas asociadas que tuvieran contratado este servicio, como una actividad privada y remunerada, no formando parte de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

En el caso de considerarlos como parte de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, la consecuencia inmediata es que estos reconocimientos son gratuitos para las empresas a cuyos trabajadores les son practicados, al realizarse con cargo a fondos públicos como son las cuotas por las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, mientras que en el segundo caso, al tratarse claramente de una actividad privada y remunerada desarrollada por las Mutuas, daría lugar necesariamente a una facturación y al consiguiente coste económico para las empresas destinatarias. Otra consecuencia importante se produciría al imputar las Mutuas contable y económicamente el coste de los reconocimientos médicos, ya que en el primer caso se imputaría a la contabilidad relativa a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, mientras que en el otro se aplicaría a la contabilidad propia de su actividad como Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales.

Puede adelantarse ya que la situación irregular que se pone de manifiesto a continuación ha consistido primero en la implantación y después en el mantenimiento en el tiempo durante todo el periodo fiscalizado y más allá de su finalización, hasta su supresión en el ejercicio 2003, de la primera de las posibilidades expuestas, es decir, de la permisividad y consiguiente financiación

por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con cargo a cuotas o fondos públicos, de los reconocimientos médicos realizados por las Mutuas como parte de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

#### IV.2.2.3.2 Evolución normativa

La situación de la que deriva el presente análisis no puede calificarse en modo alguno de novedosa sino que sus orígenes se remontan, a los efectos que aquí interesan, a los primeros momentos posteriores a la promulgación y posterior entrada en vigor de la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/1995, de 8 de noviembre. Esta importante norma jurídica transpuso para nuestro país, entre otras, la Directiva-Marco del Consejo 89/391/CEE, de 12 de junio, disposición fundamental en materia de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores en Europa. Al mismo tiempo, dicha Ley supuso en su momento el inicio de una nueva etapa en nuestro país en lo que a la protección de la salud de los trabajadores se refería. Su propia Exposición de Motivos habla del «nuevo enfoque en la prevención de riesgos laborales», introduciendo además según la mejor doctrina, el concepto de la prevención «activa» de los riesgos laborales.

No obstante, la Ley 31/1995 no ha impedido con su aplicación, como es conocido, el progresivo aumento experimentado durante los últimos años por las enfermedades comunes y profesionales en el ámbito laboral y por la morbilidad laboral. La situación que se expone a continuación, en la medida en que ha supuesto detractor para su financiación recursos destinados a la realización de actividades preventivas, podría haber influido en la dificultad experimentada por la normativa sobre prevención de riesgos laborales, en su aplicación práctica, para reducir de forma apreciable la incidencia de este problema.

Volviendo a los orígenes de esta situación, el artículo 22 de esta Ley 31/1995 contempla y regula la vigilancia de la salud de los trabajadores dentro del marco general de la prevención de los riesgos laborales, al determinar en forma de obligación que «el empresario garantizará a los trabajadores a su servicio, la vigilancia periódica de su estado de salud en función de los riesgos inherentes al trabajo», en clara conexión con el derecho de los trabajadores a la protección de su salud y seguridad laborales consagrado en los artículos 4.2.d) y 19 del Estatuto de los Trabajadores. Por su parte, el artículo 31 de esta misma Ley 31/1995, al regular los Servicios de Prevención con que deben contar las empresas a partir de una determinada dimensión (ya sean estos Servicios propios o ajenos), incluye dentro del campo propio de actuación de todos ellos «la vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con los riesgos derivados del trabajo».

De esta manera quedaba claramente expresada en el año 1995 la inequívoca voluntad del Legislador de

incluir entre las actividades destinadas a la prevención de los riesgos laborales que debían desarrollar específicamente los recién creados Servicios de Prevención, todas aquellas actividades relativas a la vigilancia de la salud de los trabajadores, fundamentalmente desarrolladas a su vez a través de la realización de reconocimientos médicos periódicos y específicos o adaptados al puesto de trabajo. Ello conllevaba necesariamente la imposibilidad de continuar realizando dichos reconocimientos con cargo a las mencionadas funciones de las Mutuas de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, como había venido ocurriendo hasta aquel momento. En línea con esta última exclusión puede citarse lo afirmado en su comparecencia ante la Comisión Especial del Senado para la Prevención de los Riesgos Laborales, en sesión celebrada el 20 de diciembre de 2002, por Federico Durán, ex Presidente del Consejo Económico y Social y Director del equipo que redactó el Estudio encargado por el Presidente del Gobierno sobre los riesgos laborales en España y su prevención, más conocido como «Informe Durán». Según dicho experto «las políticas de prevención de riesgos laborales no forman parte de las políticas de la Seguridad Social», por lo que no debería resultar extraña la mencionada exclusión, por Ley, de los reconocimientos médicos de aquellas actividades preventivas que sí pueden desarrollar las Mutuas dentro de sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

Una vez promulgada la Ley 31/1995, su entrada en vigor tuvo lugar el 10 de febrero de 1996, por lo que en tanto dicha Ley no era desarrollada en este ámbito concreto por el anunciado Reglamento regulador de los Servicios de Prevención, la Administración permitió que las Mutuas pudiesen empezar a actuar ya como Servicios de Prevención (mientras el resto de las entidades interesadas tenía lógicamente que esperar a que las condiciones para su acreditación como tales Servicios de Prevención Ajenos fuesen delimitadas), en virtud de la acreditación automática establecida exclusivamente a favor de las Mutuas por la disposición transitoria segunda de la propia Ley 31/1995 (véase el Informe Anual sobre la gestión del Sector público estatal correspondiente al ejercicio 1998, apartado II.7.2.3).

Para ello fue inmediatamente dictada, a iniciativa de la «Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social» (AMAT), la Resolución de 15 de febrero de 1996 de la entonces Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, en la que se regulaba provisionalmente la actuación de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos y donde la Dirección General indicaba expresamente respecto de la posibilidad de que las Mutuas continuasen realizando las funciones relativas a la vigilancia de la salud de los trabajadores, que dicha función correspondería a partir de ese momento a los Servicios de Prevención de

las empresas, propios o ajenos, y, dentro de estos últimos, ya fueran los constituidos por las mismas Mutuas o por otras empresas especializadas. Así, en concreto, en el número primero, párrafo tercero, de esta Resolución se establecía literalmente que el desarrollo por las Mutuas de su específica actividad de prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales comprendida dentro de las funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, «(...) no podrá incluir el control y la vigilancia de la salud de los trabajadores ni aquellas otras (actividades) que, de conformidad con lo establecido en el artículo 31.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, se encuentren comprendidas entre las que específicamente corresponde asumir a los servicios de prevención de las empresas, salvo que se haya concertado expresamente la prestación de estos servicios (...), con las propias empresas y como tal Servicio de Prevención Ajeno. Es decir, la vigilancia de la salud quedaba excluida de las actividades de colaboración en la gestión y únicamente podría ser desarrollada, a partir y en consonancia con lo dispuesto en la Ley 31/1995, en el estricto marco de la actividad de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos.

Pues bien, AMAT formuló expresamente una consulta sobre este particular asunto a la propia Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social (actual Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social), con la intención de confirmar la interpretación que la propia AMAT hacía de la Resolución.

En efecto, en su Consulta de fecha 22 de febrero de 1996, AMAT afirmaba literalmente que «(...) en relación con el ejercicio del control y vigilancia de la salud de los trabajadores, que bajo el título de medicina preventiva hemos venido realizando las Mutuas con apoyo en las oportunas consignaciones presupuestarias también vigentes para 1996, resulta de nuestro máximo interés confirmar que se interpreta correctamente dicha Resolución (de 15 de febrero de 1996) si se entiende que las Mutuas pueden seguir realizando, tal como hasta aquí y en los mismos términos que hasta ahora, dicha actividad de medicina preventiva (...). Con dicha consulta esta asociación perseguía la autorización o convalidación de la Administración competente, en este caso de la Dirección General, para llevar a cabo una reinterpretación o nueva lectura de su propia Resolución de 15 de febrero de 1996. De esta forma, se involucra sutilmente a la Dirección General en una cuestión, según reconocía AMAT, de gran importancia para las Mutuas y que, por voluntad del Legislador y contrariamente a sus intereses, quedaba fuera del ámbito de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social. A juicio del Tribunal de Cuentas, la Resolución dictada no ofrecía dudas en la cuestión planteada por AMAT, sino que resultaba contraria a la interpretación de esta última asociación.

En efecto, donde la Resolución decía que la actividad preventiva de las Mutuas comprendida dentro de la colaboración en la gestión, para la cobertura de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, «no podrá incluir el control y la vigilancia de la salud de los trabajadores» ni aquellas otras actividades que corresponden a los Servicios de Prevención propios o ajenos, la Consulta de AMAT interpretó (y llevó al Ministerio a interpretarlo así) que «las Mutuas pueden seguir realizando, tal como hasta aquí, y en los mismos términos que hasta ahora, dicha actividad de medicina preventiva». La contradicción entre el contenido de la norma y la interpretación que de ella se realizaba es cuando menos evidente.

A pesar de ello, la Dirección General en su Respuesta de aclaración de 28 de febrero de 1996 cede en lo que era su posición anterior contenida en la propia Resolución, desdiciéndose menos de dos semanas después de haberla dictado, pudiendo contradecir incluso, a juicio del Tribunal de Cuentas, lo dispuesto en la propia Ley 31/1995. Así, la Dirección General establece ahora de una forma bastante ambigua que las normas contenidas en su Resolución «han de entenderse ordenadas a la regulación de esta actuación específica (de las Mutuas como Servicios de Prevención de riesgos laborales), pero con independencia de aquellas otras actividades que, siendo compatibles con la naturaleza y objeto de las Mutuas y no oponiéndose a la normativa que resulta de aplicación en la materia, se vinieran realizando por las citadas Entidades Colaboradoras». Ahora bien, la medicina preventiva que venían realizando las Mutuas si se oponía a la nueva normativa, como ha quedado expuesto, por lo que en una interpretación correcta de la Resolución debía quedar vedada su continuidad en los mismos términos que hasta entonces.

Por otra parte, destaca igualmente la inusual rapidez con la que se desarrollaron todos estos acontecimientos. Como hemos visto el 10 de febrero de 1996 se produce la entrada en vigor de la Ley 31/1995, norma que incluye claramente la vigilancia y el control de la salud de los trabajadores dentro de las funciones propias y exclusivas de los Servicios de Prevención, excluyéndolas, por lo tanto, de la colaboración de las Mutuas en la gestión de la Seguridad Social. Sólo cinco días después, el 15 de febrero de 1996, se dicta una Resolución específica sobre la materia, ya comentada, «cuya conveniencia y oportunidad fue sugerida en su momento» por la propia Asociación AMAT, según reconoce expresamente la Dirección General. Una semana después, el 22 de febrero de ese mismo año, AMAT formula su consulta de aclaración y menos de otra semana después, el 28 de febrero, poco más de 15 días después de la entrada en vigor de la propia Ley 31/1995, es dictada a su vez la denominada Respuesta de aclaración de la Dirección General competente que, como hemos comentado, entra en contradicción con la propia normativa legal reguladora y habilita a las Mutuas para

continuar con sus actividades de medicina preventiva (centradas en la realización de reconocimientos médicos), como actividades incluidas en la colaboración en la gestión de la Seguridad Social. En poco más de 15 días entra en vigor la Ley 31/1995, se promulga la Resolución que la desarrolla transitoriamente, y se formulan la Consulta de aclaración y la Respuesta a dicha Consulta.

De esta forma, las Mutuas pudieron seguir desarrollando las actividades específicas de vigilancia y control de la salud de sus trabajadores protegidos con cargo a las cuotas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, hasta que tuvo lugar la promulgación y entrada en vigor (el 31 de marzo de 1997) del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, que desarrolla la Ley 31/1995 y había sido citado expresamente por la Dirección General para atribuirle carácter transitorio a su Respuesta de aclaración.

Como no podía ser de otro modo, el artículo 19 de este Reglamento dispone que «las entidades especializadas que actúen como Servicios de Prevención deberán asumir directamente el desarrollo de las funciones señaladas en el apartado 3 del artículo 31 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que hubieran concertado», funciones entre las que dicho artículo 31 incluye, como ya hemos señalado, «la vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con los riesgos derivados del trabajo». Por su parte, el artículo 22 del Reglamento establece que «la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como servicios de prevención se desarrollará en las mismas condiciones que las aplicables a los servicios de prevención ajenos, teniendo en cuenta las prescripciones contenidas al respecto en la normativa específica aplicable a dichas entidades».

Así pues, dada la equiparación que se realiza entre los Servicios de Prevención Ajenos constituidos por las Mutuas y los que constituyen las empresas privadas especializadas, y a pesar de lo dispuesto en la Resolución y en la Respuesta de aclaración ya analizadas, la vigilancia de la salud entendida en su sentido más amplio volvía a quedar de nuevo, por virtud de lo señalado conjuntamente en el artículo 31.3 de la Ley 31/1995 anteriormente comentado y en los artículos 19 y 22 del Real Decreto 39/1997, englobada dentro de las funciones que las Mutuas podían desarrollar exclusivamente como tales Servicios de Prevención Ajenos y excluida, por tanto, de sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social. Todo ello como consecuencia de la regulación común y general para todos los Servicios de Prevención Ajenos que instauraba este nuevo Reglamento.

A pesar de ello, la necesaria habilitación para que las Mutuas pudiesen seguir operando en este campo como hasta entonces, llegó nuevamente por vía normativa y reglamentaria, en concreto, con la casi inmediata

promulgación de la Orden de 22 de abril de 1997 por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales. Esta Orden, que fue dictada sólo tres semanas después de que tuviese lugar la entrada en vigor del Reglamento de los Servicios de Prevención, regula nuevamente con carácter provisional esta materia (como reconoce su propia Exposición de Motivos), a pesar de lo cual su vigencia dura ya 6 años, reafirmando por una parte, como no podía ser de otra manera, la competencia de los Servicios de Prevención Ajenos que puedan constituir las Mutuas para la vigilancia y el control de la salud de los trabajadores (artículo 7), pero incluyendo, al mismo tiempo, una disposición transitoria tercera cuya finalidad era la de exceptuar la aplicación de una parte sustancial de dicha normativa.

En efecto, la disposición transitoria tercera de esta Orden dispone textualmente que «las Mutuas podrán seguir desarrollando hasta el 31 de diciembre de 1999 como actividades comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, reconocimientos médicos de carácter general siempre que se orienten a la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo y con los riesgos de accidentes a que puedan estar expuestos los trabajadores, excepto aquellos a que se refiere el artículo 196 de la Ley General de la Seguridad Social (los reconocimientos médicos que se realizan en los trabajos de especial riesgo antes de la admisión de los trabajadores) y los de carácter previo a la suscripción del contrato de trabajo».

A partir de aquí, la cuestión debatida quedaba nuevamente resuelta para el sector de las Mutuas, al menos hasta que llegase el vencimiento del plazo indicado en la propia norma (31 de diciembre de 1999, dentro ya por tanto del período fiscalizado en el presente Informe), motivo por el cual las Mutuas pudieron continuar y de hecho continuaron realizando (gratuita y legalmente) los reconocimientos médicos a los trabajadores al servicio de las empresas a ellas asociadas, englobándolos como parte de sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

En este mismo orden de cosas y en previsión del cambio que había de producirse con el vencimiento del plazo señalado para la realización de estos reconocimientos a finales de 1999, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social comenzó a incluir en gran número de sus autorizaciones preceptivas para distintas actuaciones solicitadas por las Mutuas, tales como la ubicación de instalaciones sanitarias o la celebración de conciertos de asistencia, una cautela o previsión específica en este sentido. A título de ejemplo puede citarse la comunicación efectuada en contestación a una petición de la Mutua n.º 151 ASEPEYO, de fecha 8 de septiembre de 1999, en la que después de reflejarse íntegramente lo dispuesto

respecto de los reconocimientos médicos (que se proponía realizar la Mutua), en la disposición transitoria tercera de la Orden de 22 de abril de 1997, la Administración le advierte seguidamente que «teniendo en cuenta que (de acuerdo con lo dispuesto en dicha disposición transitoria) dentro de año y medio (31 de diciembre de 1999) la realización de reconocimientos médicos dejará de estar entre las actividades preventivas comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, todos los gastos correspondientes a las referidas instalaciones deberán ser asumidos a partir de la fecha mencionada por el Servicio de Prevención (de la Mutua)». A continuación añade que «en cuanto a las inversiones con destino al referido local (a ocupar por la Mutua) que se realicen en instalaciones y equipamiento de todo tipo, y teniendo en cuenta igualmente lo expuesto en el párrafo anterior, se debe establecer desde este momento el modo y cuantía en que se va a compensar a la Seguridad Social por la realización de estas inversiones, que únicamente van a ser utilizadas para los fines de la misma durante el próximo año y medio». Aparentemente, en el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se desconocía lo que había de ocurrir con posterioridad.

La precisión efectuada por la Dirección General en lo relativo a las inversiones, incide en lo que se viene señalando hasta aquí a propósito de los reconocimientos médicos y de lo irregular de su permanencia durante todo el período fiscalizado entre las actividades preventivas que realizan las Mutuas dentro de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social, al tiempo que pone sobre la mesa la importante cuestión de las cuantiosas inversiones efectuadas por las Mutuas en sus instalaciones y equipamientos sanitarios y preventivos con cargo habitualmente a los fondos públicos gestionados por las Mutuas (cuotas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social o fondo de reserva formado con los excedentes de gestión de las Mutuas y específicamente afectado a los fines de prevención y rehabilitación), en orden a colocar sus centros y sus profesionales en óptimas condiciones para desarrollar las funciones propias de los Servicios de Prevención Ajenos constituidos por las Mutuas. Instalaciones y equipamientos financiados mayoritariamente por la Seguridad Social que, como decimos, iban a realizar y han realizado las funciones propias y privativas de los Servicios de Prevención de las Mutuas, a cambio únicamente de una compensación de los costes producidos, establecida en la citada Orden de 22 de abril de 1997 y desarrollada muy deficientemente por la Resolución de 22 de diciembre de 1998 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social (véase de nuevo, respecto de la insuficiencia de esta compensación, el Informe Anual de este Tribunal sobre el Sector público estatal correspondiente al ejercicio 1998).

Llegado el 31 de diciembre de 1999, plazo de vencimiento previsto en la disposición transitoria tercera de la Orden de 1997, la irregular situación descrita debía

llegar a su fin y ser corregidos, en consecuencia, sus efectos no deseables. No obstante, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales reiteró su posición en relación con el sector de las Mutuas y de sus específicos intereses en esta materia, procediendo a añadir expresamente una cuando menos sorprendente disposición transitoria quinta a la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 28 de enero de 2000 por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000. Esta disposición transitoria que, como toda la propia Orden de 28 de enero de 2000, produjo efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2000, ampliaba injustificadamente, a juicio del Tribunal de Cuentas, el plazo que acababa de vencer, de tal forma que según señalaba, «las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social podrán seguir desarrollando como actividades comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social establecidas en el capítulo II de la Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de dichas entidades en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, los reconocimientos médicos de carácter general a que se refiere su disposición transitoria tercera».

Es decir, se ampliaba nuevamente, al menos durante todo el año 2000, la habilitación concedida por la Orden de 1997 hasta el fin de 1999, utilizando para ello el inusual y atípico procedimiento de introducir una disposición transitoria en una Orden que anual y periódicamente dicta el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con el objeto específico de desarrollar la Ley de Presupuestos en relación con las bases y los tipos de cotización del ejercicio económico en curso, objeto como puede suponerse muy distinto y distante de la regulación de las actividades que pueden o no realizar las Mutuas en el desarrollo de sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

En este mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado, en su Dictamen de 27 de enero de 2000, emitido sobre el Proyecto de Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, señalando que la justificación de la medida era cuando menos dudosa, ya que «la memoria invoca una base legal no muy clara, pues sólo el artículo 108.1 LGSS se refiere a medidas preventivas». El Consejo de Estado destaca igualmente en línea con lo aquí apuntado anteriormente, «lo inapropiado del instrumento utilizado, la Orden anual de cotización, para ampliar un plazo máximo previsto en otra disposición administrativa y específica de las Mutuas Patronales».

Pues bien, esta ampliación de plazo mediante disposición transitoria no se circunscribió al ejercicio 2000, lo que habría justificado al menos su incorporación en

dicha Orden a través de una disposición transitoria, sino que se repitió casi literalmente (con vigencia esta vez durante el año 2001, último ejercicio incluido en el período aquí fiscalizado) en la correspondiente Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 29 de enero de 2001, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001. La situación ha vuelto a repetirse durante el ejercicio 2002 (fuera ya por tanto del ámbito temporal del presente Informe de Fiscalización, circunscrito a los ejercicios 1999, 2000 y 2001), utilizándose nuevamente el mismo mecanismo.

Estas dos últimas disposiciones transitorias sucesivas han sido oportunamente criticadas por el Consejo de Estado en sus preceptivos Dictámenes (concretamente el n.º 98/2001, de 25 de enero, y el n.º 182/2002, de 31 de enero), en los que destaca expresamente la necesidad de «llevar a cabo una regulación permanente de esta materia, articulando en su caso las funciones correspondientes de las Mutuas y los Servicios de Prevención».

Ahora bien, en la disposición transitoria vigente para el año 2002, que es además el último ejercicio al que se ha extendido la situación descrita, puede observarse con claridad como la dinámica comenzó a cambiar y no precisamente de una forma casual, a juicio de este Tribunal de Cuentas. Por ello, a pesar de que el ejercicio 2002 queda fuera del ámbito temporal objeto del presente Informe de Fiscalización, resulta de sumo interés continuar exponiendo la evolución normativa de esta materia, en la medida en que viene a confirmar lo hasta aquí expuesto en cuanto a la irregularidad de la situación experimentada hasta entonces y permite constatar la puesta en marcha por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de medidas dirigidas a su corrección y regularización.

La primera muestra de este cambio viene constituida por las diversas correcciones y cautelas introducidas (respecto de las anteriores) en la disposición transitoria quinta (vigente para el ejercicio 2002) de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 192/2002, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002.

Entre las circunstancias que posiblemente motivaran la variación del statu quo de la irregular situación acabada de describir puede incluirse la posición del Tribunal de Cuentas en relación con ésta y con otras cuestiones directamente relacionadas, referidas todas ellas a la actuación de las Mutuas en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, y manifestada en el Informe Anual referido al ejercicio 1997 (aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 29 de marzo de 2000), donde ya se afirmaba que «la situación

actual caracterizada por la existencia de numerosos conciertos específicamente celebrados por las Mutuas con el objeto de realizar reconocimientos médicos a sus trabajadores protegidos, deberá empezar a regularizarse para preparar la necesaria adaptación a la variación inminente (con efectos de 31 de diciembre de 1999) en el régimen de las actividades que las Mutuas pueden realizar y concertar». Al mismo tiempo, se incidía en la necesidad de mantener debidamente diferenciadas «las dos clases de actividades preventivas que estas entidades (las Mutuas) pueden realizar (las comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales —de carácter público—, y las correspondientes a las funciones de los Servicios de Prevención Ajenos —de carácter privado—) y, asimismo, la necesidad de que los gastos que ocasione uno y otro tipo de actividad se computen y contabilicen separadamente y sean soportados con cargo a sus correspondientes cuentas de ingresos». Para concluir con esta cuestión se afirmaba asimismo que «el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el desarrollo de sus funciones de dirección y tutela sobre estas entidades, deberá velar especialmente por el cumplimiento de dichas obligaciones e impedir correlativamente cualquier repercusión negativa que pudiera producirse en el adecuado desempeño de sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social».

Asimismo, como ha quedado apuntado al inicio, el Informe Anual de este Tribunal correspondiente al ejercicio 1998, abordó la problemática derivada de la existencia de «una posible situación de restricción de la libre competencia», en relación con la actuación de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales (apartado II.7.2.3).

En relación con este último Informe Anual únicamente cabe añadir ahora la remisión que de los hechos profusamente descritos en el Informe efectuó este Tribunal de Cuentas al Ministerio de Economía «para su traslado al Servicio de Defensa de la Competencia, a los efectos de lo previsto en los artículos 36 y siguientes de la propia Ley 16/1989». También puede señalarse que en su escrito de contestación de fecha 11 de octubre de 2001, el Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía manifestaba, en esencia, que la opinión de su Departamento resultaba, «coincidente con la del Tribunal de Cuentas, en el sentido de considerar que existe una situación de desequilibrio en la actividad de prevención de riesgos laborales, en la que las Mutuas compiten con otras entidades plenamente privadas». A continuación, expresaba la necesidad de proceder a una reforma de la normativa reguladora de la actividad de las Mutuas en el ámbito de la prevención de riesgos y remitía para su plasmación práctica al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, competente en esta materia.

Transcurrido un año desde la contestación del Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía, mediante escrito de

fecha 14 de octubre de 2002 (reiterado, ante su falta de contestación, el 12 de marzo de 2003), este Tribunal de Cuentas solicitó del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales la remisión de información y documentación relativas a las medidas concretamente adoptadas en este ámbito, en el ejercicio de las competencias de dirección y tutela sobre las Mutuas que le atribuye la Ley General de la Seguridad Social.

En su contestación de fecha 31 de marzo de 2003, el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales ha remitido a este Tribunal de Cuentas un informe sobre esta cuestión elaborado por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social y fechado el 26 de marzo de 2002. En su informe dicho Centro Directivo, después de reconocer que las Mutuas, «(...) al contar con unas actividades, relaciones, posición, medios e infraestructuras que les suministra su naturaleza de Entidades Colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, se proyectan y se sitúan en una posición de privilegio en el mercado de los Servicios de Prevención Ajenos (...)», afirma también, en cuanto a las actuaciones relativas a la separación de actividades, que «se ha suprimido de la acción protectora de la Seguridad Social la prestación de reconocimientos médicos generales dirigidos a la población cubierta frente a las contingencias profesionales, al objeto de potenciar la actividad de vigilancia de la salud y evitar que se efectúen desplazamientos indebidos entre las dos clases de actividades (reconocimientos médicos generales de la seguridad Social y vigilancia de la salud de los Servicios de Prevención Ajenos)».

Según se deduce de lo anterior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha sido consciente de lo irregular de la situación descrita, al menos en cuanto a la existencia tanto de desplazamientos indebidos como de una separación más ficticia que real entre ambas actividades, motivo por el cual afirma a continuación que «la Orden Ministerial de cotización a la Seguridad Social para el año 2002 definió con claridad los reconocimientos médicos generales de la Seguridad Social (...)», lo cual es algo que no se había realizado hasta entonces, con el objeto según se indica de «(...) distinguirlos de la vigilancia de la salud y estableció su extinción el 31 de diciembre de 2002. En la vigente Orden Ministerial de cotización a la Seguridad Social para el año 2003 no se proroga la prestación».

Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el Ministerio introdujo sustanciales modificaciones y correcciones en la disposición transitoria quinta (vigente para el ejercicio 2002) de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 192/2002, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002. Frente a las simples ampliaciones anuales del plazo para la realización de reconocimientos médicos contenidas en las anteriores disposi-

ciones transitorias, la disposición vigente para el ejercicio 2002 atenúo en parte, aunque sin llegar a ponerles fin, los efectos negativos de la situación descrita. La desaparición en la norma vigente para el ejercicio 2003 de esta prestación financiada con cargo a cuotas, confirma igualmente lo que acaba de señalarse.

#### IV.2.2.3.3 Efectos

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la irregular y anómala situación descrita en los apartados anteriores ha producido principalmente un doble efecto no deseable en el ámbito tanto de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social llevada a cabo por las Mutuas, como en el de su actuación privada como Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales:

— En primer lugar, la financiación durante estos ejercicios de los reconocimientos médicos con cargo a las cuotas de la Seguridad Social no ha supuesto un mayor coste o, al menos, no en su debido importe, para las empresas en las que prestan sus servicios los trabajadores «reconocidos», coste que de otro modo hubiera debido ser financiado por las empresas. En la práctica, esto ha permitido a las Mutuas en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos ofrecer a sus empresas asociadas más por menos, es decir, más servicios por menos precio, o más exactamente expresado, les permite seguir proporcionando el mismo servicio que hasta entonces (los reconocimientos médicos), sin desembolso alguno de precio a pasar de la modificación normativa producida que los incluye en la vigilancia de la salud. Esta situación lógicamente no se produciría si estos servicios consistentes en la realización de reconocimientos médicos (específicos o adaptados al puesto de trabajo) a los trabajadores como parte de la vigilancia y del control de su salud, a la que está obligada la empresa, hubiesen sido desarrollados desde un principio por los respectivos Servicios de Prevención Ajenos constituidos por las Mutuas o por otras entidades, es decir, al margen de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social y, consiguientemente, facturados a las empresas destinatarias de dichos servicios. Con ello no sólo no se hubiera desvirtuado la realidad económica y la contabilidad tanto de las empresas como de las Mutuas, sino que además se hubiera cumplido desde su promulgación y entrada en vigor la voluntad del Legislador expresada nitidamente al promulgarse la Ley 31/1995.

— El segundo efecto no deseable que se ha producido es consecuencia y deriva del primero y consiste en la evidente distorsión de la libre competencia que ocasiona la situación expuesta en el presente Informe. Como hemos visto, la propia Dirección General admite que el mantenimiento durante todo el periodo fiscalizado de la situación irregular caracterizada por la realización de los reconocimientos médicos (de todo tipo al principio y restringidos a los específicos del puesto de

trabajo después), como parte de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, ha tenido como consecuencia que las Mutuas han venido realizando una competencia desleal o, cuando menos ventajosa, frente a las empresas privadas especializadas que trabajan también como Servicios de Prevención Ajenos, pero sin disponer estas últimas del paraguas protector de la Seguridad Social.

En efecto, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del informe de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social de 26 de marzo de 2002, confirma respecto de la realización por las Mutuas de reconocimientos médicos con cargo a las cuotas de la Seguridad Social la posición de este Tribunal: «En la práctica estaba sucediendo que las Mutuas realizaban vigilancia de la salud imputándola económicamente (total o parcialmente) como reconocimientos médicos generales, es decir, imputando el gasto a la Seguridad Social con el resultado de dispensar vigilancia de la salud gratuitamente o con precios muy bajos frente a los que necesariamente tenían que cobrar las empresas de Servicios de Prevención».

Por ello, al formar parte fundamental la vigilancia y el control de la salud de los trabajadores, es decir, los reconocimientos médicos, del conjunto de actividades preventivas que las empresas están obligadas por la Ley 31/1995 a llevar a cabo, la posibilidad que hemos expuesto a favor de las Mutuas de «ofertarla» (al menos en parte), a las empresas a coste cero, como una parte de sus actividades preventivas financiadas con cargo a las cuotas de la Seguridad Social, se distorsiona claramente este mercado de prestación de servicios preventivos y se impide lógicamente al resto de los Servicios de Prevención Ajenos competir en precios o en amplitud de oferta con las Mutuas.

No resulta difícil de suponer que las empresas, que están legalmente obligadas a contratar la prevención de sus riesgos laborales con uno u otro tipo de entidades acreditadas como Servicios de Prevención Ajenos (Mutuas o empresas privadas especializadas), preferirán comprensiblemente decantarse por aquellas entidades (las Mutuas) que les ofrezcan la mayor amplitud de servicios al mejor precio o que les proporcionen una parte de esos servicios para ellas imprescindibles (ya sea legal o convencionalmente) sin coste económico alguno. De igual modo, la Mutua que facilita a una empresa el cumplimiento total o parcialmente gratuito de una parte de sus obligaciones preventivas como es la vigilancia de la salud de sus trabajadores, a través de la realización con cargo a cuotas, dispondrá de una posición ventajosa para proporcionar a dicha empresa el resto de las actividades preventivas legalmente exigibles.

Por su parte, las restantes empresas privadas especializadas que trabajan en este ámbito como Servicios de Prevención Ajenos, nunca podrán lógicamente permitirse ofertar esta prestación de forma económica ni

gratuita de los servicios propios de la vigilancia y el control de la salud de los trabajadores (es decir, fundamentalmente la realización de los reconocimientos médicos periódicos), al tener que asumir cuando menos los correspondientes costes laborales del personal médico encargado de llevar a cabo dichos reconocimientos. Así lo han reconocido las propias Mutuas, pudiendo citarse a estos efectos el Informe de Gestión de la memoria Anual del Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua n.º 61 FREMAP en el año 2001, donde reconoce que «el que durante el año 2001 se haya prorrogado la posibilidad de que las Mutuas realicen reconocimientos médicos generales con cargo a cuotas, ha permitido colaborar con nuestros mutualistas en el cumplimiento de una parte de sus obligaciones (legales en materia de prevención)».

De todo lo expuesto se infiere la dificultad de estas empresas privadas de implantarse o consolidarse mínimamente en el mercado de los Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales, al tener que competir en clara desigualdad de condiciones con entidades como las Mutuas que junto con lo hasta aquí señalado, disponen de la solvencia y de la garantía que les proporciona formar parte del Sistema de la Seguridad Social (considerado en su sentido más amplio), como entidades colaboradoras en su gestión. Todo ello se ve reforzado además por la vinculación que supone la existencia de la póliza concertada entre las Mutuas y sus empresarios asociados para las contingencias profesionales, que da lugar a la existencia de un importante vínculo comercial de dichas empresas con sus Mutuas, establecido con carácter previo y difícil de soslayar para las restantes empresas especializadas.

#### IV.2.2.3.4 Conclusiones

A modo de recapitulación pueden extraerse de la situación descrita una serie de conclusiones o líneas básicas definitorias de lo hasta aquí expuesto y que son las siguientes:

— La realización antes, durante y después del periodo fiscalizado (ejercicios 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002) por parte de las Mutuas de los reconocimientos médicos (de todo tipo inicialmente y generales después), como parte de sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social ha podido vulnerar el espíritu y la letra de la Ley 31/1995, al tiempo que ha contribuido a distorsionar y vulnerar la libre competencia en el mercado de la prevención de riesgos laborales. La financiación con cargo a las cuotas de la Seguridad Social de estos reconocimientos médicos ha impedido destinar estos fondos a otro tipo de medidas preventivas incluidas dentro de las actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, pero no reservadas legalmente a los Servicios de Prevención Ajenos.

— La evolución normativa de la materia expuesta en el presente Informe podría inducir a presumir la

existencia de un cierto trato de favor por parte de la Administración Pública actuante, es decir, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al sector de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades de la Seguridad Social, en el ámbito concreto de su actuación como Servicios de Prevención Ajenos. No debe olvidarse a este respecto que las propias Mutuas forman parte del Sector público (artículo 132 de la Ley General Presupuestaria), tal y como también ha tenido ocasión de manifestar en diversas ocasiones el Tribunal Supremo (SSTS 8 de marzo de 1995 y 15 de noviembre de 1995), indicando que la Mutua «en cuanto a entidad colaboradora que es en la gestión de la Seguridad Social, participa de la naturaleza y es en cierto modo Administración». Precisamente por ello, a juicio del Tribunal de Cuentas, la actuación de las Administraciones Públicas respecto a estas entidades, en cuanto también actúan como empresas privadas que ofrecen sus servicios profesionales en condiciones de libre mercado, debe ser rigurosamente imparcial y ecuatoriano.

— La eliminación recientemente producida para el ejercicio 2003 de la habilitación normativa introducida de forma periódica en nuestro ordenamiento jurídico para permitir a las Mutuas seguir realizando los reconocimientos médicos no hace sino confirmar la improcedencia, puesta de manifiesto por este Tribunal en el presente Informe, de su implantación y pervivencia durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, aquí fiscalizados. No obstante lo anterior, no cabe duda de que con dicha eliminación comienza verdaderamente un proceso que debe conducir a la total regularización de esta situación<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> No puede ser aceptada la alegación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social Nº 4 Midat Mutua, Nº 7 Mutua Montañesa, Nº 10 Mutua Universal Mugenat, Nº 15 Muvale, Nº 19 Reddis Unión Mutual, Nº 20 Mutua Vizcaya Industrial, Nº 39 Mutua Intermarcal, Nº 48 Pakoa, Nº 61 Fremap, Nº 72 Solimat, Nº 85 Mutua Egara, Nº 115 Mutua de Ceuta y Melilla Cesma, Nº 126 Mutual Cyclops, Nº 151 Asepeyo, Nº 267 Unión de Mutuas, Nº 272 Mutua de Accidentes de Canarias y Nº 275 Fraternidad Muprespa, contraria a la posible existencia de una situación limitativa de la libre competencia durante el periodo fiscalizado, situación que deriva, a juicio de este Tribunal, de la habilitación por vía normativa (en sucesivas disposiciones transitorias incorporadas a las Ordenes Ministeriales de desarrollo de las normas de cotización a la Seguridad Social para los años 2000, 2001 y 2002), producida para que las Mutuas hayan podido continuar realizando durante dicho periodo reconocimientos médicos como parte de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social. Situación que, por otro lado, ha supuesto descargar a las empresas asociadas a dichas Mutuas de un coste que hubiera debido ser asumido, directamente, por las mismas como resultado de lo dispuesto en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.

Este Tribunal de Cuentas señala entre sus conclusiones al análisis de esta materia contenido en el presente Informe que «la financiación con cargo a las cuotas de la Seguridad Social de estos reconocimientos médicos ha impedido destinar estos fondos a otro tipo de medidas preventivas incluidas dentro de las actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, pero no reservadas legalmente a los Servicios de Prevención Ajenos», lo que no resulta desvirtuado en modo alguno por las alegaciones de las Mutuas.

Asimismo, debe reiterarse que la mayor prueba de la solidez de la fundamentación jurídica expuesta por este Tribunal en el presente Informe sobre esta cuestión viene constituida por la sola eliminación de nuestro ordenamiento jurídico, producida para el ejercicio 2003, de la

#### IV.2.2.4 Análisis de los conciertos de asistencia sanitaria celebrados por las Mutuas

En este apartado se analizan los conciertos celebrados por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social con otras Mutuas, con los denominados Centros Mancomunados de Mutuas, con las Administraciones Públicas Sanitarias o con cualesquiera otras entidades privadas o personas físicas, cuyo objeto sea hacer efectivas las prestaciones sanitarias y recuperadoras a cargo de las propias Mutuas, así como también aquellos conciertos formalizados exclusivamente entre Mutuas o con las Administraciones Públicas Sanitarias en los que se permita la utilización por parte de dichas entidades de las instalaciones y servicios de cada Mutua. Por último, también se incluyen en este apartado los resultados del análisis de cualesquiera contratos, convenios, conciertos, acuerdos etc., mediante los cuales se hubiera instrumentado la utilización excepcional de los medios sanitarios y recuperadores de las Mutuas por parte de personas físicas o jurídicas privadas. En cambio, no se analizan en este apartado los conciertos formalizados por las Mutuas con sus empresarios asociados en el desarrollo de sus actividades como Servicios de Prevención Ajenos, al amparo de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

Los distintos tipos de conciertos de asistencia sanitaria y recuperadora que pueden celebrar las Mutuas se encuentran regulados en el artículo 12 de su Reglamento sobre colaboración. En su conjunto, las 30

habilitación normativa hasta entonces existente para que las Mutuas pudiesen seguir realizando los citados reconocimientos médicos, eliminación que no hace sino confirmar la improcedencia de su implantación y pervivencia durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001. A juicio de este Tribunal, la supresión de la normativa habilitante ha sido inevitable en cuanto el legislador ha constatado que su mantenimiento por más tiempo, por medio de sucesivas prórrogas anuales, no resultaba asumible ni sostenible.

En cuanto a la invocación por las Mutuas elegantes y como apoyo de sus tesis, de la reciente Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de mayo de 2002, en la que se desestima un recurso sobre esta materia interpuesto por la Asociación Nacional de Entidades Acreditadas como Servicios de Prevención, Auditoras y Formativas (ANEPA), este Tribunal debe recordar que en ningún momento ha discutido la «legalidad» stricto sensu de las disposiciones transitorias impugnadas en el litigio resuelto por la citada Sentencia, sino su oportunidad, su procedencia e, incluso, su acomodación a lo dispuesto sobre la obligatoriedad de la vigilancia de la salud de los trabajadores por parte de los empresarios y sobre la forma en que debía llevarse a cabo, tanto en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, como en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. Todo ello en la medida en que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, dichas disposiciones transitorias contribuyeron, en su momento, a prolongar el mantenimiento en el tiempo de una situación excepcional, irregular y restrictiva de la libre competencia de servicios en el mercado de la prevención de riesgos laborales.

Por otra parte, la fundamentación que emplea la Sentencia invocada para sostener la rectitud del mantenimiento transitorio y por motivos coyunturales de la situación expuesta durante el ejercicio 2000, pierde progresivamente su fuerza a medida que se proroga año a año, durante los sucesivos ejercicios 2001 y 2002, conforme reconoce la propia Sala al afirmar que este argumento «va perdiendo su fuerza con el transcurso del tiempo, pues esa lentitud en la puesta en funcionamiento de los Servicios de Prevención multidisciplinarios (...), resulta cada vez menos asumible».

Mutuas con actividad durante el periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001) han certificado a este Tribunal de Cuentas la celebración un total de 1399 conciertos de asistencia sanitaria, con el siguiente desglose por ejercicios: 796 conciertos en el ejercicio 1999, 245 en el 2000 y 358 en el 2001. Dentro del conjunto de la contratación que realizan las Mutuas ejercicio a ejercicio, se aprecia que esta figura contractual concreta está perdiendo progresivamente importancia desde un punto de vista cuantitativo.

Las principales incidencias detectadas en el análisis de los conciertos de asistencia sanitaria y recuperadora celebrados por las Mutuas durante este periodo son las siguientes:

— Las Mutuas figuran representadas en la firma de los conciertos por muy diversos tipos de cargos de estas entidades, incluso en ocasiones sin acreditar la representación en cuya virtud actúan, de forma que a menudo a este Tribunal de Cuentas le ha resultado imposible comprobar la regularidad de la actuación de las Mutuas en este ámbito. En este sentido, el Reglamento sobre colaboración dispone en sus artículos 34 y 35 que a la Junta Directiva de las Mutuas le corresponden «las facultades de representación de la Mutua», dejando a salvo la posibilidad, igualmente prevista, de que la propia Junta Directiva delegue en el Director Gerente de la entidad «las funciones que determinen los Estatutos». Esta posi-

Tampoco puede aceptarse la alegación de ciertas Mutuas según la cual son estas entidades las que se encuentran claramente perjudicadas por la situación actual, en la medida en que «las Mutuas no pueden dirigirse libremente al mercado (para ofrecer sus servicios de prevención de riesgos laborales), sino que han de limitarse a las empresas que se hallen asociadas a la propia Entidad, lo que, a su vez, lógicamente, dificulta o restringe la libre contratación para éstas». Pues bien, resulta cuando menos sorprendente que este argumento sea utilizado por entidades como la Mutua n.º 61 FREMAP que cuenta con más de 370.600 empresas asociadas y 2.800.000 trabajadores protegidos en toda España o por la Mutua n.º 151 Asepeyo que cuenta con más de 220.000 empresas asociadas y 2.150.000 trabajadores protegidos, cuando precisamente a juicio de este Tribunal de Cuentas y como ha quedado señalado en el presente Informe, las Mutuas disponen en su actuación en el mercado de la prevención de riesgos laborales de la importante ventaja que les proporciona «la vinculación que supone la existencia de la póliza concertada entre las Mutuas y sus empresarios asociados para las contingencias profesionales, lo que da lugar a la existencia de un importante vínculo comercial de dichas empresas con sus Mutuas, establecido con carácter previo y difícil de soslayar para las restantes empresas especializadas».

Por último, debe recordarse que la propia Secretaría de Estado de la Seguridad Social ha reconocido expresamente a este Tribunal en un Informe remitido con fecha 31 de marzo de 2003 (citado igualmente en el cuerpo del Informe) que la supresión de los reconocimientos médicos generales de la acción protectora de la Seguridad Social tenía por objeto «evitar que se efectúen desplazamientos indebidos entre las dos clases de actividades (reconocimientos médicos generales de la Seguridad Social y vigilancia de la salud de los Servicios de Prevención Ajenos)».

Más aún, se reitera que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social ha reconocido en su Informe que, «en la práctica, estaba sucediendo que las Mutuas realizaban vigilancia de la salud imputándola económicamente (total o parcialmente) como reconocimientos médicos generales, es decir, imputando el gasto a la Seguridad Social con el resultado de dispensar vigilancia de la salud gratuitamente o con precios muy bajos frente a los que necesariamente tenían que cobrar las empresas de Servicios de Prevención».

bilidad de delegar dicha representación ha sido ejercida en la mayor parte de los casos y se ha presumido la existencia de dicha delegación de funciones en materia contractual en la práctica totalidad de las Mutuas. Si bien es cierto que normalmente los conciertos han sido firmados en nombre y representación de cada Mutua por su Director Gerente o por personas debidamente autorizadas, también ha habido numerosos casos de falta de acreditación o de extralimitaciones en la posibilidad de delegación (mediante la sucesión de delegaciones o los apoderamientos en cascada), que han supuesto la concurrencia en la firma de los conciertos de numerosos representantes de las Mutuas, al margen de los propios Directores Gerentes, sin acreditación alguna de su habilitación para ello en el propio concierto.

Como ejemplos de lo anterior, en el ejercicio 1999, en la Mutua n.º 15 Valenciana de Levante, los conciertos de asistencia sanitaria y recuperadora han sido habitualmente firmados en nombre y representación de la Mutua por su Director Gerente, sin perjuicio de que en algunas ocasiones el firmante ha sido un subdirector en representación de la Mutua; en la Mutua n.º 25 Mupa y en la Mutua n.º 20 Vizcaya Industrial los firmantes han sido cargos muy variados y en algunas ocasiones representantes de las Mutuas cuyo cargo no se han especificado; por último, en la Mutua n.º 11 Maz, los conciertos han sido celebrados en unos casos por el Director Gerente y en otros por un Director Regional, etc.

— La realización de reconocimientos médicos por parte de las Mutuas como parte de sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, es objeto de un análisis separado y en profundidad en este mismo Informe. De su relación con los conciertos de asistencia sanitaria celebrados por las Mutuas únicamente interesa destacar la frecuencia con la que figura incluido en el contenido de los conciertos, la realización de reconocimientos médicos como parte de los servicios sanitarios concertados, cuando no constituye su realización el objeto único y primordial del propio concierto. Esta situación ha planteado durante el periodo fiscalizado diversos problemas relacionados no solo con su transitoriedad, ante la siempre inminente finalización de la posibilidad de continuar realizando dichos reconocimientos con cargo a cuotas, sino también relacionados con la forma y el contenido en que se ha venido llevando a cabo su realización por parte de las Mutuas, incluyendo improcedentemente entre los reconocimientos a realizar aquellos que fueron excluidos por la disposición transitoria tercera de la Orden de 22 de abril de 1997.

Como muestra de lo acabado de señalar pueden citarse los conciertos para la prestación del Servicio de Prevención Ajeno celebrados por la Mutua n.º 72 Solimat, puesto que en todos ellos se indica que «en el caso de confirmarse el horizonte legal que incluye, a partir de enero del año 2000, la vigilancia de la salud dentro de las actividades encomendadas al Servicio de Preven-

ción, se pactará un nuevo acuerdo en base a los costes adicionales que se produzcan al establecer protocolos específicos de reconocimientos médicos, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 31/1995 de Prevención de riesgos laborales, y artículo 37.3 del RD 39/1997 Reglamento de los Servicios de Prevención».

Otro ejemplo sería el de la Mutua n.º 151 Asepeyo, que celebra un concierto en el ejercicio 2000 con una empresa dedicada a la prestación de asistencia sanitaria y a la realización de reconocimientos médicos. La Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social deniega la autorización solicitada en vista del informe sanitario emitido por la Dirección General de Recursos Sanitarios del Departamento de la Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, indicando que el concierto supone la utilización de un centro sanitario acreditado como Servicio de Prevención Ajeno para la prestación de servicios a una Mutua acreditada a su vez como tal Servicio de Prevención Ajeno, manifestando la citada Dirección General que por tratarse de actividades sujetas a la normativa sobre prevención de riesgos laborales los servicios de prevención deberán cumplir sus objetivos con sus propios medios.

— Otra cláusula que con relativa frecuencia figura en el contenido de numerosos conciertos de asistencia sanitaria de los celebrados por las Mutuas con profesionales sanitarios durante el periodo fiscalizado, es decir, con facultativos que son personas físicas y no con establecimientos sanitarios o personas jurídicas, es aquella en cuya virtud el facultativo o profesional en cuestión queda contractualmente facultado de un modo expreso e indubitado para en el caso de «ausencia o vacaciones», designar a su propio sustituto en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el concierto, todo ello con el consentimiento expreso y previo de la Mutua concertante.

Esta práctica de las Mutuas en su actividad contractual ya fue objeto de crítica por parte del Tribunal de Cuentas en su Informe Anual sobre la gestión del Sector público estatal, ejercicio 1998, donde señalaba que «a juicio de este Tribunal, la inclusión de esta cláusula resulta de todo punto improcedente en tanto en cuanto la posibilidad de que tenga lugar efectivamente su puesta en práctica distorsionaría totalmente la toma de conocimiento del concierto celebrado por la Mutua que lleva a cabo el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 12.5 del Real Decreto 1993/1995. Esta toma de conocimiento con acuse de recibo de la remisión legalmente impuesta del concierto al Ministerio, ha sido efectuada única y precisamente respecto del celebrado con dicho facultativo, y no lógicamente respecto del celebrado por la persona que, eventualmente, pudiera sustituirle, por muy cualificada que estuviera esta última. Inexcusablemente, la válida actuación del profesional sanitario sustitutivo del inicialmente concertado con la Mutua exigiría la celebración de un nuevo concierto con su

preceptiva comunicación individualizada al Ministerio. Debe destacarse igualmente que son numerosos los conciertos de este tenor que han sido comunicados al citado Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el cual se ha limitado a tomar razón de los mismos sin formular objeciones a la inclusión de la mencionada cláusula-tipo».

En relación con esta última afirmación debe señalarse que durante estos últimos ejercicios se ha venido observando que el Ministerio sigue permitiendo la inclusión por las Mutuas de este tipo de cláusulas en sus conciertos, lo que no ha impedido que al tomar conocimiento de un concierto concreto celebrado en el ejercicio 2001 por la Mutua n.º 19 Reddis Unión Mutual, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social haya adoptado en su integridad el mismo criterio sostenido por este Tribunal en el mencionado Informe Anual, indicando a la Mutua remitente que «deberá suprimirse esta cláusula del texto del concierto, ya que el acuse de recibo por parte de este Centro Directivo del concierto de asistencia sanitaria celebrado por la Mutua con un profesional sanitario, implica la toma de conocimiento única y exclusivamente respecto del concierto celebrado con dicho profesional sanitario, y no lógicamente respecto al celebrado con la persona que, eventualmente, pudiera sustituirle, ya que esta situación exigiría la formalización por parte de la Mutua de un nuevo concierto con este segundo profesional que sustituye al anteriormente citado y, por consiguiente, debería ser objeto, asimismo, de comunicación individualizada a esta Dirección General». Entre las Mutuas que incluyen en algunos de sus conciertos de asistencia sanitaria esta cláusula-tipo pueden citarse, además de la propia Mutua n.º 19 Reddis Unión Mutual, la Mutua n.º 15 Valenciana de Levante, la Mutua n.º 263 Madin, o la Mutua n.º 271 Unión Museba Ibesvico.

— Debe tenerse en cuenta también a la hora de velar por la corrección y adecuación a nuestro derecho positivo de los conciertos celebrados por las Mutuas, la importancia de la función que desempeña el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, en la recepción, toma de conocimiento, revisión y autorización, en su caso, de estos numerosos conciertos. Ahora bien, para que esta función alcance toda su virtualidad y eficacia resulta imprescindible que por parte de la propia Dirección General citada se lleve a cabo el oportuno seguimiento del cumplimiento de las condiciones de todo tipo que le hubiesen sido impuestas a las Mutuas con carácter previo a la aprobación de sus conciertos o, en su caso, como defecto subsanable cuya constatación previa no impide la posterior autorización del respectivo concierto en tanto queda subsanado el propio defecto. A través de su fiscalización este Tribunal de Cuentas ha constatado la existencia de numerosos conciertos cuya autorización por esta Dirección General ha sido denegada, ha sido supeditada a

posteriores actuaciones o ha sido concedida pese a apreciarse reparos no invalidantes, sin que se conste en la documentación remitida a este Tribunal información que permita concluir si ha tenido lugar la resolución definitiva del concierto, la subsanación posterior de sus defectos o la adecuada comprobación de las condiciones exigidas para la aprobación.

Como ejemplo de lo aquí señalado puede citarse el siguiente: El Ministerio ha autorizado un concierto celebrado por la Mutua n.º 19 Reddis Unión Mutual en el ejercicio 2000, pero limitándolo a determinadas actividades, excluyendo otras y solicitando de la Mutua una nueva redacción del concierto, con el objeto ya limitado y la posterior remisión de una copia del mismo para su constancia, quedando su autorización condicionada al cumplimiento de este último extremo. Sin embargo, tampoco consta en la documentación remitida información alguna que permita conocer si ha sido cumplido.

— De igual modo, este Tribunal de Cuentas ha continuado observando cómo las Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, desestimando o suspendiendo en sus efectos las solicitudes de autorización de conciertos formuladas por las Mutuas no incluyen, salvo contadas excepciones, precisión alguna en cuanto a las consecuencias de esa falta de autorización sobre los efectos del concierto ya producidos o sobre los que pudieran producirse mientras se subsanan, en su caso, los defectos detectados. Como consecuencia de ello, la celebración de un determinado concierto con un centro sanitario ha podido quedar desautorizada e invalidada varios meses después de que tuviera lugar su firma, con la consiguiente falta de garantías en la atención sanitaria proporcionada en unas instalaciones que deben ser necesariamente avaladas por los Servicios de la Inspección Sanitaria de la Seguridad Social o de los Servicios de Salud autonómicos competentes.

Así por ejemplo, las Mutuas n.º 19 Reddis Unión Mutual (ejercicio 2000), n.º 151 Asepeyo (ejercicios 2000 y 2001) y n.º 263 Madin (ejercicio 2001) han celebrado durante el periodo fiscalizado conciertos de asistencia sanitaria cuya autorización mediante Resolución de la mencionada Dirección General ha sido denegada o supeditada a la realización ulterior de determinadas modificaciones, con frecuencia varios meses después de que tuviera lugar la formulación de la correspondiente solicitud (hasta 7 meses en algún caso).

Por tanto, de igual modo que las Mutuas no deben dar comienzo a la vigencia de ningún concierto de asistencia sanitaria sin antes disponer de la autorización del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (otorgada de forma expresa), a menos que incluyan en el concierto una cláusula indicando que dicha autorización del Ministerio tiene el carácter de condición suspensiva del comienzo de la vigencia del concierto, el Ministerio de

Trabajo y Asuntos Sociales debería por una parte agilizar al máximo sus Resoluciones concediendo o denegando la autorización solicitada y, por otra, incluir una precisión en sus Resoluciones denegatorias, suspendiendo, expresamente y a partir de ese momento, la vigencia de los conciertos cuya autorización haya sido denegada, especialmente si el motivo de la denegación hubiese sido el informe desfavorable de la inspección sanitaria.

— Por el contrario, debe alabarse la actuación de Mutuas como la n.º 275 Fraternidad-Muprespa que han incluido en sus conciertos una serie de cláusulas o previsiones en línea con lo señalado por este Tribunal de Cuentas, en sus análisis de la contratación de las Mutuas incluidos en anteriores Informes Anuales. Así por ejemplo, se recogen cláusulas en cuya virtud los efectos jurídicos del concierto de que se trate no se producen hasta el día en que tenga lugar su autorización por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; se incluyen en los contratos cláusulas que garantizan la confidencialidad de los datos médicos y personales de los trabajadores que son manejados por la entidad concertada, invocándose a estos efectos la Ley Orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal (hoy derogada y sustituida por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal); o, por último, se recoge la cautela relativa a la necesaria superación del informe del organismo sanitario competente acreditando la adecuación de las instalaciones y servicios sanitarios a las finalidades a las que va a ser destinado.

Otro ejemplo de este tipo de lo que podríamos denominar prácticas de buen gobierno sería el de la Mutua n.º 183 Balear que celebró un concierto con la Mutua n.º 61 FREMAP, al amparo del Acuerdo Marco para mejorar el aprovechamiento de los Centros Hospitalarios de las Mutuas, de 6 de julio de 1994. Pues bien, según la información de que dispone este Tribunal el concierto fue celebrado el 11 de noviembre de 1999, remitido a la Dirección General competente para su autorización mediante escrito de fecha 23 de noviembre de 1999 y finalmente autorizado el 2 de diciembre de 1999, sólo 20 días después de su celebración, lo que demuestra la posibilidad de que tenga lugar una actuación diligente en este ámbito.

— Otra circunstancia que debe reseñarse está relacionada con la acreditación por las Mutuas de que están facultadas para actuar como Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales, que debe figurar en todos los conciertos que firmen con sus empresarios asociados. En efecto, la disposición adicional segunda de la Orden de 27 de junio de 1997 por la que se desarrolla el Reglamento regulador de los Servicios de Prevención, en relación, entre otras cuestiones, con las condiciones de acreditación de las entidades especializadas como Servicios de Prevención Ajenos, establece que estos Servicios deberán hacer constar la resolución que les

acredite en todos los conciertos que suscriban por escrito con los empresarios interesados en recibir sus servicios.

De la documentación remitida a este Tribunal por las Mutuas, en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos, puede destacarse que determinadas Mutuas no consignan por regla general en sus conciertos de prevención de riesgos laborales la correspondiente resolución dictada por la Administración competente que les acredita para actuar en este ámbito. Entre estas Mutuas cabe citar las siguientes: La Mutua n.º 4 Midat Mutua, la n.º 10 Mutua Universal Mugenat, la n.º 38 MATT, la n.º 39 Mutua Intercomarcal, la n.º 151 Asepeyo y la n.º 275 Fraternidad-Muprespa.

— Resulta también recurrente en los Informes de este Tribunal de Cuentas sobre la contratación de las Mutuas, la constatación de que continúan celebrándose de forma irregular por estas entidades conciertos para la prestación de sus servicios sanitarios y recuperadores a entidades privadas (ya sean aseguradoras, federaciones deportivas, etc.) en cuya virtud sus socios o asegurados son atendidos en las instalaciones de la Mutua. Es decir, se trata de conciertos que se acogen a la posibilidad prevista con carácter excepcional en el artículo 12.6 del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas para que estas entidades puedan prestar asistencia a personas que no pertenecen a su colectivo de trabajadores protegidos ni han sido remitidos en virtud de un concierto firmado con otras Mutuas o con las Administraciones Públicas sanitarias.

Como ejemplos de estas situaciones pueden citarse los acuerdos alcanzados por la Mutua n.º 7 Montañesa, con la denominada Mutualidad General Deportiva o con la empresa Prosperity, S.A., en orden a facilitar la asistencia médica de carácter traumatológica, a través de las estructuras sanitarias asistenciales de la Mutua, a los colectivos protegidos por ese Grupo Asegurador y esa Mutualidad Deportiva. Estos acuerdos se confirman mediante sendas cartas posteriores de fechas 18 de diciembre de 1998 (en el caso de Prosperity, S.A. de Seguros generales) y de 18 de enero de 1999 (para la Mutualidad General Deportiva). Su periodo de vigencia, según se desprende de la relación certificada es indefinido. Debe destacarse que estos acuerdos no fueron formalizados en el correspondiente concierto, ni se solicitó tampoco la correspondiente autorización a la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, por lo que su vigencia y efectos constituyen una vulneración del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería regularizar oportunamente.

Por su parte, la Mutua n.º 2 La Previsora informó a este Tribunal de Cuentas al remitir su documentación contractual, de la existencia de determinados supuestos de este tipo, calificándolos como «acuerdos en virtud de los cuales la Mutua proporciona en su Centro de Rehabilitación asistencia a terceros (que) son de carácter verbal con Patrimonio Histórico en virtud de con-

ciertos que dicho Patrimonio Histórico tiene suscrito con diversas entidades». Se trata claramente de supuestos de los contemplados en el artículo 12.6 del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas, para los que tampoco ha sido solicitada autorización alguna.

Se considera preciso reiterar aquí la necesidad previa de solicitar y obtener la precaptiva autorización del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la celebración de este tipo excepcional de acuerdos, autorización que deberá tener en todo caso carácter previo al inicio de la actuación que la Mutua pretenda llevar a cabo con base en el artículo 12.6 del Reglamento sobre colaboración, al tiempo que el Ministerio, en el desempeño de sus funciones de dirección y tutela, debería requerir de las Mutuas que se encuentran en estas irregulares circunstancias, su regularización o, en su defecto, el cese inmediato de estas actividades.

— Otro de los problemas que pueden plantearse en la celebración por las Mutuas de conciertos de asistencia sanitaria es el de las posibles incompatibilidades en que pueden incurrir los facultativos que prestan sus servicios a las Mutuas en virtud de dichos conciertos, cuando al mismo tiempo desarrollan su actividad en Centros públicos sanitarios, ya sean éstos dependientes del antiguo INSALUD (actual INGESA) o de los correspondientes Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas. En este sentido puede citarse el caso de un concierto celebrado por la Mutua n.º 263 Madín (actualmente fusionada con la Mutua n.º 274 Ibermutuamur) en el ejercicio 1999, cuya autorización fue denegada por posible incursión en incompatibilidad, al pertenecer la persona física firmante del concierto a la plantilla de un Hospital del INSALUD y pretender prestar al mismo tiempo sus servicios en una Entidad colaboradora de la Administración Pública, en este caso la Mutua n.º 263 MADIN. En otro Concierto de esta misma Mutua, cuya autorización fue igualmente denegada, el titular del centro con el que la Mutua pretende concertar, era, a su vez, médico de la Dirección Provincial de Cáceres del antiguo INSALUD, por lo que podía incurrir en las incompatibilidades legales actualmente vigentes.

Esta cuestión de las posibles incompatibilidades de los facultativos que prestan sus servicios a las Mutuas fue abordada por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de Fiscalización Especial sobre los Centros Mancomunados de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social», aprobado por el Pleno de este Tribunal en su sesión de 28 de junio de 2000.

Con carácter general debe recordarse la prohibición impuesta por el artículo 93 de la Ley General de Sanidad al conjunto del Sistema Nacional de Salud, que incluye los centros sanitarios de las Mutuas, de «establecer conciertos con centros sanitarios privados cuando en alguno de sus propietarios o en alguno de sus trabajadores concurren las circunstancias que sobre incompatibilidades del sector público y el pri-

vado establezca la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas».

Por su parte, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en su artículo 11.2 señala que «el Gobierno, por Real Decreto, podrá determinar, con carácter general, las funciones, puestos o colectivos del sector público, incompatibles con determinadas profesiones o actividades privadas, que puedan comprometer la imparcialidad o independencia del personal de que se trate, impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o perjudicar los intereses generales». En el desarrollo reglamentario citado fue aprobado el Real Decreto 589/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los entes, organismos y empresas dependientes, cuyo artículo 11.8 señala que «no podrá reconocerse compatibilidad para el desempeño de actividades privadas al personal sanitario comprendido en el artículo segundo de la Ley 53/1984 (delimita el ámbito de aplicación), con el ejercicio de actividades de colaboración o concierto con la Seguridad Social en la prestación sanitaria que no tengan carácter de públicas».

Finalmente, el Tribunal Supremo ha considerado incluso oportuno fijar doctrina legal sobre esta materia, lo que hace por medio de la Sentencia de su Sala Tercera de 12 de junio de 2001, donde se afirma que «en el caso del personal sanitario del sector público, el ejercicio de las actividades privadas concertadas a que se refiere el artículo 11.8 del Real Decreto 598/1985 (acabado de transcribir), será siempre incompatible, sin que proceda valorar otras circunstancias que puedan darse en cada caso concreto».

Por todo ello y a juicio de este Tribunal de Cuentas, las Mutuas deben poner especial cuidado y velar en todo momento cuando tenga lugar la concertación por su parte de los servicios de facultativos y demás profesionales de la asistencia sanitaria, para que no se produzca la concurrencia de la citada circunstancia determinante de incompatibilidad entre los profesionales con los que celebre sus conciertos. A este respecto, les podría resultar conveniente reflejar en sus conciertos una cláusula específica a este respecto, en cuya virtud el profesional sanitario contratado garantizase a la Mutua que no se encuentra incurso en causa de incompatibilidad alguna.

IV.2.2.5 Análisis de los contratos de adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles celebrados por las Mutuas

Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en su conjunto han certificado a este Tribunal de Cuentas la celebración de un total de 836 contratos de adquisición y

arrendamiento de bienes inmuebles durante el periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001), con el siguiente desglose por ejercicios: 434 contratos en el ejercicio 1999, 209 en el 2000 y 193 en el 2001. Dentro de la contratación que realizan las Mutuas ejercicio a ejercicio, estas figuras contractuales han experimentado diferente evolución, puesto que mientras los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles han descendido a lo largo de este trienio, pasándose de 419 contratos en el ejercicio 1999, a 187 en el 2000, y a únicamente 166 en el año 2001, no ocurre lo mismo con los contratos de adquisición de inmuebles que han experimentado un incremento, pasándose de los 15 contratos celebrados en el año 1999 a los 22 del ejercicio 2000, y a los 27 celebrados en el año 2001.

Como principales incidencias detectadas por el Tribunal de Cuentas en el análisis de los contratos de adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles celebrados por las Mutuas durante este periodo, pueden señalarse las siguientes:

En primer lugar resulta de interés recordar aquí la obligación de las Mutuas de hacer constar de forma expresa en todas las operaciones contractuales que celebren, ya sean conciertos de asistencia sanitaria o contratos de adquisición o arrendamiento de bienes inmuebles, su denominación completa y específica como Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, incluyendo el número con el que figuran registradas como tales en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En concreto, esta obligación figura consignada en el artículo 11.1 del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas, aprobado por Real Decreto 1993/1995. Este Tribunal ha constatado que determinadas Mutuas como la n.º 272 MAC, la n.º 274 Ibermutuamur en contratos celebrados en el ejercicio 2000, la Mutua n.º 11 MAZ en el ejercicio 2001, o, por último, la Mutua n.º 16 SAT que celebró en el ejercicio 1999 un contrato de compraventa de 6 locales comerciales donde se denomina literalmente a la Mutua como «sociedad», no consignan en algunos de sus contratos su condición de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, con el consiguiente incumplimiento de lo dispuesto en el precepto citado.

--- Cabe también destacar del análisis de los contratos de adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles celebrados por las Mutuas, la cuestión relativa a la necesidad o no de que procedan a la prestación de la correspondiente fianza en atención a sus especiales características como arrendatarias, en cuanto colaboradores en la gestión de la Seguridad Social. La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social, ha modificado el artículo 36 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos incluyendo en su redacción un nuevo apartado 6, que excepciona del cumplimiento de la obligación de prestar fianza a

las Administraciones Públicas y a sus Organismos y Entes dependientes.

Del análisis de los contratos de arrendamiento celebrados por las Mutuas se desprende, como regla general, que la práctica totalidad de estas entidades han continuado constituyendo fianzas y no han procedido a incluir en sus contratos de arrendamiento una cláusula exceptuándose de la obligación de prestarla, acogiéndose a lo dispuesto en la citada norma. En concreto, sólo en casos excepcionales el Tribunal ha constatado que no han prestado fianza en algunos de sus contratos de arrendamiento, por ejemplo, la Mutua n.º 25 Mupa o la Mutua n.º 21 Navarra.

A juicio del Tribunal de Cuentas no resultaría descartable una interpretación según la cual las Mutuas, en atención al fin público al que en definitiva se van a destinar los inmuebles que hayan sido arrendados con el exclusivo objeto de realizar en ellos funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, pudieran considerarse incluidas a estos efectos en el precepto citado y, consiguientemente, quedar exceptuadas de la obligación de prestar fianza. No debe olvidarse que el objeto de la norma analizada no es otro que el de evitar la inmovilización de fondos públicos en garantía del cumplimiento de obligaciones cuando, por la pertenencia o colaboración en el desempeño de funciones de interés público de los arrendatarios, dicho cumplimiento resulta ya de por sí garantizado. Por ello el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería pronunciarse de un modo expreso sobre esta cuestión para clarificar cual debe ser la actuación de las Mutuas en cumplimiento de esta norma de carácter general.

--- Otra cuestión que afecta a un buen número de contratos de arrendamiento celebrados por algunas Mutuas, es la relativa a la fijación contractual de plazos de preaviso excesivamente cortos para que pueda tener lugar la resolución voluntaria del contrato por parte de la arrendadora y con carácter forzoso para la Mutua arrendataria. De este modo, con el establecimiento de estos breves plazos de hasta 15 días únicamente en algunos casos, contratos celebrados por estas entidades con una clara vocación de permanencia en el tiempo y con el importante objeto de cubrir una necesidad de tipo administrativo o asistencial experimentada por la propia Mutua contratante, podrían ser fácilmente resueltos por la parte arrendadora sin dejar en la práctica margen alguno a la Mutua para poder reorganizar sus servicios afectados o para trasladar las instalaciones localizadas en el local arrendado a otro local que reúna las características adecuadas en un breve plazo de tiempo.

Estas situaciones contrarias a lo que sería una buena gestión podrían fácilmente evitarse mediante el establecimiento de plazos de preaviso significativamente amplios que evitasen las eventualidades descritas. Habitualmente la duración pactada por las Mutuas en sus contratos de arrendamiento es prolongada, alcanzando con facilidad 5, 10 o hasta 15 años, normalmente

prorrogables por periodos anuales, salvo comunicación de alguna de las partes de su voluntad de extinguirlo con un plazo pactado de preaviso a la fecha de cesación efectiva del arrendamiento. Este plazo de preaviso pactado por las Mutuas ha sido a su vez de duración muy variada, ya sea de 2 meses (por ejemplo en los contratos de arrendamiento de la Mutua n.º 275 Fraternidad-Muprespa o la Mutua n.º 19 Reddis Unión Mutual), de 3 o 6 meses (contratos de arrendamiento de la Mutua n.º 35 Fimac o la Mutua n.º 271 Unión Museba Ibesvico), mientras que otras Mutuas han pactado con carácter general un mes e incluso 15 días, como es el caso de algunos contratos de la Mutua n.º 4 Midat o la n.º 15 Mutua Valenciana de Levante.

--- Por otra parte, en el arrendamiento de los inmuebles que precisan las Mutuas para el desempeño de sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, se ha producido con relativa frecuencia, según ha podido constatar este Tribunal, la asunción por estas entidades de numerosas cláusulas claramente abusivas, perjudiciales para la propia entidad y, por ende, para el Sistema de la Seguridad Social, así como debilitadoras en suma de su posición como arrendatarias y de la igualdad que debe presidir el intercambio recíproco de prestaciones que constituye un contrato. Así, es habitual que en sus contratos de arrendamiento las Mutuas renuncien a los derechos de tanteo y retracto que reconoce al arrendatario el artículo 31 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, también es habitual que renuncien a los derechos de cesión o subarriendo y a la indemnización establecida en el artículo 34 de la misma Ley. Entre otras cláusulas que se han incluido en la contratación de las Mutuas durante los ejercicios fiscalizados y que se pueden citar como ejemplos están las siguientes: En el ejercicio 1999, en un contrato de la Mutua n.º 10 Universal Mugegat, la posibilidad de desistimiento unilateral del contrato, una vez transcurridos 5 años desde su inicio, obligaría a la arrendataria a pagar al arrendador las rentas de dicho plazo de cinco años que aún quedaren por cumplir. También se contempla en un contrato que la falta de pago de la renta o de cualquiera de las cantidades que la arrendataria ha de satisfacer a la arrendadora, se devengarán sin necesidad de requerimiento alguno, un interés de demora equivalente al doble del interés legal del dinero en la fecha que debió hacerse el pago. En dos contratos de la Mutua n.º 275 Fraternidad-Muprespa, se ha incluido una cláusula en virtud de la cual las rentas satisfechas hasta el momento en que se ejercite la opción de compra, no se deducirán del precio de la compraventa y además serán de cuenta y cargo de la arrendataria todos los gastos e impuestos, si los hubiere, que con motivo del ejercicio de dicha opción se pudieran devengar.

Siguiendo con estas prácticas, en el ejercicio 2000, en un contrato de la Mutua n.º 263 Madin (actualmente Mutua n.º 274 Ibermutuamur), una cláusula obliga a la Mutua a realizar todas las obras de acondicionamiento, asumiendo todos los gastos que originen, incluyendo

licencias, permisos y autorizaciones, y sin que la denegación de tales permisos o licencias afecte a la validez del contrato. Esta cláusula establece, además, que las obras quedarán a la terminación del arrendamiento a beneficio de la propiedad, sin derecho por parte del arrendatario a indemnización alguna. Normalmente las Mutuas incluyen este tipo de cláusula, pero en sentido contrario, de forma que la denegación de estos permisos y licencias afecta a la validez del contrato y al pago de las rentas. Por último, en un contrato de la Mutua n.º 35 Fimac, se ha pactado una renta distinta para cada uno de los 8 años de vigencia del arrendamiento, renta que además se incrementará según el IPC y se ha incluido una indemnización a favor del arrendador por cancelación anticipada. Además, en este contrato la fianza constituida también se actualizará en los mismos porcentajes que la renta.

--- Especial importancia reviste en el ámbito concreto de la adquisición por parte de las Mutuas de bienes inmuebles para destinarlos al cumplimiento de sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, la necesidad de velar porque tenga efectivamente lugar el cumplimiento de lo dispuesto tanto en el artículo 25 del Reglamento sobre colaboración, como en el artículo 23.2 del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre patrimonio de la Seguridad Social, en cuya virtud deben inscribirse en el Registro de la Propiedad correspondiente, a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social, en su calidad de titular del patrimonio único de la Seguridad Social, todos los bienes inmuebles que se adquieran por las Mutuas con cargo a fondos públicos (cuotas de la Seguridad Social) para destinarlos al cumplimiento de sus fines de colaboración en la gestión. Durante el periodo a que se refiere el presente Informe de Fiscalización se ha constatado la existencia de varios contratos de este tipo, en los que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha autorizado la adquisición de bienes inmuebles de acuerdo con el artículo 23.1 del Real Decreto 1221/1992, pero no se ha aportado la escritura de compra venta del inmueble cuya adquisición se autoriza, ni la posterior inscripción a nombre de la citada Tesorería General del inmueble adquirido (casos de la Mutua n.º 275 Fraternidad-Muprespa o de la Mutua n.º 201 Mutua Gallega de Accidentes de Trabajo, que ha omitido aportar la escritura de compraventa). La propia Tesorería General de la Seguridad Social y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales deben velar por el efectivo cumplimiento de las obligaciones citadas, relativas a la titulación e inscripción a nombre de la primera de los todos inmuebles adquiridos por las Mutuas con cargo a los fondos públicos y para destinarlos a sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

Debe recordarse que el Tribunal de Cuentas se viene manifestando en este mismo sentido en anteriores Informes como en el antes mencionado «Informe de Fiscalización Especial sobre los Centros Mancomunales

dos de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social», o en el «Informe de Fiscalización Especial sobre los inmuebles en uso por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social», aprobado por el Pleno de este Tribunal en su sesión de 17 de diciembre de 1998.

— También resulta preocupante a juicio de este Tribunal de Cuentas la celebración, por parte de las Mutuas, de contratos de arrendamiento de determinados locales con el objeto de establecer en ellos bien sean centros de asistencia sanitaria o bien centros destinados a sus actividades como Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales, y ello porque es frecuente que en este tipo de operaciones se confundan o identifiquen ambas posibilidades de actuación de modo que locales destinados a un tipo de funciones y cuya contratación fue expresamente autorizada para ese tipo de funciones (la colaboración en la gestión), acabe siendo asimismo destinado por la Mutua contratante al otro tipo de actividades citado y así ha sucedido. Este problema deriva en gran parte de la actual situación de confusión y de falta de diferenciación entre uno y otro tipo de funciones que pueden desarrollar las Mutuas, las incluidas dentro de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social y las propias de su condición de Servicios de Prevención ajenos de riesgos laborales (véase epígrafe IV.2.2.3), a pesar de lo señalado sobre este particular en la Resolución comunicada de 4 de julio de 1997, dictada por la Subdirección General de Ordenación de la Gestión Económica de la Seguridad Social.

Como ejemplos de lo aquí señalado pueden citarse varios casos: la Mutua n.º 151 Asepeyo que en el ejercicio 1999 ha celebrado hasta 8 contratos en los que el local arrendado se destinará a la realización de sus actividades como Servicio de Prevención Ajeno y, al mismo tiempo, a la realización de actividades propias de sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social. Por su parte, la Mutua n.º 35 FIMAC arrienda locales cuyo ambiguo destino previsto es el de dedicarlos a «oficinas y actividades propias y afines de la entidad arrendataria en todas sus áreas de actuación». A su vez, la Mutua n.º 4 MIDAT MUTUA informa que «en el local arrendado se realizarán actividades técnicas del Servicio de Prevención de Ajenos, a modo compartido con otras actividades propias de la Mutua». Por último, la Mutua n.º 20 Vizcaya Industrial alquila un local para destinarlo a instalaciones administrativas y de prevención, para, según se afirma, compartir su uso con el Servicio de Prevención Ajeno.

Otro ejemplo lo constituye en el ejercicio 2000 la Mutua n.º 151 Asepeyo que, por un lado, arrienda un local para la instalación de un Servicio de Prevención Ajeno y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, al autorizar dicha instalación, indica expresamente que «no se

realizarán en el local actividades de prevención de la acción protectora de la Seguridad Social», mientras que, por otro lado, esta misma Mutua celebra en el mismo año un contrato de arrendamiento de dos locales para la instalación de un Centro Asistencial, Administrativo y de Prevención (realización de reconocimientos médicos), cuya creación autoriza la Dirección General especificando que en el centro no se desarrollarán actividades correspondientes al Servicio de Prevención Ajeno, pero sin embargo deja abierta la posibilidad de que las mismas se desarrollen al añadir que «en el supuesto de que la Mutua considere la oportunidad o conveniencia de desarrollar en el centro las actividades preventivistas mencionadas en el párrafo anterior (como Servicio de Prevención Ajeno)», se le remite a lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento sobre colaboración, es decir, a lo establecido en la legislación específica sobre prevención de riesgos laborales.

Con todo ello se evidencia la ambigüedad y la preocupación evidentes que plantea esta cuestión para la propia Administración actuante, así como la necesidad de deslindar claramente ambas funciones así como los medios humanos y materiales con que se desarrollan unas y otras, evitando con ello situaciones de uso compartido, tal y como ya ha señalado el Tribunal de Cuentas con anterioridad y más allá de lo previsto tanto en la Orden de 22 de abril de 1997 por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, como en la Resolución de 22 de diciembre de 1998 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se regula la compensación de costes prevista en la citada Orden.

— Por último, destaca también la inclusión en determinados contratos de larga duración celebrados por las Mutuas durante el periodo fiscalizado, como son los de arrendamiento de bienes inmuebles, de cláusulas relativas a las entonces inminente entrada de España en la Unión Económica y Monetaria y a la consiguiente sustitución de la moneda nacional, la peseta, por la moneda común, el euro. Así, pueden citarse algunos contratos celebrados por la Mutua n.º 19 Reddis Unión Mutual, en los que se ha incorporado una denominada «cláusula de sustitución de la peseta por el euro» como moneda del sistema monetario nacional español, en virtud de la cual y a modo de ejemplo se dispone que «las partes declaran conocer que la sustitución de la peseta por el euro como moneda del sistema monetario nacional español, no produce ni producirá efectos modificativos ni extintivos en relación con las obligaciones derivadas del presente contrato». Con similar redacción figura en los contratos de arrendamiento celebrados por la Mutua n.º 151 Asepeyo, una cláusula tipo referida también al cambio de moneda.

## V. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN SUSCRITA POR LAS SOCIEDADES ESTATALES, ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES Y OTRAS ENTIDADES ESTATALES

### V.1 Régimen jurídico de la actividad contractual

En cuanto a la contratación suscrita por las entidades relacionadas en este epígrafe hay que señalar que salvo para aquellas sometidas al TRLCAP, no existe un régimen jurídico general de contratación aplicable sino regulaciones específicas de cada uno de los tipos de Entidades que forman el colectivo y normativas particulares que afectan a determinadas Sociedades o a determinados contratos celebrados por ellas en razón a su naturaleza, objeto y cuantía.

El análisis de la contratación celebrada por las referidas entidades durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001 ha tenido por objeto constatar el sometimiento de su actividad a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) y al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en aquellas entidades incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación. También se han analizado los contratos sometidos a la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, de procedimientos de contratación en los Sectores del Agua, la Energía, los Transportes y las Comunicaciones (LAETC).

En aquellas entidades excluidas del ámbito de aplicación de la citada normativa, las actuaciones fiscalizadas se han dirigido a comprobar el sometimiento de su contratación a los principios de publicidad y concurrencia contenidos en la disposición adicional sexta de la LCAP y del TRLCAP. Asimismo, la fiscalización ha comprendido el análisis de la normativa interna de la que disponen algunas de estas entidades, con el fin de comprobar su adecuación a dichos principios y su observancia en el desarrollo de la actividad contractual.

La actividad contractual de las Sociedades mercantiles Estatales está sometida al ordenamiento jurídico privado, aunque deben aplicar los principios de publicidad y concurrencia en los términos establecidos en la Disposición Adicional Sexta de la LCAP. Esta regla general ha sido objeto de excepción como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 158.5 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que autorizó al Consejo de Ministros a constituir Sociedades Estatales cuyo objeto fuese la construcción, explotación o ejecución de obra pública hidráulica (sociedades de aguas), estableciendo que sería de aplicación la LCAP a los contratos que celebrasen para estos fines en lo concerniente a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación, la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, de Contratos en los Sectores del Agua, la Energía, los Transportes y las Comunicaciones (LAETC) a los contratos de obra que tengan por

objeto la construcción, explotación o ejecución de la obra pública hidráulica y a los de suministros y servicios y el derecho privado al resto de los contratos, cualquiera que fuese su modalidad.

En el periodo 1999/2001 las Sociedades a las que les es de aplicación el artículo 158.5 de la Ley 13/1996, son las que se relacionan en el epígrafe correspondiente al análisis de la contratación de las Sociedades de Aguas.

El régimen jurídico de la actividad contractual de las EPE viene, en principio, determinado por el artículo 1.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), que establece la aplicación de esta Ley a estas Entidades cuando atiendan necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil y, además, esté su actividad mayoritariamente financiada por las Administraciones Públicas u otras Entidades de Derecho público, o bien se halle sometida su gestión a un control por parte de estas últimas o estén sus órganos de administración, dirección o vigilancia compuestos por miembros más de la mitad de los cuales sean nombrados por las Administraciones Públicas y otras Entidades de Derecho público.

Las Entidades Públicas Empresariales (EPE) eran, en el periodo 1999-2001, las siguientes:

- Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)
- Gerencia del Sector de la Construcción Naval
- Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)
- Escuela Oficial de Turismo (EOT)<sup>40</sup>
- Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT)
- Ferrocarriles de Via Estrecha (FEVE)
- Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF)
- Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE)
- Entidad Pública Empresarial del Suelo, SEPE
- Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SESAMAR)
- Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)
- Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE)
- Entidad Pública Empresarial de Correos y Telégrafos<sup>41</sup>
- Consortio de Compensación de Seguros
- Consejo Económico y Social (CES)
- Instituto de Crédito Oficial (ICO)
- Red.es<sup>42</sup>

<sup>40</sup> La Escuela Oficial de Turismo (EOT) fue transferida a la Comunidad Autónoma de Madrid el día 1 de enero de 2000, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del R.D. 1849/1999, de 3 de diciembre.

<sup>41</sup> La Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos se transformó en Sociedad Estatal con fecha 3 de julio de 2001 con arreglo a lo establecido en el artículo 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre.

<sup>42</sup> El art. 55 de la Ley 14/2000, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social dispone que la EPE Red Técnica Española de Televisión (RETELEVISIÓN) pase a denominarse Entidad Pública Empresarial Red.es.

La ambigüedad que lleva aparejada la referencia de la norma a las «necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil» hace con frecuencia cuestionable la apreciación de la concurrencia de los requisitos enumerados en el artículo 1.3 de la LCAP. Obviamente, el carácter mercantil o industrial puede ser atribuible a la actividad de la Entidad, con independencia de que las necesidades que se atiendan con tal actividad sean de interés general o de interés particular. No son los fines perseguidos por el Ente a los que puede atribuirse la condición de mercantiles o industriales; será la actividad realizada para su consecución la que pueda calificarse como tal. De ahí que la referencia del texto legal a «necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil» adolezca de una falta de precisión que hace preciso proceder a la interpretación de la norma. Atendiendo al espíritu del artículo del que el precepto forma parte y al sentido global de la LCAP, parece lo más adecuado considerar que el apartado a) del artículo 1.3 está añadiendo a Entes que hayan sido creados para satisfacer necesidades de interés general y no para la obtención del mayor beneficio económico para sus socios, que es lo que caracteriza a las empresas que realizan actividades mercantiles o industriales.

La determinación del régimen jurídico aplicable a la contratación de las EPE dependerá de lo que dispongan a este respecto sus normas de creación o las que regulan su actividad; pero, en todo caso, teniendo en cuenta si los contratos reúnen los requisitos establecidos en el artículo 1.3 de la LCAP.

En definitiva, puede establecerse que el régimen de contratación de cada una de las EPE es el siguiente:

El Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE) y la Gerencia del Sector de la Construcción Naval se rigen por la LCAP porque así lo establece la Ley de su conversión en EPE respecto al primero y los Estatutos que la regulan en el caso de la Gerencia. También se rigen por la LCAP la Escuela Oficial de Turismo (EOT), la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SESAMAR), la Entidad Pública Empresarial del Suelo (SEPES), el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) y el Consejo Económico y Social (CES) porque puede entenderse que reúnen los requisitos del artículo 1.3 de la LCAP. A estas Entidades hay que añadir el Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) que, habiendo sido objeto de una regulación particular, en ella se considera de aplicación la normativa sobre contratación administrativa prevista en la LCAP para los contratos de obras, si bien los de servicios y suministros de importe superior a 400 miles de euros se registrarán por la LAETC y el resto de los contratos, incluidos los de consultoría y asistencia, están sometidos al ordenamiento jurídico privado.

Las Entidades Públicas Empresariales Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE) y Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE) están sometidas a una doble

regulación. Los contratos que superan el importe fijado en el artículo 8 de la LAETC (5 millones de euros para los contratos de obras y 400 miles de euros para los de servicios y suministros) se someten a las prescripciones de esta Ley y el resto de los contratos que celebren deben sujetarse al derecho privado, respetando los principios de publicidad y concurrencia.

Por último, las Entidades Públicas Empresariales Correos y Telégrafos (transformada posteriormente en sociedad anónima), Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE), Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT), Instituto de Crédito Oficial (ICO) y Red.es han de ajustar su actividad contractual al derecho privado, respetando los principios de publicidad y concurrencia de acuerdo con lo que disponen sus respectivos estatutos o normas de creación, que no establecen limitaciones al régimen de libertad de contratación que les es aplicable. (Se hace referencia al empleo general de los procedimientos de concurso y subasta en el Estatuto de FNMT, pero condicionando en todo caso su aplicación a las decisiones de su Consejo de Administración).

La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), cuya adaptación a EPE debe ser autorizada por Consejo de Ministros (Disposición transitoria segunda del RDL 15/1997, de 5 de septiembre), se rige en su actividad contractual por el derecho privado de acuerdo con el artículo 12.1 de la Ley 5/1996, de 10 de enero de creación de determinadas Entidades de Derecho Público.

Por lo que se refiere a las Autoridades Portuarias, el artículo 35 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, somete a las Autoridades Portuarias, en materia de contratación, a los principios de publicidad, concurrencia, salvaguarda del interés del propio Ente y homogeneización del sistema de contratación del Sector público pero estableciendo, en definitiva, que «actuarán con sujeción al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación». Posteriormente, la Disposición Adicional tercera de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre (LAETC), al relacionar las Entidades a las que afecta, incluyó al Ente Público Puertos del Estado y a las Autoridades Portuarias. En resumen, la actividad contractual de las Autoridades Portuarias está sometida a una doble regulación: los contratos que superen las cuantías establecidas en el artículo 8 de la LAETC se sujetarán a esta Ley y el resto de los contratos se registrarán por el derecho privado. Les son, además, de aplicación las Normas Generales de Contratación aprobadas por el Consejo Rector del Ente Público de Puertos del Estado (del que dependen), de 25 de abril de 1994, modificadas por los acuerdos de 21 de enero de 1997 y 26 de marzo de 2001.

Los Consorcios (modalidad de personificación que pueden asumir las Administraciones y Entidades Públicas para la realización de fines de interés común) tienen

el régimen orgánico, funcional y financiero establecido en sus Estatutos, que elaboran y aprueban las propias Entidades consorciadas. Se incluyen en esta fiscalización como Consorcios estatales los siguientes: Consorcio de la Zona Franca de Barcelona, Consorcio de la Zona Franca de Cádiz, Consorcio de la Zona Franca de Gran Canaria, Consorcio de la Zona Franca de Vigo, Consorcio de la Zona Ferroviaria de Jerez de la Frontera y Consorcio de la Zona Especial Canaria.

A la actividad contractual del Consorcio de la Zona Ferroviaria de Jerez de la Frontera le es de aplicación la Disposición Adicional novena del TRLCAP que establece que los Consorcios a los que se refieren los artículos 57 y 58 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) adjudicarán sus contratos conforme a lo dispuesto en la LCAP. El Consorcio de la Zona Especial Canaria también se rige por la LCAP según dispone el artículo 33.1 de la Ley 19/1994, de 6 de julio de Régimen Jurídico Económico y Fiscal de Canarias.

En términos generales, los Consorcios de Zona Franca, que tienen origen legal en el Real Decreto-Ley de 11 de junio de 1929, de Bases de Puertos, Zonas y Depósitos Francos, se rigen, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 50/1998, por su legislación específica y supletoriamente por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Por ello, en defecto de tal normativa específica, es su adecuación a las condiciones establecidas en el artículo 1.3 de la LCAP lo que determinará su sometimiento a esta Ley o su actuación con arreglo al ordenamiento jurídico privado. En su configuración inicial puede considerarse a los Consorcios de Zona Franca como creados para atender necesidades de interés general (aunque realizasen actuaciones de carácter mercantil o industrial) estando, además, sus órganos de representación, administración y control constituidos mayoritariamente por representantes de las Administraciones y Entidades Públicas; pero la nueva definición de su objeto realizada en los últimos años y las actividades que realmente desarrollan hoy día los sitúan cada vez más próximos al ámbito de los de pura actividad mercantil o industrial.

En cuanto a los restantes Entes Públicos, La Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), la Comisión Nacional de la Energía (CNE), el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), el Instituto Cervantes, el Ente Público Radio Televisión Española (RTVE) y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) ajustan su actividad a la LCAP y al TRLCAP porque así lo disponen sus respectivas normas de creación y regulación; y el Banco de España, los Fondos de Garantía de Depósitos y el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) se rigen en su contratación por el derecho privado de conformidad con las disposiciones que regulan su actividad.

## V.2 Remisión de contratos

Diferentes entidades a las que es de aplicación el artículo 58 de la LCAP (57 del TRLGP) han remitido al Tribunal de Cuentas los expedientes de 8.422 contratos de cuantía superior a la señalada en la norma.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas, siguiendo criterios diferenciados según su naturaleza y el procedimiento seguido en su fiscalización, solicitó a las sociedades estatales y entes públicos, que figuran relacionados en los anexos V.2.1 a V.2.4 a este informe, la remisión de las relaciones certificadas de los contratos celebrados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001, cualquiera que fuera su régimen jurídico y cuantía, petición que ha sido cumplimentada por todas ellas. De acuerdo con las citadas certificaciones cuyo resumen se recoge en los diferentes anexos a este informe, estas entidades han celebrado durante el ejercicio 1999, 8.141 contratos por un importe de 2.601 millones de euros, 7.837 contratos por un importe de 3.072 millones durante el ejercicio 2000 y durante el ejercicio 2001, 8.369 contratos por 3.266 millones.

Con carácter general se han fiscalizado los contratos correspondientes a los tres ejercicios examinados de la práctica totalidad de las entidades sujetas a la legislación vigente en materia de contratos de las Administraciones públicas, efectuándose una muestra significativa de las entidades no sujetas, en función de la entidad económica y volumen de la contratación celebrada, fundamentalmente.

De los contratos celebrados se ha seleccionado una muestra para su fiscalización, con arreglo a diversos criterios tales como la cuantía, el objeto y el procedimiento de adjudicación. Asimismo, en la muestra se han incluido los contratos remitidos en cumplimiento de los arts. 58 de la LCAP y 57 del TRLCAP, así como aquellos otros, que superando las cuantías previstas en los citados preceptos, no se remitieron inicialmente por las entidades fiscalizadas.

## V.3 Cumplimiento general de los requisitos y prescripciones legales

### V.3.1 Contratos celebrados por entidades públicas empresariales y consorcios sujetos a la LCAP y TRLCAP

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen los contratos de las Entidades Públicas Empresariales y Consorcios sujetos a la LCAP se ajustan con carácter general a lo dispuesto en ella.

No obstante, algunos de los criterios de valoración para la adjudicación de los contratos que incorporan los pliegos del GIF y del Consorcio de la Zona Ferroviaria de Jerez no se adecuan a lo dispuesto en el artículo 87.1 de la mencionada Ley en la medida en que incluyen como criterios requisitos de capacidad y solvencia del contratista de obligado cumplimiento para licitar según

los artículos 18 y 19; el Consorcio de Jerez no acepta la subsanación de omisiones y errores no ateniéndose a lo establecido en el artículo 101 del RGCE y los pliegos del GIF, al establecer que la falta de acreditación de la constitución de la garantía provisional y la del certificado de clasificación de las empresas contratistas se considerarán insubsanables y supondrá la exclusión automática de los concursos de las empresas licitadoras, tampoco respetan lo dispuesto en el artículo 71 de la LRJPAC.

A las circunstancias de la actividad contractual de SASEMAR y SEPES se hace referencia de modo particular en otro apartado de este informe.

El ONLAE, en ninguno de los expedientes acredita la capacidad y representación de los contratistas; y en la mayoría de ellos no consta la certificación acreditativa de incompatibilidad a la que se refiere el artículo 20, apartado e) de la LCAP.

La publicidad de las convocatorias se ha llevado a cabo en general, conforme las disposiciones de la LCAP. ONLAE no acredita haber remitido a la Junta Consultiva de Contratación la información a la que se refiere el artículo 57 TRLCAP.

En la ejecución de los contratos se han producido incidencias que han afectado a los plazos de ejecución. Entre ellas cabe destacar que el Consorcio de Jerez ha aprobado un modificado que supera el 20 por ciento del presupuesto del contrato inicial y que además requeriría el informe del Consejo de Estado por su cuantía; y que los contratos del GIF en fase de ejecución en el periodo 1999/2001 han sido objeto frecuente de modificados, prórrogas y suspensiones, que han afectado de forma importante a los plazos previstos e incrementado los presupuestos de ejecución inicialmente pactados y que no siempre se han ajustado a las prescripciones de la LCAP.

### V.3.2 Contratos de entidades sujetas a la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, de procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las comunicaciones (LAETC)

Están sujetos a esta Ley los contratos celebrados por las Autoridades Portuarias, AENA, FEVE y RENFE de importes superiores a los 5 millones de euros para contratos de obras y 400 miles de euros para contratos de suministro y servicios y los contratos del GIF y de las Sociedades de Aguas no sometidos total o parcialmente a la LCAP que superen tales cuantías. En todo caso, el Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias tramita todos los expedientes de contratación conforme a la LCAP, que es más exigente en cuanto al cumplimiento de formalidades y requisitos que la LAETC.

Se observa un incumplimiento generalizado por parte de las Entidades contratantes de la obligación de comunicar a la Junta Administrativa de Contratación los contratos celebrados, en el plazo de 2 meses

desde su formalización previsto en el artículo 50.1 de la LAETC.

Los pliegos de cláusulas contienen los criterios previstos para adjudicar los contratos; pero en ningún caso se relacionan por orden decreciente de importancia, como dispone el artículo 24 de la LAETC.

Los contratos, en su práctica totalidad, se han adjudicado mediante concurso y con la publicidad que establece la Ley. No obstante, RENFE adjudicó el contrato de mejora del trazado y renovación de la vía Monforte de Lemos-Sarria por el procedimiento negociado sin convocatoria de licitación previa (sin publicidad), sin que exista constancia de que concudiesen las circunstancias a las que alude el artículo 75 de la LAETC.

La Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) no acredita en los expedientes la clasificación y solvencia de los contratistas. En dos contratos de obras (Nueva Plataforma del aeropuerto de Bilbao, de 29 de abril de 1999 y Remodelación del edificio de la antigua terminal de carga del aeropuerto de Barajas de 24 de noviembre de 1999) no contienen la documentación acreditativa del cumplimiento de los contratistas de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social. Esta misma circunstancia concurre en la Autoridad Portuaria de Algeciras respecto al contrato de obras del Muelle Isla Verde, de 22 de noviembre de 2001.

El contrato de obras de la Terminal de contenedores en el Muelle León y Castilla, de 14 de diciembre de 2000, celebrado por la Autoridad Portuaria de Las Palmas no se adjudicó a la oferta más ventajosa, conforme establece el artículo 24 de la LAETC, siendo insuficiente la alegación de la Autoridad Portuaria de que con ello se evita la excesiva contratación en una sola empresa.

La Autoridad Portuaria de Almería, en el trámite de adjudicación del contrato de obras de ampliación de la Estación Marítima, de 19 de septiembre de 2001, rechazó las ofertas de cuatro licitadores por considerar que el precio de ejecución que ofrecían era anormalmente bajo, sin que se documente que para excluir las ofertas se incumpliese el trámite establecido en el artículo 47 de la LAETC (petición por escrito de información sobre la composición de la oferta) ni que las empresas que formularon aquellas ofertas hubiesen recibido ayudas y subvenciones estatales no autorizadas por la Comisión Europea.

### V.3.3 Contratos de las entidades públicas empresariales, consorcios, autoridades portuarias y sociedades estatales sujetos al derecho privado

De modo particular se han analizado los expedientes correspondientes a 334 contratos de los incluidos en las relaciones certificadas de los contratos celebrados en el periodo 1999/2001 remitidas por las Entidades a petición del Tribunal. Estas contrataciones están sometidas al régimen jurídico privado, aunque en algunos

supuestos se han desarrollado con arreglo a normas internas establecidas para garantizar un adecuado control de la actividad contractual; todo ello sin perjuicio de su sometimiento a los principios de publicidad y concurrencia en el modo establecido en la Disposición Adicional sexta de la LCAP.

Con carácter general los contratos se han adjudicado mediante el procedimiento de concurso con publicidad y concurrencia, regulándose ocasionalmente mediante pliegos de condiciones aprobados por los órganos de las Entidades contratantes. No obstante, se adjudicaron contratos sin publicidad (y sin que conste justificación de esta circunstancia) en los casos siguientes: Obra de reparación de la nueva sede de 28 de diciembre de 1999 y servicios de vigilancia de la sede de 1 de enero de 2000 formalizados por SEPI; instalación de aire acondicionado en el Parador de Santiago de 26 de febrero de 1999 y campaña de publicidad de 1999 de 21 de mayo de 1999 de Paradores de Turismo; limpieza Integral de 12 de septiembre de 1999 de Astilleros de Puerto Real; suministro de geotextiles de filamentos durante 1999 de 11 de mayo de 1999 de TRAGSA; obras de nave en el Parque Industrial de Sagunto de 12 de septiembre de 2000 de INGRUINSA; obras en un edificio del C.E.A.N.A. de 18 de febrero de 2000 de SENASA; campaña de publicidad de 24 de julio de 2001 y adaptación y mantenimiento de una licencia software de 28 de enero de 2001 de IZAR.

No consta que se haya requerido al contratista para que acreditase el cumplimiento de la obligación de estar al corriente de pago de sus compromisos económicos con la Seguridad Social, en los contratos celebrados por las EPE, FNMT (servicio de seguridad de instalaciones en Madrid y Burgos de 1 de enero de 1999), e IDAE (suministro parque eólico en La Unión de 18 de febrero de 2000 y suministro horno calentamientos de 22 de mayo de 2000); y BAZAN (limpieza dependencias de 10 de junio de 99), acopios para instalación de sónar de 13 de julio de 1999; y compraventa para sistemas de comunicaciones de 15 de enero de 1999.

Las Entidades y Sociedades SEPI (reparación y conservación nueva sede de 24 de mayo de 1999 y servicio de vigilancia de la sede de 1 de enero de 2000), ENRESA (obras nuevas e instalaciones de El Cabril de 25 de noviembre de 1999), IDAE (suministro parque eólico de 7 de octubre de 1999, suministro de una planta de cogeneración de 25 de mayo de 1999, suministro sistema eléctrico de 14 de junio de 1999, suministro de un secadero de cámaras de 27 de julio de 1999, suministro parque eólico para Agsagua, S.A. de 16 de diciembre de 1999, suministro planta cogeneración en Val d'Uxo de 21 de junio de 1999, suministro instalación deportiva en Valencia de 15 de noviembre de 1999, suministros varios en cerámica La Esperanza, S.A. de 23 de diciembre de 1999, obra Central Hidroeléctrica Molino de Suso de 4 de julio de 2000, suministro, montaje de conducciones de la C.H. de Farreras de 31 de julio de 2001), Centro Logístico Aeroportuario, S.A.

(obra nave oficina Barajas de 5 de septiembre de 2000), TRAGSA (montaje y colocación de tubería de riego Rioja Alavesa de 17 de noviembre de 2000), e IZAR (campaña de publicidad 2001 de 24 de julio de 2001 y adaptación y mantenimiento software de 28 de enero de 2001), envían certificados acreditativos de estar al corriente en el pago de las cotizaciones de Seguridad Social de fecha posterior a la formalización de los respectivos contratos, lo que parece indicar que se han solicitado después de que les hubiesen sido reclamados y no en el momento de la firma del contrato.

### V.4 Análisis de la actividad contractual de determinadas empresas estatales y entes públicos

#### V.4.1 Entidades sometidas a la LCAP o al TRLCAP

##### V.4.1.1 Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES)

SEPES, que depende del Ministerio de Fomento, se financia con recursos propios generados por la propia actividad, pudiendo recibir consignaciones de los Presupuestos del Estado, además de subvenciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para programas específicos, estando obligada a elaborar anualmente el Programa de Actuación, Inversiones y Financiación (PAIF), así como un Presupuesto de Explotación y Capital.

El régimen jurídico de la contratación de SEPES viene determinado por el artículo 57 de la LOFAGE que dispone que la contratación de las Entidades Públicas Empresariales se regirá por las previsiones contenidas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, que le es de aplicación al reunir su contratación los requisitos del artículo 1.3 de la LCAP. No obstante En el periodo 1999/2001 SEPES llevó a cabo su contratación rigiéndose por el derecho privado (posteriormente, tras lo manifestado por el Tribunal de Cuentas en anteriores informes, acordó aplicar la LCAP su actividad contractual a partir de abril de 2002).

La práctica totalidad de la actividad contractual de SEPES se centra en los contratos de obras e infraestructuras, siendo el concurso y la subasta pública los procedimientos habituales de adjudicación aunque excepcionalmente se convoque concursos restringidos sin publicidad. La subasta la utilizaba SEPES generalmente para las obras de infraestructuras y el concurso para la construcción de viviendas. El órgano de contratación de SEPES es su Consejo de Administración que también aprueba el inicio de los expedientes de contratación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Estos se asemejan a los establecidos para la contratación pública, aunque no admiten las ofertas presentadas por correo (circunstancia que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 71 de la LRJPAC). Los criterios objetivos de valoración, fundamentalmente, los que recogen los Pliegos en el año 1999, son requisitos

de capacidad y solvencia exigibles para licitar según los artículos 18 y 19 de la LCAP, y los procedimientos de modificación de los contratos no se ajustan a lo establecido en la misma. En los pliegos se fija, además de las garantías para el cumplimiento de los contratos, una retención del 5% del importe de las certificaciones mensuales que será devuelto, tras la recepción de la obra y la finalización del plazo de garantía; y en ellos se establece la aplicación supletoria de la LCAP en lo no previsto específicamente. En general, la Entidad no acredita haber anunciado en el BOE la adjudicación de los contratos con arreglo al artículo 94.2 de la LCAP.

Los contratos formalizados en SEPES en el periodo 1999/2001, por un importe total de 113.701 miles de euros, fueron 89, de los que 49 superaban los 600 miles de euros, correspondiendo 15 al año 1999, 15 al año 2000 y 19 al año 2001. De estos contratos un 46,94% se adjudicaron por concurso y un 51,02% mediante subasta, siendo la baja media en las adjudicaciones del 24,57%.

Con carácter general, en los certificados de clasificación de los contratistas que los licitadores adjuntas a las ofertas, «la categoría» indicada en los mismos es superior a la solicitada en las convocatorias.

Los modificados han sido frecuentes en la contratación de SEPES, no constando suficientemente justificado que las causas que los motivaron se debiesen a necesidades nuevas o causas imprevistas como requiere el artículo 102 de la LCAP.

La tramitación de las alteraciones de obras (modificados), cuando se ha producido, aparece fundamentada en un «documento técnico de ajuste de obra» aprobado por el Director General, al que se acompaña la propuesta del Jefe de la Unidad de Contratación, sin que se expongan razones ni las causas que motivan las alteraciones. Habitualmente, tras la aprobación de estos modificados se han concedido prórrogas que han demorado la finalización de los contratos.

Los contratos finalizados en el periodo 1999/2001 fueron 95, de los que el 70,53% (67) fueron objeto de 1 o más modificados. El importe total liquidado fue de 100.814 miles de euros, correspondiendo 6.817 miles de euros al importe de los modificados.

#### V.4.1.2 Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR)

SASEMAR es una Entidad Pública Empresarial de las contempladas en el artículo 43 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que tiene como objeto la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, de control y ayuda del tráfico marítimo y de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino.

SASEMAR, que depende del Ministerio de Fomento, es titular de la totalidad de las acciones de la Sociedad Estatal Remolques Marítimos, S.A. (REMASA),

que a su vez participa en la Compañía de Salvamentos y Rescates Aero Marítimos, S.A. (COSMAR) con un 50 por ciento de su capital.

La financiación de SASEMAR, fijada en el artículo 97 de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LPEM) por la que fue creada, se concreta en subvenciones de capital (Presupuestos Generales del Estado), subvenciones de explotación (Presupuestos Generales del Estado, Fondos Europeos y otras) e ingresos propios (pago de servicios por los remolques de embarcaciones a puerto y otros servicios similares).

En el ámbito de la contratación, SASEMAR debe ajustar su actividad contractual a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas por estar incluida en el ámbito de aplicación subjetiva de esta Ley con arreglo a su artículo 1.3.

Los contratos que celebra SASEMAR son generalmente de prestación de servicios y de suministros. Los primeros tienen como finalidad gestionar unidades marítimas destinadas al salvamento en el mar, lucha contra la contaminación marina, contratación de tripulaciones, mantenimiento y fletamento de buques y acciones de divulgación de la prevención de riesgos en la mar. Los contratos de suministros tienen como objetivo facilitar los medios e instrumentos para la prestación de los servicios que SASEMAR tiene encomendados (adquisición de lanchas, vallas para aislar zonas marinas contaminadas, etc). También colaboró SASEMAR en contratos de gestión de servicios públicos destinados a la prestación del servicio público de salvamento en varios lugares de la costa.

La contratación de los bienes y servicios que requiere la actividad de SASEMAR se determinan por las unidades técnicas de gestión, que también precisan las características que deben reunir, siendo la Unidad de Contratación quien prepara y tramita la adquisición.

El procedimiento de adjudicación utilizado generalmente es el concurso abierto que se regula mediante pliego tipo de cláusulas administrativas particulares (con informe favorable de su Asesoría Jurídica) y de pliego específico de prescripciones técnicas.

El órgano de contratación es el Consejo de Administración de la Sociedad (teniendo el Director General funciones delegadas para las contrataciones inferiores a 601 miles de euros), con la excepción del trámite de urgencia en el que el Presidente y Director mancomunadamente pueden iniciar un expediente, sometiéndolo después a la aprobación del Consejo.

En términos generales, los criterios para la adjudicación del contrato que reflejan los pliegos pueden calificarse como objetivos, medibles y cuantificables, siendo el resultado de las valoraciones de las ofertas el que determina la que, como mas ventajosa, propone la Mesa de Contratación al Consejo de Administración.

En el periodo 1999-2001 SASEMAR formalizó 25 contratos de más de 601 miles de euros. De ellos, 16 fueron de servicios, por importe de 39.877 miles de

euros, 11 de suministros, por importe de 22.400 miles de euros, y 1 de obras, por 992 miles de euros; siendo su distribución por años la siguiente: 19.359 miles de euros en 1999, 11.167 miles de euros en el 2000 y 32.743 miles de euros en el año 2001.

La comprobación de los expedientes pone de manifiesto que se han tramitado de conformidad con lo dispuesto en los pliegos. Puede, no obstante, señalarse que no todos incorporan el informe justificativo de la insuficiencia de medios para cubrir las necesidades a que se refiere el artículo 202.1 de la L.C.A.P. y la certificación acreditativa de incompatibilidad establecida en el artículo 20, apartado e) de la misma. En otros supuestos estas certificaciones y las que acreditan la clasificación de los contratistas son defectuosas bien porque su cumplimentación no es correcta, bien porque son incompletas.

Los contratos se han adjudicado siempre a los licitadores cuyas ofertas habían sido las mejor valoradas, aunque en 13 concursos la concurrencia se ha reducido a una sola oferta a pesar de haberse realizado la publicidad necesaria. La escasa demanda parece venir determinada por el reducido margen de beneficio que se ofrece.

Es destacable que REMOLCASA, Sociedad Estatal participada en su totalidad por SASEMAR, ha concurrido a los concursos de prestación de servicios, resultando adjudicataria de 7 contratos.

Tanto en los plazos de ejecución de los contratos de servicios (en su mayoría de un año) como en los de gestión de unidades marítimas destinadas a servicio público de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación en la mar (para los que en general se establece un plazo de ejecución de 4 años) se respetan los tiempos máximos establecidos en la L.C.A.P.

La ejecución de los contratos se ha ajustado, en general, a lo dispuesto en los pliegos y en el contrato, habiendo verificado SASEMAR periódicamente que los servicios contratados se estaban ejecutando conforme las condiciones pactadas. Durante la ejecución de los contratos se han autorizado, excepcionalmente, modificados y prórrogas por causas que aparecen justificadas y ajustándose su tramitación y ejecución a lo establecido en los pliegos.

#### V.4.1.3 Agencia Estatal de Administración Tributaria

La Agencia Estatal de Administración Tributaria es un ente público que sujeta su actividad contractual a las prescripciones de la LCAP en aplicación del apartado 3 del art. 1 de la misma. Asimismo, dispone de un «Texto de Instrucciones y Procedimientos Internos de Contratación», aprobado por la Instrucción de 31 de enero de 1997 del Director General de la Agencia, que adapta la LCAP a su particular organización, desarrollándola, completándola e interpretándola. Con fecha 17 de noviembre de 2000 se revisó el texto anteriormente

citado con el objeto de adaptarlo a las novedades introducidas por el TRLCAP.

La Agencia ha remitido 156 contratos, correspondientes al ejercicio 1999, por un importe de 108 millones de euros, de los cuales se han fiscalizado 23, por un importe de 65,7 millones, lo que representa el 60,6% del importe.

Durante el ejercicio 2000 la entidad ha celebrado 167 contratos por un importe total de 123 millones de euros. Se han fiscalizado 10 contratos por un total de 63,1 millones, lo que representa un 6 % del total de contratos y un 51 % del importe.

Durante el ejercicio 2001, la entidad ha celebrado 163 contratos por un importe total de 103,4 millones de euros. Se han fiscalizado 10 contratos por un total de 47,2 millones, lo que representa un 6 % del total de contratos y un 45 % del importe.

Del examen de los contratos fiscalizados se desprenden los siguientes resultados:

En el expediente 007102372 PO S, el contrato se formaliza incluyendo una distribución de las anualidades distinta a la prevista en el certificado de existencia de crédito, produciéndose con posterioridad la autorización del reajuste de anualidades.

En el expediente de «suministro e instalación de una centralita telefónica con destino a la plataforma de información al contribuyente», por importe de 457 miles de euros, no se ha motivado suficientemente la utilización del procedimiento negociado sin publicidad. En la memoria justificativa de la adquisición, el órgano de contratación se ampara en razones de especificidad técnica que no acredita, pero que pone en relación con la brevedad del plazo previsto para efectuar la instalación (23 días a contar desde la fecha de la memoria justificativa).

En el pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente 30/00 se incluyen indebidamente, como criterios de valoración de las ofertas, elementos (medios personales y materiales) que constituyen criterios a tomar en cuenta en la comprobación de la cualificación técnica de las empresas de acuerdo con los arts. 17 y siguientes LCAP.

En el expediente de contratación del «servicio para definir y realizar una estrategia de comunicación para el año 1999», adjudicado mediante concurso, por un importe de 7,5 millones de euros, no se han podido fiscalizar los extremos relativos a la aplicación de los criterios objetivos de adjudicación establecidos en el pliego, ya que ni el informe técnico elaborado al efecto, ni la resolución de adjudicación, que según el art. 89 LCAP deberá motivarse en todo caso, contienen aclaración alguna respecto a la valoración de los mencionados criterios.

La utilización como criterios objetivos de adjudicación de conceptos tales como el impacto y la calidad de la campaña, creatividad de los spots, adecuación de los mensajes, etc., respecto a los que resulta difícil establecer a priori mecanismos de valoración, requiere una

mínima fundamentación de los motivos de la atribución de puntuaciones, y no un simple reflejo de aquellas en un cuadro, para evitar el efecto de introducir opacidad en un procedimiento de contratación que la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, de reforma de la LCAP, considera basado en el principio básico de transparencia, tal y como se indica en su exposición de motivos.

En el expediente 018400023 no se aporta el informe de la asesoría jurídica con respecto a los pliegos de cláusulas administrativas particulares. En el expediente 008202177-J el informe de la asesoría jurídica relativo a los pliegos es posterior a la resolución de la aprobación del expediente.

El objeto del «servicio para definir y realizar una estrategia de comunicación para el año 1999» se ha fraccionado en 3 lotes, por ser susceptible de realización independiente y evitar el efecto de concentración en la adjudicación. Sin embargo, el contenido concreto de cada uno de los lotes, relativos a «Comunicación Institucional» (lote 2), «Renta 98» (lote 2) y «Acciones varias» (lote 3), contraviene el art. 13 LCAP, por estar escasamente determinado el objeto de cada uno de ellos, ya que adolecen de falta de concreción y definición.

La capacidad y solvencia del adjudicatario no se ha justificado documentalmente en el expediente 998204157PO, como exigen los arts. 15 a 19 TRLCAP. Tampoco se ha acreditado la capacidad del adjudicatario del expediente 008402461 PO-J.

La declaración de no estar incurso en prohibición de contratar se realiza por el adjudicatario, sin reunir, a pesar de lo señalado en alegaciones, las formalidades exigidas en el art. 21.5 LCAP y TRLCAP en 10 expedientes analizados.

El certificado de clasificación empresarial de uno de los adjudicatarios del expediente 01600034500 N tiene validez hasta el 23 de febrero de 2001, cuando el contrato se formaliza y ejecuta con posterioridad y sin que se haya aportado otra clasificación para este período.

No se han aportado las garantías provisionales constituidas por el adjudicatario del expediente 018202510 PO-U así como de dos adjudicatarios del expediente 008402461 PO-J.

En el expediente 008202177-J la garantía definitiva se constituye por el cuatro por ciento del importe de la licitación, contraviene el art. 36 TRLCAP que exige que se constituya sobre el importe de adjudicación.

La publicación de la adjudicación es posterior al plazo de 48 días previsto en los arts. 94.2 LCAP y 93.2 TRLCAP en los expedientes 007102372 PO S y 00600022300 G.

El contrato con uno de los adjudicatarios del expediente 00600022300 G se formaliza con posterioridad al plazo previsto en el art. 55 LCAP.

En el expediente 998402802PO no se justifica debidamente, como exige el art. 111.3 LCAP, la falta de constitución de un plazo de garantía a contar de la fecha de recepción o conformidad.

No se ha acreditado documentalmente el acta de recepción formal de los expedientes 998402802PO y 00840051800V en los términos de los arts. 111 LCAP y 110 TRLCAP, respectivamente. En el expediente 00840314700F la recepción del suministro no se efectúa por el órgano de contratación.

Con carácter general, se incumplen los plazos de los arts. 59 LCAP y 58 TRLCAP respecto de la notificación de la adjudicación de los contratos formalizados al Registro Público de Contratos.

En el informe justificativo relativo al contrato de modificación del lote 1 denominado «Comunicación Institucional», por un importe de 2,7 millones de euros, siendo el del primitivo de 2,4 millones, se indica que «dada la amplitud en la que están definidos los objetivos de la estrategia de comunicación ... surge una nueva necesidad ... que ha de ser satisfecha a través del diseño y ejecución de una campaña de publicidad que actuaría como segunda fase de la campaña ya realizada».

El informe del servicio jurídico sobre la modificación de contrato antes citada, considera que «no es misión de este servicio jurídico revisar las causas que justifican una modificación, pero sí poner de relieve que el art. 149 RGC exige que las circunstancias de las necesidades nuevas o de las causas técnicas imprevistas que permiten la modificación han de quedar debidamente justificadas». Considera asimismo, que el incremento de precio que conlleva la modificación «afecta a los principios de publicidad y concurrencia, pilares sobre los que se basa la contratación administrativa».

#### V.4.1.4 Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) es una entidad de derecho público, sujeta, de acuerdo con el art. 2.3 del Reglamento regulador de su Régimen Interior, aprobado por Orden de 9 de abril de 1997, a las disposiciones vigentes en materia de contratación de las Administraciones públicas. Con fecha de 14 de septiembre de 2001, el Presidente de la CMT ha dictado una Instrucción por la que se aprueban los procedimientos internos que rigen el funcionamiento de la entidad. Entre otras cuestiones, esta normativa interna contempla los procedimientos sobre adquisiciones y contrataciones, de acuerdo con las previsiones contenidas en el TRLCAP, e incorpora un organigrama sobre los órganos competentes que intervienen en la tramitación de los expedientes.

La CMT ha celebrado durante el ejercicio 2000, un total de 41 contratos administrativos, 38 de consultoría y asistencia y de servicios, 2 de suministros y 1 de obras, por un importe de 683 miles de euros. Se han fiscalizado 8 contratos cuyo importe asciende a 325 mil, lo que representa un 20 % del total de contratos celebrados y un 48% del importe total.

En el ejercicio 2001, ha suscrito 68 contratos por un importe de 1,8 millones de euros, de los cuales, 67 son

administrativos (58 de consultoría y asistencia y de servicios, 7 de suministros y 2 de obras), y uno privado. Se han fiscalizado 10 contratos administrativos cuyo importe asciende a 1,1 millones, lo que representa un 15 % del total de contratos celebrados y un 59 % del importe. En cumplimiento del art. 57 TRLCAP, la entidad ha remitido dos contratos administrativos, uno de servicios de auditoría por importe de 282 mil y otro de consultoría y asistencia por 312 mil, que han sido fiscalizados.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

Con carácter general, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas carecen de fecha. En el expediente 331/00 la entidad no ha aportado la redacción definitiva de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, incorporando en su tramitación únicamente un borrador.

En el contrato 25/01 se observa una insuficiente acreditación de las circunstancias señaladas en el art. 202.1 TRLCAP relativo a la justificación del contrato, limitándose a una mera reproducción de su contenido.

De acuerdo con la documentación facilitada por la entidad, el acta de 13.7.01, de apertura de ofertas en el expediente 146/01 no aparece firmada y es anterior a la recepción de una oferta. En alegaciones se aporta otra acta firmada y con fecha 18.7.01.

La declaración responsable de no hallarse el adjudicatario incurso en prohibición de contratar no se ha realizado en los términos del art. 21.5 LCAP y TRLCAP en 8 expedientes analizados.

En los expedientes 355/00 y 276/01, de obras, y en los de suministros 425/00 y 267/01, no se ha formalizado la relación contractual, ni constan los criterios de valoración para la selección del adjudicatario. En este tipo de contratos la entidad acude directamente al proveedor que considera más adecuado para su ejecución.

En la tramitación del contrato de servicios 6/00 no queda suficientemente justificada la utilización del procedimiento de urgencia. En este mismo expediente no se ha podido comprobar el cumplimiento del plazo de ejecución, puesto que la entidad no ha acreditado el comienzo de los trabajos objeto del contrato.

No se ha acreditado documentalmente el acta de recepción formal de 9 contratos conforme exigen los arts. 111.2 LCAP y 110.2 TRLCAP. Además en el contrato 427/00, se incumple el plazo establecido para su ejecución, sin que se hayan precisado las razones de tal incumplimiento. En el expediente 219/00 el acta de recepción carece de la firma del órgano de contratación.

En el expediente 425/00 la factura es de fecha anterior a la solicitud de aprobación del suministro menor.

No se ha producido, dentro de los plazos legalmente establecidos, el acuerdo de devolución de la garantía definitiva, como exige el art. 47 TRLCAP, en los contratos 219/00, 314/00, 115/01 y 146/01.

En 5 expedientes no se ha notificado la adjudicación al Registro Público de Contratos conforme dispone el art. 93.1 TRLCAP. Esta comunicación se ha realizado fuera de plazo establecido en el art. 93, en relación con el art. 58, ambos del TRLCAP, en el expediente AD86/01.

En los expedientes 397/00, prórroga del contrato de limpieza 235/99, y 427/00, prórroga del contrato 140/99, el órgano de contratación no ha dictado la correspondiente resolución acordando la misma.

#### V.4.1.5 Comisión Nacional de Energía

La Comisión Nacional de Energía (CNE), ente regulador de los sistemas energéticos, creado por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, modificada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, se configura como un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar. En su actividad se ajusta a la legislación de contratos de las Administraciones públicas en la contratación de bienes y servicios, de acuerdo con la disposición adicional undécima de la Ley 34/1988 y el art. 2.1 del Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba su Reglamento, modificado, este último, por el Real Decreto 3487/2000, de 29 de diciembre.

La entidad dispone de una normativa interna de 22 de abril de 1997 reguladora de los procedimientos de contratación y adjudicación, que son desarrollo y adaptación de la LCAP.

La CNE ha celebrado durante el ejercicio 2000, un total de 17 contratos administrativos de consultoría y asistencia y de servicios por un importe conjunto de 1,5 millones de euros. Se han fiscalizado 8 contratos cuyo importe asciende a 1,2 millones, lo que representa un 47 % del total de contratos celebrados y un 80% del importe total.

Durante el ejercicio 2001 la entidad ha celebrado 8 contratos por importe de 7,8 millones de euros, de los cuales 1 es de obras y el resto de consultoría y asistencia y de servicios. Se han fiscalizado 4 contratos, por un importe conjunto de 7,7 millones, lo que representa el 50 % del total de contratos y el 97 % del importe.

Del examen de los expedientes fiscalizados se desprenden los siguientes resultados:

Con carácter general, los certificados de existencia de crédito para la financiación de los expedientes fiscalizados no especifican el importe disponible, limitándose a señalar la partida presupuestaria con cargo a la cual se van a financiar y la existencia de crédito a la fecha de su emisión.

En el ejercicio 2000, la entidad no ha aportado la documentación contable acreditativa de la ejecución del gasto al considerar que no utiliza contabilidad presupuestaria y que tiene un régimen de presupuesto estimativo, a pesar de lo dispuesto en el art. 46 del Real Decreto 1339/1999, que establece que la CNE rendirá

sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en el Plan General de Contabilidad Pública. A este respecto, hay que señalar que sólo a partir del ejercicio 2001, con la Resolución de la IGAE de 28 de diciembre de 2000, de adaptación de dicho Plan a los organismos públicos con presupuesto de gastos de carácter estimativo, quedan suprimidas las cuentas de ejecución del gasto y en consecuencia, la elaboración de aquella documentación contable, para este tipo de entidades.

Para la financiación del expediente 10/01, que tiene por objeto la contratación de las obras de restauración, consolidación y conservación de un edificio propiedad de la Comisión, se prevé la realización de un gasto bianual, sin que se hayan respetado los porcentajes establecidos en el art. 61.3 TRLGP respecto al límite del gasto aplicable en los ejercicios futuros.

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, con carácter general, carecen de fecha.

En la cláusula 9.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente 1/00, que tiene por objeto la contratación de un servicio de webmaster para la gestión de las páginas web de la Comisión y del expediente 23/01, que tiene por objeto el servicio de alojamiento de la página web de ARIAE, se indica que, de acuerdo con el art. 8 TRLCAP, no se tomarán en consideración variantes o alternativas no contenidas en el pliego de prescripciones técnicas. Sin embargo, esta cláusula puede resultar contraria a uno de los criterios de adjudicación previsto en los mismos pliegos, o al menos resultar confusa ante los posibles licitadores, al servir para la valoración de las ofertas, las mejoras suplementarias, propuestas con respecto al objeto de la contratación. Asimismo, los pliegos no contemplan las previsiones del art. 86.3 TRLCAP que dispone que si el precio ofertado es, como es el caso, uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, se deberán expresar los límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias.

No se exige periodo de garantía en los pliegos del expediente 23/01, sin que esté debidamente justificada su exención, como requiere el art. 110.3 TRLCAP.

Los pliegos de cláusulas administrativas del expediente 31/01, que tiene por objeto la contratación de las nuevas funcionalidades para el sistema de contabilidad de la Comisión, no tienen fecha. Asimismo, en el expediente consta un informe de la asesoría jurídica en relación con el borrador del contrato que es de fecha posterior a su formalización. Por otra parte, la declaración del adjudicatario de no estar incurso en las prohibiciones de contratación no se ha formalizado en los términos exigidos por el art. 21.5 TRLCAP.

En el expediente 41/00 la declaración de no hallarse el adjudicatario incurso en prohibición de contratar no

se ha realizado con las formalidades determinadas en el art. 21.5 TRLCAP.

En los anuncios de la licitación de los expedientes 1/01 y 23/01, donde debe indicarse el plazo durante el cual el licitador está obligado a mantener la oferta, se hace referencia al plazo de garantía, sin que se haya subsanado este error.

El plazo de inicio de la ejecución de las obras del expediente 10/01 se computa a partir de la firma del acta de su comienzo, en lugar del de la firma del acta de comprobación de replanteo, como exige el art. 142 TRLCAP y la cláusula 6.ª de los pliegos de cláusulas administrativas particulares. En la comunicación a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa efectuada en cumplimiento del art. 58 TRLCAP se califica este contrato como un contrato de asistencia con empresa consultora y de servicios cuando se trata de un contrato de obras, de acuerdo con los arts. 120 y 123 TRLCAP.

No se ha acreditado documentalmente el acta de recepción formal del contrato 41/00.

La prórroga de los expedientes 10/00 y 47/00 no se ha formalizado ni firmado, en un mismo documento, por las partes contratantes, ni se ha comunicado su existencia al Registro Público de Contratos.

#### V.4.1.6 Comisión Nacional del Mercado de Valores

La Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) es un ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada que, de acuerdo con la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), se rige por su legislación específica y supletoriamente por esta última Ley. En materia de contratación, la CNMV está sujeta a la LCAP y al TRLCAP, al reunir los requisitos de su art. 1.3. Cuenta con un Manual de Procedimientos de Control Interno, aprobado por el Consejo el 23 de mayo de 1996 y que, junto a otros, regula los procedimientos de adquisiciones y contrataciones.

Durante el ejercicio 1999, la entidad ha celebrado 27 contratos por un importe de 2 millones de euros, según consta en la relación certificada remitida al Tribunal de Cuentas y de los cuales 23 son de consultoría, asistencia, servicios y de trabajos específicos no habituales, 3 son de suministro y uno es privado. Se han fiscalizado 11 contratos por un importe de 1,7 millones, de los que nueve son de asistencia y servicios, uno de suministro, y uno privado, lo que representa el 40 % de los contratos celebrados y el 78 % de su importe total.

Durante el ejercicio 2000, la entidad ha celebrado 36 contratos por un importe de 2,6 millones de euros, según consta en la relación certificada, de los cuales 32 son de consultoría, asistencia y servicios, 2 son de suministro y 2 son privados. Se han fiscalizado 8 contratos por un importe de 1,2 millones, de los que 7 son

de asistencia y servicios y uno de suministro, lo que representa el 22 % de los contratos celebrados y el 53 % de su importe total.

Durante el ejercicio 2001, la entidad ha celebrado 42 contratos por un importe de 2,7 millones de euros, según consta en la relación certificada, de los cuales 38 son de consultoría, asistencia y servicios, 3 son de suministro y 1 es privado. Se han fiscalizado 16 contratos por un importe de 2,1 millones, de los que 14 son de asistencia y servicios, uno de suministros y uno privado, lo que representa el 38 % de los contratos celebrados y el 76 % de su importe total.

Del examen de los expedientes fiscalizados se desprenden los siguientes resultados:

En el expediente 17/99 no se ha aportado la certificación de la existencia de crédito.

Se produce una insuficiente fundamentación del servicio interesado en la celebración del contrato que justifique la necesidad del mismo, según el art. 202.1 TRLCAP, en el contrato 24/01.

El pliego del expediente 24/01 no contempla las previsiones del art. 86.3 TRLCAP que señala que si el precio ofertado es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, se ha de expresar los límites que permitan apreciar que la proposición no pueda ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias.

No se incluye en el pliego de cláusulas administrativas particulares de los contratos 1/02, 24/00, 24/01 y 6/01, los criterios necesarios a efectos de la determinación del precio del contrato, de conformidad con el art. 202 TRLCAP, limitándose a señalar el presupuesto máximo de licitación, así como las fórmulas de facturación y pago.

En el pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente 6/00 se incluye como criterio objetivo de adjudicación, el valor técnico de la oferta, teniendo en cuenta, entre otros, la plantilla para cubrir los servicios así como los trabajos de contenido similar en los tres últimos ejercicios, cuando dichos extremos ya resultan justificados mediante la acreditación de la solvencia técnica o profesional del adjudicatario de conformidad con el art. 19 LCAP, lo que se pone de manifiesto en el pliego de especificaciones técnicas, al enumerarlos como medios para acreditar la capacidad técnica de los licitadores. Esto mismo ocurre en el expediente 1/01 al prever como criterio objetivo de adjudicación, el valor técnico de la oferta, teniendo en cuenta, entre otros, los medios humanos y materiales así como los técnicos encargados del control de calidad. Asimismo, los contratos 1/02 y 20/01 contemplan como criterios objetivos de adjudicación los medios materiales y humanos y los expedientes 5/00 y 16/00, la valoración de los «currículums», la experiencia, formación y conocimientos de los licitadores.

No es posible considerar la experiencia o realización de trabajos similares, como criterio objetivo de adjudicación en el contrato 24/01, ya que aquellos

constituyen un requisito de solvencia de la empresa adjudicataria como se señala en el Informe 13/98, de 30 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

En el pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente 13/00 se exige de la constitución de la garantía definitiva, justificándolo exclusivamente por la naturaleza del contrato, sin que esta razón se encuentre debidamente fundamentada ni sea suficiente para la citada dispensa, como requiere el art. 38 LCAP.

Los pliegos de 3 contratos no son acordes a lo dispuesto en el art. 36 TRLCAP que requiere que la garantía definitiva se constituya sobre el presupuesto de adjudicación, al no determinarse el precio del contrato en función de los precios unitarios.

En el contrato 6/01 se aprecia una falta de homogeneidad entre el objeto del contrato incluido en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el pliego de prescripciones técnicas, en el que se produce una ampliación del contenido del servicio a prestar.

Con carácter general, la asesoría jurídica no formula informe en relación con los pliegos de cláusulas administrativas particulares, conteniendo únicamente una diligencia del Servicio de contratación en la que hace constar que los expedientes han sido informados favorablemente.

En 22 expedientes las declaraciones de no estar incurso en las prohibiciones de contratación no se han formalizado en los términos exigidos por el art. 21.5 LCAP.

En el expediente 6/00 no constan los certificados de la Agencia Tributaria y de la Seguridad Social en los que se acrediten que una de las dos empresas adjudicatarias se encuentre al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, limitándose a adjuntar su solicitud. Esta misma empresa aporta únicamente como medio acreditativo de la solvencia económica y técnica, la póliza de responsabilidad civil suscrita con una entidad de seguros y como referencias técnicas, una breve memoria de su trayectoria y organización, sin que en ella figure su plantilla, trabajos de contenido similar así como otros extremos exigidos en el pliego. Asimismo, en el expediente 9/01 no consta el certificado de la Agencia Tributaria acreditativo de estar la empresa adjudicataria al corriente de las obligaciones tributarias.

En el expediente 1/01, no se adjunta el recibo de la póliza de responsabilidad civil en vigor durante el periodo de ejecución del contrato, aportando únicamente el contrato suscrito con la entidad aseguradora en el año 1996.

En el expediente 21/00, que tiene por objeto la realización de dos encuestas de opinión dirigidas a valorar la implantación de las recomendaciones del Código de Buen Gobierno, la entidad invita a varias empresas. Sin embargo, nombra un director del trabajo, encargado de la dirección técnica del proyecto y de la elaboración de un informe final, ajeno a la empresa adjudicataria, sin

proceder a una selección previa de posibles candidatos. Además, esta relación contractual no se formaliza en ningún contrato, como requiere el art. 54.4 TRLCAP. Por otra parte, el gasto originado conjuntamente por los servicios prestados por la empresa encargada de realizar las encuestas así como por el director del trabajo es superior al crédito previsto presupuestariamente, sin que se haya procedido a su ampliación.

La Mesa de Contratación, en sus reuniones de 1 de marzo de 2000 (expediente 7/00) y de 3 de abril de 2001 (expediente 8/01), no se constituye conforme lo estipulado en el pliego de cláusulas administrativas y en su normativa interna, al ausentarse algunos de sus vocales y sin se haya procedido a su adecuada sustitución. Asimismo, la propuesta de adjudicación del contrato no contiene una valoración de las ofertas presentadas, limitándose a proponer a las tres empresas suministradoras licitantes, seleccionando los artículos más favorables económicamente.

Las propuestas de adjudicación de 3 expedientes, formuladas por la Mesa de Contratación no contienen valoración alguna de las ofertas seleccionadas, por tratarse de las únicas empresas licitantes, limitándose a señalar que cumplen las exigencias administrativas, técnicas y económicas.

La propuesta de adjudicación del expediente 9/01 por la Mesa de Contratación tampoco valora las ofertas presentadas, limitándose a proponer a tres de las empresas suministradoras licitantes y seleccionar los artículos más favorables económicamente, sin tomar en consideración las posibles mejoras propuestas por los oferentes, incluido en el pliego de cláusulas administrativas particulares como criterio de adjudicación del concurso.

En el expediente 11/99 la fianza definitiva se ha constituido con posterioridad a la formalización del contrato, infringiendo el art. 55 LCAP, sin que sea admisible el compromiso, por parte del adjudicatario, de dar su conformidad a la retención del importe, al no estar prevista esta facultad en el expediente.

No consta la notificación de la adjudicación a uno de los licitantes del expediente 18/01, como requiere el art. 93.1 TRLCAP.

No se ha aportado la publicación de la adjudicación del contrato 14/00, como requiere el art. 94.1 LCAP y en los contratos 5/00 y 8/01 se efectúa transcurrido el plazo previsto en los arts. 94.2 LCAP y 93.2 TRLCAP.

En 4 expedientes no se justifica documentalmente cada una de las fases comprensivas de la ejecución del gasto, aportando la entidad únicamente las facturas emitidas por los adjudicatarios y los abonos efectuados por la entidad, cuando sólo a partir del ejercicio 2001, con la Resolución de la IGAE de 28 de diciembre de 2000, de adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a los organismos políticos con presupuesto de gastos de carácter estimativo, quedan suprimidas las cuentas de ejecución del gasto.

Las ampliaciones de 3 expedientes no se formalizan conforme a lo dispuesto en los arts. 102 LCAP y 101 TRLCAP. Asimismo, la garantía definitiva no se reajusta, como exigen los arts. 43 LCAP y 42 TRLCAP en las ampliaciones de los expedientes 6/00 y 27/97, así como en la prórroga del expediente 11/99.

En la prórroga del expediente 11/99 se procede a incrementar su importe conforme a la propuesta presentada por la empresa adjudicataria, cuando la cláusula 4.7 del pliego de cláusulas administrativas particulares no permite la revisión de precios durante la vigencia del contrato.

No se justifica la celebración del contrato 24/00 y de su prórroga, por cuanto a la fecha de su adjudicación, se había producido ya el cese del destinatario del objeto del contrato.

#### V.4.1.7 Consejo de Seguridad Nuclear

El Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) es un ente de Derecho Público sujeto en su actividad contractual a la LCAP y al TRLCAP, en cuanto entidad que reúne los requisitos previstos en su art. 1.3.

Durante el ejercicio 1999 el CSN, de acuerdo con la relación certificada remitida al Tribunal de Cuentas, ha celebrado 45 contratos por un importe total de 4,6 millones de euros, de los que 1 es de obras, 23 de suministros y 21 de consultoría, asistencia, servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales. Se han fiscalizado 10 contratos por un total de 2,4 millones, lo que representa un 22 % del número de contratos y un 51 % del importe contratado, de los que 1 es de obras, 4 de suministros y 5 de consultoría, asistencia y trabajos específicos.

En el ejercicio 2000, ha celebrado 50 contratos por un importe de 4,5 millones de euros, de los que 2 son de obras, 19 de suministros y 29 de consultoría, asistencia y de servicios. Se han fiscalizado 12 contratos por un importe total de 2,8 millones, lo que representa un 24 % del número de contratos y un 63 % de su importe. De ellos, 1 es de obras, 4 de suministros y 7 de consultoría, asistencia y servicios.

En el ejercicio 2001 la entidad ha celebrado 54 contratos por un importe de 4 millones de euros, de los que 1 es de obras, 13 de suministros, 39 de consultoría, asistencia y de servicios y 1 privado. No obstante, dicha relación incluye, en algunos casos, como importe de los contratos el importe de licitación en lugar del de adjudicación. Se han fiscalizado 12 contratos por un importe total de 1,3 millones, lo que representa un 22 % del número de contratos y un 44 % de su importe. De ellos, 1 es de obras, 2 de suministros y 9 de consultoría, asistencia y servicios.

Los contratos de servicios celebrados por la entidad tienen por objeto el asesoramiento por expertos independientes, al amparo del apartado dos del artículo octavo de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de Creación del Consejo de Seguridad Nuclear que permite contra-

tar personal nacional o extranjero para la elaboración de estudios y emisión de informes y dictámenes.

En cumplimiento de los arts. 58 LCAP y 57 TRLCAP, la entidad no ha enviado expedientes contractuales, cuando debería haber remitido 2 contratos correspondientes al ejercicio 1999, 5 al 2000 y 4 al 2001, de asistencia, consultoría y servicios, al superar sus importes las cantidades referidas en los citados preceptos, por lo que se han incluido en la muestra seleccionada para la fiscalización.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

Con carácter general, el CSN aporta, como justificación de la existencia de crédito, el documento contable de retención del mismo y no la correspondiente certificación de su existencia.

Asimismo, con carácter general, en aquellos contratos que han de ejecutarse en varios ejercicios, se acude al sistema de los gastos plurianuales, al amparo del art. 61 TRLCAP, sin que conste documentalmente que se respeten los porcentajes establecidos en su apartado tercero.

En los expedientes 227.06/075/2001 y 227.06/076/2001 no consta la retención de crédito, aportándose en el primero de ellos únicamente el documento contable de anulación de la retención por el importe total de licitación.

La propuesta de contratación del expediente 226.02/376/2000 señala que, tras varias consultas y entrevistas, la empresa adjudicataria es la única capacitada para la realización de los trabajos objeto del contrato. Sin embargo, no se ha acreditado documentalmente las consultas realizadas a esas otras empresas. Asimismo, en este contrato no consta la resolución de aprobación del expediente por el órgano de contratación, como exige el art. 69 TRLCAP, aportando únicamente la entidad, ante la solicitud del equipo fiscalizador, la resolución del inicio del expediente y el acuerdo de adjudicación.

La entidad, en la mayoría de los casos, emplea pliegos de modelos tipo con las adaptaciones necesarias a los distintos contratos, sin que conste en los pliegos adaptados la fecha de su redacción. Además, con carácter general, se exige la constitución de garantía provisional por parte de los adjudicatarios, cuando por su objeto y cuantía de licitación no es necesaria, de acuerdo con el TRLCAP y sin que se desprenda que por la naturaleza del contrato sea preciso asegurar la seriedad de la oferta. La redacción de los pliegos de los expedientes fiscalizados no es homogénea, constanding sólo en alguno la fecha límite para la presentación de proposiciones así como la fecha y hora en que se va a proceder a su apertura.

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares del expediente 227.06/075/2001 incluyen la capacidad técnica y titulación del personal asignado al contrato entre los criterios para la adjudicación del concurso, cuando esta circunstancia debe valorarse previamente

al apreciar la solvencia técnica de la empresa, de acuerdo con el art. 19 LCAP que establece que la solvencia profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad. Igual ocurre en los expedientes 227.06/117/2000 y 227.06/118/2000 que prevén como criterio de adjudicación la capacidad técnica del personal asignado al contrato, en el expediente 240.00/062/2001, al incluir como criterios de valoración los recursos humanos y técnicos de que disponga la empresa y en los expedientes 630.04/207/2001 y 620.04/308/2001, donde se valoran los conocimientos y experiencia profesional de los componentes del equipo y la situación y experiencia de la compañía. Así, los pliegos de especificaciones técnicas de estos dos últimos expedientes exigen a los candidatos para la adjudicación del contrato que posean un perfil técnico adecuado y presenten una información exhaustiva sobre la capacidad técnica y experiencia profesional en relación con las técnicas requeridas para llevar a cabo los trabajos relacionados con el concurso, lo que origina una duplicidad en la valoración de la capacidad técnica, esto es, como acreditación de su solvencia y como criterio de adjudicación del concurso.

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y técnicas del expediente 227.06/076/2001 no se firman por el adjudicatario en el momento de la formalización del contrato, al no encontrarse conforme con dos de las cláusulas de los pliegos referentes a la responsabilidad del contratista respecto a la calidad técnica de los trabajos y las indemnizaciones como consecuencia de sus actuaciones, solicitando su modificación. La entidad, previo informe de la asesoría jurídica, deniega la solicitud, al considerar que la empresa conocía el contenido y alcance del cláusulado y se había comprometido en su aceptación, además de recoger de manera prácticamente literal lo preceptuado en los arts. 97 y 98 TRLCAP. Como consecuencia de lo anterior, el CSN requiere al adjudicatario para la firma de los pliegos, habiéndose superado los plazos legalmente establecidos al efecto.

El pliego de especificaciones técnicas del expediente 227.06/113/2000 no tiene fecha. Asimismo, en el apartado sexto del pliego de cláusulas administrativas particulares se exige de la constitución de la garantía definitiva amparándose en el carácter eminentemente intelectual y la especialización técnica y profesional exigidos, razones que no parecen suficientes para su exención, máxime cuando por la naturaleza de la entidad, se celebran numerosos contratos de este tipo, sin que en ellos se produzca esta dispensa. Este mismo expediente se formaliza, a pesar de no acreditar el adjudicatario el alta en el impuesto de actividades económicas, haciéndolo con posterioridad.

En el pliego de condiciones técnicas del expediente 227.06/305/2000 se señala que en el coste de hora-técnico se incluyen los costes de desplazamientos e impre-vistos. Sin embargo, la oferta de la empresa adjudicata-

ria prevé como gastos reembolsables, no incluidos en la oferta económica, los gastos de locomoción, dietas y otros gastos, sin que conste en el expediente ninguna aclaración sobre esta discrepancia.

En el contrato de obras analizado, expediente 630.00/245/2000, la resolución de la Presidencia por la que se aprueba el expediente de contratación, no incluye la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, como requiere el art. 70 LCAP. Asimismo, la cláusula 4.6 del pliego prevé un plazo de al menos 13 días naturales desde la publicación de la licitación en el BOE para la presentación de proposiciones, lo que infringe el art. 79.2 LCAP, que exige un plazo mínimo de veintiséis días y sin que conste en el expediente la declaración de urgencia que permitiría su reducción. El contrato se ejecuta en un plazo superior al ofertado por el contratista. —el acta de comprobación de replanteo es de 7 de agosto de 2000 y se receptionan las obras el 30 de noviembre— cuando el plazo de ejecución, junto con el precio, había sido uno de los criterios para la adjudicación del concurso, y sin que conste en el expediente la imposición de penalidades al adjudicatario por incurrir en mora.

En 3 expedientes no se incluye la resolución de aprobación del expediente por el órgano de contratación, como exige el art. 69 TRLCAP.

En el expediente 226.02/376/2000, la petición de ofertas así como el presupuesto ofrecido por la empresa adjudicataria son de fecha anterior a la propuesta de contratación y a la autorización del Presidente para el inicio de su tramitación. Por otra parte, el adjudicatario constituye la garantía definitiva con posterioridad a la formalización del contrato, contraviniendo el art. 42 LCAP y realiza la declaración de no estar incurso en prohibición de contratar sin reunir las formalidades exigidas en el art. 21.5 LCAP. Esta última circunstancia también se produce, con carácter general, en los contratos fiscalizados correspondientes al ejercicio 1999 así como en 3 expedientes del año 2000 y 2 del 2001.

En los expedientes 162.00/333/2001 y 213.00/070/2001, no consta la documentación a presentar por el adjudicatario en la que se acredite su capacidad, solvencia así como el estar al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social y de no estar incurso en prohibición de contratar. Asimismo, el primero de los contratos, que tiene por objeto la impartición de un curso, se ejecuta sin que se haya adjudicado definitivamente, constituido la garantía definitiva ni formalizado el contrato. Tampoco consta el informe favorable de la Intervención, al haber exigido el Interventor que el adjudicatario presentara un presupuesto detallado que indicara los costes de cada uno de los componentes del curso. Debido a ello, una vez impartido el curso y contando ya con el informe de la Intervención, el Consejo convalida el gasto generado por esta actividad. Esta misma circunstancia se produce con otros dos cursos impartidos por el mismo adjudicatario.

No se ha acreditado documentalmente la capacidad y solvencia del contratista en los expedientes 117/1999 y 127/1999 ni la solvencia económico-financiera del adjudicatario en el expediente 227.06/304/2000.

Los certificados que justifican el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social por parte de los adjudicatarios de los expedientes 227.06/075/2001 y 240.00/062/2001 son de fechas posteriores a la formalización del contrato y la declaración de no estar incurso en prohibición de contratar se realiza en el segundo de los expedientes sin reunir las formalidades exigidas en el art. 21.5 LCAP. Asimismo, en este expediente se autoriza una ampliación por la Subdirección General de Personal y Administración, cuando al amparo del acuerdo del Consejo sobre distribución de competencias en materia de contratación de 22 de junio de 2000, corresponde a la Presidencia su aprobación.

En los expedientes 162.00/337/2001 y 227.06/076/2001 los certificados acreditativos del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social por parte del adjudicatario, así como el último recibo del IAE se aportan con posterioridad a su adjudicación, infringiendo el art. 79.2.b) TRLCAP. En el primero de los expedientes tampoco se acredita la solvencia económico-financiera del adjudicatario y la declaración de no estar incurso en prohibición de contratar se realiza sin reunir las formalidades exigidas en el art. 21.5 LCAP.

El expediente 620.05/159/2001 se ha adjudicado directamente, al ser la empresa adjudicataria la única que puede suministrar la normativa técnica objeto del contrato. En esta contratación no consta la existencia de pliegos, informe de asesoría jurídica ni acuerdo de adjudicación, no se ha formalizado el correspondiente contrato ni se ha aportado la documentación administrativa del adjudicatario.

En el expediente 630.01/155/2001 no consta la comprobación del replanteo, como requiere el art. 142 TRLCAP. Asimismo, se encuentra la redacción del proyecto de obras, así como la dirección y supervisión de las mismas a un determinado arquitecto, sin que queden acreditados los criterios para su selección así como la petición de ofertas.

En el expediente 227.06/118/2000 la adjudicación se realiza pasado el plazo de tres meses, a contar desde la apertura de proposiciones, infringiendo el art. 90 LCAP y se formaliza el contrato transcurrido el plazo de 30 días señalado en el art. 55 LCAP. Asimismo la garantía provisional aportada por el adjudicatario es de fecha posterior a la fecha límite de presentación de ofertas.

Se ha superado el plazo, previsto en el art. 55 LCAP, para la formalización del contrato en 3 expedientes y para la constitución de la garantía definitiva en el expediente 144/1999, de acuerdo con el art. 42 LCAP.

En 7 expedientes la publicación de la adjudicación se efectúa transcurrido el plazo de 48 días de los arts. 94.2 LCAP y 93.2 TRLCAP.

La garantía definitiva del expediente 620.01/419/2000 no contiene el preceptivo sello de la Caja General de Depósitos. Asimismo, en la orden de su cancelación no consta la correspondiente diligencia de devolución. Este mismo expediente se recepciona transcurrido el plazo previsto en el contrato, al igual que ocurre en el contrato 620.04/108/2001.

En todos los expedientes analizados no consta la notificación de la adjudicación al Registro Público de Contratos, como requieren los arts. 94 LCAP y 93 TRLCAP.

#### V.4.1.8 Consorcio de Compensación de Seguros

El Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) se configura como una entidad pública empresarial de las previstas en el art. 43.1.b) de la LOFAGE. Su régimen de contratación es el previsto para este tipo de entidades en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, como dispone el art. 2 del RD 370/1999, de 5 de marzo, de adaptación del CCS a la LOFAGE.

Aunque la Ley 21/1990, de 19 de diciembre, estableció la no aplicación a la entidad de la Ley de Contratos del Estado, sujetándose su contratación a las normas de Derecho privado, con la entrada en vigor tanto de la LCAP como del TRLCAP, se considera al CCS incluido en su ámbito de aplicación subjetiva, al reunir los requisitos establecidos en el art. 1.3 LCAP y 1.3 TRLCAP, todo ello sin perjuicio de la exclusión de parte de su actividad contractual, de acuerdo con las previsiones contenidas en los arts. 3 y 9 de los citados textos legales.

La sujeción del Consorcio a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas se justifica en que es una entidad de derecho público creada para satisfacer determinadas necesidades de interés general de carácter asistencial e indemnizatorio de aquellas pérdidas que no pueden ser satisfechas por una entidad aseguradora. El CCS discrepa de esta interpretación ya que considera que se trata de una entidad creada para satisfacer necesidades de interés general de carácter mercantil y, por tanto, excluida del ámbito de la LCAP y del TRLCAP, si bien con sujeción, en sus procedimientos de contratación, a los principios de publicidad y concurrencia previstos en sus respectivas disposiciones adicionales sextas.

En materia de contratación, el CCS dispone de la Instrucción de la Secretaría General de 29 de octubre de 1996, modificada por la Instrucción SG-23/2000, por la Resolución de la Presidencia de 5 de diciembre de 2001 y por la Instrucción SG-25/2002. Esta Instrucción regula el régimen aplicable a la gestión de las compras, gastos de funcionamiento y de las altas y bajas en el inventario de la sociedad.

De su contenido se desprende una aplicación restrictiva del principio de publicidad, al exigirse ésta mediante anuncio público en el BOE o en la prensa diaria, únicamente en aquellos contratos cuya cuantía exceda de 601 miles de euros, salvo en los supuestos en los que no resulte posible o conveniente promover la concurrencia o exista imperiosa urgencia que demande una pronta ejecución del contrato. Con carácter general se acude a un sistema de petición de ofertas mediante escrito, fax o petición telefónica. En unos casos se tramita una sola oferta, con lo que se evita la concurrencia, cuando existe un único proveedor o no resulte conveniente promover la concurrencia, extremos que deben motivarse, en los casos de compras urgentes o en los supuestos de bienes y servicios homologados o de compras a proveedores homologados por la propia entidad en función de su capacidad, experiencia y la calidad de los servicios prestados. En los demás casos la petición de ofertas se realiza a un mínimo de tres proveedores.

La Instrucción prevé distintos mecanismos de formalización de los expedientes, mediante la aceptación de la oferta recibida, la emisión de un pedido que habrá de ser aceptado por el proveedor o por medio de la firma de un contrato.

En el ejercicio 1999, la entidad ha celebrado 155 contratos por un importe de 8,8 millones de euros, de los cuales 151 son contratos administrativos, por un importe de 8,6 millones y 4 privados, por una cuantía de 252 mil. Se han fiscalizado 15 contratos por importe de 4,6 millones, que suponen el 10 % de los celebrados y el 52,37 % del importe. Del total de contratos, en 48 se ha acudido a la concurrencia de ofertas y en el resto a la contratación directa con proveedor único o proveedor homologado. De los 15 contratos analizados, 3 son de obras, 3 de servicios, 5 de asistencia técnica y 4 de suministros. De ellos, únicamente 6 se han adjudicado promoviendo la concurrencia de ofertas. El resto, por importe de 2,4 millones, lo constituyen los 5 de asistencia técnica, adjudicándose 3 a proveedor único y 2 a proveedor homologado; 3 de suministros, adjudicados uno mediante contratación directa, otro a través de proveedor único y el último con proveedor homologado, y uno de servicios adjudicado con proveedor homologado, previo proceso de selección.

Durante el año 2000, el Consorcio ha celebrado 158 contratos por un importe de 8,6 millones de euros, de los cuales 154 son contratos administrativos, por un importe de 8,5 millones y 4 privados, por una cuantía de 66 mil. Se han fiscalizado un total 14 contratos, 13 administrativos (2 de obras, 3 suministros, 7 servicios y 1 de consultoría y asistencia), por importe de 2,3 millones y un contrato privado por 24 mil, lo que supone el 9 % del total de los expedientes celebrados y el 27 % del importe. Del total de contratos, en 64 se ha acudido a la concurrencia de ofertas y en el resto a la contratación directa con proveedor único o proveedor homologado.

Durante el año 2001, el Consorcio ha celebrado 132 contratos por un importe de 8 millones de euros, todos ellos contratos administrativos. Se han fiscalizado un total 7 contratos, 3 de obras, 2 de servicios y 2 de consultoría y asistencia, por importe de 3,1 millones, lo que supone el 5 % del total de los expedientes celebrados y el 37 % del importe. Del total de contratos, en 46 se ha acudido a la concurrencia de ofertas y en el resto a la contratación directa con proveedor único o proveedor homologado.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

Con carácter general, la aprobación del gasto se realiza en la misma fecha en que se efectúa la adjudicación. El gasto se aprueba con posterioridad a la fecha de adjudicación en el expediente 5210A/2000/7. En el expediente 5230A/2000/20, de ampliación de un contrato de servicios, la factura acreditativa del pago es anterior a la aprobación del gasto por la entidad, y coincide en el tiempo con la solicitud para efectuar dicha ampliación. En uno de los contratos de suministros, por importe de 14 miles de euros, la aprobación del gasto se ha realizado dos meses después de la fecha de emisión de la correspondiente factura.

En el expediente 6100B0127, el CCS, a pesar de mantener la no sujeción a la legislación de contratos de las Administraciones públicas, exige, en el pliego de condiciones generales a los que han de ajustarse las ofertas, la acreditación de los requisitos de capacidad, solvencia y prohibiciones de contratar, en los términos establecidos, respectivamente, en los arts. 15, 16 y 20 TRLCAP. En este mismo expediente se exige la constitución de garantía, mediante seguro de caución, al amparo del art. 36 TRLCAP.

Según se desprende de los pliegos de condiciones generales incorporados en los expedientes, el contratista está obligado a poner a disposición del CCS la documentación acreditativa del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social, pudiendo la entidad, en cualquier momento, dentro del período de eficacia del contrato, ejercer la citada facultad de comprobación. Sin embargo, en aquellos expedientes en los que se hace referencia expresa a la exigencia de tal obligación, no ha quedado acreditado documentalmente su cumplimiento por parte del adjudicatario, como se ha comprobado en 9 contratos.

La entidad sólo ha cumplido el principio de publicidad, mediante anuncio en el BOE, en los expedientes 6100B01027, contrato de consultoría por importe de 799 miles de euros, y 5210A/2001/1, contrato de obras de renovación y mejora de los equipos elevadores por importe de 853 miles de euros. En el expediente 6100B01032, de consultoría, a pesar de superar los 601 miles de euros, no se ha efectuado publicidad al no poder encomendarse el objeto del contrato más que a una sola empresa.

No se ha promovido la concurrencia en los expedientes 5210A/2000/16, 5230A/2000/12, al tratarse de prórrogas de contratos de servicios de mantenimiento y de limpieza, respectivamente, respecto a los que la entidad procedió en su día a la petición de ofertas. Tampoco existe concurrencia en los expedientes 5230A/2000/01, de servicios de limpieza, 5230A/2000/31, de suministros, 6100B/00/045, de servicios informáticos, y 6100B01032, de consultoría, debido a que se trata, en unos casos, de compras efectuadas a un proveedor homologado y en otros, a que sólo existía un posible suministrador o contratista que pudiera efectuar la prestación objeto del contrato. No se han motivado suficientemente las circunstancias que impidieron la promoción de concurrencia en los contratos 5230A/2000/02, de suministros y 5230A/2000/20, de servicios.

En el expediente 6100B/00/046, de servicios informáticos, no se realiza petición de ofertas, adjudicándose directamente a un proveedor homologado por el CCS. Esta homologación trae causa del expediente 6100B/00/013, en el que sí se efectuó petición de ofertas. Teniendo en cuenta que se trata de expedientes con el mismo objeto, idéntico adjudicatario y ejecutados en el mismo ejercicio, la entidad podría haber celebrado un único contrato.

En los expedientes en los que se ha procedido a la petición de distintas ofertas, la selección del adjudicatario se ha realizado atendiendo a los criterios, de carácter económico o técnico, establecidos en los pliegos de condiciones generales. La adjudicación se ha producido, después de un proceso de valoración, teniendo en cuenta las condiciones económicas más convenientes para el CCS o la acreditación de una mejor capacidad técnica o experiencia, junto a otras condiciones complementarias como el período de ejecución, organización o medios técnicos.

En el expediente 6100A/00/03 se requiere al contratista una garantía del 4 % del importe de adjudicación mediante seguro de caución o aval bancario, cuya constitución no se ha acreditado documentalmente.

No se produce formalización del contrato en 4 expedientes limitándose el CCS a la aceptación de la oferta efectuada por el contratista. Se trata de una forma de compromiso limitada al no determinar expresamente las particularidades de la operación a realizar, objeto, plazo de ejecución o el grado de responsabilidad de las partes en caso de incumplimiento.

En el contrato de obras 5210A/2000/4, en el que se acordó un pago único al adjudicatario mediante certificación con una retención del 5 %, se modifica dicho pago, a propuesta del jefe de mantenimiento del CCS, por «problemas surgidos con la compañía suministradora». Dicha modificación se realiza una vez finalizado el plazo de ejecución de la obra, previsto inicialmente en tres meses.

En relación con uno de los contratos de asistencia técnica, por importe de 1,1 millones de euros, renovación de otro formalizado en anteriores ejercicios, el CCS ha abonado 76 miles de euros, un 7 % más de lo aprobado originalmente, pese a que en el contrato inicial se indicaba que en ningún caso habría lugar a la revisión de precios por cualesquiera circunstancias ajenas a la voluntad del CCS, salvo el incremento correspondiente al índice de precios al consumo previsto para el caso de prórroga del contrato.

No se ha formalizado la prórroga en los expedientes 5210A/2001/16 y 5230A/2001/12, efectuándose la contratación por acuerdo tácito entre las partes.

La entidad no observa los principios de publicidad y concurrencia en el contrato privado que tiene por objeto el arrendamiento de oficinas para la delegación del CCS en Valladolid, sin que se acredite la imposibilidad de su aplicación.

#### V.4.1.9 Ente Público Radiotelevisión Española

El Ente público RTVE, en cuanto entidad que reúne los requisitos definidos por el art. 1.3 LCAP y TRLCAP, ha de sujetar su actividad contractual a las prescripciones de estas Leyes.

Durante el ejercicio 1999 ha celebrado 1.984 contratos por un importe total de 1.381,2 millones de euros, de los que 62 son administrativos con un importe de 13,4 millones y 1.922 son privados con un importe de 1.367,9 millones. De los administrativos, 12 son de obras, 23 de suministros y 27 de consultoría, asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales. Se han fiscalizado 18 contratos administrativos por un total de 9,8 millones, lo que representa un 29 % del número de contratos y un 73 % del importe, de los que 3 son de obras, 5 de suministros y 10 de servicios. Respecto de los privados, se han analizado 22 contratos por un importe total de 837,6 millones.

Durante el ejercicio 2000 ha celebrado 2.082 contratos por un importe total de 1.660 millones de euros, de los que 88 son administrativos con un importe de 11,6 millones y 1.994 son privados con un importe de 1.645,3 millones. De los administrativos, 13 son de obras, 39 de suministros y 36 de consultoría, asistencia y de servicios. No obstante, la entidad ha incluido en la relación certificada de los contratos privados, contratos de naturaleza administrativa. De los contratos administrativos, se han fiscalizado 21 contratos por un total de 9,1 millones de euros, lo que representa un 24 % del total de contratos administrativos y un 80 % del importe, de los que 4 son de obras, 9 de suministros y 8 de servicios. En la muestra seleccionada se ha examinado el expediente 28/00, no incluido en la relación certificada remitida al Tribunal por la entidad, que es una ampliación del 57/99. Respecto de los privados, se han analizado 15 contratos por un importe total de 580,3 millones de euros, de los cuales 11 son de ingresos (8 de publi-

cidad, 2 de cesión de derechos y 1 de venta de un solar), 2 de producción y 2 financieros.

Durante el ejercicio 2001 ha celebrado 2.351 contratos por un importe total de 2.015 millones de euros, de los que 101 son administrativos con un importe de 16,8 millones y 2.250 son privados con un importe de 1.998,1 millones. De los administrativos, 9 son de obras, 60 de suministros y 32 de consultoría, asistencia y de servicios. No obstante, la entidad ha incluido en la relación certificada de los contratos privados, contratos de naturaleza administrativa. De los contratos administrativos, se han fiscalizado 27 contratos por un total de 13,4 millones de euros, lo que representa un 26 % de los contratos de esta naturaleza y un 80 % de su importe, de los que 4 son de obras, 12 de suministros y 11 de servicios. Respecto de los privados, se han analizado 10 contratos por un importe total de 503,6 millones de euros, de los cuales 9 son de ingresos (6 de publicidad y 3 de cesión de derechos) y uno financiero.

En cumplimiento de los artículos 58 LCAP y 57 TRLCAP, se han remitido 7 contratos correspondientes al ejercicio 1999, de los que 6 son de servicios y uno de suministros, por una cuantía de 7 millones de euros; 5 contratos del 2000, de los que 2 son de obras y 3 son de servicios, por una cuantía de 6,2 millones y 11 contratos del 2001, de los que 2 son de obras, 4 de suministros y 5 son de servicios, por una cuantía de 11 millones de euros, que han sido fiscalizados en su totalidad. No obstante, la entidad no ha enviado los expedientes 15/00, 27/00, 2000395 y 20001399, a pesar de superar los importes contemplados en aquel precepto. Razón por la que se han analizado en la sede de la entidad.

Del examen de los contratos fiscalizados se desprenden los siguientes resultados:

Con carácter general, en la autorización de compromiso del gasto se incluye indebidamente la certificación de la existencia de crédito así como la resolución de incoación, la aprobación del expediente y la del gasto, no contemplando el impuesto sobre el Valor Añadido, como requieren los arts. 78 LCAP y 77 TRLCAP.

El importe de la autorización del compromiso del gasto en el expediente 33/98 es inferior al presupuesto previsto en los pliegos y al gasto aprobado en la resolución de incoación y aprobación del expediente.

La solicitud de contratación en el expediente 12/01, se ha efectuado con posterioridad a la formalización del contrato. En el expediente 89/00, aunque la solicitud de contratación es de fecha anterior a la formalización, según se desprende de una comunicación interna del Director de Área de Patrimonio de RTVE al Director Gerente, dicha solicitud sólo queda materializada como tal con posterioridad a la formalización del contrato.

La memoria que justifica la celebración del expediente 5/01 prevé la prestación del servicio por la empresa que lo venía haciendo hasta que se formalice el nuevo contrato, lo que pone de manifiesto la falta de diligencia del Ente público al no iniciar la tramitación

del nuevo expediente con anterioridad a que finalice el anterior contrato.

En el expediente 6/00, que tiene por objeto la implantación de la gestión de tesorería y su integración con los diferentes sistemas informáticos de gestión, se incluye una oferta del adjudicatario de fecha anterior a la memoria justificativa, por la que se inicia la tramitación del expediente. En esta memoria se propone la adjudicación a esta empresa, sin que las razones allí expuestas justifiquen la falta de petición de otras ofertas. Esta misma circunstancia se produce en el expediente 15/00, al ser la oferta de enero de 2000 y la memoria justificativa de febrero del mismo año.

Asimismo, el expediente 6/00 carece de pliegos de cláusulas administrativas particulares como exige el art. 49 LCAP. Su formalización se lleva a cabo con anterioridad a su adjudicación por el Director General de RTVE, al informe la asesoría jurídica sobre el proyecto de contrato y a la constitución la garantía definitiva, contraviniendo los arts. 42 y 55 LCAP. En relación con su adjudicación, figura en el expediente una autorización del Comité de Dirección de RTVE, por la que se encarga a la empresa adjudicataria la prestación de los servicios objeto del contrato, sin que conste la competencia de este órgano para contratar. En este sentido, el art. 11 del Estatuto de la Radio y Televisión, el art. 12.1 de la LCAP y el art. 3 de la Disposición 1/1996, de 1 de abril, de la Dirección General de RTVE disponen que corresponde al Director General actuar como órgano de contratación y, por delegación de éste, al Director Gerente, al amparo de la Resolución de 28 de octubre de 1996. Con posterioridad, este mismo órgano aprueba una modificación con el objeto de introducir una nueva aplicación informática, por importe de 91 miles de euros, sin que quede acreditado debidamente que hayan surgido nuevas necesidades que hayan requerido una nueva configuración del proyecto inicialmente previsto, como exige el art. 101 TRLCAP.

En los expedientes 26/98 y 38/98, los pliegos de cláusulas administrativas particulares son posteriores a la aprobación del expediente, vulnerando el art. 68.1 LCAP.

El pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente 67/01, que tiene por objeto el proyecto y obra de las nuevas instalaciones de climatización en un edificio de RTVE, prevé la redacción del proyecto y del anteproyecto por parte del contratista. Sin embargo, el art. 125 TRLCAP sólo permite la redacción del anteproyecto por el adjudicatario cuando sea conveniente al interés público, lo que se ha justificado insuficientemente en el expediente, al aludir la memoria justificativa a la deficiente situación de las instalaciones, pero no a la conveniencia de la redacción del anteproyecto por el contratista. Además no se ha presentado el proyecto definitivo por parte del adjudicatario, a pesar de haber transcurrido el plazo de un mes previsto en su oferta para su elaboración, manifestando la entidad que se

está trabajando con el proyecto al mismo tiempo que se está ejecutando la obra.

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de 3 expedientes incluyen, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, los medios personales, técnicos y materiales de las empresas oferentes, cuando éstos son medios acreditativos de la solvencia técnica de las empresas que deben ser tenidos en cuenta para evaluar la aptitud de éstas, de acuerdo con los arts. 17 y siguientes LCAP. Lo mismo ocurre en otros 5 expedientes, que incluyen las características de las empresas oferentes (certificados de calidad, cifra de negocios, tiempo de permanencia en el mercado, plantilla, etc.), sin que la asesoría jurídica del Ente haya hecho objeción alguna sobre este extremo en sus informes.

En 4 expedientes los pliegos de cláusulas administrativas particulares no prevén la dispensa expresa de la garantía provisional, conforme establece el art. 36.2 LCAP, para los contratos de cuantía inferior a los límites establecidos en los arts. 36.2, 135.1, 204.2 y 178.2 LCAP.

En 15 contratos el informe de la asesoría jurídica es posterior a su aprobación, infringiéndose los arts. 50.4 LCAP y 49 TRLCAP. En 8 expedientes se ha emitido favorablemente con anterioridad a la fecha de los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

La mayor parte de las ofertas del contrato 4/99 así como del 12/99 se han presentado con anterioridad a la incoación y aprobación del expediente.

La elaboración de los pliegos de prescripciones técnicas, en el expediente 68/01, es posterior a la autorización del gasto, en contra de lo dispuesto en el art. 51 TRLCAP. Asimismo, los pliegos de prescripciones técnicas, en el contrato 63/01, prevén el inicio de la ejecución desde la notificación de la adjudicación y no desde la formalización del expediente, como establece el contrato y exige el art. 54.4 TRLCAP.

La resolución de incoación y aprobación del expediente, por la que se aprueban los pliegos y el gasto y se dispone la apertura del procedimiento de adjudicación es de fecha anterior a los pliegos lo que pone de manifiesto una tramitación irregular del expediente, vulnerando los arts. 68 LCAP y 67 TRLCAP, como se ha verificado en 18 expedientes. En los expedientes 23/99 y 42/99, la autorización del compromiso del gasto es posterior a la resolución de incoación y aprobación del expediente, infringiéndose el art. 68.1 LCAP. Además, en el contrato 32/01, la memoria justificativa propone directamente a la empresa adjudicataria, lo que pone en evidencia que no se solicitaron otras ofertas. Asimismo, en este expediente, el plazo de inicio de la ejecución previsto en los pliegos es anterior a la fecha de formalización del contrato.

Con carácter general, en los anuncios de licitación publicados en el BOE, correspondientes a los expedientes celebrados en el ejercicio 1999, no se incluye toda la información que requiere el art. 24 del Regla-

mento aprobado por RD 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP, al no hacer referencia al plazo de ejecución del contrato, a la constitución de garantías provisionales, a los requisitos exigidos a los contratistas y a la repercusión a los licitadores de los gastos de publicidad.

En la convocatoria de la licitación del expediente 54/00 se exige una clasificación del contratista distinta de la prevista en los pliegos, sin que se haya procedido a subsanar este extremo. En la convocatoria, expediente 70/00, el plazo concedido para la presentación de proposiciones es inferior al previsto en los arts. 137 y 178 TRLCAP, que prevén un plazo no inferior a cincuenta y dos días. La concesión de plazos reducidos para la presentación de ofertas limita la concurrencia de potenciales oferentes.

En el expediente 67/01, que tiene por objeto la contratación del proyecto y obra de nuevas instalaciones de climatización en uno de los edificios de RTVE, consta un escrito del adjudicatario en el que pone de manifiesto la falta de tiempo para realizar el anteproyecto así como la visita a la obra en fecha anterior a la fecha límite para la presentación de proposiciones.

La composición de la Mesa de Contratación en el acto de apertura pública de las ofertas del expediente 68/01, no reúne los requisitos del art. 81.1, párrafo 2.º TRLCAP, así como del art. 5 de la disposición 1/96, de 1 de abril, de la Dirección General de RTVE.

El informe de valoración de las ofertas en el expediente 4/01, que tiene por objeto el servicio de comedores y cafeterías, utiliza una serie de fórmulas y de puntuaciones que no se prevén de igual manera en los pliegos, como exige el art. 86.2 TRLCAP. Asimismo, entre los criterios que han de servir de base para la adjudicación, se incluye el del precio, al que le corresponde el 70 % de la puntuación, atendiendo a las calidades de las materias primas, marcas de géneros y productos alimenticios, etc. Sin embargo, la calidad de las materias primas no debería incluirse dentro de este concepto, puesto que se prevé como criterio de adjudicación independiente.

En el expediente 65/01, el informe de valoración de las ofertas presentadas se emite por el Director de Seguridad de RTVE con anterioridad a que se proceda a la apertura de las ofertas por la Mesa de Contratación.

En el expediente 86/00 se acude al procedimiento negociado sin publicidad del art. 182.c) TRLCAP sin que se haya motivado suficientemente su utilización, como exigen los arts. 75.2 y 182 del mismo texto legal. Sobre esta cuestión se pronuncia la asesoría jurídica del Ente en el informe de 22 de noviembre de 2000, advirtiendo sobre la necesidad de su motivación. Únicamente, en la memoria justificativa previa al inicio del expediente, se señala el interés del Ente público sobre una marca de receptores y la firma que los representa, sin que las razones allí expuestas resulten suficientes y sin que se soliciten previamente otras ofertas, como exigen

los arts. 73.4 y 92.3 TRLCAP. Tampoco queda justificado el empleo de este procedimiento y la mencionada solicitud de ofertas en el 60/01. Este procedimiento es utilizado en el expediente 89/00, al amparo del art. 210.c) TRLCAP, sin que se hayan justificado suficientemente las razones de urgencia a las que se refiere dicho precepto, teniendo en cuenta, además, que los pliegos de cláusulas administrativas particulares prevén un plazo de ejecución de un año. También se acude al procedimiento negociado sin publicidad en el expediente 37/01, alegando que la empresa adjudicataria es la única que puede ofrecer los equipos objeto del contrato. Sin embargo, esta circunstancia no queda debidamente acreditada, máxime cuando el expediente se inicia el 30 de marzo de 2001 y la empresa adjudicataria se constituye el 18 de marzo y se inscribe en el Registro Mercantil el 23 de mayo.

Por Resolución de 28 de octubre de 1996 los acuerdos de adjudicación se adoptan por el Director Gerente, por delegación del Director General del Ente Público. Sin embargo, en aquéllos, se faculta al Director del Área de Patrimonio y Servicios Centralizados para la firma del correspondiente contrato administrativo, delegación que no procede, al amparo del art. 13.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común —de aplicación a la entidad cuando ejerce potestades administrativas de acuerdo con el art. 2.2 de la Ley—, que dispone que no pueden delegarse las competencias que se ejerzan por delegación, salvo autorización expresa de una Ley.

En el expediente 100/01, la adjudicación se lleva a cabo por el procedimiento negociado, sin que en el acuerdo de adjudicación se haya justificado las razones por las que se ha seleccionado al adjudicatario, como requiere el art. 73.4 TRLCAP. Asimismo, en este expediente consta la oferta de una empresa, distinta de la adjudicataria, de fecha anterior al inicio del expediente.

La adjudicación del expediente 24/01 se lleva a cabo por el procedimiento negociado sin publicidad, por considerar que los únicos modelos en el mercado nacional de las características requeridas, sin las que, como concesionario con licencia exclusiva para España, vende la firma adjudicataria. Sin embargo, con posterioridad a su adjudicación, la empresa no puede suministrar el equipo ofertado con las características previstas, por lo que se debe proceder a sustituir el modelo. Esta modificación, además de originar un notable retraso en su instalación, produce una alteración sustancial de los términos del contrato, sin que se haya contado con la aprobación por parte del Director General de RTVE, de dicha modificación contractual.

En el expediente 55/00 RTVE acuerda efectuar la adjudicación de la obra a una determinada empresa. Notificada la adjudicación, el delegado de la empresa manifiesta desconocer la obra a ejecutar, considerando, además, inviable la oferta presentada por quien, a pesar de

tener poderes para efectuarla, negoció inicialmente con la entidad. A pesar de no constituirse la garantía definitiva en el plazo previsto en el art. 41.1 TRLCAP, RTVE no rescinde el contrato en dicho plazo, sino que concede un nuevo plazo de tres días, anulando la adjudicación con posterioridad al mismo y asumiendo el coste originado por su publicación en el BOE.

No consta la solvencia técnica del adjudicatario del expediente 37/01.

La declaración de no estar incurso en prohibición de contratar no se aporta o se realiza por el adjudicatario, sin reunir, las formalidades exigidas en los arts. 21.5 LCAP y TRLCAP en 30 expedientes analizados. Asimismo, en los expedientes 6/00 y 27/00 no consta documentalmente la solvencia económica, financiera y técnica de la empresa adjudicataria, así como el encontrarse al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social en el primero de ellos. Este último requisito tampoco se aporta documentalmente en 12 expedientes.

En el expediente 4/99 la acreditación de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias no se acredita con respecto a determinados adjudicatarios.

No constan en 7 expedientes el informe de la oficina de supervisión ni el replanteo de la obra en los términos previstos en los arts. 128 y 129 LCAP y TRLCAP. La entidad no realiza separadamente el replanteo ni el acta de comprobación de replanteo en los términos establecidos respectivamente en los arts. 129 y 142 LCAP, efectuando una denominada acta de replanteo en la que se unifican ambos trámites. Asimismo, en el expediente 7/00 la comprobación del replanteo se realiza transcurrido el plazo de un mes desde la firma del contrato previsto en el art. 142 LCAP.

En el expediente 45/98 no se constituye la garantía provisional sobre el 2 % del presupuesto de licitación como exige el art. 36.1 LCAP. Esta misma circunstancia se produce en 6 expedientes respecto de la garantía definitiva, al no constituirse sobre el 4 % del presupuesto, infringiendo el art. 37.1 LCAP. Asimismo, en el expediente 4/99 no se aportan los resguardos acreditativos de la constitución de la garantía definitiva respecto de determinados adjudicatarios.

En 8 expedientes la garantía se constituye por todos o algunos de los adjudicatarios con posterioridad al transcurso del plazo de 15 días hábiles desde la notificación de la adjudicación, como exigen los arts. 42 LCAP y 41 TRLCAP. Asimismo, no se incluye en el importe de la garantía provisional de un expediente y en el de la definitiva de otros 8 expedientes.

En el expediente 41/99 no se ha aportado el resguardo de la constitución de la garantía definitiva.

En el expediente 86/00, RTVE firma con una determinada empresa el suministro de receptores para la plataforma digital de la entidad en América así como su transporte y entrega de Taiwán a Miami. Sin embargo, esta segunda partida se deja sin acometer, celebrándose

un nuevo expediente cuyo objeto es la distribución de los receptores por diversos países de América, alterándose los términos iniciales del contrato, sin que quede acreditada documentalmente la existencia de necesidades nuevas o causas imprevistas que justifiquen su modificación.

La adjudicación del expediente 38/98 se ha realizado habiendo transcurrido más de tres meses desde la apertura de las proposiciones, infringiendo el art. 90 LCAP.

El anuncio de la adjudicación en el BOE del expediente 38/98 incluye únicamente el importe del precio base de licitación y no el de adjudicación, como requiere el Real Decreto 390/1996.

El expediente 33/99 se ha formalizado con anterioridad a la previa tramitación y aprobación del expediente administrativo, contrariamente al art. 68 LCAP. Asimismo, y pasados los dos meses correspondientes a su plazo de ejecución, se inicia un expediente de contratación por el mismo objeto, adjudicándose por el procedimiento negociado sin publicidad al mismo contratista, sin que resulte justificado documentalmente la utilización de este procedimiento en los términos que requiere el art. 211 LCAP. En el expediente 3/99 así como en su ampliación (expediente 35/99), adjudicada por el procedimiento negociado sin publicidad al mismo contratista, se han retenido las garantías por existir deficiencias en la aplicación informática y todo ello a pesar de que con este adjudicatario ya habían surgido problemas en el expediente 75/97 que habían motivado que no se devolviera la fianza.

El expediente 80/01 inicia su tramitación en septiembre de 2001 y se formaliza en el mes de diciembre, cuando consta la prestación de servicios de la empresa adjudicataria desde el mes de abril.

En el expediente 38/98 los contratos con las dos empresas adjudicatarias son de fecha 5 y 6 de mayo de 1999, cuando consta un fax de 3 de junio remitido por el Ente público a estas dos empresas donde les insta a suscribir los contratos dado que la fecha límite para su formalización era el 15 de mayo.

El contrato 60/01, que tiene por objeto la mejora de las instalaciones del centro de documentación en el módulo «F» del edificio de Prado del Rey, se formaliza el 9 de agosto de 2001, estableciéndose un plazo de ejecución de treinta días para la entrega de los materiales y de seis meses para su montaje. Sin embargo, con fecha de 21 de noviembre, sólo se había recibido parte del material y no se había puesto en marcha la ejecución de la obra. Ante esta situación, el Ente Público se limita a remitir un escrito a la empresa adjudicataria poniendo de manifiesto las circunstancias anteriores. Posteriormente, se inició un proceso de imposición de penalidades que desembocó en la resolución del contrato.

La ejecución de los contratos 87/00 y 5/01 se inician con anterioridad a su formalización, contraviniendo el art. 54.4 TRLCAP. Además, el contrato 5/01 prevé un

plazo de duración inferior al previsto en los pliegos, sin que esta modificación resulte justificada en el expediente.

El plazo de vigencia del contrato 45/98 se inicia a partir de la fecha de adjudicación, de acuerdo con el pliego de descripciones técnicas, contraviniendo el art. 55.4 LCAP.

RTVE da por resuelto, según la documentación aportada en la fiscalización, dentro del presupuesto del año 2001, el contrato de suministros 63/01, que tiene por objeto la adquisición e instalación de sistemas de grabación digital de imágenes, después de haber procedido a su formalización, por causas imputables al propio Ente, al no estar dispuestas las instalaciones de seguridad en los centros de Televisión Española en Las Palmas de Gran Canaria, Tenerife, Valencia y Murcia, necesarias para la realización de aquel objeto.

La recepción se produce con posterioridad al plazo previsto en el contrato en 9 expedientes o aún no se ha recepcionado en el momento de elaboración de este informe en otros 3 expedientes, sin que consten documentalmente las causas que han motivado el retraso en su ejecución. No se exigen, en su caso, al contratista las penalidades por demora de los arts. 96 LCAP y 95 TRLCAP, sin que se acredite documentalmente que dicha demora no le resulta imputable. En el exp. 4/00 se efectúa mediante la conformidad de las respectivas facturas.

En los expedientes 26/98 (en dos de los suministros) y 89/00 el acta de recepción del objeto del contrato es de fecha anterior a su formalización. Asimismo, en el expediente 65/01 no se ha formalizado el acta de recepción del suministro, como requiere el art. 110.2 TRLCAP.

Las prórrogas de 3 expedientes, así como las modificaciones de otros 5 expedientes se aprueban por la Mesa de Contratación, cuando ésta es puramente un órgano de apoyo y asesoramiento del órgano de contratación (art. 82 LCAP). Además, en relación con la prórroga del expediente 27/00, la Mesa de Contratación aprueba el gasto generado por el servicio prestado por un técnico más, por un importe de 13 miles de euros, sin que esta modificación contractual se haya motivado en el expediente ni se haya formalizado en un nuevo contrato como requiere el art. 101 TRLCAP.

Asimismo, en los expedientes 2000395 y 2001399 se procede a la revisión de precios, amparándose en la cláusula 4.ª del pliego de cláusulas administrativas particulares, cuando dicha cláusula sólo prevé la posibilidad de modificación o de prórroga del contrato, de mutuo acuerdo, en los términos previstos en la LCAP.

La modificación del expediente 66/00 (expediente 13/01) pone de manifiesto la falta de previsión por parte del Ente público, por cuanto se inicia su tramitación en enero de 2001, cuando el contrato 66/00 se había formalizado el 28 de diciembre de 2000. Además, su tramitación presenta deficiencias, en cuanto consta una oferta de la empresa adjudicataria y la propuesta de

su adjudicación por la Mesa de Contratación, anteriores a los pliegos y a la resolución de incoación y aprobación del expediente. Además, el informe de la asesoría jurídica sobre los pliegos de cláusulas administrativas particulares se emite con anterioridad a que se hayan redactado y con posterioridad a su aprobación, con lo que se infringe el art. 49.4 TRLCAP.

La modificación del expediente 54/00 (expediente 2011307), que tiene por objeto el acondicionamiento de la delegación comercial y servicios médicos de RTVE en Barcelona, no se ha debido a necesidades nuevas o causas imprevistas —únicos supuestos admitidos por el art. 101 TRLCAP— sino a una deficiente inspección del estado del edificio, apreciándose, una vez iniciadas las obras, la necesidad de proteger su estructura así como la reconstrucción de una fachada. Esto ha provocado una alteración del plazo de ejecución así como de los costes totales inicialmente previstos. Además, en la memoria justificativa y en la autorización del compromiso del gasto, posteriores a la firma del contrato, se incluye, por importe de 30 miles de euros, la instalación de un Sistema de Telefonía Digital, no previsto en el proyecto original. La garantía definitiva se constituye con posterioridad a la formalización del contrato, vulnerando el art. 41 TRLCAP.

No consta la recepción por parte del Registro Público de Contratos de la notificación de la adjudicación del expediente 33/98.

El examen de los contratos privados ha tenido por objeto fundamentalmente comprobar el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia. En los contratos de ingresos, así como en los de producción no se han observado dichos principios, por resultar incompatible su objeto con la naturaleza de la operación a realizar.

Respecto de los contratos financieros, se han examinado 3 expedientes, relativos a una emisión de bonos por 500 millones de euros, una póliza de crédito por importe de 60,1 millones y una emisión de bonos por 500 millones, el Ente público ha solicitado ofertas a diversas entidades financieras, efectuando la adjudicación a favor de aquella que ofrece las condiciones económicas más ventajosas.

En el contrato de venta de un edificio por importe de 1 millón de euros se recurre a la intermediación de una inmobiliaria, sin formalizar contrato alguno con ella. Asimismo, únicamente figura una diligencia donde se hace constar el informe verbal por parte de la asesoría jurídica al proyecto de escritura de compraventa, en la que no se manifiesta objeción alguna, a pesar de constituir el objeto de la venta un bien de dominio público, cuya desafectación se otorgó con posterioridad a la formalización de aquella.

Finalmente, en el contrato que tiene por objeto la venta de un solar en Barcelona por importe de 3 millones de euros, la venta se anuncia mediante el empleo de carteles publicitarios localizados en el terreno objeto del contrato. Se presentan distintas ofertas prosperando

únicamente la efectuada por quién resulta adjudicatario, al ser rechazadas las demás por no alcanzar el valor contable asignado al inmueble. En este sentido, hay que señalar que constan dos informes de tasación, uno emitido el 19 de julio de 1995, por el Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Madrid, que valora el solar en 3,2 millones de euros, superior al precio de venta final y, otro, de 16 de febrero de 2000 emitido por un Agente de la Propiedad Inmobiliaria de Madrid, que lo valora en 2,7 millones de euros, inferior al precio de venta.

#### V.4.1.10 Instituto Cervantes

El art. 1 de la Ley 7/1991, de 21 de marzo, de creación del Instituto Cervantes, lo define como una entidad pública sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que ajusta sus actividades al ordenamiento jurídico privado. Sin embargo, de acuerdo con el art. 31 del Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto, esta entidad debe someter su actividad contractual a las normas que rigen la contratación en las Administraciones públicas.

La entidad dispone de una normativa interna de julio de 2001, relativa a los contratos celebrados en el extranjero, que reproduce las previsiones de la legislación pública aplicable en la materia y delimita la competencia de los órganos de contratación.

El Instituto ha celebrado en el ejercicio 1999, 5 contratos por importe de 5 millones de euros de los que se ha fiscalizado un contrato de consultoría y asistencia por importe de 345 miles de euros.

Durante el ejercicio 2000, el Instituto Cervantes ha celebrado un total de 53 contratos por importe de 7,3 millones de euros, de los que 50 son administrativos, por importe de 4,1 millones y 3 privados, por importe de 3,3 millones. Se han fiscalizado 14 contratos, 13 administrativos y 1 privado, por un importe conjunto de 6,2 millones, lo que representa el 26 % del total de contratos y el 84 % del importe.

Durante el ejercicio 2001 la entidad ha celebrado un total de 61 contratos por importe de 15,9 millones de euros, 48 administrativos por importe de 4,2 millones, 5 privados por importe de 7,5 millones y 8 contratos formalizados en el extranjero, por importe de 4,1 millones. Estos últimos, de los que se ha tenido conocimiento en la sede de la entidad, no se han celebrado directamente por el Instituto, sino por medio de sociedades intermediarias, al carecer la entidad de la capacidad exigida para contratar en los países en los que se han formalizado. Se han fiscalizado 16 contratos, 14 administrativos y 2 privados por un importe conjunto de 10,5 millones de euros, lo que representa el 26 % del total de contratos y el 66 % del importe.

El Instituto no ha remitido al Tribunal de Cuentas, en cumplimiento de los arts. 58 LCAP y 57 TRLCAP, los expedientes que superan los importes previstos en

estos preceptos, por lo que se ha procedido a su fiscalización en la sede de la entidad.

Del examen de los expedientes fiscalizados se desprenden los siguientes resultados:

Los documentos contables utilizados por el Instituto, no contienen todos los extremos necesarios conforme a la normativa vigente, careciendo, generalmente, del importe correspondiente a la fase de ejecución del gasto y de algunas de las firmas o fechas exigibles en el documento.

En los contratos 00C019 y 00C460 no consta la fecha de emisión del certificado de existencia de crédito, y en el expediente 01C223 se emite con posterioridad a la adjudicación del contrato.

En el expediente 00C001, que tiene por objeto la ampliación y mejora del «producto lógico SAS», se emiten los documentos contables de retención de crédito, autorización y disposición del gasto con cargo a los presupuestos para los ejercicios 1999 y 2000 por partes iguales, realizándose la ordenación y el pago por el importe total del contrato con cargo al presupuesto del ejercicio 2000, sin que se hayan efectuado los documentos contables complementarios pertinentes.

En las delegaciones del Instituto en el extranjero, con carácter general, no se realiza el correspondiente certificado de existencia de crédito, a pesar de que la contratación se efectúa con cargo al presupuesto de la propia entidad.

En el pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente 00C149, relativo al proyecto, gestión de la licencia y redacción de las obras de rehabilitación de un inmueble en Marruecos, se incluye como criterio objetivo de adjudicación, la calidad de las obras realizadas, memoria y curriculum, cuando dichos extremos ya resultan justificados mediante la acreditación de la solvencia técnica o profesional del adjudicatario, de conformidad con el art. 19 LCAP. Esto mismo ocurre en el expediente 00C019, de prestación de servicios técnicos, al incluir como criterio de adjudicación la valoración técnica de la oferta, esto es, el equipo de trabajo, curriculum, titulación, cursos, experiencia y calidad.

En el expediente 99C304, de «consultoría y asistencia para el Centro virtual Cervantes», adjudicado mediante concurso, se ha utilizado la experiencia previa en trabajos similares a los que son objeto del contrato, como criterio de adjudicación. Esta práctica, reiteradamente censurada por este Tribunal como limitativa de la concurrencia, impide el acceso a la contratación administrativa de nuevos empresarios e impide la aplicación del principio citado.

También se han incluido indebidamente la calidad, titulación, etc., entre los criterios de adjudicación, valorándose la aportación de certificados de seguro de calidad basados en la serie de normas internacionales ISO 9000, europeas EN 29000 o españolas AENOR UNE66900. Al respecto, cabe indicar, que la LCAP distingue entre los requisitos de solvencia económica,

financiera, técnica o profesional, cuyos medios de acreditación recoge en los artículos 16 a 19, y los criterios que han de servir de base a la adjudicación en el concurso.

En el pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente 01C169, que tiene por objeto la limpieza de las instalaciones del Instituto, se incluyen como criterios objetivos de adjudicación, los medios técnicos de los licitantes, referencia de servicios similares, estabilidad del personal de la empresa, formación específica del personal y formación en prevención de riesgos laborales y plantilla total de la empresa por categorías profesionales, cuando dichos extremos ya resultan justificados mediante la acreditación de la solvencia técnica o profesional del adjudicatario, de conformidad con el art. 19 LCAP. En este sentido, los pliegos de prescripciones técnicas exigen en su quinto apartado, que la empresa debe haber efectuado la evaluación inicial de riesgos laborales y contar con los medios técnicos adecuados para la realización de los servicios, con lo que habría una duplicidad en la valoración de estos extremos.

Con carácter general, la acreditación por parte del adjudicatario de no encontrarse incurso en prohibiciones para contratar se efectúa ante diferente personal del propio Instituto, que carece del carácter de autoridad administrativa, como requiere el art. 21.5 LCAP y TRLCAP. Asimismo, en otros 6 expedientes esta declaración se materializa sin observar las formalidades contempladas en el citado precepto.

En 3 contratos no se ha realizado el replanteo del proyecto, previo a la tramitación del expediente, como requiere el art. 129 TRLCAP.

En el expediente 00C118, que tiene por objeto la impresión de paneles para una exposición, no constan los criterios por los que se efectúa la adjudicación. La publicación en el BOE de la adjudicación se realiza fuera del plazo establecido en el art. 94.2 LCAP.

El contrato 01C007 de adaptación de proyecto, gestión de licencia y dirección de las obras de reforma del Instituto Cervantes en Atenas, se tramita por el procedimiento negociado sin publicidad, por un importe de 114 miles de euros. La documentación del expediente (acreditación de capacidad y solvencia, certificado de compatibilidad, poderes para actuar en nombre de la Sociedad, etc.) se redacta, únicamente, en griego, lo que limita el alcance de la fiscalización. Este expediente tiene su origen en un contrato formalizado en 1999, por un importe de 38 miles de euros, adjudicado por concurso público y que en el año 2000 se resuelve, debido a la imposibilidad por parte del adjudicatario de seguir prestando el servicio, sin que la entidad exija ningún tipo de responsabilidad.

En el expediente 01C172, contrato de obras por importe de 148 miles de euros, adjudicado por el procedimiento negociado sin publicidad, aportan, al menos tres ofertas como establece el art. 117 d) TRLCAP,

redactadas en lengua italiana, limitándose con ello el alcance de la fiscalización.

El expediente 01C167, que tiene por objeto la coordinación de un aula virtual de español-francés, se adjudica en favor de una persona que ostenta la condición de funcionario, sin que conste que haya acreditado la preceptiva declaración de compatibilidad, como requiere la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas en relación con el art. 21.5 del TRLCAP. Finalmente, el informe técnico de valoración de las ofertas no evalúa la oferta adjudicataria, por ser la única presentada.

No existe contrato formalizado entre las partes en el expediente 01C173, que tiene por objeto el suministro de Fondos Bibliográficos para el Centro del Instituto Cervantes en Estambul por un importe de 60 miles de euros. La selección del adjudicatario, una librería con domicilio en España, se efectúa por el procedimiento negociado sin publicidad sin que conste documentalmente la petición de al menos tres ofertas. En la memoria justificativa elaborada por el Director del Instituto Cervantes en Estambul, el adjudicatario es propuesto con el fin de que suministre 4.000 volúmenes, dejando a su criterio la elección de los textos.

La constitución de la garantía definitiva, en el expediente 00C324, es de fecha posterior a la formalización del contrato.

No se acredita la ampliación de la garantía definitiva en el expediente 00C155, anexo al contrato de obras número 99C186, para la reforma del Centro del Instituto en Burdeos.

En el contrato 00C241, anexo del expediente 99AD0041, relativo a la redacción de un proyecto de obras del Centro del Instituto en Nueva York, no consta que se haya efectuado la devolución de la garantía definitiva en los términos del art. 48 LCAP.

Como práctica habitual, el Instituto comunica al Registro Público de Contratos la adjudicación de los expedientes fuera de los plazos establecidos en los arts. 94 LCAP y 93 TRLCAP. La entidad efectúa esta comunicación mediante la remisión de una relación única del conjunto de contratos celebrados durante el año.

En el expediente 00C035, relativo a un servicio de vigilancia y seguridad, el adjudicatario presta su servicio con anterioridad a que se haya formalizado la prórroga. En este expediente no queda debidamente justificada la utilización, por parte de la entidad, de la tramitación de urgencia.

El expediente 00C352, que es una ampliación y prórroga de un contrato, de 20 julio de 1999, de rehabilitación y adecuación de un inmueble, pone de manifiesto el defectuoso estudio sobre el estado del edificio y la falta de previsión sobre los trabajos necesarios para su rehabilitación. Así, se trata de una segunda prórroga que viene impuesta por la necesidad de acometer nuevas obras de demolición y refuerzo de las estructuras existentes, dado que el inmueble se encontraba en un

estado más deficiente del inicialmente previsto, así como de realizar trabajos complementarios en materia de seguridad contra incendios.

El contrato 00C019 tiene por objeto la modificación y prórroga de una prestación de servicios técnicos, si bien la resolución aprobatoria del expediente sólo se refiere a la prórroga del mismo.

En el contrato privado 01C113, en el que el Director del Instituto autoriza al Director del Centro en Beirut para que suscriba un contrato de arrendamiento de determinados locales para su uso como sede de la entidad en dicha ciudad, no se ha promovido publicidad ni concurrencia, dadas las condiciones de la operación como señala la entidad en sus alegaciones.

El expediente 01C217, contrato privado de compra de un edificio para la sede de la entidad en Moscú, se tramita por el procedimiento negociado sin publicidad. El importe de la adquisición es de 6,5 millones de euros. No se realiza tasación que acredite la valoración del inmueble, ni hay constancia de la existencia de ofertas inmobiliarias, aportándose en alegaciones documentación en la que se constata que se han examinado distintos inmuebles por el personal adscrito a dicho Centro.

Por lo que respecta al contrato privado 00C486, relativo a la compra del edificio del Instituto en El Cairo, por importe de 3,2 millones de euros, y en el que el valor de adquisición del inmueble se ajusta al informe de la sociedad tasadora, no se acredita la existencia de publicidad ni concurrencia, al tratarse de un edificio adscrito al IC por acuerdo de 19.7.1991 del Consejo de Ministros.

#### V.4.1.11 Universidad Nacional de Educación a Distancia

La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) es una Institución de Derecho Público que, en cuanto reúne los requisitos definidos por el art. 1.3 LCAP y TRLCAP, ha de sujetar su actividad contractual a las prescripciones de estas Leyes.

La UNED celebró durante el ejercicio 1999, 108 contratos por importe total de 11 millones de euros, habiendo remitido a este Tribunal 6 contratos, con un importe total de 5 millones, de los cuales, 2 de ellos son de suministro y 4 de consultoría. Todos ellos se adjudicaron por la UNED mediante concurso público.

Se han fiscalizado 3 contratos, con un importe de 3,2 millones de euros, lo que representa el 65,3 % del importe de los contratos recibidos, de los cuales 2 son de consultoría y 1 de suministro.

Según la relación certificada remitida al Tribunal la entidad ha celebrado durante el ejercicio 2000, 112 contratos por un importe total de 12,1 millones de euros, de los que se han fiscalizado 10 contratos por un total de 5,6 millones, lo que representa un 8,93 % de los contratos y 46,52 % del importe.

Durante el ejercicio 2001, la entidad ha celebrado 129 contratos por un importe total de 13,4 millones de euros, de los que se han fiscalizado 10 contratos por un total de 4,3 millones, lo que representa un 7,75 de los contratos y un 31,90 % del importe.

Del examen de los contratos fiscalizados se desprenden los siguientes resultados:

El expediente 10/00, que tiene por objeto la preimpresión e impresión del material didáctico y publicaciones de la UNED, se califica como contrato de suministros cuando se trata de un contrato de servicios, de acuerdo con el art. 207, apartado 15 LCAP. Asimismo, este contrato está formado por dos lotes, preimpresión e impresión, que a su vez se han adjudicado a distintas empresas en diferentes proporciones, sin que este último fraccionamiento esté previsto en los pliegos, como así requiere el art. 69.3 LCAP.

No consta en 3 expedientes la justificación de la elección del procedimiento de adjudicación y la forma de la misma, exigido por el art. 75 TRLCAP.

En 4 expedientes los pliegos de cláusulas administrativas particulares incluyen las características de las empresas oferentes (medios técnicos, humanos e infraestructura, etc.), como criterios que han de servir de base para la adjudicación, cuando de acuerdo con los arts. 16 y siguientes LCAP constituyen medios acreditativos de la solvencia económica y técnica de las empresas, y sin que conste objeción alguna de la asesoría jurídica del Ente. Asimismo, el expediente de «suministro e instalación de red troncal ATM y sistema de gestión de red para la UNED», por un importe de 539 miles de euros, el pliego ha incluido entre los criterios objetivos de adjudicación, la solvencia técnica de la empresa y personal destacado en la instalación. Por otra parte, el pliego del expediente 76/00 no contiene sistema alguno de determinación del precio del contrato.

Como ya ha señalado reiteradamente este Tribunal en anteriores Informes, en la enumeración de posibles criterios objetivos para la aplicación del concurso que realiza el art. 87 LCAP, todos se refieren a características de la prestación objeto del contrato y no a características de las empresas. La solvencia técnica más que un criterio objetivo de adjudicación es un requisito de concurrencia a las licitaciones. Por otra parte, los criterios objetivos no están ponderados, lo que contraviene el mencionado art. 87 LCAP.

Esta falta de ponderación de los criterios también se da en el expediente de contratación del «servicio de limpieza en la Universidad», en el que además, al incluirse como criterio de adjudicación la experiencia previa de la empresa con el propio órgano de contratación, se va reduciendo la posibilidad de que nuevos empresarios contraten con él, en detrimento de la efectiva competencia.

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de 3 expedientes exoneran de la constitución de un plazo de garantía sin que este extremo se haya motiva-

do debidamente, como requiere el art. 110.3 TRLCAP. Asimismo, establecen que los precios se revisarán por mutuo acuerdo entre las partes, sin que se incluya la fórmula o sistema de revisión aplicable que exige el art. 103.3 TRLCAP.

Los pliegos de prescripciones técnicas del expediente 43/00 no contienen todos los requisitos y características que han de definir el objeto del contrato, como requiere el art. 52 LCAP.

La capacidad del adjudicatario no se justifica en 5 expedientes, como exige el art. 15 LCAP y TRLCAP.

El certificado de clasificación empresarial de uno de los adjudicatarios del expediente 10/00 tiene validez hasta el 28 de febrero de 2000, cuando el contrato se formaliza y ejecuta con posterioridad y sin que se haya aportado la clasificación para este periodo.

La declaración de no estar incurso en prohibición de contratar no se aporta o se realiza por el adjudicatario, sin reunir, las formalidades exigidas en el art. 21.5 LCAP y TRLCAP en 15 expedientes. La acreditación justificativa de estar al corriente de las obligaciones tributarias a la que se refiere el art. 80.2.b) LCAP es posterior a la formalización del contrato, en el expediente 40/00.

En el expediente 10/00 la constitución de la garantía definitiva se realiza con posterioridad al plazo de 15 días hábiles desde la notificación de la adjudicación y una vez formalizado el contrato, en contra de lo dispuesto en el art. 41 LCAP.

No existe constancia de que se haya efectuado la notificación de la adjudicación de los expedientes 11/00 y 45/01 a los participantes en la licitación, como exige el art. 94.1 LCAP.

En los expedientes 35/00 y 45/01 no consta la publicación de la adjudicación en el BOE, siendo la publicación de la adjudicación de los expedientes 11/00, 40/00 y 43/00 posterior al plazo de 48 días previsto en el art. 94.2 LCAP.

No se acredita la preceptiva notificación al Registro Público de Contratos de la adjudicación de 4 expedientes.

En el expediente 97/00, que constituye una prórroga de un contrato formalizado en el año 1997, no se aporta el certificado de existencia de crédito, el informe de la asesoría jurídica sobre la conveniencia de la prórroga, su formalización así como el aval acreditativo del ajuste de garantía del art. 43 LCAP.

En la tramitación del contrato que tiene por objeto la reforma del Pabellón de Gobierno de la UNED así como en su modificación (expediente 151/01) se han producido sucesivos retrasos, sin que consten en el expediente sus causas. Así, el contrato inicial se formaliza el 18 de diciembre de 1997 y el acta de comprobación de replanteo no se firma hasta octubre de 2000. Posteriormente, en marzo de 2001 se autoriza una modificación contractual, sin que se notifique al adjudicatario hasta julio del mismo año. Finalmente, se ha recepcionado definitivamente la obra el 22 de

mayo de 2002, cuando el plazo de ejecución vencía el 1 de diciembre de 2001. Asimismo, la modificación no se ha debido a necesidades nuevas o causas imprevistas —únicos supuestos admitidos por el art. 101 TRLCAP— sino a un deficiente estudio del alcance de la reforma, en tanto que la modificación comprende el mantenimiento de parte de la distribución actual, colocación de nuevas puertas, no previstas inicialmente, colocación de máquinas climatizadoras en la cubierta del edificio en lugar de en el exterior y adecuación de la red de alimentación eléctrica y de la red de datos a las nuevas necesidades. Esto ha provocado una alteración del plazo de ejecución así como de los costes totales inicialmente previstos. Además, no se han aportado la memoria justificativa que exige el art. 101.1 TRLCAP, la formalización de la modificación que requiere el art. 101.2 del mismo texto legal así como la certificación de existencia de crédito. Por su parte, la garantía definitiva se constituye por el adjudicatario el 9 de julio de 2001, antes de que se le notifique la autorización para la realización de la obra y se le exija que constituya la garantía, puesto que dicha notificación es de 13 de julio de 2001.

#### V.4.2 Entidades parcialmente sometidas a la LAETC y a la LCAP

##### V.4.2.1 Sociedades de Aguas

En el periodo fiscalizado el régimen jurídico de la contratación de las Sociedades de Aguas era el siguiente: los trámites a realizar hasta la adjudicación del contrato se regían por la LAETC en los contratos de obras superiores a 5 millones de euros y en los de servicios y suministros superiores a 400 miles de euros y por la LCAP en los de importe inferior y en los de asistencia técnica y consultoría; y la formalización de los contratos y su ejecución se regían por las normas de derecho privado.

Con el fin de acometer la gestión directa de la construcción y explotación de determinadas obras públicas hidráulicas, el artículo 158.5 de la Ley 13/1996 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social autorizó al Consejo de Ministros a constituir una o varias Sociedades estatales de las previstas en el artículo 6.1 a) del TRLGP, cuyo objeto social fuese la construcción, explotación o ejecución de las obra pública hidráulica, previéndose que las relaciones entre la Administración General del Estado y tales Sociedades se regularían mediante los correspondientes convenios autorizados por el Consejo de Ministros.

En estos convenios de colaboración suscritos con las Sociedades de aguas se regula la distribución de competencias entre las Sociedades, el Ministerio de Medio Ambiente y las Confederaciones Hidrográficas de Cuenca en relación a la construcción y explotación de las obras hidráulicas contenidas en el Plan Hidrológico Nacional, declaradas de interés general y que se

relacionan específicamente en cada uno de los convenios y sus adicionales. También se contempla la forma de financiación de las obras hidráulicas, en su mayoría financiadas o por Fondos de Cohesión (85 % de la financiación) o por Fondos FEDER (50 %), siendo el resto financiado con fondos propios de las Sociedades y por los usuarios (particulares y otras Administraciones públicas).

Durante el período 1999-2001, se han constituido las siguientes sociedades de aguas dependientes de la Dirección General de Patrimonio: Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A. (con sus filiales Canal de Segarra Garrigues, S.A. y Canal de Navarra, S.A.), Aguas de la Cuenca del Sur, S.A., Aguas del Júcar, S.A., Hidroguadiana, S.A., Aguas del Duero, S.A., Aguas de la Cuenca del Segura, S.A., Aguas de la Cuenca del Guadalquivir, S.A. y Depuradora del Baix Llobregat, S.A. (esta última participada en un 85 % por la Dirección General de Patrimonio del Estado y en el 15 % restante por la Agencia Catalana de l'Aigua de la Generalitat de Catalunya).

En el objeto social de todas ellas (excepto Canal de Segarra Garrigues y Canal de Navarra) se incluye la contratación, construcción y explotación, en su caso, de obras hidráulicas; y en el cumplimiento de este objeto se desarrolla su principal actividad contractual, dentro de la que cabe distinguir los contratos de ejecución de obras cuyo fin es la ejecución de obras hidráulicas (presas, canales, balsas de regulación, depuradoras, conducciones y abastecimientos, desaladoras, etc.) y los contratos de asistencia técnica que tienen por objeto la elaboración de proyectos, estudios medioambientales, expropiaciones, control y asistencia a la dirección de obra, estudios e informes geológicos y geotécnicos y la propia dirección de obra.

Durante el período analizado, las Sociedades que han tenido mayor actividad contractual, tanto por el número de expedientes tramitados y adjudicados como por el importe contratado, han sido Aguas de la Cuenca

del Ebro, S.A. y Aguas de la Cuenca del Sur S.A. que adjudicaron 184 y 181 contratos por un importe de 381.065,6 y de 399.794,5 miles de euros, respectivamente.

La atribución de competencias en materia de contratación de las Sociedades de Aguas no se reguló con carácter general hasta febrero de 2001 en que la Dirección General de Patrimonio elaboró la «Instrucción Reguladora de las Relaciones con las Sociedades Estatales Participadas por la Dirección General del Patrimonio del Estado», que entró en vigor el 1 marzo de 2001. En ella se establecen las competencias del Consejo de Administración de las Sociedades y los actos y decisiones societarias que requieren la autorización o manifestación de no oposición o, en su caso, de consentimiento previo de la Dirección General del Patrimonio del Estado. El Consejo de Administración tiene atribuida la competencia para aprobar los contratos de cualquier tipo por un importe igual o superior a los 300 miles de euros, límite que puede ser elevado a 601 mil por acuerdo del propio Consejo, y debe ser informado de los contratos celebrados por importe superior a los 90 miles de euros. También, se regula la delegación de poderes y facultades que el Consejo de Administración de cada Sociedad pueda hacer a favor de su Presidente, Consejero Delegado, Director General y directivos.

Dado el elevado importe de los contratos tramitados por estas Sociedades, con carácter general, la competencia para autorizar la contratación, aprobar el gasto y adjudicar los contratos ha recaído sobre el Consejo de Administración, que es quien ha aprobado los pliegos de condiciones tipo o particulares que habian de regir la contratación.

Los requerimientos formulados para la remisión por las Sociedades de Aguas de los expedientes de los contratos previamente seleccionados, incluyendo los documentos justificativos de su preparación, adjudicación, formalización, ejecución y extinción, han tenido el siguiente resultado:

(miles de euros)

Sociedad	Expedientes solicitados		Expedientes recibidos		Expedientes no recibidos
	Nº	Importe de Licitación	Nº	Importe de Licitación	Nº
Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A.	47	583.279,9	43	547.108,6	4
Canal de Segarra Garrigues, S.A.	3	33.728,5	3	33.728,5	-
Canal de Navarra, S.A.	7	139.767,5	7	139.767,5	-
Aguas de la Cuenca del Sur, S.A.	54	395.446,1	41	379.721,6	13
Aguas del Júcar, S.A.	16	203.286,9	16	203.286,9	-
Hidroguadiana, S.A.	10	125.283,1	10	125.283,1	-
Aguas del Duero, S.A.	8	56.708,6	8	56.708,6	-
Aguas de la Cuenca del Segura, S.A.	7	108.001,9	7	108.001,9	-
Aguas de la Cuenca del Guadalquivir, S.A.	17	185.833,9	17	185.833,9	-
Depuradora del Baix Llobregat, S.A.	27	227.464,5	27	227.464,5	-
Total	196	2.058.791,9	179	2.006.905,1	17

Las observaciones generales deducidas de los análisis y comprobaciones realizados respecto a la actividad contractual de las sociedades de aguas han sido las siguientes:

#### Procedimientos aplicados en la contratación.

Todas las Sociedades, con carácter general, han utilizado como procedimiento normal de contratación el concurso abierto; aunque en algunas ocasiones se ha utilizado el procedimiento negociado sin publicidad.

La mayor parte de las inversiones que gestionan estas Sociedades están financiadas en su 85 % con Fondos de Cohesión y el 15 % restante mediante Convenios de Financiación con los usuarios; y en otras ocasiones se financian en un 50 % con fondos FEDER y el resto, bien mediante Convenios de Financiación con los usuarios o con fondos propios de la sociedad. En los casos en los que parte de la inversión se financia mediante Convenio con los usuarios, no se ha exigido garantía que asegure su efectividad, aunque así esté dispuesto en el Convenio.

#### Tramitación de los expedientes

El órgano de contratación de estas sociedades con frecuencia ha autorizado el inicio de la contratación antes de disponer de las fuentes de financiación. Como consecuencia de ello, en los pliegos de condiciones administrativas se condiciona el plazo de adjudicación a la fecha de obtención de los fondos, obligando a los licitadores a mantener sus ofertas por un período de 3 meses a partir de la notificación de la concesión de los Fondos de Cohesión. En alguna ocasión, el órgano de contratación, después de haber transcurrido más de un año desde la fecha del Acta de Apertura de Plicas, ha acordado, como consecuencia de que el importe de las ayudas procedentes de la UE era inferior al solicitado, la anulación del concurso. Con carácter general transcurre un dilatado período de tiempo entre el fecha de apertura de plicas y la adjudicación del contrato, así como entre la notificación de la adjudicación y la formalización del contrato.

En un número significativo de expedientes no aparece acreditada la autorización de la licitación por el órgano de contratación, aprobando el gasto y los pliegos de condiciones que han de regir el contrato.

En general, en los expedientes de los contratos de obras no consta el acta de replanteo del proyecto que ponga de manifiesto la comprobación de la realidad geométrica de la obra y de la disponibilidad de los terrenos precisos para su ejecución y tampoco las actas de ocupación, actuaciones indispensables y que deben incorporarse al expediente antes de su aprobación. En algunos expedientes se pone de manifiesto que al levantar el Acta de Comprobación del Replanteo se ha observado que parte de los terrenos afectados por las obras no estaban disponibles.

En la consideración de las ofertas económicas para identificar las que deben considerarse desproporcionadas o temerarias no se han observado las prescripciones legalmente establecidas sobre la exclusión de ofertas.

#### Redacción de pliegos

Los pliegos de condiciones administrativas que han de regir la contratación están, en general, redactados conforme a las prescripciones legalmente establecidas para la tramitación del procedimiento de contratación y aparecen informados por el Servicio Jurídico de las sociedades.

#### Criterios de Valoración

Con carácter general, en los criterios de valoración económica establecidos en los pliegos de condiciones administrativas se atribuye la mayor puntuación a las ofertas más próximas a la baja media asignándose a ofertas económicamente más ventajosas una puntuación proporcionalmente menor que las que superan la media, lo que puede no ser acorde con el principio de economía.

Con frecuencia, los baremos para la valoración técnica que utilizan las Comisiones de Valoración son distintos de los que figuran en los pliegos de condiciones administrativas ya que, una vez abiertas las ofertas, estos últimos se han desglosado de forma pormenorizada con un nivel de detalle no conocido por los concursantes en el momento de presentar sus ofertas. En las Sociedades en las que la valoración técnica de la oferta se realiza por dos equipos distintos las proposiciones de los licitadores han obtenido distintas puntuaciones, con unas diferencias determinante para la adjudicación, lo que pone de manifiesto la alta subjetividad de los criterios de valoración técnica.

En general, las valoraciones técnicas que realizan las Comisiones de Valoración no están motivadas y, en consecuencia, las propuestas de la Mesa de Contratación para la adjudicación de los contratos tampoco lo están en este aspecto.

En ocasiones, las sociedades han admitido ofertas por un importe superior al presupuesto estimativo de licitación.

#### Adjudicación

Con carácter general transcurre un dilatado espacio de tiempo entre la propuesta de adjudicación y la adopción del acuerdo de adjudicación, que en algunos casos ha llegado al año y medio, con el consiguiente perjuicio para los concursantes que deben mantener los precios de sus ofertas y el depósito de la garantía provisional durante largos períodos.

Con frecuencia, las Sociedades recurren a la adjudicación provisional, condicionando la adjudicación definitiva a la aprobación del proyecto constructivo por el

Ministerio de Medio Ambiente, sin ninguna obligación para la Sociedad frente al contratista en caso de no producirse la adjudicación definitiva.

#### Cumplimiento de los requisitos para contratar

En numerosas ocasiones la garantía definitiva se deposita con posterioridad a la formalización del contrato, es insuficiente o no ha sido actualizada con motivo de las modificaciones del precio del contrato (en otros supuestos, si bien se ha depositado la garantía definitiva antes de la formalización del contrato, se ha hecho rebasando el plazo de 15 días previsto en los pliegos).

Como consecuencia de los retrasos en la tramitación de los expedientes de contratación, con frecuencia las certificaciones de la Empresa adjudicataria de estar al corriente de las obligaciones fiscales y con la Seguridad Social, están caducadas en el momento de la adjudicación del contrato. En otras ocasiones, han sido aportadas después de adjudicar o formalizar el contrato.

Con carácter general, todos los pliegos de condiciones administrativas exigen al adjudicatario la suscripción de pólizas de seguro a todo riesgo y de garantía decenal para los contratos de obra y de responsabilidad civil para los de asistencia técnica. Sin embargo, también de modo general, las pólizas de seguros se han suscrito después del inicio de la obra o de la prestación del servicio (a veces transcurrido en más de año y medio). En alguna ocasión no ha requerido la Sociedad el cumplimiento de esta obligación.

#### Publicación

En muy pocos casos se ha dado publicidad a la adjudicación de los contratos. La publicación y notificación a los participantes en los concursos de los acuerdos de adjudicación, cuando se ha realizado, se ha hecho después de haberse formalizado los contratos y ninguna de las Sociedades de Aguas ha comunicado al Registro Público de Contratos y a la Comisión Europea la información sobre los contratos adjudicados.

#### Ejecución

La mayoría de los expedientes de contratación de obra admiten que los concursantes presenten propuestas de variantes sobre el Proyecto base que, en caso de ser seleccionadas, exigen la elaboración del Proyecto constructivo (o directamente se trata de contratos en los que el objeto incluye la redacción del Proyecto y la ejecución de obra). En numerosas ocasiones se ha producido un elevado retraso en la iniciación de los trabajos de ejecución de las obras, no existiendo constancia en los expedientes de si los retrasos están motivados por problemas surgidos en la tramitación de los Proyectos en el Ministerio de Medio Ambiente o por demoras en

la entrega de los Proyectos constructivos por los contratistas.

Con carácter general, los contratos de obra se comienzan a ejecutar con mucho retraso desde su formalización. En ocasiones, el Acta de Comprobación del Replanteo se ha levantado con un notable retraso desde la formalización (HIDROGUADIANA, 5 meses; DEPURBAIX, 6,5 meses; ACUSUR, 10 meses y 24 días; CASEGA, 1,5 meses) debido a que el proyecto constructivo no había sido aprobado por el Ministerio y, otras veces, las obras han comenzado a ejecutarse con demora respecto de la fecha de la comprobación del replanteo (ACESA, 1 mes; ACUSUR, 54 días; AQUAVIR, 10 días; CASEGA, 2 meses y 10 días), sin que en el expediente se justifiquen las causas de tales retrasos. Esto ha provocado el encarecimiento del precio de los contratos en los que se ha aplicado la cláusula de revisión de precios transcurrido un año desde la fecha de adjudicación.

En general, los contratos se ejecutan con un elevado retraso respecto del plazo previsto, sin que los contratistas hayan justificado la causa que origina el retraso y sin que conste que las Sociedades hayan aplicado penalizaciones por incumplimientos de los plazos parciales y totales.

En los contratos que debían estar terminados antes del 31 de diciembre de 2001 el grado de ejecución a esa fecha era muy deficiente, (en ocasiones inferior al 64 %). Como consecuencia de estos retrasos, poco antes de concluir los plazos señalados en los contratos se han solicitado prórrogas que demoran la finalización de las obras (incluso en contratos en los que uno de los criterios de adjudicación ha sido la reducción de plazo ofertada por el adjudicatario).

Cuando surgen incidencias en los contratos, los programas de ejecución que se adjuntan en los expedientes que originan no están actualizados y, en consecuencia, no reflejan la realidad de la ejecución del contrato.

En los expedientes es frecuente que se deje constancia del cumplimiento de las estipulaciones contractuales referidas a la utilización de los medios materiales y personales ofertados por los adjudicatarios y que fueron determinantes para su contratación; habiéndose podido comprobar en varios contratos que no son coincidentes los medios personales que el adjudicatario se compromete a adscribir al contrato con los que realmente ha aportado, sin que exista constancia de que el cambio haya sido notificado por los contratistas y autorizado por las Sociedades. Tampoco consta que éstas hayan ejercido ningún tipo de control del grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales y laborales de los contratistas y de los Planes de Seguridad y Salud durante la ejecución de los contratos.

En la mayoría de las ocasiones no existe comunicación de la adjudicataria a la Sociedad en la que se relacione las subcontrataciones a realizar y, en los casos en los que existe, no se especifica el importe a subcontratar, ni se acredita el cumplimiento de los requisitos en

materia fiscal y laboral de los subcontratistas, exigido en los pliegos de condiciones administrativas.

En los expedientes no siempre se adjuntan las relaciones valoradas que deben acompañar al detalle de las certificaciones mensuales, y en otras ocasiones, no consta en ellas la conformidad de la sociedad.

Se aprecian, con carácter general, deficiencias de control interno en los procedimientos seguidos para el pago del precio de los contratos. Las facturas no aparecen recibidas de conformidad y la fecha de emisión suele ser la misma que la de las certificaciones de obra, que deben ser previamente elaboradas y aprobadas como fundamento de las facturas. Otras veces, se emiten, contabilizan e, incluso, se pagan las facturas con anterioridad a la elaboración de las certificaciones mensuales.

A pesar de la intensa actividad contractual llevada a cabo por estas Sociedades durante el periodo 1999-2001, a 31 de diciembre de ese último año únicamente había finalizado la ejecución de unos pocos contratos como consecuencia no sólo de que la mayoría de los contratos de obra y asistencia técnica tienen un plazo de ejecución elevado, sino también de los retrasos habidos en la tramitación de los expedientes de contratación que han provocado una gran demora en la formalización de los contratos, de las demoras producidas en la iniciación de los trabajos una vez formalizados los contratos y de las incidencias que han surgido durante la ejecución.

A la fecha prevista de terminación de los trabajos, era muy bajo el grado de ejecución de la mayoría de los contratos, superándose el plazo previsto en porcentajes que han supuesto desviaciones hasta del 114 %. En unos casos, se han tramitado adicionales y prórrogas y en otros el contrato se ha ejecutado con demora sin formalizar ningún expediente de prórroga.

#### Contratos de Asistencia Técnica

Estos contratos forman parte de las inversiones en obras hidráulicas contenidas en el Convenio de Gestión directa firmado entre las Sociedades y el Ministerio de Medio Ambiente; y la mayor parte están en alguna medida financiados con Fondos Europeos. El régimen jurídico aplicable a la actividad contractual de los contratos de asistencia técnica, complementarios de los de obras, es el establecido en el artículo 132 del TR de la Ley de Aguas aprobado por RDL 1/2001.

Los pliegos de condiciones administrativas establecen criterios de valoración que son coincidentes con los requisitos de solvencia técnica para contratar (material, medios, instalaciones, etc. de los que dispone el concursante, titulaciones del personal responsable de la ejecución del contrato, etc.). Y en los contratos de asistencia técnica que tienen por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de las obras, los pliegos no recogen como limitación para la licitación que (salvo que los propios pliegos dispongan expresa y jus-

tificadamente lo contrario) no podrán adjudicarse a las Empresas adjudicatarias de los correspondientes contratos de obras ni a las vinculadas a ellas (artículo 197.2 del TRLCAP).

Aunque con carácter general el procedimiento de contratación ha sido mediante concurso abierto, en algunos casos se ha utilizado el procedimiento negociado sin publicidad para contratos de asistencia técnica con presupuestos próximos a los 600 miles de euros, limitando la concurrencia de las empresas.

En la tramitación de este tipo de contratos se han detectado distintas irregularidades: inexistencia de acuerdo de adjudicación, admisión de ofertas por encima del precio de licitación (lo que ha supuesto un incremento del precio medio de referencia para la adjudicación) o presentadas después de finalizar el plazo, notificación de la adjudicación del contrato al resto de los participantes realizada después de formalizarse el contrato, constitución de la garantía definitiva después de la formalización, omisión de las declaraciones de los adjudicatarios de no estar incurso en ninguna de las prohibiciones para contratar, falta de acreditación de la solvencia técnica, económica y financiera del adjudicatario, no exigencia de las pólizas de seguro de responsabilidad civil, etc.

Actividad contractual de cada una de las sociedades de aguas

Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A. (ACESA)

ACESA se constituyó en diciembre de 1997, siendo su ámbito de actuación la Cuenca del Ebro. Las actuaciones más relevantes que inició la sociedad durante el periodo 1999-2001 fueron «Presa de Santaliestra,» declarada de interés general por la Ley 13/1996, que, con una inversión prevista de 150.607,6 miles de euros, tiene por objeto paliar los déficits hídricos de regadío del Canal de Aragón y Cataluña, el «Abastecimiento de agua a Zaragoza y corredor del Ebro,» declarada de interés general por el RD 9/1998, con un presupuesto estimado de 152.566,9 miles y con la finalidad de mejorar el abastecimiento y la calidad de agua a Zaragoza y su entorno y el «Abastecimiento a Lleida y su comarca desde el Embalse de Santa Ana» para mejorar la explotación del Canal de Piñana y garantizar una mejor calidad del agua, con una inversión estimada de 18.565,3 miles, declarada de interés general por el RD 9/1998.

Durante el periodo 1999-2001, ACESA inició 25 expedientes de contratos de obra por un importe de 596.814,5 miles de euros de los que adjudicó 21 por un importe de 355.873 miles de euros, anuló un concurso con un presupuesto de 155.861,6 miles, un contrato fue adjudicado en el año 2002 y en los 2 expedientes restantes la última actuación llevada a cabo fue la apertura de plizas en febrero y mayo de 2001 sin que a 31 de diciembre de 2001 se hubiera adoptado el acuerdo de

adjudicación. De los contratos adjudicados 18 fueron por importe superior a 600 miles de euros.

El mayor volumen de licitación de contratos de obras se produjo en el ejercicio 1999 en el que ACESA inició la tramitación de expedientes por 266.947,1 miles de euros (el 47 % de la licitación total del periodo), habiendo disminuido paulatinamente a lo largo del periodo licitándose 169.018,9 miles en el año 2000 y 137.245,2 miles en el año 2001.

Respecto de las adjudicaciones de los contratos la mayor actividad corresponde al ejercicio 2000 en el que se realizaron adjudicaciones por 174.698 miles de euros, el 49 % del importe total adjudicado en el periodo. En el ejercicio 2001 el importe adjudicado descendió a 123.293,2 miles.

El volumen de obra ejecutada en el periodo fue de 27.887,7 miles de euros y corresponde a 13 de los 25 contratos adjudicados, incrementándose a lo largo del periodo desde 3.610,7 miles en 1999, a 6.495 miles en el año 2000 y 17.782 miles en el ejercicio 2001.

Con carácter general, los contratos de obra se comenzaron a ejecutar con mucho retraso desde la formalización del contrato. A veces, como en el contrato de la «Depuradora de aguas residuales del río Huerva. Tramo: Mezalocha-Zaragoza» el retraso ha sido de 1 año y 7 meses debido a modificaciones de las Bases Técnicas que había elaborado la Sociedad para la redacción del Proyecto posteriores a la adjudicación del contrato, que han dado lugar, además, a un incremento del 17 % del precio del contrato antes de su iniciación, sin que aparezcan justificadas en el expediente ni las causas de la modificación ni la demora en la tramitación.

En la ejecución de los contratos se han emitido en algunos casos certificaciones mensuales que no habían sido confeccionadas por el Director de Control de la sociedad sino por el propio adjudicatario, habiéndose expedido la correspondiente factura y la orden de pago en fecha anterior o en esa misma fecha. En otras ocasiones, las certificaciones fueron debidamente confeccionadas por la sociedad y aprobadas por el Director General de ACESA, pero con posterioridad a la emisión de la factura.

En el contrato de «Ejecución de las obras relativas al Proyecto de construcción y obra del saneamiento de Reinosa y Campoo de Enmedio (Cantabria)» ACESA aplicó revisión de precios a partir del 5.º mes, sin respetar lo previsto en el pliego de condiciones y sin que en el expediente se especifique la fórmula de revisión utilizada y a qué unidades de obra se ha aplicado.

ACESA también inició la licitación de 26 contratos de asistencia técnica, mediante el procedimiento de concurso abierto por un importe de 21.032 miles de euros y de otros 135 por el procedimiento negociado sin publicidad (28 de ellos con un presupuesto superior a 30 miles y 6 mayores de 340 miles). De estos contratos, durante el periodo 1999-2001 se adjudicaron 16.285 miles por concurso (7 de ellos superiores a 900 mil

y 5.654,16 miles por el procedimiento negociado sin publicidad.

En los casos en que ACESA ha utilizado el procedimiento negociado sin publicidad para contratos de asistencia técnica con presupuestos de licitación cercanos o superiores a 600 miles de euros, estos contratos tenían por objeto la realización de estudios adicionales de investigación y trabajos y estudios complementarios de proyectos de obras ya redactados y aprobados por el Ministerio y que forman parte del proyecto, lo que pone de manifiesto la existencia de deficiencias en la elaboración de los proyectos y en su supervisión y aprobación (Presa de Santaliestra, Presa de Santolea), justificando la Sociedad la concurrencia de estas circunstancias por el carácter de urgencia de la actuación, aunque no se hizo uso del procedimiento de urgencia previsto en el artículo 71 del TRLCAP. En estos supuestos ACESA no ha respetado los procedimientos internos de contratación, ni ha observado los principios de publicidad y concurrencia. La autorización para contratar y la adjudicación del contrato ha sido realizada por el Consejero Delegado, con comunicación posterior al Consejo de Administración, una vez formalizado el contrato y los pliegos de Condiciones no aparecen informados por la Asesoría Jurídica. Pese a justificarse la utilización de este procedimiento por el carácter urgente de la prestación a realizar, los trabajos comenzaron y finalizaron con mucho retraso respecto de la fecha prevista en el contrato.

#### Depuradora del Baix Llobregat, S.A. (DEPURBAIX)

DEPURBAIX se constituyó en junio de 1998 y su actividad inversora se ha centrado en la construcción de obras de saneamiento y depuración del Baix Llobregat incluidas en el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas, siendo las actuaciones a realizar la planta depuradora biológica de las aguas residuales, el emisario submarino y la red de colectores asociados al sistema. El coste total de la inversión prevista a realizar entre 1999 y 2002 asciende a 240.404,8 miles de euros y la financiación se lleva a cabo mediante la aportación del 15 % de la inversión por la Generalidad de Cataluña y el 85 % restante con cargo a Fondos de Cohesión.

Entre 1999 y 2001 la sociedad inició la licitación de 12 contratos de obras, mediante el procedimiento de concurso (en general abierto aunque en algunos casos, restringido) por un importe de 218.454,2 miles de euros. Todos fueron adjudicados dentro del periodo por un importe de 186.915,6 miles, habiéndose obtenido una baja media del 14,4 %. Los contratos superiores a 900 mil representan el 99,6 % de los contratos adjudicados. La mayor parte de los expedientes se tramitaron en 1999, año en el que se licitaron y adjudicaron 11 contratos habiéndose tramitado el otro el año 2001.

Durante el ejercicio 1999 se inició la ejecución de las obras correspondientes a 5 contratos, habiéndose certificado obras por un importe de 8.050,4 miles de euros. El volumen de ejecución se fue incrementando durante los dos ejercicios siguientes en los que se certificaron obras por importe de 39.580,6 y 92.806,4 miles, correspondiendo el 66 % del total de la obra ejecutada durante el periodo al ejercicio 2001.

En el contrato de «Ejecución de las obras del Proyecto de prolongación del colector interceptor de la calle A hasta la depuradora del Baix Llobregat», en el que la Sociedad aplicó la revisión de precios sin que concurriesen las condiciones establecidas en el pliego, se ha producido un retraso en la ejecución total de 2 años, sin que se hayan tramitado prórrogas. El contrato principal se liquidó con un incremento del 9,7 % adicional sobre el presupuesto de adjudicación, siendo las causas de la desviación fundamentalmente defectos en la redacción del proyecto. La detección de servicios afectados por la obra y no contemplados en el proyecto dio lugar a un complementario con un coste adicional del 15 % del presupuesto de adjudicación y un retraso en el plazo de finalización de las obras de 4 meses.

Además, en los ejercicios 1999-2001 se tramitaron, por el procedimiento de concurso abierto, 12 contratos de asistencia técnica cuyo objeto principal es la vigilancia y control de las obras y de la redacción de los proyectos, con un presupuesto conjunto de licitación 8.924,79 miles de euros, que fueron adjudicados por un precio de 7.277 miles, con una baja media del 18,46 %. Casi la totalidad de los contratos se tramitaron durante el ejercicio 1999, en el que se licitaron y adjudicaron 11 contratos, tramitándose el otro en el año 2001. El 48 % de estos contratos adjudicados tenían un precio superior a 900 mil.

La evolución de la ejecución de estos contratos de asistencia técnica ha sido similar a la ejecución de las obras de los que son complementarios. El importe total ejecutado en el periodo asciende a 6.149,2 miles de euros.

#### Aguas de la Cuenca del Sur, S.A. (ACUSUR)

La Sociedad se creó en julio de 1998 y entre los ejercicios 1999 y 2001 sus actuaciones más importantes correspondieron a la «Conexión Negratín-Almanzora» cuyo objetivo es el trasvase de agua desde el embalse de Negratín en Granada hasta el de Cuevas de Almanzora para mejorar los regadíos y el abastecimiento de agua en la Cuenca del Almanzora, con una inversión prevista de 124.776,1 miles de euros, la «Conexión Presa Cuevas del Almanzora-Poniente Almeriense» con la finalidad de trasvasar agua desde el embalse de Cuevas de Almanzora a los Llanos de Aguadulce, con un presupuesto de 116.349,9 miles y la «Desaladora de aguas del mar de Carboneras» que, con una inversión prevista de 141.502,3 miles, persigue la incorporación

de nuevos cauces de agua potable a la provincia de Almería mediante la desalaminación de aguas marinas.

Durante el periodo 1999-2001 la sociedad inició la licitación de 19 contratos de obra, por el procedimiento de concurso abierto, con un presupuesto de 285.050,6 miles de euros, que se adjudicaron en su totalidad por un precio de 287.345,3 miles. Nueve contratos de la obra «Conexión Negratín-Almanzora» se adjudicaron por un importe superior al precio de licitación, aunque tenía carácter limitativo, ascendiendo para el conjunto de los 9 contratos el presupuesto a 120.103 miles y el importe adjudicado a 141.509,1 miles, superior en 21.406 miles (17,8 %) al precio de licitación.

La mayor actividad en contratos de obras la desarrolló ACUSUR en el año 2000, en el que se licitaron y adjudicaron el 79 % de estos contratos, con un volumen de adjudicación de 225.039,4 miles de euros. La actividad fue muy escasa para esta clase de contratos en 1999 y 2001, años en los que se tramitaron 2 contratos cada año.

Además, la Sociedad inició la tramitación de 53 contratos de asistencia técnica por el procedimiento de concurso abierto, con un presupuesto de 33.081,6 miles de euros, que se adjudicaron por un importe de 27.845,6 miles, con una baja media del 15,83 %, y dos contratos más en los que los precios de licitación y adjudicación se fijaron por unidad. Doce de estos contratos, el 21,8 %, eran de por un importe superior a 900 mil.

ACUSUR también tramitó otros 88 contratos de asistencia técnica por el procedimiento de concurso restringido, con un presupuesto conjunto de 4.278,9 miles de euros, que fueron adjudicados en 3.507,6 miles, habiendo obtenido una baja media del 18,03 %. Además, adjudicó 2 contratos en los que el precio de licitación y adjudicación está fijado por unidad y otros 16 contratos de importes menores.

El volumen de ejecución de los contratos de obras entre 1999 y 2001 fue de 32.313,6 miles de euros y ha ido incrementándose a lo largo del periodo, desde 871,9 en 1999, hasta 28.325,8 en el año 2001 en el que se certificó 87,6 % de toda la obra ejecutada. La ejecución de los contratos de asistencia técnica ha sido similar a la de los contratos de obras.

En algunos contratos la autorización por el órgano de contratación para iniciar la licitación se ha realizado antes de la aprobación del Proyecto por el Ministerio de Medio Ambiente, incluso antes de su presentación por la Sociedad para su tramitación.

En las certificaciones de obra de ciertos contratos como el de «Ejecución de la Planta Desaladora de Agua de Mar de Carboneras (Almería)» se ha facturado por «acopio de materiales» estando prohibido en las estipulaciones contractuales que fuese abonada al contratista cantidad alguna por este concepto, que a 31 de diciembre de 2000 había dado lugar a una facturación de 2.835,5 miles de euros. Además, no existe constancia de que estos abonos a cuenta fuesen asegurados mediante la prestación de garantía como exigía el plie-

go. El plazo de ejecución previsto para este contrato era de 17 meses, debiendo finalizar el 30 de noviembre de 2001. Sin embargo, a partir de la fecha de finalización se ha seguido ejecutando la obra y dos meses y medio después de expirar el plazo, el Director Facultativo presentó a ACUSUR una solicitud para la redacción de un Proyecto Complementario con un incremento del 12,6 % del presupuesto de adjudicación. La solicitud, que no se tramitó ante el órgano de contratación, fue aprobada por el Director General de Operaciones.

En el contrato de «Proyecto y ejecución de las obras de pantaneta de Celín (T.M. de Dalías)» se ha aplicado una revisión de precios equivalente al 9,6 % del presupuesto de adjudicación, actuación expresamente denegada en los pliegos porque el plazo previsto de ejecución era inferior al año. A la fecha prevista de finalización del contrato estaba certificado el 64 % del importe total, concediendo la Sociedad una prórroga de 6 meses que casi duplicó el plazo de ejecución. Entre las causas que justifican la solicitud de la prórroga se cita la necesidad de ejecutar un camino de acceso específico impuesto por las autoridades municipales, circunstancia sobre la que no se hizo ninguna observación en el Acta de Comprobación del Replanteo. Agotada la prórroga, las obras se encontraban aún sin finalizar, habiéndose presentado un Proyecto Modificado (pendiente de aprobación por el Ministerio) que incrementaba el presupuesto de adjudicación en un 19,35 %. Finalmente la Sociedad ordenó la interrupción temporal de las obras por agotamiento de los fondos disponibles.

En un contrato de Consultoría y Asistencia «para elaboración del Proyecto de construcción de un desagüe de la Balsa del Sapo (T.M. El Ejido)» la propuesta de la Mesa de Contratación no siguió las puntuaciones otorgadas por la Comisión de Valoración y se realizó a favor del licitador que se encontraba situado en séptima posición, que pasó de obtener 88,5 puntos a 93 sin que se hiciera constar ninguna motivación. En cuanto a la ejecución del contrato, no existe constancia de la notificación de la finalización de los trabajos, y recepción por la Sociedad ni de la aprobación del Proyecto por el Ministerio de Medio Ambiente, requisitos indispensables para facturar el último plazo.

En el contrato de «Operación de la Planta Desaladora de Carboneras y Asistencia Técnica en la Ejecución del Proyecto» la finalización de los trabajos estaba prevista en diciembre de 2000 y el pago del precio estaba estipulado en 14 mensualidades iguales más una factura adicional (por el 10 % del precio de adjudicación) a la terminación de la obra. A principio de 2003 se habían facturado 23 mensualidades y aún no habían finalizado los trabajos. En diciembre de 2001, ACUSUR presentó ante el órgano de contratación una propuesta de ampliación de plazo en la que se señalaba que en el intervalo desde la firma del contrato y el comienzo de las obras (7 meses) la adjudicataria había venido realizando una serie de trabajos encomendados por ACUSUR por

lo que solicitaba la ampliación del presupuesto del contrato en un 26,3 % para recoger esas actividades. Además el precio del contrato se incrementó automáticamente como consecuencia de la ampliación del plazo de la ejecución del contrato del que éste era complementario. En definitiva, los 14 meses inicialmente previstos se convirtieron en 23 meses de ejecución más 6 de prueba, con un coste adicional para ACUSUR sobre el precio inicialmente pactado (646,6 miles de euros) de 543,9 miles.

#### Aguas del Júcar, S.A.

Aguas del Júcar, S.A. se constituyó en octubre de 1998. Las obras más importantes iniciadas por esta Sociedad en el periodo 1999-2001 han sido «la Conducción Júcar-Vinalopó», con un coste estimado de 1.391.391,1 miles de euros y cuyo objeto es transferir recursos hídricos desde el Júcar al Vinalopó, Alacantí y la Marina Baja para paliar los efectos de la explotación del acuífero del Vinalopó mediante la sustitución del agua procedente de pozos por la del río Júcar, el «Abastecimiento a Albacete», declarada de interés general por el RDL 9/1988, el objeto de la actuación, con un presupuesto de 179.780,7 miles y cuyo objeto es garantizar el abastecimiento de agua a Albacete y evitar la explotación de acuíferos y la «Elevación de Aguas de Rabasa a Fenollar» consistente en la construcción de una conducción para conectar los Depósitos de Rabasa y Fenollar a fin de garantizar el abastecimiento de agua a las poblaciones de las comarcas de Alacantí y Marina Baja y evitar la sobreexplotación de los acuíferos, con un presupuesto de 45.803,1 miles.

Durante el periodo 1999-2001 la sociedad inició la licitación de 8 contratos de obra, por el procedimiento de concurso abierto, con un presupuesto de licitación de 198.203,1 miles de euros, de los que se adjudicaron tan sólo 2 contratos por un importe de 29.920 miles. En el ejercicio 1999 se licitó y adjudicó sólo un contrato de obras, habiéndose iniciado la tramitación de los 7 restantes en 2000, año en el que se hizo la publicación de la contratación, que fue posteriormente modificada y ampliada hasta el año 2001 en 6 de ellos, 5 de los cuales, con un presupuesto de licitación de 129.764,7 miles, fueron declarados desiertos por el Consejo de Administración el 5 de diciembre de 2001, adjudicándose el otro de forma provisional en esa misma fecha por un importe de 7.065,6 miles superior al precio de licitación. La mayoría de los expedientes de contratación fueron autorizados y adjudicados por el Consejero Delegado que ostentaba plenos poderes durante el periodo fiscalizado.

En ninguno de los expedientes examinados se incluye documentación sobre la disponibilidad de las distintas fuentes de financiación de las inversiones; y en uno de los contratos («Proyecto de construcción y obra de la conducción del Júcar al Vinalopó. Tramo I. Cortes») el

importe de adjudicación fue superior al presupuesto de licitación en 8.196,1 miles de euros con un incremento del 17 %.

A lo largo del periodo el volumen de obra certificada fue de 22.610,2 miles de euros, que se ejecutó entre el año 2000 (el 30 % del total) y 2001 (el 70 %). En ninguna de las facturas derivadas de las certificaciones consta el recibí de conformidad.

Aunque el contrato de «Construcción de la elevación de aguas desde Rabasa a Fenollar» debería haber finalizado el 27 de octubre de 2000, la recepción provisional de las obras no tuvo lugar hasta el 1 de marzo de 2001, cuatro meses después, sin que en el expediente se acrediten las causas de la demora.

Además, Aguas del Júcar, S.A. inició la tramitación de 11 expedientes de contratos de asistencia técnica (2 en 1999, 6 en 2000 y 3 en 2001) para su adjudicación mediante concurso abierto, con un presupuesto de 6.572,5 miles de euros, habiendo adjudicado en el periodo 5 contratos por un precio de 1.111 miles. De los restantes, uno se adjudicó en el ejercicio 2002 y de los otros 5 restantes, no se ha realizado ninguna actuación desde la Apertura de Pliegos en junio de 2001. En el periodo 1999-2001 fueron adjudicados otros 3 contratos de asistencia técnica, por un importe de 760,12 miles, por el procedimiento de concurso abierto, todos ellos iniciados anteriormente. Finalmente, la Sociedad también adjudicó un contrato de asistencia técnica, para la realización de «Sondeos y Estudios e Informes Geotécnicos para la Conducción del Júcar al Vinalopó», mediante el procedimiento negociado sin publicidad por 440,9 miles con una baja respecto del precio base del 8,3 %.

El volumen de ejecución de los contratos de asistencia técnica durante el periodo ascendió a 1.973,4 miles de euros y se distribuyó de forma regular entre los tres ejercicios.

#### Hidroguadiana, S.A.

Esta Sociedad se creó en enero de 1999 y sus actuaciones más significativas iniciadas en el periodo 1999-2001 fueron la «Mejora del Abastecimiento de Agua a Badajoz y Pueblos de su entorno», con una inversión estimada de 50.837,6 miles de euros y cuya finalidad es mejorar la conducción de agua al núcleo urbano de Badajoz y las barriadas periféricas, abastecer a las poblaciones de las vegas bajas del Guadiana y suministrar agua a las Mancomunidades de Lácar Sur y Nogales, el «Cierre de la Conducción entre el ramal del Tinto y el final de la conducción a la zona industrial de Huelva», con presupuesto de 19.743,3 miles de euros, para mejorar el abastecimiento de agua a la zona industrial de Huelva y a las poblaciones de Moguer y Palos, así como garantizar el suministro a comunidades de regantes, el «Recrecimiento del Canal de Piedras», con un coste estimado de 18.709,5 miles de euros y prevista

para aumentar su capacidad de transporte y el «Desdoblamiento del sifón vaciadero y salinas y desdoblamiento de los ramales principal y del Tinto desde los depósitos reguladores de Huelva» que, con una inversión prevista de 12.921,8 miles de euros, pretende garantizar el abastecimiento de agua a las poblaciones del sureste de la provincia de Huelva y garantizar las dotaciones de varios regadíos.

Durante el periodo inició la tramitación, por el procedimiento de concurso abierto, de 8 contratos de obra con un presupuesto de licitación de 182.109,2 miles de euros, de los que se adjudicaron 7 contratos por un importe de 118.345 miles de euros, con una baja del 10,81 %. Uno de los contratos, «Presa de Alcolea», por importe de 49.415,2 miles de euros cuya licitación se publicó en febrero de 2000 y del que se abrieron las proposiciones el 26 de mayo siguiente, a principios de 2002 se encontraba pendiente de adjudicación por no haberse firmado aún el convenio de financiación con los usuarios que aportaban el 50 % del importe de la inversión. La mayoría de los contratos de obra se licitaron en 1999 con un presupuesto de 116.401,3 miles. Durante los ejercicios 2000 y 2001 sólo se inició la licitación de 2 contratos, uno en cada ejercicio. En 1999 sólo se adjudicó un contrato, por 48.225,2 miles de euros. La mayor actividad adjudicataria de HIDROGUADIANA se desarrolló en el ejercicio 2000 en el que se adjudicaron 5 contratos por un importe conjunto de 56.414,1 miles. En el ejercicio 2001 la sociedad no adjudicó ningún contrato de obras. Todos los contratos de obra suscritos por HIDROGUADIANA han sido superiores a 900 miles de euros.

De los 6 contratos adjudicados en el periodo, a 31 de diciembre de 2001 se había iniciado la ejecución de 5. De ellos, 3 se comenzaron en el año 2000 en el que se certificaron 12.356,8 miles de euros y los dos restantes se iniciaron en el año 2001, en el que se certificaron 46.007,5 miles. Un contrato adjudicado en julio del año 2000, «Regulación del Sifón del Odiel» no se había empezado a ejecutar a 31 de diciembre de 2001.

Además, la sociedad tramitó y adjudicó 2 expedientes de contratación de asistencia técnica con un presupuesto de licitación de 1.600 miles de euros, que fueron adjudicados con una baja media del 21,88 % por 1.250 miles de euros.

En las estipulaciones de los contratos se establece que la sociedad facturará a los contratistas una cantidad en concepto de gastos de control y dirección del proyecto o de la obra que debe materializarse a través de la retención de un porcentaje de las facturas, retención que no siempre se ha efectuado.

En la ejecución del contrato «Abastecimiento de agua a Badajoz y pueblos de su entorno» formalizado el 16 de diciembre de 1999, con un plazo de ejecución de 14 meses, se ha producido un importante retraso ya que, según el contrato debería haber finalizado a finales de febrero de 2001 y finalizaron las obras 16 meses después. Hubo retrasos en la iniciación de las obras

como consecuencia de que el proyecto constructivo no fue aprobado por el Ministerio hasta mediados de marzo de 2000 y posteriormente se tramitó una prórroga que fijaría la fecha de finalización para últimos de octubre de 2001, fecha que también fue sobrepasada con amplitud. El Acta de Inspección Conjunta de las Obras no se levantó hasta finales de abril del año 2002 no recibiendo las obras de conformidad por falta de terminación y por deficiencias de ejecución y habiéndose concedido al contratista un plazo adicional de 49 días para subsanar los defectos encontrados.

En el contrato de obras «Desdoblamiento del sifón de Vaciado y Salinas», formalizado en septiembre de 2000 y con un plazo de ejecución de 11 meses, que debería estar finalizado a últimos de septiembre de 2001, se produjeron varias incidencias. En mayo de 2001 se aprobó una modificación de proyecto por un importe de 935,8 miles de euros, el 18,89 % del precio de adjudicación, y una prórroga de 3 meses. Desde el inicio de los trabajos hasta 5 meses después (cuando se presenta la propuesta de modificación) sólo se había ejecutado 0,29 % del contrato cuando, conforme el programa presentado por el contratista, el grado de ejecución debería haber alcanzado el 65 %. Entre las causas alegadas para modificar el proyecto se encontraba el cambio de la tipología del terreno con respecto a la situación de 1995 (fecha de elaboración del Proyecto), aunque en el Acta de Comprobación de Replanteo el contratista no puso objeciones ni impedimentos para iniciar la ejecución de las obras conforme el Proyecto. También se alegaban defectos de redacción del Proyecto y defectos de ejecución del Proyecto inicial. Esta modificación del Proyecto no fue aprobada por el Ministerio de Medio Ambiente, que es quien tiene atribuida la competencia al efecto. En noviembre de 2001 el órgano de contratación aprobó a instancia del contratista otra prórroga del contrato, ampliando el plazo para la terminación de las obras en 3 meses más y justificando su concesión en que ese tiempo fue el que se utilizó desde la firma del Acta de Replanteo para la realización de los trabajos previos de estudios geotécnicos e investigación del estado real de las instalaciones, circunstancia que también había sido alegada en la propuesta de modificación del Proyecto. En definitiva, con esta prórroga el plazo total de ejecución se prolongó en 6 meses, respecto de los 11 inicialmente previstos. Cuando el contratista presentó la solicitud de la prórroga el grado de ejecución alcanzado era del 7,96 % (debería haberse ejecutado el 99,56 %).

HIDROGUADIANA también contrató en el año 2000 la compraventa del inmueble que constituye su sede social por un importe de 2.346,7 miles de euros, que financió en parte con una operación de crédito de 1.652,8 miles, habiendo pignorado 139.256 participaciones de un Fondo de Inversión en garantía del crédito. Todo el procedimiento contractual para la selección de los adjudicatarios de los contratos inherentes a esta operación (compraventa y crédito), así como la pigno-

ración de valores se autorizó y aprobó por el Consejero Delegado, que ostentaba poderes ilimitados. En el expediente de contratación no se ha acreditado el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia a que están sujetas las sociedades mercantiles estatales, no existiendo constancia de que se hayan solicitado varias ofertas para la adquisición de la sede.

Aguas del Duero, S.A.

Se constituyó en septiembre de 1999 y las actuaciones más importantes iniciadas por esta Sociedad en el periodo 1999-2001 fueron la «Presa de Casares de Arbas», con un coste total estimado de 17.213 miles de euros, para garantizar un caudal mínimo en el río Bernesga a su paso por la ciudad de León, las «Actuaciones de Forestación y de Restauración Hidrológico-Forestal en canales y zonas de extraembalse en la Cuenca del Duero», con presupuesto total de 72.416 miles de euros y la «Captación y conducción del abastecimiento a Salamanca» con una inversión prevista de 20.837 miles de euros, con el objeto de mejorar el abastecimiento de agua a la ciudad de Salamanca.

Durante este periodo la Sociedad inició la tramitación de 23 contratos de obra con un presupuesto de licitación de 115.554,5 miles de euros, de los que fueron adjudicados 21 por un precio de 49.806,9 miles, con una baja media del 9,26 %, habiendo adjudicado los dos contratos restantes en el año 2002.

Además, la sociedad inició 15 expedientes de contratos de asistencia técnica con un presupuesto total de ejecución de 6.881 miles de euros, de los que 13 fueron adjudicados por 3.530 miles de euros, habiendo obtenido una baja media del 18,65 %. Los dos contratos restantes se adjudicaron en el año 2002. De los contratos adjudicados ninguno alcanzó los 900 miles de euros.

La actividad contractual de la Sociedad se inició en el año 2000 en que se licitaron 36.553,5 miles de euros. De ellos, el 93 % corresponde a 2 contratos de obras, el «Embalse de Arbas» y la «Captación y conducción del abastecimiento a Salamanca», y el resto a 5 contratos de asistencia técnica. Durante ese ejercicio se adjudicaron 6 contratos, uno de obras por 17.904,2 miles de euros y los 5 de asistencia técnica por un precio de 1.995,4 miles. La ejecución de los contratos durante este ejercicio fue escasa ya que tan sólo se iniciaron 2 contratos de asistencia técnica con volumen de certificaciones de 54,1 miles de euros.

Durante el ejercicio 2001 se incrementó de forma significativa toda la actividad contractual de la Sociedad. Sacó a licitación 31 contratos por un importe de 92.325,7 miles de euros, lo que representa el 71,6 % del importe total licitado en el periodo. De ellos, 21 tienen por objeto la ejecución de obras con un presupuesto de 81.405,3 miles y los restantes 10 contratos, con un presupuesto de 10.920,4 miles, son de asistencia técnica de redacción de proyecto, de vigilancia y con-

trol de obras y de trabajos de expropiaciones, fundamentalmente. Durante este ejercicio la Sociedad adjudicó 29 contratos, de los que 21 corresponden a contratos de obras por un importe de 31.902,9 miles de euros y 8 de asistencia técnica que resultaron adjudicados por 1.534,4 miles de euros.

En el año 2001 comenzó la ejecución de los 21 contratos de obra y 11 de asistencia técnica, con un volumen certificado a 31 de diciembre de 20.007,7 miles de euros de ejecución de obra y 1.797 miles de euros de asistencia técnica.

En algunos casos la autorización por el órgano de contratación para iniciar la licitación se realizó antes de la aprobación del Proyecto por el Ministerio de Medio Ambiente, incluso antes de ser presentado por la Sociedad para su tramitación.

En las estipulaciones de los contratos se establece que la sociedad facturará a los contratistas una cantidad en concepto de gastos de control y dirección del proyecto o de la obra que debe materializarse a través de la retención de un porcentaje de las facturas, retención que no siempre se ha efectuado.

En algunos contratos como el de «Ejecución de las obras del proyecto modificado del embalse de Casares de Arbas (Villamanín-León)» y el de «Ejecución de los trabajos de consultoría y asistencia técnica para la redacción del Estudio de regulación del río Eresma», en los que los concursantes podían presentar varias proposiciones por admitirse variantes al proyecto base, la adjudicación definitiva no ha recaído en la oferta mejor puntuada y la propuesta de adjudicación no aparece motivada.

En el de «Ejecución del proyecto de acondicionamiento de las márgenes de los ríos Bernesga y Torio, en el término municipal de León» el precio de licitación que aparece en los pliegos de condiciones administrativas es superior al presupuesto del Proyecto que fue aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente. Además, se han emitido certificaciones de obra en concepto de anticipo circunstancia que, si bien estaba contemplada en los pliegos, en ellos no aparece regulada la forma de valorar y amortizar los equipos y maquinaria puestos a disposición de la obra antes de iniciar los trabajos. En todo caso, no existe constancia de que los abonos a cuenta hayan sido asegurados mediante la debida prestación de garantía.

El plazo de ejecución del contrato de consultoría y asistencia técnica para la redacción del «Estudio de regulación del río Eresma» era de 12 meses debiendo concluir a mediados de octubre de 2001. En el mes de septiembre, poco antes de finalizar el plazo, el contratista cursó ante la Sociedad una solicitud de prórroga de 5 meses y medio (que suponía un incremento del plazo del 46 %) basada en diversas cuestiones de carácter técnico, que fue aprobada por el órgano de contratación y formalizada a finales de noviembre de 2001. Como justificación de la modificación del objeto del contrato figura un informe en el que no consta ni su autor ni la

fecha de presentación, pero de cuyo contenido se deduce que fue elaborado con posterioridad a la fecha de terminación prevista. El expediente de este contrato no contiene ni las certificaciones mensuales con las valoraciones de los trabajos realizados durante la ejecución del contrato ni las facturas ni los justificantes de pago.

Aguas de la Cuenca del Segura, S.A. (ACSEGURA)

ACSEGURA se creó en octubre de 1999 y su obra más significativa es el «Túnel Talave-Cenajo» para mejorar las condiciones de laminación de las avenidas del río Mundo y evitar la mezcla de aguas destinadas al abastecimiento con las del río Mundo, de alto contenido en sulfatos. A lo largo del periodo 1999-2001 se inició la contratación de 3 expedientes de ejecución de obra con un presupuesto de licitación de 104.780 miles de euros y 13 contratos de asistencia técnica por importe de 4.278,6 miles. De estos contratos se adjudicaron 2 de obra por 39.912 miles, con una baja media del 1,8 % y 12 de asistencia técnica por 2.603,6 miles, con una baja media del 17,6 %. El resto de los expedientes iniciados en el periodo corresponden a un contrato de ejecución de obra con un presupuesto de licitación de 68.198,6 miles de euros, publicado a finales de agosto de 2001 y en el que posteriormente se amplió el plazo de presentación de las ofertas hasta febrero de 2002, y a un contrato de asistencia técnica para la dirección de obra con un presupuesto de licitación de 1.119 miles de euros, del que se abrieron las plizas el 15 de octubre de ese mismo año y que se encuentra pendiente de adjudicación.

Hasta el año 2000 ACSEGURA no inició su actividad contractual. Durante este ejercicio sólo tramitó 9 contratos, uno de redacción de proyecto y ejecución de obras con un importe de licitación de 36.392,5 miles de euros, que se adjudicó provisionalmente en el año 2001, y ocho contratos de asistencia técnica con un presupuesto 2.054,9 miles de euros, de los que adjudicó 7 por un importe de 274,4 miles de euros. Durante el ejercicio 2001 la sociedad incrementó la actividad licitadora, sacando a concurso 2 contratos de obra por un importe total de 68.383 miles de euros (el 65 % del importe licitado en el periodo) y 5 contratos de asistencia técnica con un presupuesto de 2.223,7 miles de euros. Sin embargo, las adjudicaciones en el ejercicio 2001 alcanzaron solamente el 1,6 % del presupuesto, ascendiendo a 1.137,7 miles de euros. De esta cantidad, tan sólo 183,3 miles de euros corresponden a un contrato de obras y, el resto, a 5 contratos de asistencia técnica. A 31 de diciembre de 2001 no se había iniciado la ejecución de ningún contrato de obra.

La sociedad utilizó el procedimiento negociado sin publicidad para determinados contratos de asistencia técnica con presupuestos de licitación superiores a los importes previstos en el artículo 210 del TRLCAP, justificando la utilización de este procedimiento en el

carácter de urgencia de la necesidad que se trataba de satisfacer, sin embargo, si concurría esta circunstancia debería haberse utilizado el procedimiento de urgencia regulado en el artículo 71 del TRLCAP para los expedientes cuya necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. En todo caso, en estos supuestos no se ha respetado el procedimiento de contratación ni los principios de publicidad y concurrencia.

Los pliegos de condiciones administrativas elaborados para regular la contratación de la Sociedad presentan defectos de redacción, están incompletos y en determinados aspectos no se ajustan, en su contenido, a las prescripciones legales. No recogen como requisito para contratar la solvencia económica, financiera y técnica, el precio de los contratos se fija a tanto alzado sin justificar las causas o motivos de la utilización de este sistema excepcional, el sistema de pago utilizado es el de abonos a cuenta sin que la utilización de este sistema en los contratos en los que el precio se fija a tanto alzado esté justificado en el expediente, se admiten ofertas por encima del precio de licitación y no se regulan las condiciones y requisitos de la subcontratación.

Además, el procedimiento de adjudicación utilizado tampoco se ajusta a lo establecido en la legislación vigente en cuanto introduce una fase de preadjudicación reservándose la Sociedad el derecho a condicionar la adjudicación definitiva a la aceptación de nuevas condiciones o requerimientos que pueda establecer a la vista de las ofertas, admitiendo hasta un 10 % de variación en el precio de preadjudicación.

#### Aguas de la Cuenca del Guadalquivir, S.A. (AQUAVIR)

AQUAVIR se creó en octubre de 1999, desarrollándose su actividad inversora en la Cuenca del Guadalquivir. Las actuaciones más destacables realizadas durante el periodo 1999-2001 han estado relacionadas con la «Presa de la Breña II» con una inversión prevista de 184.474,6 miles de euros, destinada a regular el río Guadiato en la provincia de Córdoba, el «Embalse del Arenoso» con una inversión prevista de 59.716,6 miles, que tiene como objetivo básico disminuir el déficit de agua regulada que padece la Cuenca del Guadalquivir y la «Modernización de la Zona Regable del Genil» que, con una inversión prevista de 16.774,2 miles de euros, tiene como finalidad la sustitución de la red de acequias por tuberías.

Durante el periodo 1999-2001 inició la licitación de 6 contratos de obra (3 en el año 2000 y 3 en el año 2001) mediante el procedimiento de concurso abierto, por un importe de 224.236,6 miles de euros, de los que tan sólo adjudicó en el año 2001 un contrato por importe de 18.494,9 miles de euros, habiendo obtenido una baja del 20,67 %. Otros cuatro fueron adjudicados en el año 2002, estando el trámite del contrato restante paralizado desde el 12 de junio de 2000 (fecha de apertura

de pliegos). A 31 de diciembre de 2001, no se había iniciado la ejecución del contrato adjudicado.

Además, la Sociedad inició la tramitación de 5 contratos de asistencia técnica por el procedimiento de concurso abierto, con un presupuesto de licitación de 2.313,3 miles de euros, adjudicándose en el periodo 3 contratos por un precio de 1.551,5 miles, con una baja media del 21,36 %; mediante el procedimiento negociado sin publicidad se adjudicaron 14 contratos de asistencia técnica por un importe conjunto de 582,9 miles de euros; además, se adjudicaron otros 2 contratos, por importe de 503,9 miles de euros, directamente y sin tramitar ningún procedimiento específico (corresponden a un proyecto encargado por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y a la contratación de una empresa para corregir y modificar un proyecto anterior). En cualquier caso, la Sociedad ha utilizado el procedimiento negociado sin publicidad para contratos de asistencia técnica con presupuestos de licitación superiores a los previstos en el artículo 210 del TRLCAP.

De los 20 contratos de asistencia técnica adjudicados, 7 en el año 2000 y 13 en el ejercicio 2001, se iniciaron y terminaron 6 contratos durante el año 2000 por un importe de 181 miles de euros. A lo largo de 2001 hubo un incremento considerable de la ejecución de este tipo de contratos iniciándose 10, de los que se terminaron 4, con un volumen de certificación que ascendió a 812.328 miles de euros.

AQUAVIR contrató, además en 2001, la compra-venta del inmueble que constituye su sede social por un importe de 1.262,1 miles de euros.

#### Canal de Segarra-Garrigues, S.A. (CASEGA)

CASEGA se constituyó en enero de 2000 para la construcción y explotación de las obras hidráulicas incluidas en el «Proyecto del Canal de Segarra-Garrigues», declarado de interés general por la Ley 42/1994, para la ampliación de los regadíos de Lleida a las comarcas de La Segarra y Las Garrigas, con una inversión prevista de 324.546,5 miles de euros. Durante el ejercicio 2000 sólo sacó a licitación un contrato de obras para la adecuación de la sede por un importe de 591 miles de euros, adjudicado en el mismo ejercicio por 588,3 miles. A lo largo del año 2001 licitó y adjudicó 2 contratos, uno de ejecución de obras y otro de asistencia técnica con un importe de licitación de 32.035,5 miles de euros para la obra y 1.101,9 miles de euros para el de asistencia técnica, habiendo sido adjudicados por un precio de 29.344,3 y 898,8 miles de euros, respectivamente, con unas bajas del 8,4 % para el de ejecución de obra y de 18,43 % para el de asistencia técnica.

A 31 de diciembre de 2001 solamente se había ejecutado el contrato correspondiente a la adecuación de la sede social (con una demora de un mes). La Socie-

dad concedió una prórroga en virtud de la solicitud realizada por el contratista, de la que no existe constancia en el expediente. Con arreglo a la última certificación, el importe de obra ejecutada supera en un 5,4 % el presupuesto de adjudicación, no habiéndose levantado el Acta de medición final de la obra ni el Acta de Inspección previa a la recepción.

#### Canal de Navarra, S.A. (CANASA)

CANASA, se constituyó en enero de 2000 para la construcción y explotación de las obras hidráulicas incluidas en el «Proyecto del Canal de Navarra» declarado de interés general por la Ley 22/1997 con el objeto de ordenar el territorio mediante la creación de nuevos regadíos y garantizar el abastecimiento de agua de Pamplona y de un gran número de poblaciones del Valle del Ebro, siendo el coste total de la inversión prevista de 623.399,8 miles de euros.

En el año 2000 inició la tramitación de 7 expedientes de contratación, 3 de obras y 4 de asistencia técnica, con un presupuesto de ejecución de 135.057,6 y 4.709,8 miles de euros, respectivamente. De ellos, adjudicó los 3 contratos de obras por un precio de 111.945,7 miles de euros, habiendo obtenido una baja media del 17,11 % y 3 de asistencia técnica por 4.024,1 miles de euros, con una baja media del 14,56 %. El procedimiento de contratación utilizado fue el de concurso abierto, excepto en un contrato de asistencia técnica que se adjudicó por 192,8 miles de euros mediante el procedimiento negociado sin publicidad pese a no concurrir ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 210 del TRLCAP.

La mayor actividad contractual la desarrolló CANASA durante el ejercicio 2000 en el que se licitaron y adjudicaron 2 contratos de obra y uno de asistencia técnica que representaron el 56,8 y el 58 % del importe licitado y adjudicado en el periodo. Sin embargo, la ejecución de los contratos de obras no se inició hasta el ejercicio 2001, con un volumen de obra certificada de 6.296,9 miles de euros.

#### V.4.2.2 Autoridad Portuaria de Valencia

La Autoridad Portuaria de Valencia es una Entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio independiente del Estado, que tiene plena capacidad de obrar para el desarrollo de sus fines. Se rige por la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LPEMM) (modificada por la Ley 62/1997 de 26 de diciembre, y por la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2001), por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le son de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración de la Administración General del Estado (LOFAGE).

De acuerdo con la LPEMM a la Autoridad Portuaria le corresponde la realización, autorización y control de las operaciones marítimas y terrestres relacionadas con el tráfico portuario y los servicios portuarios; la ordenación y coordinación de los servicios del puerto y de los usos portuarios, la planificación, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto y la gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que le sea adscrito, así como el fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo y portuario.

La Autoridad Portuaria de Valencia que, abarca los puertos de Valencia, Gandía y Sagunto, depende del Ministerio de Fomento, financiándose con sus propios recursos (ingresos por las tarifas de los servicios portuarios y por los cánones de las concesiones y autorizaciones) y por las subvenciones de capital de la Unión Europea y de la Generalitat Valenciana destinadas a financiar inversiones.

El artículo 35 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, establece que las Autoridades Portuarias actuarán con sujeción al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y en la contratación, respetando los principios de publicidad y concurrencia. En base a estos principios, las Normas Generales de Contratación dictadas por el Consejo Rector del Ente Puertos del Estado, de quien dependen las Autoridades Portuarias, disponen que para que se inicie el expediente de contratación se deberá acreditar la justificación de la necesidad o conveniencia del contrato, la aprobación técnica y económica del proyecto, y la redacción y aprobación de los pliegos de condiciones y de prescripciones técnicas que regirán los procedimientos de adjudicación de los contratos. Disponen también que la adjudicación de los contratos se llevará a cabo mediante la convocatoria de concursos abiertos, que se atenderán a las prescripciones de los pliegos de condiciones generales aprobados por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria. Con carácter prioritario a las Normas Generales, los contratos de las Autoridades Portuarias que superen los importes establecidos legalmente están sujetos a la LAECT.

En relación con la adjudicación de los concursos, los pliegos de condiciones generales establecen que las ofertas se valorarán discrecionalmente y se propondrá la oferta que se considere más conveniente. No obstante, para los contratos sometidos a la LAECT esta Ley establece que la adjudicación recaerá sobre la proposición más ventajosa después de aplicar los criterios objetivos establecidos.

En general, los criterios para la adjudicación de los contratos que incorporan los pliegos de la Autoridad Portuaria de Valencia se circunscriben a las proposiciones económicas, plazo de ejecución, experiencia en obras similares, relación maquinaria y medios etc., aunque también incluyen otros criterios, con carácter no general, que pueden resultar de más difícil cuantificación (aspectos estéticos, paisajísticos, de agresión al

medio ambiente etc.). La valoración económica pondera en la global con un 25 % aproximadamente.

Los pliegos establecen como cuestiones peculiares un ingreso compensativo de los gastos correspondientes a Estudios, Redacción de proyectos, Vigilancia y Dirección de obra, que la Autoridad Portuaria factura al contratista incrementando en un 5 por cien el importe líquido total de las certificaciones.

Para la adjudicación de los contratos existe una Comisión Técnica, compuesta con arreglo a lo establecido en las Normas Generales de Contratación, que es la responsable de valorar las ofertas que la Mesa de Contratación estudia antes de proponer al órgano de contratación la oferta más ventajosa para su adjudicación definitiva.

La Autoridad Portuaria, durante el período 1999-2001 celebró contratos por importe de 84,57 millones de euros de los que un 47 % eran de obras, un 35 % de suministros y un 18 % de servicios, que se adjudicaron de conformidad a las Normas Generales de Contratación, y a la LAETC cuando sus importes eran iguales o superiores a los establecidos en su artículo 8.

La media de licitadores que han concurrido a los concursos es de 6, (habitualmente Uniones Temporales de Empresas para los de obras suministros o servicios), siendo la baja media obtenida de un 7 % respecto a los precios fijados para la licitación.

Los contratos finalizados y en ejecución en el período analizado se han desarrollado en general sin incidencias, iniciándose inmediatamente después de la comprobación del replanteo. En los escasos supuestos en los que se han producido modificados, prórrogas y suspensiones, han sido autorizadas de conformidad con la normativa interna de contratación y la Ley 48/1998, aunque en los pliegos no se contenía previsión sobre las circunstancias, causas y motivos por los que habían de concederse. Con carácter general, los contratos se han terminado en los plazos previstos, siendo su liquidación acorde con los presupuestos de adjudicación.

#### V.4.3 Entidades sometidas al derecho privado

##### V.4.3.1 Cinturón Verde, S.A.

Cinturón Verde, S.A. es una Sociedad constituida en el mes de abril de 1993 con el objeto social de realización de estudios, planificación y ejercicio de actuaciones urbanísticas y de transporte, la creación de instrumentos de gestión para el desarrollo de actuaciones urbanísticas, de infraestructura y de transportes y la participación directa en actuaciones urbanísticas y de construcción de infraestructuras de transportes y comunicación. Cinturón Verde, S.A. está participada en su capital social por el Ayuntamiento de Oviedo (25 %), Principado de Asturias (25 %), SEPES (25 %), FEVE (16,66) y RENFE (8,34 %), financiándose con sus recursos propios y con subvenciones de capital. Desarrolla su actividad en Oviedo.

La actividad de la Sociedad se ha concretado durante los últimos años en la creación de infraestructuras (aparcamientos públicos) y en la enajenación de parcelas para su urbanización y edificación. Para llevar a cabo estas actividades, Cinturón Verde S.A. suscribe convenios con el Ayuntamiento de Oviedo en los que se establecen las condiciones de las operaciones a realizar, así como la liquidación de las obligaciones mutuas. Cuando se trata de aparcamientos las plazas son comercializadas posteriormente a través de una empresa de servicios especializados; y si se trata de adjudicación de parcelas los beneficiarios tienen la obligación de urbanizar y realizar las obras comprometidas al licitar con el objeto de garantizar la realización de obras que tengan una repercusión positiva para la ciudad de Oviedo.

La contratación de Cinturón Verde de Oviedo se regula por el derecho privado, habiendo de respetar los principios de publicidad y concurrencia de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la LCAP. Su Consejo de Administración aprueba los pliegos de cláusulas administrativas particulares, tanto para los contratos de obras como para la enajenación de parcelas que se adjudican, indistintamente, por procedimientos negociados o mediante concursos restringidos y abiertos.

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares para los contratos de obras son similares a los que rigen para los contratos afectados por la LCAP. Con carácter general, los precios no se someten a revisión, los pagos se establecen a 90 días y no siempre se autorizan los modificados debiendo el contratista ejecutar las obras con arreglo al proyecto aprobado, aunque Cinturón Verde S.A. se reserva el derecho de modificar el contrato si lo considera procedente. Establecen también los pliegos el compromiso expreso por parte del adjudicatario de sufragar los gastos de publicidad, imagen y supervisión técnica, por un importe que oscila entre el 1 y el 3,5 por ciento del precio de adjudicación. También regulan el trámite de la liquidación y recepción del contrato aunque no contienen precisiones sobre el abono del exceso de obra realizada que resulte de las mediciones finales.

La Mesa de Contratación tiene la facultad de calificar la documentación general y también la técnica, pero en los pliegos no siempre se especifican los criterios que debe utilizar para valorar las ofertas técnicas, los baremos aplicables y las circunstancias que la Mesa tiene que atender para la aceptación de las ofertas. Para la valoración de las ofertas, Cinturón Verde contrata servicios externos de asesoría. Esta prestación de servicios abarca desde la comprobación de la documentación requerida a los licitadores hasta la valoración de las ofertas, pasando por la emisión de informes jurídicos.

En el período 1999/2001, Cinturón Verde celebró 23 contratos de más de 601 miles de euros por un importe

total de 166,66 millones. Todos estos contratos, excepto uno, eran de obras.

El análisis de los expedientes de contratación pone de manifiesto que el trámite se ajustado en general a lo establecido en los pliegos en cuanto a requisitos de las empresas para licitar, adjudicación, formalización de fianzas y seguros, firma de los contratos y ejecución de las obras. Los procedimientos de adjudicación más utilizados han sido el procedimiento negociado y el concurso sin publicidad. En algunos casos el uso de estos métodos aparece justificado (adjudicación de la construcción de un aparcamiento a la empresa que ya ejecuta las obras de urbanización y embellecimiento de la superficie afectada por el aparcamiento o adjudicación directa de una parcela al Ayuntamiento de Oviedo para construir un edificio para fines culturales) pero en otros casos la argumentación que sustenta la no publicidad de los concursos y la concurrencia limitada resulta insuficiente para justificar el uso de estos procedimientos de adjudicación.

El precio de licitación de las parcelas a enajenar se fijó en base a las tasaciones externas realizadas en el año 1998 cuya autorización fue acordada por el Consejo de Administración de Cinturón Verde en el año 2000, sin que conste que la misma fuese llevada a cabo. En la comprobación de las liquidaciones de las obras finalizadas se observa que en la mayoría de los contratos el precio final supera ligeramente el presupuesto de adjudicación pero en ningún caso rebasa el 10 %.

##### V.4.3.2 Agencia EFE

La Agencia EFE es una sociedad estatal de las incluidas en el art. 6.1.a) TRLGP, siéndole de aplicación a estos efectos lo establecido en la disposición adicional sexta del TRLCAP.

En el ejercicio 2001 ha suscrito 137 contratos por importe de 4,3 millones de euros, de los cuales han sido seleccionados para su examen 13, por importe de 2,6 millones. De ellos, 12 son contratos de servicios y 1 de asistencia técnica, estando excluidos de la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia los contratos 131 y 132, por cuanto su objeto lo constituye la prestación por RETEVISIÓN, como gestora y explotadora exclusiva de la Red Pública de Telecomunicaciones, de determinados servicios.

Con carácter general, hay que señalar que la entidad no dispone de normas internas escritas que regulen esta materia, aunque en la práctica sigue un procedimiento de actuación de carácter consuetudinario. Por otra parte no existe constancia documental de que se haya promovido la concurrencia a los efectos de seleccionar los adjudicatarios de los contratos, ni se hayan empleado medios de publicidad en su tramitación, utilizándose el mero contacto directo con los posibles adjudicatarios.

Asimismo hay que destacar la utilización generalizada de prórrogas sin limitación temporal alguna, con

la incidencia que ello tiene en la aplicación del principio de concurrencia (exptes. 43, 106, 107, 111 y 117).

De todo ello se desprende la necesidad de elaboración por la entidad de una normativa de régimen interior en la que se plasmen, con respeto a los principios de publicidad y concurrencia, en los supuestos que proceda, los procedimientos a utilizar en la contratación de la sociedad.

##### V.4.3.3 Banco de España

De acuerdo con el art. 4.1 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, en redacción dada por la Ley 12/1998, de 12 de abril, no serán de aplicación al Banco de España las leyes que regulen el régimen de contratación de los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, salvo cuando dispongan expresamente lo contrario. Como negocios y contratos excluidos de su ámbito de aplicación, la LCAP y el TRLCAP, incluyen, en sus respectivos arts. 3.1.k, los servicios prestados por el Banco de España, todo ello sin perjuicio del sometimiento de su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia.

La Comisión Ejecutiva del Banco de España dictó la Circular Interna 3/1997, de 31 de enero, reguladora del régimen de contratación; asimismo, se ha aprobado un pliego de cláusulas generales aplicables a la contratación celebrada por la entidad.

No obstante, a pesar de las actuaciones efectuadas por el propio organismo para abordar los procesos de contratación, existen deficiencias en la regulación en sus normas internas del principio de publicidad, al tener su aplicación carácter discrecional.

Durante el ejercicio 1999, de acuerdo con la relación certificada remitida al Tribunal de Cuentas, el Banco de España celebró un total de 266 contratos, por un importe total de 96,2 millones de euros, detectándose, en dos de ellos, importes distintos a los reflejados en la relación remitida por el Banco. Se han analizado 25 expedientes, por un importe de 87,1 millones, de los cuales 5 son de obras, 5 de suministros y 15 de servicios, lo que representa el 10 % de los contratos y el 90 % del importe.

En el ejercicio 2001, el Banco de España ha celebrado un total de 367 contratos, por un importe de 54,5 millones de euros. Se han analizado 11 expedientes, por un importe de 21,4 millones, lo que representa el 3 % de los contratos y el 38 % del importe.

Del examen de los expedientes fiscalizados se desprenden los siguientes resultados:

En 7 de los contratos analizados, la entidad ha empleado, como sistema de adjudicación, el procedimiento restringido, acudiendo, en los restantes, al procedimiento negociado. En los expedientes en que se ha utilizado el procedimiento restringido, han concurrido al menos tres licitadores, recayendo la adjudicación en

la oferta más ventajosa. En los contratos adjudicados por el procedimiento negociado, se han observado los requisitos que, para su aplicación, establece el art. 20 de la Circular 3/1997, en cuanto a su especificidad técnica, o por ser entregas y servicios complementarios de los ya existentes. Con carácter general, en los expedientes tramitados mediante el procedimiento negociado en los que ha de producirse negociación con uno o varios empresarios, la entidad no elabora pliegos de cláusulas particulares y de prescripciones técnicas, incorporándose en el propio contrato las cláusulas particulares que se han negociado con los empresarios y demás particularidades que constituyen los términos del contrato.

En el expediente 01A00000161, de diseño y ejecución de la estrategia de comunicación del Banco de España en el marco de la campaña de información del euro, la entidad acude al procedimiento negociado, al amparo del art. 20.4 b) de la Circular 3/1997, sin que las razones expuestas para su justificación —disponer de experiencia previa suficiente, urgencia y carácter secreto de determinada información— resulten suficientes para su utilización, en tanto que el objeto del contrato no goza de una especificidad tal, que restrinja el número de agencias publicitarias disponibles, ni imprevisible para fundamentar una urgencia en su tramitación. Asimismo, el informe de selección de las ofertas no contiene una valoración las ofertas conforme a los criterios de selección contenidos en los pliegos, limitándose a exponer las razones por las que se considera más conveniente la oferta de la empresa propuesta como adjudicataria.

La entidad adjudica, al amparo del art. 20.4 de la Circular 3/1997, el expediente 02/00543.1, relativo a la prestación de servicios en la operación de ordenadores centrales del Banco de España, mediante el procedimiento negociado sin publicidad, debido a que por su especificidad técnica sólo puede encomendarse a un determinado proveedor o a un número restringido. No hay constancia de que el Banco emisor haya solicitado más de una oferta, a pesar de que aquel precepto contempla la previa consulta y negociación de los términos del contrato con varios empresarios. Este procedimiento de adjudicación se utiliza en el expediente 01/00176.7, de implantación del diseño para la conexión del Banco con Internet, debido a que concurren razones de urgencia y de confidencialidad justificadas en el mismo.

En el expediente 01A00000161, la propuesta de adjudicación de la Mesa de Contratación, el acuerdo de adjudicación así como el contrato no determinan el importe exacto de adjudicación ni los criterios para su cuantificación final, como exige el art. 4 de la Circular 3/1997, estipulando únicamente el precio máximo que podía alcanzar el contrato.

Las actas de las reuniones de la Mesa de Contratación de 18 de enero y de 25 de enero de 2001 correspondientes a los expedientes 01/00002.4 y 01A0000161

no especifican los cargos de los asistentes a dichas reuniones, por lo que no es posible verificar su constitución conforme a lo dispuesto en el art. 12 de la Circular 3/1997.

La acreditación por parte del adjudicatario de no estar incurso en prohibición para contratar se realiza, generalmente, en el propio contrato, incorporándose en sus cláusulas, cuando el art. 6.2 de la Circular 3/97 exige la acreditación por parte de las empresas suministradoras de una declaración firmada por sus representantes legales.

El expediente 20010002, relativo al servicio de limpieza del edificio del Banco, se adjudica, de acuerdo con el art. 19 de la Circular 3/1997, mediante el procedimiento restringido, previa invitación a concurso a diversas empresas.

Uno de los contratos analizados, cuyo objeto es la fabricación y suministro de los billetes del Banco de España, está expresamente excluido de las normas de contratación establecidas en la Circular 3/1997, sin que proceda la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia debido a la naturaleza de la operación. El importe global facturado por tal concepto durante el ejercicio 1999 ascendió a 56,4 millones de euros.

Excepto en los casos que el contrato requiere un acta de aceptación o similar, la entidad no realiza el acto formal de recepción del objeto contratado, previsto en el art. 17 de la Circular 3/97, sustituyéndose por la conformación de las correspondientes facturas, mediante la impresión de un sello, en el que se hace mención a la conformidad en la recepción de los bienes, suministros o servicios, firmado por el responsable de dicha recepción. Mediante la nueva circular 5/2001 se ha establecido, para subsanar esta deficiencia, una diligencia en la que quede constancia de la recepción de conformidad.

#### V.4.3.4 Compañía Española de Reafianzamiento, S.A.

La Compañía Española de Reafianzamiento, S.A. (CERSA), sociedad estatal de las previstas en el art. 6.1 a) TRLGP, está sujeta en su actividad contractual al ordenamiento jurídico privado así como a los principios contenidos en la disposición adicional sexta de la LCAP.

La sociedad en el ejercicio 1999 ha celebrado, según la relación certificada remitida al Tribunal, 11 contratos por un importe de 226 miles de euros, habiéndose fiscalizado cinco de ellos por un importe de 156 mil, lo que representa el 45 % de los contratos y el 69 % de su cuantía. Dos de estos contratos, por importe de 60 miles de euros, son renovaciones de otros formalizados en ejercicios anteriores.

Del análisis efectuado, se desprenden los siguientes resultados:

En el contrato de adquisición de equipos informáticos no se ha observado el principio de publicidad, aun-

que se han solicitado diversos presupuestos a distintas empresas, promoviéndose la concurrencia de ofertas.

En un contrato de servicios informáticos para la adaptación al euro no se ha aplicado el principio de publicidad ni se ha promovido la concurrencia de ofertas, ya que la empresa adjudicataria era la única que garantizaba la compatibilidad necesaria con el software instalado a efectos de permitir los correctos flujos de información.

En el contrato de publicidad, la selección del adjudicatario se ha realizado directamente por una sociedad estatal, sin la intervención de CERSA, por tratarse de una campaña institucional promovida y subvencionada en parte por el Gobierno de Cantabria.

El contrato de servicios con la empresa auditora, formalizado en ejercicios anteriores y prorrogado en 1997, se celebró sin que se promoviera la concurrencia de ofertas. Igual circunstancia concurre en el contrato de asesoría jurídica, formalizado en el ejercicio 1996 y prorrogado en años sucesivos.

#### V.4.3.5 Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A.

La Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A. (CESCE) es una sociedad anónima mercantil que está sujeta, en materia de contratación, a los principios de publicidad y concurrencia contenidos en la disposición adicional sexta de la LCAP.

Durante el ejercicio 1999 ha celebrado 127 contratos por un importe de 11,8 millones de euros. Se han fiscalizado catorce contratos por un importe de 8,4 millones, lo que representan el 11 % del los contratos y el 70 % del importe total.

La entidad no ha respetado el principio de publicidad, si bien se han solicitado, en la mayoría de ellos, ofertas a distintos proveedores. Con carácter general, la adjudicación se efectúa a favor del proveedor que presenta la oferta más ventajosa económicamente y en otros casos, al que ofrece la mejor relación calidad precio.

#### V.4.3.6 Entidad Pública Empresarial RED.ES

El art. 124.1 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, creó el Ente Público de la Red Técnica Española de Televisión (RETEVISIÓN), definiéndolo como una entidad con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar y que debía ajustar su actividad contractual al ordenamiento jurídico privado.

Mediante el art. 55 de la Ley 14/2000, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social se modificó la disposición adicional sexta de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, disponiendo que la entidad pública empresarial Red Técnica Española de Televisión pasa a denominarse entidad

pública empresarial Red.es (Red.es), adscribiéndose al Ministerio de Ciencia y Tecnología. El régimen de contratación, de adquisición y de enajenación de la entidad se ha de acomodar a las normas establecidas en derecho privado, sin perjuicio de la observancia de los principios de publicidad y concurrencia previstos en la disposición adicional sexta TRLCAP.

El Consejo de Administración de la entidad, en uso de las atribuciones conferidas por su Estatuto, aprobó el 18 de diciembre de 1997 unas normas internas de contratación que regulan, entre otros aspectos, los procedimientos de adjudicación —abierto, restringido y negociado—, el contenido de los pliegos, la composición de la Mesa de Contratación, el contenido del anuncio de licitación así como la formalización de los contratos.

Durante el ejercicio 2001, la entidad ha celebrado un total de 8 contratos por importe de 4 millones de euros, de los que se han fiscalizado 4 contratos, por un importe conjunto de 3,9 millones, lo que representa el 50 % del total de contratos y el 97 % de su importe.

Del examen de los expedientes fiscalizados se desprenden los siguientes resultados:

La entidad no ha aportado el documento acreditativo de la aprobación del gasto de los expedientes analizados por parte del órgano de contratación, como requiere el art. 7 de su normativa interna, y sin que se considere cumplido este trámite con la firma del contrato y de las facturas, en tanto que su aprobación ha de producirse con anterioridad a la adjudicación y formalización del contrato, con el objeto de que exista constancia de la existencia de fondos suficientes para su financiación.

En el expediente 2/01, de consultoría y asistencia técnica para el diseño, definición y puesta en marcha de un centro de alerta temprana sobre virus informáticos en Internet, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas no están firmados por el presidente de la entidad ni por el adjudicatario dando su conformidad. Asimismo, la declaración responsable para contratar presentada por el adjudicatario se materializa sin observar las formalidades contempladas en el art. 21.5 TRLCAP, como exige el anexo 1 de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que expresamente requiere que se expida «en la forma prevista en el art. 21.5». Los pliegos no exigen garantía provisional ni definitiva, sin que se motive en ellos su dispensa, señalando la entidad que se ha tenido en cuenta el importe de la adjudicación, 150 miles de euros, y la experiencia y condición de empresa pública de la empresa adjudicataria, circunstancia ésta última que se desconocía en el momento de elaborar los pliegos, por ser previos a la adjudicación.

En el expediente 04/01, se incumplen las previsiones de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que señalan que la documentación acreditativa de encontrarse el adjudicatario al corriente en el pago de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social

debe presentarse con carácter previo a la adjudicación, al constar en el expediente un escrito de 29 de octubre de 2001 —posterior a la adjudicación— por el que se concede un plazo de cinco días para su presentación.

No se ha formalizado la prórroga del contrato de consultoría y asistencia técnica para la implantación de redes y servicios avanzados de telecomunicaciones, por importe de 3 millones de euros.

#### V.4.3.7 Expansión Exterior

Expansión Exterior es una sociedad estatal de las previstas en el art. 6.1 a) TRLGP que se rige por el Derecho privado en su actividad contractual, si bien debe respetar los principios de publicidad y concurrencia en los términos previstos en la disposición adicional sexta de la LCAP y del TRLCAP.

La entidad dispone de unas Normas internas aprobadas en el año 1999 por su Comité Ejecutivo y que regulan, entre otras materias, el organigrama de la entidad, la contratación y compras, y los cobros y pagos. Esta normativa, aunque extensa, regula de forma insuficiente el principio de publicidad. En cuanto a la aplicación del principio de concurrencia, la selección de los proveedores y contratistas, se lleva a cabo, con carácter general, a partir de una lista de proveedores, que incluye, siempre que sea posible, un mínimo de tres, por bien o servicio. Cuando el importe de la adquisición es superior a 30 miles de euros y, siempre que los bienes y servicios a adquirir lo permitan, el expediente de compra debe acompañarse de tres ofertas o presupuestos de distintos proveedores relacionados en la citada lista.

De acuerdo con la relación certificada remitida al Tribunal de Cuentas, la entidad ha celebrado, durante el ejercicio 2000, un total de 138 contratos por importe de 601,5 millones de euros, de los cuales 42 son de ingresos con un valor conjunto de 508 millones y 96 de gastos por un importe de 93,6 millones. Se han fiscalizado 13 contratos, por importe de 48,6 millones, lo que representa un 9 % del total de contratos y un 8 % del importe.

En el expediente de ingresos 0/0007/148, que tiene por objeto la solicitud, por parte de una determinada compañía petrolífera española a Expansión Exterior del embarque de crudo, no se ha promovido ningún tipo de publicidad ni concurrencia. Esta operación, en que la entidad actúa como intermediario comercial, se enmarca dentro de la VIII fase del programa entre Irak y Naciones Unidas de «crudo por alimentos».

En el contrato de difusión publicitaria por importe de 24 miles de euros, no se han observado los principios de publicidad y concurrencia, sin que las razones expuestas por la entidad sean suficientes para justificar su falta de aplicación.

En el expediente 0/9812/351, que tiene por objeto la adquisición de vehículos para su posterior venta, la entidad ha acudido a un sistema verbal de petición de ofertas, con lo que no queda acreditada documental-

mente la observancia del principio de concurrencia, aportando únicamente la propuesta de una de las empresas automovilísticas.

El contrato de compraventa 0/0002/044, que genera un gasto de 1,3 millones de euros, tiene su origen en la adjudicación a Expansión Exterior, en un concurso por invitación, de las operaciones necesarias para el suministro de leche en polvo con destino a Argelia. En este expediente no se ha efectuado publicidad, realizándose la selección del adjudicatario, con quien se formaliza la compraventa del producto para su ulterior suministro, mediante un sistema restringido de petición de ofertas entre empresas elegidas previamente por Expansión Exterior. Idéntica situación se produce en el expediente 0/0005/107, contrato de compraventa celebrado por la entidad para la adquisición de aceite vegetal, en el que no existe publicidad y se restringe la concurrencia sin que la naturaleza de las operaciones contratadas sea incompatible con dichos principios. En estos expedientes no consta documentalmente la totalidad de las ofertas presentadas.

La entidad acude a un proceso de consulta a diversas empresas para la contratación de un servicio de limpieza de sus oficinas, por importe de 57 miles de euros, en el que no ha existido publicidad. En este expediente se restringe el principio de concurrencia, al presentar ofertas, únicamente, empresas seleccionadas por Expansión Exterior, sin que conste documentalmente la totalidad de aquéllas.

En dos de los contratos de ingresos, que tienen por objeto el arrendamiento de dos oficinas propiedad de la entidad, se encomienda la gestión a dos empresas de asesoramiento inmobiliario, realizándose este encargo sin formalizar contrato alguno y sin promover concurrencia.

En el contrato de servicios de gestión, supervisión y control de un proyecto de exportación no se acredita documentalmente la petición de ofertas así como los criterios de selección empleados, aportando únicamente, y a posteriori, una relación de Colegios Oficiales de Escuela Técnica, Escuelas de negocios y Centros especializados, entre los que, según la entidad, se divulgó el perfil del candidato idóneo.

La entidad contrata la auditoría de sus cuentas anuales sin que consten documentalmente los criterios de selección de la firma auditora y utilizando un procedimiento no acorde con las normas internas de Expansión Exterior que señalan que los servicios de auditoría han de ser contratados por la Junta General de Accionistas a propuesta del Presidente, previo proceso de selección. Sin embargo, en el contrato analizado, es el Comité ejecutivo el que inicialmente selecciona a la firma auditora, ratificándola la Junta General de Accionistas, con posterioridad a la comunicación enviada por la entidad aceptando los servicios profesionales propuestos por la empresa adjudicataria. Finalmente, no se formaliza ningún contrato por estos servicios, figurando exclusivamente la oferta y la aceptación por ambas partes.

La adquisición de equipos informáticos se realiza por la entidad sin formalizar contrato alguno, limitándose, tras recibir el presupuesto de tres proveedores, a solicitar el suministro telefónicamente. Además, la concurrencia es restringida, en cuanto que se piden ofertas a tres empresas, citándose a una sola marca por producto, cuando para productos de características similares existe una pluralidad de marcas.

#### V.4.3.8 Fondos de Garantía de Depósitos

Los Fondos de Garantía de Depósitos, de conformidad con el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, son entidades con personalidad jurídica, plena capacidad para el desarrollo de sus fines, en régimen de derecho privado y sin sujeción a las normas reguladoras de las entidades estatales autónomas y de las sociedades estatales y se rigen por su legislación específica, de acuerdo con la disposición adicional octava de la LOFAGE.

En su actividad contractual, los Fondos se rigen por el Derecho privado al no estar incluidos en el ámbito de aplicación subjetiva de la LCAP. Sin embargo, deben respetar los principios de publicidad y concurrencia en los términos previstos en la disposición adicional sexta de la Ley.

Los Fondos disponen de unas Normas internas sobre Organización y Funcionamiento, en las que se regulan los criterios y procedimientos para la realización de activos, facultades de decisión e instrumentación, seguimiento y ejecución de los acuerdos, extremos estos aplicables a su actividad contractual.

#### Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios (FGDEB)

De acuerdo con la relación certificada remitida al Tribunal de Cuentas, el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios ha celebrado, durante el ejercicio 1999, un total de 47 contratos por importe de 14,2 millones de euros, de los cuales 13 son contratos generadores de ingresos con un valor conjunto de 13 millones, y 34 de gastos por un importe de 1,2 millones. Se han fiscalizado 14 contratos, cuya cuantía es de 12,3 millones de euros, un 30 % del total de contratos y un 86,9 % del importe.

Los contratos generadores de ingresos se refieren, básicamente, a la venta de inmuebles y a la adquisición de activos.

De acuerdo con las Normas internas de los Fondos, está previsto un procedimiento general para la enajenación de inmuebles de valor superior a 300 miles de euros, a través de concurso de ofertas, para el que se exige su publicidad. Para inmuebles de valor inferior a 300 miles de euros, el procedimiento regulado es el de venta directa, para el que se prevé la realización de una publicidad de menor alcance.

Durante 1999 se llevaron a cabo 10 ventas de inmuebles por un importe total de 12,6 millones de euros, de los que se han fiscalizado 3 por valor de 11,5 millones. De las comprobaciones realizadas se desprende que en dos de ellas se ha realizado la venta mediante concurso de ofertas con publicidad, de acuerdo con la normativa interna de la entidad, mientras que la tercera corresponde a la venta de una parcela al propietario mayoritario del proindiviso.

En este ejercicio se ha efectuado una sola adquisición de activos relativa a la adjudicación de un inmueble mediante subasta judicial, como medio de recuperación de créditos, por valor de 42 miles de euros.

Como otros ingresos, relativos a la prestación de servicios por un importe conjunto de 282 miles de euros, se incluyen los acuerdos con el FGDCA y con el FGDCC por el que se cede personal en comisión de servicios y se comparten determinados gastos comunes.

Durante 1999, el FGDEB celebró 34 contratos de gastos diversos de los cuales se han fiscalizado 8, relativos a asesoramiento legal, colaboraciones, suministros y auditoría, por importe de 475 miles de euros, lo que representa el 39,9 % del importe total.

Del análisis de estos contratos se desprende que la selección de los adjudicatarios se ha realizado, con carácter general, sin publicidad, siendo posible en algunos de los contratos su aplicación, ni concurrencia, limitándose, sólo en algunos a solicitar ofertas a determinadas empresas.

#### Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros (FGDCA)

Durante 1999, el FGDCA, ha celebrado 9 contratos por un importe de 497 miles de euros, de los que 4 son generadores de gastos y 5 de ingresos. Se han fiscalizado 6 contratos por importe de 487 mil. lo que representa el 66,7 % del número total de contratos y el 98,2 % del importe total. De los contratos fiscalizados, 4 han generado gastos por importe de 385 miles de euros y 2 ingresos por 102 mil.

Tres de los expedientes generadores de gasto analizados tienen su origen en ejercicios anteriores. Dos de estos contratos se refieren a colaboraciones con la Confederación Española de Cajas de Ahorro y con los FGDEB, para la utilización de sus oficinas. El tercer contrato tiene por objeto la prestación de servicios profesionales de auditoría efectuados por una empresa seleccionada inicialmente por el FGDEB, mediante un sistema de sorteo, previa petición de ofertas sin publicidad. El último de los contratos de gasto fiscalizados se refiere a la publicación por el Banco de España de la memoria del Fondo por una cuantía de 3 miles de euros.

Respecto a los contratos de ingresos fiscalizados, tienen por objeto la venta de un local y de una finca

rústica por un importe conjunto de 102 miles de euros. El procedimiento utilizado para la venta, al tratarse de inmuebles de valor neto contable inferior a 300 miles de euros, ha sido el de venta directa, realizándose con publicidad conforme lo dispuesto en su normativa interna.

Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito (FGDCC)

Durante 1999, el FGDCC ha celebrado 5 contratos por un importe total de 222 miles de euros que han sido fiscalizados en su totalidad. Cuatro de los contratos son de gastos por un importe de 72 mil y uno de ingresos por una cuantía de 150 mil.

Por lo que respecta a los contratos de gastos, uno de ellos se refiere a un acuerdo de colaboración con el FGDEB para la distribución de gastos comunes, como alquileres, servicios médicos y gastos de oficina, otro a un acuerdo con el Banco de España para la publicación de la memoria del Fondo y otro a la realización de la auditoría del Fondo, por la misma empresa seleccionada por el FGDEB. En ninguno de los contratos anteriores se han respetado los principios de publicidad y concurrencia.

El contrato de ingresos corresponde a un acuerdo de prestación de servicios con el FGDEB.

#### V.4.3.9 Instituto de Crédito Oficial

El Instituto de Crédito Oficial (ICO) se configura, de acuerdo con el Real Decreto 706/1999, de 30 de abril, como una entidad pública empresarial del art. 43.1.b) de la LOFAGE. Tiene naturaleza jurídica de entidad de crédito y consideración de Agencia del Estado. En su actividad contractual está sujeta al derecho privado, siéndole de aplicación en todo caso los principios de publicidad y concurrencia, de conformidad con el art. 23 de su Estatuto.

En 1998 el Instituto aprobó un manual de procedimiento de compras y gastos que fue actualizado en marzo de 1999 y modificado mediante la Circular interna 1/2001, de 16 de enero. En este manual se regula la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia a la actividad contractual del organismo, estableciendo que cualquier procedimiento por importe superior a 150 miles de euros será objeto de publicidad, sin perjuicio de que se pueda acordar su procedencia en los supuestos en que el importe no supere dicha cantidad, no existiendo previsión alguna en relación a los contratos de cuantías inferiores, quedando al arbitrio del «órgano competente», lo que limita en gran medida la aplicación de este principio. La publicidad se efectuará en un diario nacional o en el Boletín Oficial del Estado. Respecto a la aplicación del principio de concurrencia, el manual exige con carácter general para las adquisiciones de bienes y servicios o la realización de obras, que se soliciten un mínimo de tres presupuestos, trami-

tándose en todo caso mediante procedimiento negociado los contratos de cuantías inferiores a 150 miles de euros.

El ICO ha celebrado, durante el ejercicio 1999, 139 contratos por importe total de 8,2 millones de euros, habiéndose fiscalizado 17 contratos, por un importe de 4 millones, lo que representa el 12 % de los contratos formalizados y el 48 % de su importe.

Según la relación certificada remitida al Tribunal la entidad ha celebrado, durante el ejercicio 2000, 164 contratos por un importe total de 5,9 millones de euros, de los que se han fiscalizado 15 contratos por un total de 2,5 millones; ello supone el 9 % de los contratos formalizados y el 43 % de su importe. De los contratos examinados, 4 constituyen prórrogas y a 2 no les son aplicables los principios de publicidad y concurrencia teniendo en cuenta la naturaleza de su objeto. En función de su objeto, 8 son servicios, 1 suministros, 3 asistencia técnica y 1 de ingresos (arrendamiento).

Con carácter general, en los contratos examinados correspondientes al ejercicio 1999, el principio de publicidad no se aplica en 10 de los 17 contratos fiscalizados, justificándose en uno de ellos, relativo al arrendamiento del ordenador central, la incompatibilidad de la naturaleza de la operación contratada con dicho principio. Los restantes contratos en los que no se ha cumplido el principio de publicidad son de cuantía inferior a 150 miles de euros. Asimismo, en 3 de los contratos examinados, relativos a publicidad radiofónica, servicio de cafetería y licencia de programa informático, no se ha fomentado la concurrencia de ofertas.

Por lo que respecta a los contratos celebrados en el ejercicio 2000, se ha constatado la aplicación inicial, con carácter general, del principio de concurrencia, al solicitarse al menos tres ofertas. No obstante, del examen de los contratos formalizados, se desprende la utilización de cláusulas generales que permiten prórrogas sin limitación temporal alguna, con la incidencia que ello produce en la aplicación del principio citado.

En particular, del examen de los contratos fiscalizados, se desprende lo siguiente:

El contrato de adquisición de un sistema de almacenamiento informático constituye en la práctica un convenio marco para la adquisición de diverso material de esta naturaleza, constatándose en él una clara indeterminación del precio así como una duración indefinida del mismo.

Por su parte, en el contrato cuyo objeto lo constituye la elaboración de una campaña de publicidad de la línea de energías renovables, no constan a pesar de haberse solicitado expresamente, las posibles ofertas existentes en el proceso de selección, ni se fundamenta en el acta del Comité de publicidad, órgano competente en esta materia según las normas internas, la aplicación de criterios objetivos de valoración de aquéllas. Esta última circunstancia también se produce en el contrato de difusión publicitaria mediante anuncios en una revista

especializada. No consta el cumplimiento del contrato en los términos fijados en la cláusula 3ª del mismo.

En el contrato de gestión de los archivos de la entidad, no consta la necesidad de la contratación del servicio mediante medios externos, no estableciéndose además plazo de duración del contrato, contemplándose la posibilidad de prórrogas indefinidas.

El contrato de difusión de la campaña de publicidad de la línea de innovación tecnológica del Instituto, constituye una mera repetición de una campaña anterior, abonándose idéntico importe, 361 miles de euros, sin justificar el mismo en base a innovaciones en el diseño o ejecución de la misma.

El contrato de asesoramiento jurídico suscrito por la entidad en el año 1997 con un despacho jurídico privado, se ha ido prorrogando sucesivamente, constituyendo prácticamente una asesoría jurídica externa, con un objeto de carácter jurídico general en el sector financiero, no acreditándose la necesidad de la contratación externa al contar la entidad en su estructura orgánica con una asesoría jurídica cuyas funciones se superponen al objeto del contrato.

#### V.4.3.10 Instituto Español de Comercio Exterior

El Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) se encuentra excluido del ámbito subjetivo de aplicación de la LCAP. Esta entidad, no obstante, debe respetar en su actividad contractual los principios de publicidad y concurrencia, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional sexta, tanto de la LCAP como del TRLCAP.

En los procedimientos implantados por el Instituto para regular su actividad contractual aplicables en el ejercicio 1999 se mantienen las deficiencias señaladas en los Informes anuales del Tribunal de Cuentas, que limitan significativamente el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia. Las áreas correspondientes a la contratación de suministros, adquisición de bienes inventariables e ingresos no se incluyen en su normativa interna; únicamente la contratación de servicios y de obras cuenta con la correspondiente regulación, que no prevé la aplicación del principio de publicidad, ni fundamenta su imposibilidad de aplicación. En los procedimientos regulados para la concurrencia de proveedores en las áreas de servicios y obras se establecen tres sistemas denominados concurso, selección de ofertas y oferta única. Ni en estos procedimientos ni en los pliegos de condiciones estandarizados para determinados tipos de contratos —decoración y transporte en ferias y servicios generales— se establecen criterios objetivos cuantificables para la selección del contratista, por lo que no es posible evaluar los procesos de selección realizados y, por tanto, la adecuada aplicación por el Instituto del principio de concurrencia.

La normativa interna sobre contratación de servicios y obras se extiende a las operaciones realizadas con

fondos del ICEX por las oficinas Comerciales en el Exterior —adscritas orgánicamente a la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes (en la actualidad Secretaría de Estado de Comercio y Turismo)—, exceptuándose de su aplicación los procedimientos que regulan la concurrencia, selección de contratista y documentación exigible al mismo, lo que supone que este ámbito de la contratación sea asumido por unidades ajenas orgánicamente al Instituto. En la normativa interna se prevé como excepción para casos de urgencia, la formalización del contrato con anterioridad a la aportación y verificación de la documentación del contratista acreditativa de la regularidad de su situación societaria, fiscal y de Seguridad Social, estableciéndose en 1999 que deberá incluirse en el contrato una cláusula en la que se condiciona su pago a la presentación previa de dicha documentación.

En los procedimientos establecidos para la licitación de proveedores no se prevé la anotación en el registro oficial del Instituto de las ofertas recibidas, por lo que no se ha aportado en la fiscalización soporte documental fehaciente del número de proveedores concurrentes.

Los procedimientos establecidos no prevén, con carácter general, la constitución de garantías por el contratista. No obstante, en los tipos de contratos cuyos pliegos de condiciones están estandarizados, el Instituto ha establecido la obligatoriedad de la acreditación de dichas garantías.

La entidad aprobó el 29 de diciembre de 1999 las normas internas sobre contratación que vienen a regular la tramitación de los procedimientos contractuales así como los requisitos previos a la contratación, la formalización de los contratos, su registro y pago. Entre los requisitos previos a la contratación, se prevé la publicidad de las convocatorias y de los pliegos, por importe igual o superior a 6 miles de euros, en el tablón de anuncios y en el Portal del ICEX. Asimismo, con el fin de garantizar el principio de concurrencia, se exige la petición de al menos tres ofertas para cualquier contratación, debiendo justificarse en el informe de adjudicación.

La actividad contractual realizada por el ICEX en el ejercicio 1999, según relación certificada remitida al Tribunal, se cifra en 336 contratos de gastos e inversiones por importe de 25,2 millones de euros y 80 contratos generadores de ingresos por importe de 114 mil. La fiscalización se ha centrado en la comprobación del respeto a los principios referidos y su alcance se ha extendido a la evaluación de los procedimientos y medidas de control interno establecidas por el Instituto. Se ha analizado una muestra de 21 contratos de gastos e inversiones y 3 contratos de ingresos por un importe conjunto de 6,5 millones, que representan un 5,8 % de los contratos y un 26 % del importe total contratado.

Durante el ejercicio 2000, la entidad ha celebrado un total de 340 contratos por importe de 34,4 millones de euros, de los cuales 325 son de gastos por importe

de 34 millones y 15 generadores de ingresos por importe de 487 mil. Se han fiscalizado 16 contratos por importe 10,6 millones, 14 de gastos por 10,5 millones y 2 de ingresos por 138 mil, lo que representa un 4,7 % de los contratos y un 30 % del importe total contratado.

Del examen de los contratos fiscalizados, se desprenden los siguientes resultados:

Se ha comprobado la aplicación del procedimiento de urgencia en 11 contratos, correspondientes al ejercicio 1999, sin que conste en los expedientes soporte documental que justifique la misma, lo que supone un inadecuado procedimiento de gestión por la asunción de compromisos patrimoniales con terceros sin la debida constatación de la regularidad de su situación legal.

La entidad no promueve publicidad alguna para la selección del adjudicatario, acudiendo, en la mayoría de los contratos analizados a un sistema de petición de ofertas. En este sentido, en los expedientes 2351, 2487, 2497 y 2517 no se ha promovido publicidad alguna ni concurrencia, contratando la entidad directamente con el adjudicatario, sin que esté debidamente justificada la ausencia de concurrencia. En los expedientes 2473 y 2477 la entidad también adjudica directamente los contratos debido a que, en el primer caso sólo existe una empresa especializada en la prestación del servicio, y en el segundo se trata del desarrollo de una aplicación informática contratada con anterioridad. En el contrato número 2332, correspondiente a la edición de los libros de los cursos de comercio exterior por un importe de 76 miles de euros, no se fundamentan las razones expuestas en el informe elaborado para la selección del contratista.

En el contrato n.º 2641 la selección del adjudicatario se realiza en dos fases, una inicial de preselección, en donde se convocan a 21 empresas, de las que presentan credenciales nueve y se preseleccionan tres de ellas, y otra, de selección definitiva, en donde se acuerda la agencia adjudicataria, aplicando los criterios objetivos contenidos en los pliegos. Sin embargo, en el informe de preselección no se justifica suficientemente la selección efectuada, al limitarse a señalar que las tres agencias poseen potencial económico y técnico suficiente para la realización del objeto del contrato. Asimismo, el informe de adjudicación puntúa las ofertas recibidas de acuerdo con los criterios fijados en los pliegos, si bien la asignación de esta puntuación no resulta debidamente justificada, máxime cuando sólo existe un punto de diferencia entre la empresa adjudicataria y las otras dos analizadas.

Cuatro contratos condicionan el pago a la presentación y verificación de la documentación del contratista acreditativa de la regularidad de su situación societaria, fiscal y de Seguridad Social, cuando los pliegos de condiciones particulares exigen su presentación previa a la firma del contrato. En este sentido, la normativa interna prevé como excepción, para casos de urgencia, la formalización del contrato con anterioridad a la aportación

de aquella documentación. Sin embargo, en los expedientes 2599 y 2641 no resulta acreditada dicha urgencia, siendo algunos de los referidos documentos de fecha anterior a la formalización del contrato.

En los contratos números 3 y 28 no se acredita la existencia de la documentación correspondiente al cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la de Seguridad Social. Asimismo, para el primero de los contratos citados, referente al mantenimiento de los ascensores del inmueble, sede del Instituto, no se justifica, documentalmente, la cobertura por el contratista de la responsabilidad civil acordada en el contrato.

No se ha aportado la documentación acreditativa de no estar incurso el adjudicatario en procedimiento de quiebra o suspensión de pagos, tal y como se exige en los pliegos de condiciones particulares de los expedientes 2369 y 2517.

Con carácter general, la entidad sólo exige la constitución de garantías, provisional y definitiva, en los contratos de decoración y transporte relacionados con las Ferias de Pabellón. No obstante lo anterior, en el expediente 2584, a pesar de la exigibilidad en los pliegos de condiciones particulares y en el propio contrato, no consta la constitución de garantía alguna.

En los contratos 2506 y 2641 la constitución de la garantía definitiva se realiza con posterioridad a la formalización del contrato. Además, en el segundo de los expedientes, el adjudicatario autoriza al ICEX, mientras se formaliza el aval, a retener facturas por el importe de la fianza, sin que esta circunstancia se prevea en la normativa interna de la entidad o en los pliegos y cláusulas del contrato.

En los pliegos del contrato n.º 2668, se dispensa la constitución de la garantía definitiva, al quedar contemplado en la cláusula 6ª que el pago no se efectuará hasta la realización de los trabajos a confirmar por los correspondientes servicios del ICEX. Sin embargo, el contrato prevé el pago de 45 miles de euros en concepto de provisión de fondos con anterioridad a la finalización del contrato. Transcurrido el plazo previsto de ejecución del contrato, el ICEX decide rescindirlo al no cubrir las expectativas previstas y poder provocar importantes disfunciones el servicio ofrecido, viéndose obligado a exigir la devolución del importe objeto de abono. Este hecho pone de manifiesto la deficiente selección del adjudicatario, en tanto que la adjudicación de este contrato se hizo por el procedimiento de «contratación directa», alegando que, analizadas las diferentes opciones del mercado, sólo la empresa adjudicataria cubría las necesidades del ICEX.

En el expediente número 2178, correspondiente al diseño, elaboración y coordinación de los cursos básico y superior de comercio exterior por un importe de 143 miles de euros, no se ha dado cumplimiento a la normativa interna del Instituto, dado que el contrato se autorizó, adjudicó y formalizó con posterioridad a la realización de dichos servicios por el contratista.

En el expediente relativo a la inserción de anuncios publicitarios en una determinada revista editada por el ICEX, por importe de 72 miles de euros, no consta que la entidad haya formalizado contrato alguno con el adjudicatario.

El ICEX aporta únicamente como documentación acreditativa de la ejecución del gasto, la orden de pago indicando el número de asiento contable y de expediente de gasto.

El pago efectuado al adjudicatario en el expediente 2351, relativo al arrendamiento de servicios profesionales, se concibe por parte del ICEX como de naturaleza salarial, cuando se trata del abono de facturas por la prestación de dichos servicios.

En el expediente 2487, relativo a servicios de consultoría, no se acredita la recepción formal de los trabajos realizados, como se prevé en los pliegos.

#### V.4.3.11 Musini, Sociedad Anónima de Seguros y Reaseguros

MUSINI, S.A., es una sociedad anónima estatal de las previstas en el art. 6.1.a) del TRLGP, sujeta al derecho privado, aunque debe respetar, en su actividad contractual, los principios contenidos en la disposición adicional sexta de la LCAP.

MUSINI ha celebrado 129 contratos durante el ejercicio 1999, por un importe de 12,2 millones de euros, de los que 102 han generado gastos por importe de 2,2 millones y 27 han generado ingresos por 10 millones. De esta relación se han fiscalizado 13 contratos por un importe de 4,9 millones, que suponen un 10 % del total de contratos y un 39 % del importe. De los contratos fiscalizados 11 han generado gastos por 938 miles de euros y 2, relativos a la venta de inmuebles, han generado ingresos por 3,9 millones.

Analizados los expedientes seleccionados, cabe hacer las siguientes observaciones en relación con el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia.

En las ventas de inmuebles, la entidad ha respetado el principio de publicidad, produciéndose su difusión en periódicos de ámbito nacional. En este tipo de contratos se ha observado el principio de concurrencia.

En otros contratos, como los de asistencia sanitaria y de auditoría, no se han observado dichos principios debido, en el primer caso, a que son los propios trabajadores los que seleccionan la entidad sanitaria y en el segundo dado que la contratación la efectúa la SEPI.

En el resto de los contratos analizados, servicios de seguridad, mantenimiento, limpieza o mensajería, no se justifica documentalmente la aplicación del principio de publicidad. Tampoco se acredita documentalmente, con carácter general, el cumplimiento del principio de concurrencia excepto en uno relativo a la adquisición de equipos informáticos, en el que se han solicitado tres ofertas. En este sentido, la entidad no conserva las ofertas presentadas por los distintos licitadores, por lo que

no queda constancia de aquellos casos en que la sociedad puede haber acudido a un sistema de petición de ofertas.

#### V.4.3.12 Radio Nacional de España, S.A.

Radio Nacional de España, S.A. (RNE, S.A.), en cuanto sociedad estatal del art. 6.1.a) TRLGP, está sujeta, en materia de contratación, al cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia previstos en la disposición adicional sexta de la LCAP y a lo dispuesto en su normativa interna contenida, fundamentalmente, en las Disposiciones 6/1993, de 15 de diciembre y 3/1994, de 1 de diciembre.

Durante el ejercicio 1999, RNE, S.A. ha celebrado un total de 174 contratos, por importe de 6,9 millones de euros. De estos contratos, 146 son de gastos por importe de 6,8 millones, y 28 de ingresos, por un importe de 120 miles de euros.

Se han fiscalizado 16 contratos, 13 de gastos y 3 de ingresos, por importe de 3,8 millones de euros, lo que representa un 9 % del número total de contratos y un 54 % del importe total de los contratos celebrados.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

Por lo que se refiere a los contratos generadores de gastos, uno ha sido gestionado por TVE, S.A. y otro por el Ente Público RTVE. El contrato gestionado por TVE, S.A. tiene por objeto la contratación de una agencia de publicidad para el Ente RTVE, TVE, S.A. y RNE, S.A., efectuándose la adjudicación por procedimiento restringido mediante concurso. El contrato gestionado por el Ente RTVE, se refiere a la contratación de equipos microinformáticos para el propio Ente, TVE, S.A. y RNE, S.A., habiéndose adjudicado por procedimiento abierto, mediante concurso.

Con respecto a los contratos de gastos gestionados por RNE, S.A. en cinco de ellos, que tienen por objeto la contratación de determinados profesionales del medio, no se han aplicado los principios de publicidad y concurrencia, debido a la incompatibilidad, con los mismos, de la naturaleza de la operación a realizar, empleándose el procedimiento negociado para su adjudicación.

En relación con los restantes seis contratos gestionados por RNE, S.A., la normativa interna contempla dos formas de adjudicación: la solicitud de ofertas y el concurso o solicitud pública de ofertas. Si bien en la práctica se acude al concurso en los contratos superiores a 300 miles de euros, dicha normativa no prevé de modo explícito un límite cuantitativo para el empleo de una u otra forma de adjudicación. De estos seis expedientes, cuatro tienen un importe superior a 300 miles de euros, si bien tan sólo se emplea el concurso en tres de ellos, optándose por la solicitud de ofertas en el cuarto caso, así como en los dos contratos por importe inferior a 300 mil.

En uno de estos expedientes, y a pesar de lo dispuesto en el art. 28 de la Disposición 6/1993 que establece que las obras de remodelación deben ser gestionadas por el Ente RTVE, se ha comprobado que la gestión se ha efectuado por RNE, S.A.

La aplicación de los principios de publicidad y concurrencia se ha visto limitada en la práctica debido a la discrecionalidad otorgada por la normativa interna a los órganos de gestión de la contratación.

Por lo que respecta a los contratos generadores de ingresos, la naturaleza de las operaciones a realizar, coproducción y venta de fonogramas en formato CD de diversos artistas musicales, resulta incompatible con la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia.

#### V.4.3.13 Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria

SAECA, sociedad estatal de las previstas en el art. 6.1.a) TRLGP, está sujeta en su actividad contractual al derecho privado así como a los principios contenidos en la disposición adicional sexta de la LCAP.

La sociedad ha remitido al Tribunal de Cuentas la relación de los contratos formalizados en 1999, que comprende 9 contratos por un importe conjunto de 33 miles de euros, de los que se han fiscalizado 4 expedientes por importe de 26 mil, lo que representa el 44 % de los contratos y el 77,8 % de su importe.

Con carácter general hay que señalar que en los contratos analizados cuyo objeto lo constituyen el mantenimiento y limpieza del edificio de SAECA, un contrato de seguridad y dos contratos de arrendamiento, no se observa el principio de publicidad, ni consta documentalmente la aplicación del principio de concurrencia, sin que se acredite la incompatibilidad de estos principios con la naturaleza de la operación a realizar.

#### V.4.3.14 Televisión Española, S.A.

Televisión Española, S.A. (TVE, S.A.), en cuanto sociedad estatal del art.6.1 a) TRLGP, está sujeta, en su actividad contractual, al cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia previstos en la disposición adicional sexta de la LCAP y a lo establecido en su normativa interna contenida en las Disposiciones 6/1993, de 15 de diciembre, y 3/1994, de 1 de diciembre.

Durante 1999, esta sociedad, ha celebrado 1.945 contratos por un importe de 225,7 millones de euros. Se han fiscalizado 22 contratos por importe de 60,7 millones, lo que representa el 1 % del número de contratos celebrados y el 27 % de su importe total.

De los 22 contratos analizados, 14 son de obras, suministros y servicios profesionales y 8 de producción propia, ajena y deportivos.

Del examen de los contratos de obras, suministros y servicios profesionales, se han obtenido los siguientes resultados:

En 3 expedientes la solicitud de compra es de fecha posterior a la autorización del compromiso de gasto. Asimismo, en los expedientes 99/041 y 98/391 no hay solicitud de compras.

TVE,S.A. ha gestionado directamente el expediente 99/033, relativo a obras de remodelación cuando, de acuerdo con la normativa interna para este tipo de contratos, aquella gestión corresponde al Ente Público RTVE.

En los expedientes 99/228 y 99/317, ambos con importes superiores a 300 miles de euros, no se ha acudido al Comité de Gestión de Compras de RTVE, como establece la normativa interna.

Se han detectado deficiencias de tramitación en los expedientes 99/031 y 99/317, debido al empleo incorrecto de un contrato-tipo, incompatible con el procedimiento de adjudicación utilizado.

La normativa interna contempla dos formas de adjudicación: la solicitud de ofertas y el concurso o solicitud pública de ofertas. Si bien en la práctica se acude al concurso en los contratos superiores a 300 miles de euros, no siempre se actúa de este modo puesto que, dicha normativa no contempla, explícitamente, un límite cuantitativo para el empleo de una u otra forma de adjudicación.

En los expedientes analizados, la sociedad ha aplicado los principios de publicidad y concurrencia.

Los 8 contratos de producción analizados tienen por objeto, la adquisición de largometrajes y la producción de programas propios y deportivos. En estos expedientes no se han aplicado los principios de publicidad y concurrencia debido a que sólo se pueden adquirir o producir con determinadas distribuidoras o productoras. En uno de estos expedientes, el 99/0232, el importe incluido en la relación remitida por la sociedad no es exacto, al tratarse de una ampliación de personajes para una serie, por importe de 144 miles de euros.

#### V.5 Análisis particular de determinados contratos significativos

Contrato de obras para la ejecución del proyecto ferroviario de la traza urbana de Jerez de la Frontera, formalizado por el Consorcio Urbanístico de la Zona Ferroviaria de Jerez de la Frontera

Este contrato fue adjudicado mediante el sistema de concurso por el procedimiento restringido de conformidad con lo establecido en la LCAP, en el mes de octubre de 1998, pero no se formalizó hasta el 21 de enero de 1999. El contrato había sido adjudicado a una Unión Temporal de Empresas (UTE) por 2.977 millones, IVA incluido, con 24 meses de plazo de ejecución, lo que supuso una baja sobre el presupuesto de licitación (23,26 millones de euros) del 23 %. El retraso en su formalización se debió a un recurso que interpuso el contratista porque la adjudicación se condicionaba a que presentase garantía definitiva por la totalidad del

importe de adjudicación de las obras y a que aceptase el compromiso de cesión de la obra al nuevo contratista que seleccionase el Consorcio en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas, recurso que fue declarado improcedente.

El 9 de julio de 2001, a los 6 meses del inicio de las obras, se firmó una «addenda» al contrato principal, como consecuencia de un modificado, incrementando el presupuesto inicial en 6,8 millones de euros (un 37 %) y el plazo de ejecución en 6 meses, fijando la finalización de las obras del contrato en agosto de 2002. En el expediente de este contrato únicamente existe constancia de la aprobación del modificado por la Junta Rectora del Consorcio pese a que, al superar el 20 % del presupuesto de adjudicación tendría que haber sido informado por el Consejo de Estado (artículo 60 de la LCAP). Los cambios y modificaciones que introduce el modificado y recoge la «addenda» no parece que se deban a necesidades nuevas o causas imprevistas y sí a mejoras del proyecto original que podían haberse introducido desde un principio.

Contrato de obras del Muelle n.º 2 de ampliación del Puerto de Bilbao formalizado por la Autoridad Portuaria de Bilbao

Las obras de este contrato, que tenían un presupuesto de licitación, excluido IVA, de 30,28 millones de euros, fueron adjudicadas con fecha 14 de octubre de 1999 a una UTE por 24,47 millones de euros, con una baja del 19,21 %, y fijándose un plazo de ejecución de 18 meses.

El régimen jurídico aplicable a este contrato es el previsto en la Ley 48/1998 (LAETC) y en las Normas Generales de Contratación de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias en lo no previsto en ella.

La convocatoria, presentación de propuestas, licitación, adjudicación y ejecución del contrato se han ajustado, en términos generales, a lo establecido al pliego de condiciones particulares que regía este concurso.

El acta de comprobación de replanteo se levantó sin incidencias el día 13 de diciembre de 1999, iniciándose las obras al día siguiente, por lo que las obras deberían finalizar a finales de mayo del año 2001.

En el transcurso de las obras se aprobaron dos proyectos complementarios. El primero referido al «Muelle n.º 2 de la Ampliación del Puerto en el Abra Exterior: Banqueta, envase y fondeo de 14 cajones en futuro Muelle de Punta Soñana», aprobado el 10 de febrero de 2000 (sólo 2 meses después de la comprobación del replanteo de la obra principal), por un importe de 4,9 millones de euros que incrementaba el presupuesto de ejecución en un 20 %, debiendo ejecutarse en el plazo establecido para la obra principal; y el segundo referido al «Suministro y colocación de 4 cajones de hormigón de 16 metros de puntal, incluyendo su plataforma de asiento, para la construcción del Cierre del Testero del Espigón Príncipe de Astu-

rias» aprobado el 15 de febrero de 2001, por importe de 1,8 millones (IVA excluido).

Estas obras complementarias (cuyos expedientes no se encuentran entre la documentación remitida por la Autoridad Portuaria de Bilbao), fueron adjudicadas directamente a la UTE adjudicataria del contrato principal; y, por sus características, puede considerarse que son modificados del contrato principal y no contratos complementarios ya que, entre otras circunstancias, aunque no se señala para ellos un plazo propio de ejecución, dieron lugar a una prórroga del contrato inicial otorgada por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria respecto a la que se señala que «el importe conjunto de las citadas obras (complementarias) conlleva un aumento del presupuesto contratado, correspondiéndole un aumento proporcional del plazo de ejecución de 4 meses y 28 días», con lo que se aplicaba a los complementarios la fórmula que el Reglamento General de Contratación establece para los modificados. En cualquier caso, si las obras eran realmente de carácter complementario, al ser independientes y separadas de la obra principal deberían haber sido adjudicadas mediante un nuevo procedimiento con publicidad y concurrencia.

Las obras del contrato principal se recibieron el 14 de mayo de 2001, y las de los complementarios el 3 de junio de 2002, sin que conste en las actas correspondientes la existencia de objeción alguna y habiéndose ejecutado de acuerdo con los proyectos y especificaciones técnicas establecidas.

La liquidación de las obras de llevó a cabo el 14 de noviembre de 2002 ascendiendo a 33,82 millones de euros, excluido el IVA, alcanzando el adicional de liquidación 2,66 millones (8,52 por ciento sobre el precio de adjudicación).

Contrato de obras de la nueva área terminal del aeropuerto de Madrid-Barajas. Edificio Satélite, formalizado por la Entidad Pública Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)

Las obras del Edificio Satélite del aeropuerto de Madrid-Barajas, cuyo presupuesto de licitación ascendió a 327,19 millones de euros fueron adjudicadas a una Unión Temporal de Empresas (UTE) en su Fase I, por el procedimiento de concurso abierto por 267,62 millones y un plazo de ejecución de 28 meses.

El régimen jurídico que afectaba al contrato era el contenido en los pliegos de cláusulas administrativas y en el de condiciones técnicas y, en todo caso, el establecido en la Ley 48/1968, de 30 de diciembre (LAETC).

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecían que a efectos de adjudicación, las obras se divudiesen en dos fases, la primera que comprendía la ejecución de todo el proyecto, excepto el encauzamiento de los arroyos, con un presupuesto de 296,60 millones de euros y la segunda que tenía como objeto el encauzamiento de los arroyos, con un presupuesto

de 30,59 millones, siendo el adjudicatario de las obras de la Fase I, el adjudicatario potencial de la Fase II si así lo decidiera libremente AENA en el plazo de 15 meses desde la adjudicación de la Fase I.

El Consejo de Administración de AENA adjudicó en el mes de abril de 2001 la Fase I de la obra, firmándose el contrato en el mes de junio siguiente con una demora en la formalización de dos meses respecto a las previsiones contenidas en el pliego.

El pliego incorpora criterios para la adjudicación del contrato objetivos y fácilmente aplicables para obtener la valoración de las ofertas. Como peculiaridad, establece una serie de bonificaciones y penalizaciones para incentivar la adopción de medidas preventivas con el fin de reducir los índices de siniestralidad durante la ejecución de la obra.

El acta de comprobación de replanteo, que se formalizó un mes después de la firma del contrato, refleja algunas incidencias que pueden afectar la ejecución de los trabajos aún no resueltos (expropiación de una parcela, interferencias en el servicio de abastecimientos de agua y falta de autorización municipal para desviar un colector) aunque no impedían el inicio de las obras.

Hasta el mes de diciembre de 2001 se habían expedido cinco certificaciones de obra con la conformidad del contratista y del director de la obra, por 5.399 miles de euros, cantidad que era inferior a la prevista 11.582 miles según el programa de los trabajos aprobados por AENA.

Proyecto, adquisición e instalación de un sistema automatizado de tratamiento de equipajes en conexión. Aeropuerto de Madrid-Barajas, celebrado por AENA.

A esta contratación le era de aplicación el régimen jurídico establecido en la Ley 48/1998, de 30 de diciembre (LAETC). El presupuesto de licitación estaba fijado en 10,22 millones de euros; y se adjudicó en el mes de octubre de 1999, mediante el procedimiento de concurso abierto, por 10,10 millones, (0,12 % de baja sobre el presupuesto de licitación), con un plazo de ejecución de 15 meses. La formalización del contrato se llevó a cabo en el mes siguiente.

Aunque en el pliego de cláusulas administrativas particulares se indican siete criterios objetivos a tener en cuenta para la adjudicación del contrato, en el informe técnico de evaluación no se incluyeron todos ellos. Los responsables de valorar los aspectos técnicos de la propuesta estimaron que «existiendo una práctica igualdad en la calidad de las ofertas presentadas, el contrato debía adjudicarse al licitador cuya proposición económica fuese la más barata», con lo que resultó ganadora la oferta que quedó clasificada en segundo lugar en la valoración de las ofertas técnicas al ser su proposición económica inferior (0,12 %).

La ejecución del contrato se ha visto afectada por tres modificados y una prórroga. La posibilidad de que se produjesen modificados estaba prevista en el pliego

sobre la base de que se debieran a nuevas necesidades o causas imprevistas justificadas debidamente. El primer modificado, que tuvo su origen en nuevas peticiones de los responsables del aeropuerto de Barajas por el incremento de carga y por la futura integración de inspección automatizada, fue aprobado en febrero de 2000 con incremento del presupuesto de licitación de 1,74 millones de euros (17,03) y un mes del plazo de ejecución. El segundo modificado, a petición de la empresa adjudicataria y referido a la forma de pago, fue autorizado en el mes de junio de 2000. El tercer modificado, a petición de los responsables del aeropuerto de Barajas, tenía su causa en la integración de la red de datos del SATE en la red del multiservicio del aeropuerto y fue autorizado en junio de 2000 por un importe de 360,6 miles de euros (3,53 %) sin incremento del plazo de ejecución. El primer y tercer modificado más que a necesidades nuevas o causas imprevistas parece que se debió a una formulación incorrecta de las previsiones, no ajustadas a la realidad. El segundo modificado no parece fundamentado ya que se trata simplemente de una alteración de las condiciones contractuales pactadas y recogidas en el pliego, variando así las circunstancias en las que se basó la adjudicación.

Además de las ampliaciones producidas por los modificados, el plazo inicial de ejecución del contrato se incrementó en 13 meses como consecuencia de la prórroga concedida en el mes de septiembre de 2001, a petición del contratista, por el retraso en la disposición de los espacios necesarios para la implantación del SATE y porque la ejecución de la segunda parte de la instalación habría de realizarse con interrupciones para garantizar la facturación de equipajes, circunstancias que parece que podrían haberse previsto al realizar la contratación o sus modificados. En todo caso, a 31 de diciembre de 2001, el plazo de ejecución que inicialmente era de 15 meses se había ampliado a 29, duplicando el establecido en el pliego y pactado en contrato.

Parametrización e implantación de un sistema integrado de gestión económica-financiera por la EPE Correos y Telégrafos

Esta contratación se realizó mediante concurso público. Con carácter previo a la valoración de las ofertas, fueron examinadas por los expertos de Correos, que se entrevistaron con los ofertantes para aclarar determinados aspectos. Como el examen de las ofertas reveló una gran heterogeneidad debido a que las partidas de los servicios ofertados para la implantación del sistema eran dispares, se convocó a los licitadores nuevamente, facilitándoles un cuestionario a cumplimentar, con una estructura acorde para obtener información específica que pudiera ser comparable y adecuada para elaborar una propuesta razonada de las ventajas y características de cada una de las ofertas. Las nuevas

ofertas, en su totalidad, modificaron y mejoraron los presupuestos de ejecución de las iniciales.

El Consejo de Administración de la EPE acordó adjudicar el contrato a la oferta que obtuvo mejor puntuación, cuyo presupuesto de ejecución se elevaba a 7,21 millones de euros (el ofertado inicialmente por este licitador era de 8,98 millones), aunque el precio que se reflejó en el contrato, que se suscribió el 23 de diciembre de 1999, fue de 6,04 millones debido a la anulación de una partida de la oferta aprobada (suministro de las licencias de software).

Contrato de ingeniería, suministros y montaje del modelo de infraestructura de la construcción de un buque (modelo habilitación C.80) formalizado por Astilleros de Puerto Real S.L.

En la ejecución de un contrato para la construcción de dos buques NO-FAX FERRY, Astilleros de Puerto Real, S.L. subcontrató parte de los trabajos de construcción de uno de ellos. Astilleros de Puerto Real, S.L. cuando formalizó este contrato era una Sociedad Estatal del Grupo AESA (que posteriormente se integró en IZAR, S.A. también de titularidad pública) cuya actividad contractual se rige por el derecho privado, aunque debiendo respetar los principios de publicidad y concurrencia.

En el expediente de la contratación remitido por Astilleros de Puerto Real, se aprecian numerosas carencias y en él no consta (ni se ha remitido pese a haberse solicitado expresamente) la autorización de la contratación por el órgano o persona con competencia para ello, la publicidad de la convocatoria, los documentos o informes en los que se analizasen las condiciones de cada una de las ofertas recibidas, los criterios de selección utilizados para la adjudicación del contrato, y los documentos acreditativos de las garantías establecidas para el cumplimiento del contrato, circunstancias todas ellas que, aún tratándose de una Entidad cuya actividad está regida por el derecho privado, pone de manifiesto carencias que pueden afectar a la eficiencia de la gestión.

La contratación se llevó a cabo mediante procedimiento negociado sin publicidad, al que se invitó a siete empresas, de las que seis concurren formando tres UTEs. El expediente incorpora las ofertas realizadas por las empresas licitadoras, pero no contiene la motivación de que la oferta seleccionada fuese la que mejores condiciones ofrecía; y tampoco existe en él constancia de la resolución de adjudicación. En todo caso, pudo afectar a la objetividad de esta adjudicación el hecho de que se suscribiese un acuerdo entre AESA y una de las Empresas de la UTE que resultó adjudicataria del contrato por el que esta Empresa retiraba las reclamaciones económicas planteadas contra AESA por incumplimiento de otro contrato anterior si la UTE de la que formaba parte resultaba adjudicataria del nuevo contrato.

De este contrato, que se formalizó en el mes de febrero de 1999 con un precio de 11,38 millones de euros, estableciendo la entrega del trabajo en el mes de enero del año 2000, AESA no ha remitido la documentación que le ha sido requerida relacionada con las fases de ejecución, recepción, pago al contratista y liquidación.

Contrato de ampliación de las obras de reforma integral del Parador de Turismo de Vielha (2001)

El gasto de la inversión de las obras para la reforma del Parador de Turismo de Vielha fue autorizado en el mes de marzo de 2001 por un importe de 6,61 millones de euros, excluido el IVA. Las obras fueron adjudicadas en un procedimiento con concurrencia y publicidad, al que se presentaron 8 ofertas.

El contrato y su adjudicación se regulaban por el derecho privado y estaban sujetos a las «Condiciones de contratación», en las que la Sociedad había fijado los requisitos a cumplir por los licitadores, el trámite de presentación de ofertas, documentación, plazo de ejecución y de pago de certificaciones, garantías, etc. (este documento reviste carácter contractual y aparece firmado por el adjudicatario de las obras).

El contrato se adjudicó al licitador que formuló la oferta más económica (6,17 millones de euros, excluido el IVA) siendo su oferta técnica la que también alcanzó la mayor puntuación. El informe en el que se estudian y comparan las ofertas se realizó de acuerdo con los criterios objetivos preestablecidos, ajustándose las puntuaciones totales al resultado de su aplicación.

En la fase de ejecución de las obras se autorizó una ampliación para realizar trabajos de albañilería, electricidad y carpintería para que se pudiera llevar a efecto la decoración del Parador y que ésta se ajustara a lo previsto en el proyecto. La autorización se produjo, no obstante, cuando la mayor parte de los trabajos de la ampliación habían concluido o estaban finalizando su ejecución, después de que se aceptase verbalmente el presupuesto elaborado por el contratista para acometer las obras necesarias para la decoración. En todo caso, esta ampliación habría sido innecesaria con una adecuada planificación y coordinación de las obras.

Las obras, que ya han sido recepcionadas, se ejecutaron conforme al calendario aprobado. Las certificaciones se emitieron en las fechas acordadas liquidándose las facturas en los plazos pactados.

Contrato de obras para la construcción del Centro Penitenciario de Villena (Alicante) formalizado por SIEPSA

Las obras de construcción del Centro Penitenciario de Villena (Alicante) se adjudicaron por el procedimiento de concurso abierto, de conformidad con el pliego de condiciones aprobado para su contratación. Su presupuesto de licitación era de 37,71 millones de

euros, que se desglosaban en 37,34 para la construcción del Centro y 0,37 para el estudio de Seguridad y Salud.

El Consejo de Administración adjudicó el contrato a la Empresa que realizó la oferta más ventajosa por 34,92 millones de euros, con una baja sobre el presupuesto de licitación de 17,50 por ciento, fijándose un plazo de ejecución de 18 meses.

Las obras, que se iniciaron al día siguiente de haberse levantado el acta de comprobación de replanteo, han sido objeto de tres prórrogas, un modificado y una suspensión temporal. Las prórrogas, que han demorado el plazo de ejecución casi 8 meses, fueron solicitadas por el contratista y autorizadas sin que conste que las causas alegadas se ajustasen a lo establecido en el pliego, que contemplaba su aprobación en casos tasados y con carácter muy restrictivo. También sufrieron un modificado que incrementó el presupuesto en 4,19 millones de euros. Y en diciembre de 2001 se produjo una suspensión temporal parcial porque se estaba tramitando el proyecto modificado.

Después de la formalización del contrato, se alteraron las condiciones pactadas en él reduciéndose los plazos de abono de las certificaciones de 360 días a 90 días y sustituyéndose la fórmula de revisión por el pago de una cantidad fija a partir del primer año desde la adjudicación una vez ejecutado el 20 por ciento de la obra. La modificación de las cláusulas contractuales, no prevista ni en el pliego ni en el contrato, afecta a los derechos de terceros en cuanto suponga mejora de las condiciones de la licitación sobre las que se formularon las ofertas.

Contrato de obras de construcción del tramo «Enlace de Rebullón-Frontera portuguesa de la Autopista del Atlántico (A-9)» formalizado por Autopistas del Atlántico, S.A. (AUDASA)

Las obras para la construcción del Enlace de Rebullón-Frontera portuguesa de la A-9 fueron adjudicadas por el procedimiento de concurso abierto en el mes de marzo de 2001 con un presupuesto de 52,93 millones de euros y un plazo de ejecución de 24 meses.

Aunque AUDASA es una Sociedad cuya contratación se rige por el derecho privado, el Decreto 215/1973, de 25 de enero, establece que la contratación para la construcción de autopistas de peaje se realizará mediante el procedimiento de concurso, de acuerdo con lo previsto en el pliego de cláusulas particulares aprobado para tal fin y en el pliego de cláusulas generales que incorpora el Decreto, teniendo carácter supletorio la legislación sobre contratación pública. El pliego de cláusulas particulares y las bases reguladoras de este concurso siguen en su totalidad las prescripciones de la LCAP.

La ponderación que en la puntuación total se asignó a la «propuesta económica» es muy elevada en relación al resto de los aspectos valorables (calidad técnica de la oferta, equipos humanos, plan de realización de las

obras y plazo, programa de actuaciones medioambientales y plan de aseguramiento de la calidad) de modo que la incidencia que han tenido en la valoración total los aspectos no económicos de las ofertas es poco significativa.

Las obras, que se iniciaron en el mes de marzo de 2001 inmediatamente después de la comprobación del replanteo, se han ejecutado hasta 31 de diciembre de 2001 sin que se aprecien incidencias. Las certificaciones se han emitido mensualmente conforme lo pactado, habiéndose comprobado que en las facturas se ha retenido el porcentaje convenido pagándose en los plazos previstos.

Contrato de adquisición de un subsistema de terminales de juegos y de mantenimiento para Sistemas Técnicos de Loterías, S.A. (S.T.L.)

La adquisición de un sistema de terminales de juegos y de mantenimiento por la Sociedad Estatal de Sistemas Técnicos de Loterías del Estado, S.A. (S.T.L.) se llevó a cabo mediante un procedimiento de concurrencia de ofertas con publicidad en medios de comunicación nacionales e internacionales y con invitación a empresas del sector con capacidad para atender la oferta de STL.

Los pliegos de condiciones contenían las previsiones habitualmente adecuadas en este tipo de concursos (aunque podría, no obstante, objetarse que deberían haber incluido entre la documentación a presentar la declaración de que los representantes o administradores de las Empresas licitadoras no se encontraban incurso en alguno de los supuestos contemplados en la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos o en la Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas).

El contrato fue adjudicado a la Empresa cuya oferta resultó la mejor valorada por la Comisión responsable, de acuerdo con los criterios para la adjudicación fijados en los pliegos. Las condiciones definitivas del servicio y de los materiales a suministrar se acabaron de negociar con posterioridad a la propuesta de la Comisión, reflejándose en el contrato celebrado el 28 de julio de 2000, por un importe de 11,19 millones de euros. La ejecución se debía llevar a cabo en 5 fases dando la última finalización al cumplimiento del contrato.

A los dos meses de formalizarse el contrato se produjo una modificación que se incorporó mediante una addenda por la que se sustituía determinado número de unidades (impresoras) por otras, lo que supuso un incremento del precio de 701.714 dólares (738 miles de euros). Esta circunstancia, de haberse previsto al convocar el concurso, podría haber influido en su resultado.

En la ejecución del contrato se ha producido una penalización por incumplimiento de los plazos de entrega de material de 1.205 miles de euros, que las partes acordaron que se pagasen por el contratista con

suministros (visores, placas, impresoras, etc.). Los retrasos producidos en el cumplimiento de los plazos hicieron que en algunos casos se superasen los plazos de entrega ofrecidos por otros licitadores, circunstancia relevante ya que los pliegos de condiciones consideraban los plazos de entrega como uno de los criterios de mayor ponderación y peso en la valoración global, habiendo sido el calendario de disponibilidad (como se señala en el informe de valoración de la Comisión Técnica) lo que inclinó la balanza a favor de la Empresa que resultó la adjudicataria del concurso, en perjuicio de la oferta clasificada en segundo lugar cuyos plazos de ejecución ofertados por la compra eran más cortos que los que finalmente transcurrieron.

Los pagos efectuados por STL en cumplimiento de los servicios prestados y suministros servidos (realizados en pesetas, euros y dólares), alcanzaron en la liquidación final un importe de 12,43 millones de euros.

Contrato de obras del Parque de la Ribera, Pasarela peatonal, Reconstrucción del muelle y Ampliación de la acera de la avenida de las Universidades en la ciudad de Bilbao formalizado por la Sociedad Estatal Ría-2000, S.A.

La Sociedad Ría 2000, S.A. convocó mediante concurso abierto, sin tipo de licitación y sin plazo de ejecución, la contratación de las obras del Parque de la Ribera, pasarela peatonal, reconstrucción del muelle y ampliación de la acera de la avenida de las Universidades. El contrato se suscribió finalmente con una UTE, con un presupuesto de 17,95 millones de euros, excluido IVA, y con un plazo de ejecución de 20 meses.

El concurso se ajustó en su desarrollo y resolución a lo previsto en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de Prescripciones Técnicas, que establecían dos fases para la selección de la mejor oferta. La primera fase valoraba la capacidad técnica (equipo humano asignado a la obra, experiencia en obras similares, maquinaria y recursos técnicos disponibles, trabajos realizados anteriormente para Ría 2000 y certificados ISO o sistema de calidad) y en ella se eliminaban las ofertas que no superasen una puntuación mínima. La puntuación obtenida en esta fase no computaba para la segunda, en la que se evaluaba el estudio y análisis de la obra y el plazo, la justificación de los precios, los subcontratistas, la detección de errores del proyecto, la presentación de vencimientos y la oferta económica.

En la documentación que debía incorporarse a las ofertas, el pliego diferenciaba entre las empresas inscritas en el Registro de Contratistas de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Diputación Foral de Vizcaya y las que no se hallan inscritas en tales Registros, sin que aparezca razonado el establecimiento de esta diferencia.

Aunque el comienzo de las obras, de acuerdo con el pliego, debería haberse producido en el plazo de 15 días a partir de la formalización del contrato, el acta de

replanteo y de inicio de obra se llevó a cabo casi 5 meses después, sin que en el expediente consten los motivos o causas del retraso.

El Consejo de Administración aprobó en julio del año 2001, 19 meses después de formalizarse el contrato, una ampliación que hizo que la obra alcanzase un presupuesto total de 21,88 millones de euros y 27 meses de plazo de ejecución. Esta ampliación aparecía ya prevista en los pliegos y tenía su origen en el Plan General de Ordenación Urbana que en el momento de la adjudicación del contrato estaba en tramitación pero del que se tenía seguridad iba a afectar al proyecto de obras inicialmente aprobado.

Contrato de exteriorización de la función informática de la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos, S.A. (ENRESA)

La Sociedad Estatal ENRESA celebró con fecha 1 de abril de 2000 un contrato de prestación de servicios para exteriorizar sus necesidades informáticas. El contrato se adjudicó por un procedimiento negociado sin publicidad, limitando la concurrencia a la presentación de ofertas mediante invitación directa a cuatro empresas del sector. Pese a que por su volumen parece lógico que la contratación se hubiese realizado con mayor publicidad y mayor concurrencia, ni siquiera existe constancia en el expediente de las razones que aconsejaron utilizar el procedimiento de contratación mediante invitación directa.

En la propuesta de adjudicación del contrato que se remitió a los miembros del Comité de Dirección, el contenido de cada oferta se recoge en un cuadro individualizado que refleja los datos respecto a personas, horas, coste-hora e importe, que sólo son comparables en sus cuantificaciones totales pues no todos los cuadros reflejan todos los datos parciales siendo además su cumplimentación desigual. En todo caso, la propuesta de adjudicación del contrato refleja únicamente la puntuación otorgada a cada oferta.

El contrato se formalizó en el mes de abril de 2000 por un importe de 9 millones de euros, que no incluye los impuestos y gravámenes aplicables revisables anualmente de forma acumulativa con arreglo al Índice de Precios al Consumo (IPC). El plazo de los servicios contratados se fijó en 5 años (hasta 2005), prorrogable por acuerdo mutuo de las partes. El contrato no incorpora ninguna cláusula que fije garantías para el cumplimiento de lo pactado.

A 31 de diciembre de 2001 el contrato se estaba ejecutando de conformidad habiéndose efectuado los pagos en los plazos y forma convenida.

Contrato de obras del Muelle entre M. Andalucía y Contradique en el Puerto de Tarragona formalizado por la Autoridad portuaria de Tarragona

Las obras para la construcción del Muelle entre M. Andalucía y Contradique fueron anunciadas por la

Autoridad Portuaria de Tarragona en el mes de marzo de 2000, en el Boletín Oficial del Estado y en el de las Comunidades Europeas. La modalidad de contratación elegida para la adjudicación de las obras fue la de concurso, procedimiento abierto, por un importe de 21,75 millones de euros y 30 meses de ejecución, pudiendo presentarse soluciones variantes, diferentes a la contemplada en el proyecto básico.

En el pliego de condiciones que rige el concurso, se establece que el contrato se regirá por el derecho común y por las Normas Generales de Contratación del Ente Público Puertos del Estado y por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas con carácter supletorio.

Se establece en el pliego que las proposiciones de los licitadores habían de ser entregadas en la Secretaría General de la Autoridad Portuaria, no permitiendo que fuesen enviadas por correo u otro procedimiento, prohibición que no se adecua a las prescripciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el proceso selectivo, la Autoridad Portuaria requirió de uno de los licitadores que, en relación a su oferta con solución variante, presentara justificación ya que podía encontrarse en situación de temeridad. El contrato fue adjudicado a la oferta mejor valorada, por 18,73 millones de euros, con una baja del 13,87 % sobre el presupuesto de licitación, y fijándose un plazo de ejecución de 19 meses.

Las obras se iniciaron el 2 de agosto de 2000, al día siguiente de haberse efectuado la comprobación del replanteo, y tenían prevista su finalización en el mes de abril de 2002, habiéndose recepcionado en octubre del mismo año.

Contratación de las obras de ampliación de la dársena de Escombreras. Fase I por la Autoridad Portuaria de Cartagena

La Autoridad Portuaria de Cartagena contrató las obras de ampliación de la dársena de Escombreras mediante concurso ordinario con admisión de variantes. El presupuesto de licitación era de 97,48 millones de euros, IVA incluido, con un plazo de ejecución de 44 meses, y el contrato fue adjudicado a la variante del proyecto básico presentado por una UTE cuya oferta fue la mejor valorada, por un importe de 69,06 millones de euros y un plazo de ejecución de 38 meses, equivalente a una baja del 29,15 por ciento del proyecto base de licitación.

El contrato se regulaba por el pliego de bases aprobado por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, que había sido elaborado de conformidad a las Normas Generales de Contratación del Ente Público Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias; y le era de aplicación lo dispuesto en la Ley 48/1998 sobre Procedimiento de Contratación a los Sectores del Agua, la Energía, los Transportes y las Comunicaciones. La base número 14 del pliego,

referida a la adjudicación del contrato, no se atiene suficientemente a lo establecido en la Ley 48/1998, pues mientras en ella se indica que la adjudicación se hará por el Órgano de Contratación apreciando «discrecionalmente», aunque de manera motivada, la proposición que se considere más conveniente, el artículo 24 de la Ley dispone que la adjudicación recaerá sobre el licitador que en su conjunto haga la propuesta más ventajosa de acuerdo con la valoración realizada en base a criterios objetivos.

Aunque el precio de adjudicación del contrato rebajó casi un 30 por ciento el presupuesto de licitación, la oferta no fue considerada anormalmente baja de conformidad con el artículo 47 de la Ley 48/1998. En todo caso, el porcentaje medio de baja de las ofertas presentadas sobre el presupuesto de licitación fue muy alto ya que alcanzó el 23,94 por ciento, lo que induce a pensar que no se ajustó debidamente el presupuesto de licitación.

Contrato de compraventa de un edificio propiedad de la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S.A. (SEGIPSA) situado en la Barriada de Les Corts en Barcelona

La Sociedad Estatal SEGIPSA enajenó por el procedimiento de venta directa el edificio de su propiedad situado en la Barriada de Les Corts de Barcelona, en marzo del año 2000, por un importe de 11,25 millones de euros, IVA incluido. El inmueble había sido adquirido por la Sociedad Estatal al Ente Público de la Red Técnica Española de Televisión (RETEVISIÓN) como consecuencia de las obligaciones derivadas de un contrato de prestación de servicios celebrado entre ambas Entidades, por el que SEGIPSA se comprometió a gestionar la venta del referido inmueble obligándose a adquirirlo si en el plazo pactado no se realizaba la venta. A la subasta pública organizada por SEGIPSA no se presentaron ofertas, intentándose la enajenación directa sin que tampoco se obtuviesen resultados positivos, por lo que finalmente SEGIPSA, a requerimiento de RETEVISIÓN, adquirió el inmueble por 8,31 millones de euros.

En el expediente de la venta del inmueble por SEGIPSA no incluye documentación referida a la tasación del edificio ni a la justificación de la venta por el procedimiento de adjudicación directa. Aunque incluye las tasaciones y justificaciones referidas a la transmisión de RETEVISIÓN, ha de entenderse insuficiente para la segunda venta ya que entre la tasación y la formalización del contrato de compraventa transcurrieron 19 meses. Especialmente necesario habría sido contar con una tasación actualizada del inmueble ya que el mercado inmobiliario durante los años en los que se produjeron las enajenaciones experimentó considerables variaciones al alza.

Contrato para realizar el estudio y la estrategia de mercado así como la creación y aplicación de un plan de comunicación global, por el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE)

El Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, que tiene naturaleza de Entidad Pública Empresarial, está sujeto en su actividad contractual a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. De conformidad con ella, el ONLAE elaboró el pliego de cláusulas administrativas particulares que fue informado positivamente por el Abogado del Estado y aprobado por su Consejo de Administración.

Esta licitación incorporaba, sin formar parte del contrato, un presupuesto de 18 miles de euros para compensar a las empresas licitadoras que hubiesen superado la primera fase del concurso, excepto la adjudicataria, siendo la compensación fijada para cada licitador de 4.508 euros. Esta compensación, que se utiliza sólo excepcionalmente en las licitaciones públicas, se justificaba por los gastos que podía producir la preparación de las ofertas por las empresas que concurrieran a la adjudicación del contrato.

El contrato fue adjudicado a la propuesta que mejor puntuación obtuvo en el concurso, formalizándose el contrato por un importe de 36,04 millones de euros, con un plazo de ejecución de 1 año que finalizaba en el mes de marzo de 2001. La empresa adjudicataria habría de cobrar sólo los servicios que facturase previo encargo de ONLAE ya que el presupuesto de adjudicación tenía carácter de cuantía máxima.

En el mes de marzo de 2001 este contrato fue prorrogado por 1 año, de conformidad con lo establecido en la cláusula 1.6 del pliego de cláusulas que regía para esta contratación incrementándose, por tanto, su precio a 72,09 millones de euros.

Contrato de obras de restauración y recuperación medioambiental de la zona de extracción hullera de la Mozquita, celebrado por HUNOSA

Hulleras del Norte, S.A. (HUNOSA) es una Sociedad Estatal que se rige por el derecho privado, aunque debiendo respetar en su actividad contractual los principios de publicidad y concurrencia.

El contrato de recuperación medioambiental de Mozquita celebrado por HUNOSA se adjudicó en un procedimiento sin publicidad al que se invitaron 5 Empresas (2 de ámbito nacional), de las que 4 presentaron ofertas en el plazo señalado. Un pliego de bases estableció las condiciones de la concurrencia, licitación y ejecución del contrato; y las Especificaciones Técnicas fijaron los aspectos relativos a la calidad y demás características técnico-constructivas de la obra a ejecutar.

El informe de valoración de las ofertas presentadas se centra exclusivamente en la experiencia de los

directores y responsables que se habían de hacer cargo de la ejecución de las obras y en la suficiencia y adecuación del parque de maquinaria de cada Empresa licitadora para las necesidades de la obra, concluyendo con una opinión sobre la oferta técnica que ofrece más garantías para la ejecución del contrato. A la así designada fue a la que el Consejo de Administración adjudicó el contrato, sin que la oferta económica influyese en la selección del contratista. No obstante, antes de que la Mesa de Contratación elevase la propuesta al Consejo, solicitó a la Empresa seleccionada una reducción de su presupuesto inicial, que la Empresa aceptó.

El contrato fue adjudicado en 8,35 millones de euros sin IVA, con un plazo de ejecución de 26 meses, sin revisión de precios.

Contrato de obras de ampliación del Dique de Abrigo Este en el Puerto de Barcelona

La Autoridad Portuaria de Barcelona adjudicó en el mes de septiembre de 2001 el contrato de obras de ampliación del Dique de Abrigo Este por un importe de 165,08 millones de euros y con un plazo de ejecución de 58 meses, sin revisión de precios.

El procedimiento de adjudicación del contrato se resolvió por la modalidad de concurso abierto con variantes, siendo su presupuesto de licitación 175,9 millones. El pliego de cláusulas administrativas particulares, aprobado por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria se ajusta en general a las prescripciones legales (aunque la discrecionalidad que se atribuye a la Mesa de Contratación para aceptar y establecer los plazos de subsanación de la documentación para concursar no se adecuan a lo establecido en el artículo 71 de la LRIAP).

La UTE cuya oferta obtuvo la mayor valoración técnica fue la que realizó la propuesta más económica, con una baja del 6,15 por ciento sobre el presupuesto de licitación, resultando adjudicataria del concurso.

Contrato de suministro y mantenimiento de 32 trenes de alta velocidad de la línea Madrid-Barcelona-Frontera francesa formalizado por RENFE

La adjudicación de este contrato se llevó a cabo por el procedimiento de concurso negociado de conformidad con el artículo 23 de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre (LAETC), habiéndose hecho pública la preceptiva convocatoria en el Boletín Oficial del Estado, en el de las Comunidades Europeas y en prensa de difusión nacional en los meses de marzo y abril de 2000.

El objeto del concurso era la adquisición de mantenimiento de entre 26 y 42 trenes de alta velocidad (350

km/h), así como la conservación de talleres, instalaciones y equipos designados por RENFE para el servicio de mantenimiento integral de los trenes.

El pliego de cláusulas administrativas particulares no fijó presupuesto de licitación, que quedaba abierto a las ofertas de los licitadores que superasen la fase previa de selección (capacidad económica y solvencia técnica), aunque la documentación anexa a los pliegos establecía las características técnicas y funcionales requeridas así como las condiciones de los suministros y del servicio de mantenimiento. Con posterioridad al término del plazo de presentación de ofertas, la Presidencia de RENFE acordó la constitución de una Mesa de Contratación, no prevista en los pliegos, «a efectos de elaborar la propuesta de adjudicación».

El concurso, al que se presentaron seis ofertas, fue adjudicado a SIEMENS y al Consorcio TALGO-ADTRANS cuyas ofertas fueron las mejor valoradas en el proceso selectivo. El precio del suministro de los trenes comprometidos con SIEMENS alcanzaba los 401.872 miles de euros y el de los adjudicados a TALGO-ADTRANS 338.490 miles de euros, excluido el IVA en ambos casos.

El presupuesto de adjudicación del mantenimiento con una vigencia de 14 años debería fijarse posteriormente con arreglo a lo convenido en el contrato celebrado el 30 de julio de 2001.

RENFE, de acuerdo con lo pactado en el contrato, ha estudiado y elaborado una propuesta de financiación, a partir de las ofertas presentadas por los constructores, que obligarían a modificaciones contractuales previstas en el mismo contrato, en caso de ser autorizadas por el Ministerio de Hacienda.

El contrato prevé, asimismo, la participación de RENFE en la fabricación y mantenimiento de los trenes (20 por ciento máximo en la fabricación y 50 por ciento en el mantenimiento), participación que debe ser objeto de regulación contractual por acuerdo mutuo y que exigiría, para el mantenimiento, la creación de una sociedad mercantil o figura similar que asegure la paridad de los participantes aunque con voto de calidad para las constructoras.

Contrato concertado por SEPI el 21 de enero de 1999 para la exteriorización de los compromisos por pensiones y obligaciones similares.

El Consejo de Administración de SEPI, para dar cumplimiento a la obligación establecida en la Ley 8/1987, de instrumentar los compromisos por pensiones asumidos por la Empresa mediante contratos de seguro, a través de la formalización de un Plan de Pensiones o aplicando ambos procedimientos, dentro del plazo previsto, acordó el 2 de diciembre de 1998 autorizar la exteriorización de los compromisos laborales de AHM, BAZAN, HUNOSA, AHV-ENSIDESAS CAPITAL, ACENOR, IMENOSA

Y BABCOCK & WILCOX, S.A. con Compañías de seguros seleccionadas al efecto y solicitar la autorización del Consejo de Ministros para realizar las aportaciones que resultasen necesarias para la cobertura del proceso de exteriorización de los compromisos laborales de estas Empresas del Grupo SEPI, cuyo valor estimado ascendía en conjunto a 5.496.303,8 miles de euros.

SEPI, con la finalidad de garantizar los derechos adquiridos por los trabajadores de estas siete Empresas y liberarlas de cargas anteriores proporcionándoles una estructura financiera más saneada, además de dotar la provisión para poder hacer frente al proceso de exteriorización de los compromisos, el 21 de enero de 1999 suscribió un contrato-marco con siete compañías de seguros para concertar antes del 1 de enero de 2001 los correspondientes contratos de seguro con aquellas Empresas, asumiendo las Entidades aseguradoras, en la forma de coaseguro, los compromisos mediante el cobro de las primas que se establecieran.

No consta que se tomase un acuerdo previo por el Consejo de Administración de SEPI autorizando la celebración del concurso de selección ni que las Bases reguladoras del concurso fuesen aprobadas por el órgano de contratación.

El proceso de selección se hizo mediante invitación directa a catorce compañías de seguros, no publicándose la convocatoria del concurso.

Las bases no establecían los requisitos mínimos para concursar ni los baremos de puntuación aplicables a los criterios utilizados para la selección de las entidades aseguradoras, que fueron establecidos posteriormente, sin que los participantes tuvieran conocimiento de ellos a la hora de presentar sus ofertas. Las bases no recogían extremos como el calendario de exteriorización, ni el porcentaje a adjudicar del importe total de los compromisos a cada Empresa aseguradora que resultara seleccionada, ambos determinados posteriormente por SEPI según su criterio.

En el acuerdo de adjudicación, aunque se hace referencia a que el importe máximo que puede tomar cada entidad es del 15 % sobre el total de los compromisos, se realiza un reparto porcentual de la prima a suscribir a partir del 18 % a la compañía mejor puntuada. El reparto se hizo con independencia del importe de compromisos de aseguramiento ofertado y otorgándole a MUSINI la cuarta posición con el 14,29 % (a la primera entidad se le asignó un importe superior al ofertado por ella en el concurso).

Del contenido del Acta de adjudicación se deduce que tres de las Entidades aseguradoras adjudicatarias incumplían las disposiciones establecidas por la Dirección General de Seguros respecto al margen de solvencia para poder llevar a cabo la operación, razón por la que se les requirió un compromiso de ampliación de capital. Fuero, pues, seleccionadas tres com-

pañías que originariamente no reunían los requisitos de solvencia necesarios para acometer esta operación, circunstancia que debería haber dado lugar a su exclusión del concurso.

Se designó como adjudicataria también a MUSINI que no había participado en el concurso en concurrencia con las demás Empresas.

En el Contrato Marco firmado entre SEPI y las aseguradoras no se estableció un calendario de exteriorización, sólo la fecha límite del 1 de enero de 2001 según lo dispuesto en la DA 13.ª de la Ley 50/1998. Desde la fecha de la firma del Contrato Marco (21/1/99) hasta finales de septiembre de 2000, casi dos años después, no se formalizó ninguna póliza de seguros. A finales de 2000 sólo se habían exteriorizado 878.703,7 miles de euros. La mayor

parte de los compromisos, 2.410.335 miles, se exteriorizaron durante el ejercicio 2001. A finales de diciembre de 2001 las Empresas de SEPI habían suscrito pólizas de seguros por 3.289.038,7 miles de euros, quedando pendientes de exteriorizar 4.327.557,6 miles. El haberse sobrepasado la fecha inicialmente establecida como límite para la conclusión del proceso de exteriorización de los compromisos, supuso el encarecimiento de las primas pagadas por las Empresas del Grupo SEPI como consecuencia del descenso continuado, que a partir del 1º de enero de 2001, experimentaron los tipos de interés técnicos de referencia utilizados para el cálculo de tales primas, circunstancia que se pone de manifiesto en las pólizas suscritas a las fechas que se expresan en el cuadro siguiente:

VALOR DE REFERENCIA	TIR 28/9/00	TIR 26/01/01	TIR 14/1/02
Letras Tesoro Vto. 1 año	5,08	4,39	2,86
Bonos Estado 3 años	5,155	4,515	3,234
Bonos Estado 5 años	5,291	4,716	3,779
Oblig. Estado 10 años	5,524	5,089	4,516
Oblig. Estado 15 años	5,891	5,386	4,887
Oblig. Estado 30 años	5,897	5,662	5,111

Además, el tipo de interés técnico utilizado para el cálculo del valor de la prima para las rentas superiores a 30 años fue del 3,15 % inferior al aprobado por el Consejo de Administración de SEPI que fue del 4 % lo que ha supuesto un mayor coste de las primas.

## VI. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN SUSCRITA POR LAS FUNDACIONES

### VI.1 Contratación de las fundaciones

Durante todo el periodo 1999, 2000 y 2001 al que se refiere el presente informe, el régimen jurídico de estas Fundaciones se encontraba contenido, además de en los respectivos Estatutos de cada una de ellas, en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, en el Real Decreto 316/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de las Fundaciones de Competencia Estatal, en el Real Decreto 384/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones de Competencia Esta-

tal y en las restantes disposiciones aplicables, contenidas principalmente en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria y en las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos, aprobadas por Real Decreto 776/1998, de 30 de abril.

Conviene tener en cuenta que este régimen jurídico ha sido profundamente modificado a partir de la promulgación de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo y, sobre todo, de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. La Disposición final cuarta de esta última Ley autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones que sean necesarias para su desarrollo y ejecución, al tiempo que su Disposición transitoria segunda concede a las Fundaciones del Sector público estatal preexistentes un plazo de dos años para adaptar sus Estatutos a la nueva Ley.

Por su parte, el artículo 123.3 del TRLGP, en su redacción dada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, definió las Fundaciones de competencia o titularidad pública estatal como aquéllas en cuya dotación participa mayoritariamente la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos o las demás

entidades del Sector público estatal. Posteriormente, la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, modifica la redacción del artículo anterior y añade el apartado cinco al artículo 6 del TRLGP, por el que las Fundaciones de competencia o titularidad pública estatal pasan a denominarse Fundaciones estatales, configurándose como aquéllas en cuya dotación participan mayoritariamente, directa o indirectamente, la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos o las demás entidades del Sector público estatal, y que su creación requerirá en todo caso autorización previa por parte del Consejo de Ministros.

Formando parte las Fundaciones estatales del Sector público estatal, se encuentran sujetas a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, de conformidad con el artículo 1 en relación con el 4.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, estableciendo expresamente el artículo 11 de dicho texto legal, desarrollado por los artículos 39 y 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento, que el Tribunal de Cuentas fiscalizará, en particular, los contratos celebrados por la Administración del Estado y las demás entidades del Sector público, en los casos en que así esté establecido o que considere conveniente el Tribunal.

En cuanto a la contratación, los Estatutos de cada una de las Fundaciones establecen que se regirán por las normas de Derecho Privado. Sin embargo, la observancia y aplicación de los criterios de publicidad, concurrencia y objetividad resulta ineludible en la contratación de estas Fundaciones, como garantía última del cumplimiento de los principios de eficiencia y economía, predicables y exigibles de toda la gestión del gasto público de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 31.2 de la Constitución Española y 9.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Además, el artículo 46.5 de la nueva Ley de Fundaciones ya establece respecto de las Fundaciones del Sector público estatal, que «su contratación se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios». Aunque esta última previsión legal aún no se encontraba en vigor durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, a los que se refiere el presente Informe, los motivos que fundamentaron y fundamentan su incorporación al vigente régimen jurídico regulador de las Fundaciones del Sector público estatal ya existían con anterioridad y durante el período fiscalizado.

Por ello, el análisis de la contratación de las Fundaciones correspondiente a los ejercicios 1999, 2000 y 2001 tiene por objeto constatar el sometimiento de su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia enunciados en la Disposición adicional sexta de la LCAP y del TRLCAP, principios éstos que han de aplicarse a la contratación de

todas las entidades que integran el Sector público y que no se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la LCAP, entre las que figuran las Fundaciones estatales.

Por otro lado, el Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud, determina específicamente respecto a las entidades que se constituyeron al amparo de esta normativa, que en lo relativo a la contratación de obras, servicios y suministros, estarán sujetas a los principios de publicidad y concurrencia, salvo en aquellos contratos cuya cuantía sea inferior a 30.050,61 euros o a la que en cada momento se establezca en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

Asimismo, la fiscalización comprende el análisis de la normativa interna de la que disponen algunas de estas Fundaciones, con el fin de comprobar su adecuación a dichos principios y su observancia en el desarrollo de la actividad contractual.

Para la selección de las Fundaciones cuya actividad contractual ha sido objeto de fiscalización, se ha tenido en cuenta el hecho de su integración en la Cuenta General del Estado correspondiente al año 2000, resultando un total de 41 Fundaciones a las que se ha solicitado la remisión de las relaciones de la totalidad de los contratos celebrados correspondientes a los tres ejercicios objeto de la fiscalización, petición que ha sido cumplimentada en su totalidad salvo por las Fundaciones Entorno, Empresa y Medio Ambiente y General de la UNED que no han remitido, a pesar de los requerimientos efectuados, la relación de los contratos formalizados en los ejercicios objeto de examen.

En la fiscalización de la contratación suscrita por las Fundaciones se ha seguido un doble criterio. Por un lado se han seleccionado 10 Fundaciones, atendiendo a la cuantía y el objeto de los contratos celebrados, que son las siguientes: la Fundación Residencia de Estudiantes, Escuela de Organización Industrial, para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón, Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Empresa Pública, Portuaria, de los Ferrocarriles Españoles, Laboral de Minusválidos Santa Bárbara, Aena, y del Teatro Lírico. Hay que señalar que la Fundación Colección Thyssen-Bornemisza no se ha incluido en la muestra por ser objeto de una fiscalización especial.

De acuerdo con las relaciones certificadas remitidas, estas entidades han celebrado, como se reflejan en los cuadros adjuntos, 715 contratos por un importe de 24,6 millones de euros durante el ejercicio 1999, 795 contratos en el ejercicio 2000 por importe de 25,2 millones de euros y 1.230 contratos durante el 2001 por importe de 48,6 millones de euros.

## FUNDACIONES

## Contratos celebrados ejercicios 1999, 2000 y 2001 (en euros)

FUNDACIONES	EJERCICIO 1999		EJERCICIO 2000		EJERCICIO 2001		TOTAL EJERCICIOS 1999, 2000 Y 2001	
	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO
FUNDACIÓN AENA	241.049,49	6	391.396,15	10	127.073,25	9	759.518,89	25
FUNDACIÓN BABCOCK PARA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	9.014,45	5	30.403,19	6	14.699,87	5	54.117,51	16
FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD	-	-	63.736,14	6	349.845,67	24	413.581,81	30
FUNDACIÓN CENTRO NACIONAL DEL VIDRIO	14.877,38	5	98.761,79	12	15.975,19	12	129.614,36	29
FUNDACIÓN COL. MAYOR IBEROAM. "NTRA SRA GUADALUPE"	-	-	3.392,71	2	751,27	1	4.143,98	3
FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES	677.912,50	29	739.984,75	28	1.004.547,17	53	2.422.444,42	110
FUNDACIÓN DE SERVICIOS LABORALES	253.865,06	7	39.067,39	13	40.248,70	7	333.181,15	27
FUNDACIÓN DEL TEATRO LÍRICO	12.545.883,55	132	14.358.737,27	94	15.089.742,73	96	41.994.363,55	322
FUNDACIÓN EFE	-	-	-	-	109.608,16	2	109.608,16	2
FUNDACIÓN EMPRESA PÚBLICA	434.079,33	29	2.351.965,92	24	297.915,27	59	3.083.960,52	112
FUNDACIÓN EMPRESA	1.573.380,09	78	730.318,19	67	1.160.851,29	66	3.469.549,57	211
FUNDACIÓN ESCUELA DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL	996.332,44	2	490.522,00	13	2.987.580,30	22	4.474.414,74	37
FUNDACIÓN FÁBRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE	220.157,59	11	107.933,30	10	88.649,24	7	416.740,13	28
FUNDACIÓN IBEROAM. DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	303.951,30	57	78.712,50	17	-	-	382.663,80	74
FUNDACIÓN ICO	-	1	23.466,17	2	26.504,00	2	49.970,17	5
FUNDACIÓN INSTITUTO IBEROAMERICANO DE ADMÓN. PÚBLICA	863.221,53	144	297.899,34	29	-	-	1.161.119,87	173
FUNDACIÓN INSTITUTO IBEROAMERICANO DE MERCADO DE VALORES	21.998,44	1	95.595,02	3	139.703,73	4	237.297,19	8
FUNDACIÓN INT. Y PARA IBEROAM. DE ADMÓN. Y POLÍTICAS PÚBLICAS	-	-	724.086,42	239	2.164.759,67	503	2.888.846,09	732
FUNDACIÓN IPEC	36,12	1	-	3	97.505,51	19	97.541,63	23
FUNDACIÓN LABORAL DE MINUSVALIDOS STA BARBARA	744.110,09	5	608.849,96	3	1.200.680,68	4	2.553.640,73	12
FUNDACIÓN LAZARO GALDIANO	30.296,01	12	94.824,92	16	-	-	125.120,93	28
FUNDACIÓN PARA FORMACION DE LAS ZONAS MINERAS DEL CARBÓN	968.572,00	2	-	1	1.085.221,00	2	2.053.793,00	5
FUNDACIÓN PARQUES NACIONALES	376,53	1	-	-	102.398,57	10	102.775,10	11
FUNDACIÓN PORTUARIA	2.007.762,80	10	46.029,88	5	236.768,21	1	2.290.560,89	16
FUNDACIÓN PUERTO LAS PALMAS	119.930,47	9	605.294,81	9	337.778,57	6	1.062.003,85	26
FUNDACIÓN RESIDENCIA DE ESTUDIANTES	846.081,57	27	1.448.447,89	52	16.800.785,54	169	19.095.314,91	247
FUNDACIÓN SIMA	912,18	5	23.755,24	6	-	1	24.667,42	12
FUNDACIÓN THYSSEN	1.728.265,50	136	1.713.893,99	135	5.139.939,07	141	8.582.098,56	412
TOTAL	24.605.866,52	715	25.164.063,84	795	46.599.912,66	1230	98.369.843,03	2736

Por otro lado, se han seleccionado por razón de la naturaleza de la actividad desarrollada nueve Fundaciones más que no figuran en el cuadro anterior, y que, oportunamente clasificadas, son las siguientes:

— Fundaciones constituidas por el Instituto de Salud Carlos III:

- Fundación Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares Carlos III.
- Fundación para la Cooperación y Salud Internacional Carlos III.
- Fundación Centro Nacional de Investigación Oncológica Carlos III.

— Fundaciones estatales bajo Protectorado del Mº de Trabajo y Asuntos Sociales:

- Fundación para la prevención de riesgos laborales.

• Fundación Tripartita para la formación en el empleo.

— Fundaciones Hospitalares:

- Fundación Hospital Alcorcón.
- Fundación Hospital Manacor.
- Fundación Hospital Calahorra.
- Fundación Hospital Son Llàtzer.

En los subepígrafes siguientes se describen los resultados obtenidos en cada una de las fundaciones seleccionadas.

## VI.1.1 Fundación AENA

Durante el ejercicio 1999, la Fundación AENA ha celebrado 6 contratos por importe de 241,05 miles de euros, de los que se han fiscalizado 2 por un importe

de 209,35 miles de euros. En el ejercicio 2000, ha celebrado 10 contratos por 391,4 miles de euros, de los que se han analizado 2 por 153,9 miles de euros y durante el ejercicio 2001 la entidad ha celebrado un total de 9 contratos por importe 127,07 miles de euros, habiéndose fiscalizado 2 por 47,2 miles de euros.

Del examen de los expedientes fiscalizados se desprenden los siguientes resultados:

En tres de los expedientes, la Fundación actúa a instancia de la Dirección General de Aviación Civil y en otro, del Servicio Histórico y Cultural del Ejército del Aire, en el marco de acuerdos y convenios celebrados con ambos Organismos, si bien no consta documentalmente los términos en que se han celebrado dichos acuerdos. Tampoco quedan acreditados los criterios de selección del contratista, así como el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, en tanto que los adjudicatarios se seleccionan por las entidades demandantes y por la Fundación. Asimismo, son estas entidades las que reciben el servicio contratado, limitándose la Fundación AENA a formalizar el contrato y a abonar su importe.

Uno de los contratos celebrados a instancia de la Dirección General de Aviación Civil y que tiene por objeto la «Formulación de un modelo óptimo de gestión del Sector de Enseñanzas Aeronáuticas» por importe de 149,5 miles de euros, se amplía por 51,6 miles de euros, lo que representa un 35 % del presupuesto inicial, debido, entre otros motivos, a una variación en los contenidos y alcance del análisis y desarrollo, así como a un aumento de tarifas de la empresa adjudicataria. Esto pone de manifiesto un deficiente planteamiento del proyecto, que origina una modificación de su contenido, una desviación en el calendario de ejecución y un incremento del presupuesto.

Otro de los contratos celebrados a iniciativa de la Dirección General de Aviación Civil tiene por objeto la «Asistencia técnica sobre régimen sancionador en el ámbito aeronáutico», en concreto, la actualización de la vigente normativa en materia sancionadora contenida en el capítulo XIX de la Ley 48/1960, de 21 de julio. Sin embargo, esta contratación no parece formar parte del conjunto de actividades que constituyen el objeto de la Fundación y que se relacionan en el art. 4 de sus Estatutos, en tanto que se trata de una actividad técnica encomendada a los órganos, que tienen atribuida la actividad legislativa y reglamentaria.

Asimismo, la Fundación, dentro del marco de sus actividades estatutarias, contrata los servicios de restauración de una serie de obras pictóricas ubicadas en el Aeropuerto de Asturias, procediendo a la selección del contratista verbalmente, por lo que no queda acreditada la observancia de los principios de publicidad y concurrencia, ni la incompatibilidad de tales principios con la naturaleza de la operación.

#### VI.1.2 Fundación para el Desarrollo de la Formación de las Zonas Mineras del Carbón

En los ejercicios fiscalizados se suscribieron 5 contratos, de los cuales 2 corresponden a 1999, 1 a 2000 y 2 a 2001, por un importe global de 2 millones de euros.

Se han fiscalizado 4 contratos por importe de 1,5 millones de euros que suponen el 70 % del total de la contratación y el 73 % de su importe.

Del examen de los contratos se desprende lo siguiente:

En el contrato de servicios de gestión de archivos no constan la existencia de petición de ofertas a posibles empresas adjudicatarias, los medios de publicidad empleados así como las condiciones a la que habrían de ajustarse los posibles adjudicatarios, el acuerdo de adjudicación del contrato así como la justificación de la elección de la empresa contratada. No se acredita la formalización del contrato firmado por las partes.

En el contrato cuyo objeto es un asesoramiento jurídico, se produce la adjudicación sin aplicar los principios de publicidad y concurrencia, consistiendo su formalización en la mera aceptación por la Fundación de las condiciones presentadas por el adjudicatario. No se acredita la totalidad de los pagos efectuados en cumplimiento del mismo.

En un contrato de asistencia técnica cuyo objeto es la gestión de un programa de ayudas y becas por importe de 81 millones de pesetas (486,8 miles de euros), se produce, por razones de urgencia, la adjudicación en el mismo acto de la aprobación del contrato y ello sin aplicar los principios antes citados y sin acreditar la imposibilidad de su cumplimiento; este contrato se proroga en el ejercicio 2000, suscribiéndose en el año 2001 uno nuevo por importe de 979.649 euros, con los mismos defectos de tramitación antes señalados.

Con carácter general en los contratos se establece la posibilidad de existencia de prórrogas indefinidas, lo cual representa menoscabo en la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia.

#### VI.1.3 Fundación Escuela de Organización Industrial

Durante el ejercicio 1999, la Fundación Escuela de Organización Industrial (EOI) ha celebrado 2 contratos por importe de 996.332 euros, que han sido fiscalizados. En el ejercicio 2000 ha celebrado 13 contratos por 490.522 euros, de los que se han analizado 2 por 270.175 euros y durante el ejercicio 2001 la entidad ha celebrado un total de 22 contratos por importe 3 millones de euros, habiéndose fiscalizado 4 por 2 millones.

Del examen de los expedientes fiscalizados se desprenden los siguientes resultados:

En relación con los contratos de ejecución de obras menores de la sede EOI en Madrid no se han aportado los pliegos de condiciones ni las peticiones de publi-

Además, en el celebrado en el ejercicio 2000, no consta documentalmente el informe en el que se incluyen los criterios de valoración y la selección del adjudicatario. Por otra parte, las obras realizadas durante el ejercicio 1999 se ejecutan en un plazo superior al previsto contractualmente que se fijaba en 75 días a partir de la firma el 1 de julio, siendo la última certificación de obra de fecha 5 de noviembre y por un importe también superior al inicialmente contratado, sin que consten las razones que lo han motivado.

No se han remitido, a pesar de haberse realizado el requerimiento correspondiente, las peticiones de ofertas para la ejecución de las obras en la sede de Andalucía (Sevilla). Asimismo, la empresa adjudicataria incumple el plazo de ejecución estipulado en el contrato de 28 de febrero de 2002 y cuya última certificación de obra es de 12 de septiembre de 2002 sin que la Fundación haya exigido indemnización alguna por incumplimiento, al amparo de la cláusula cuarta del contrato.

En el contrato de gestión de la publicidad institucional de EOI celebrado durante el ejercicio 1999, la Fundación no ha enviado al Tribunal de Cuentas a pesar de haberse requerido expresamente las invitaciones dirigidas a los distintos licitadores, en las que se incluyen los criterios de selección, ni las ofertas recibidas, aportando únicamente el acta de la Mesa de Contratación, donde se relacionan las empresas que respondieron a dichas invitaciones y sus ofertas. Tampoco se ha remitido el informe de valoración emitido por el Comité de Dirección, al que se alude en el apartado cuarto del acta de la Mesa. La Fundación, a pesar de haberse solicitado la justificación de los pagos efectuados mediante las correspondientes facturas, remitió un informe analítico que abarca los ejercicios 2000 a 2002, sin que se pueda obtener la cifra facturada, ya que el adjudicatario, lo es a su vez, del contrato formalizado en el ejercicio 2001.

Por otra parte, en el expediente relativo al VI Congreso REDEPYME no constan las peticiones de ofertas a pesar de haberse requerido y en el pliego de condiciones técnicas y económicas no se prevén, a diferencia de lo señalado en alegaciones, los criterios de valoración para su adjudicación. Asimismo, en el contrato se incluye una cláusula, según la cual el importe definitivo del servicio viene condicionado por las modificaciones previamente pactadas por las partes. De acuerdo con esta cláusula, se formaliza un anexo, tres meses después de haber finalizado la ejecución del contrato, y por un importe que representa un incremento del 41 % del gasto inicialmente previsto.

Asimismo en el contrato celebrado en el año 2000 de gestión de la publicidad institucional de EOI, no se han remitido las ofertas presentadas por las empresas invitadas a la licitación, sin que se pueda comprobar si la empresa adjudicataria es la más idónea para la prestación del servicio.

Para la organización del V Congreso REDEPYME, la Fundación ha contratado directamente con la empresa adjudicataria, sin observar los principios de publi-

dad y concurrencia de ofertas, sin que se haya acreditado la imposibilidad de su aplicación.

En el expediente de rediseño y desarrollo del sitio web de EOI, no se acreditan los criterios de adjudicación ni el contrato firmado por las partes, a pesar del requerimiento efectuado a tal efecto a la Fundación.

#### VI.1.4 Fundación Empresa Pública

La Fundación Empresa Pública, actualmente denominada Fundación Sepi, cuya modificación fue inscrita en el Registro de Fundaciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes el 7 de octubre de 2002, no cuenta con normas internas reguladoras de su actividad contractual. De acuerdo con las relaciones remitidas, la Fundación ha celebrado 29 contratos correspondientes a 1999, 24 a 2000, y 59 a 2001, por un importe de 434.079 euros, 2,3 millones de euros y 297.915 euros, respectivamente. Se han seleccionado para su examen 6 contratos por un importe de 2,1 millones de euros, de los cuales uno es de obras, 2 de asistencia técnica y consultoría, 2 de servicios y uno que tiene por objeto la adquisición de la sede de la Fundación.

Del examen de los contratos seleccionados se desprende, con carácter general, la no aplicación del principio de publicidad, así como la existencia de limitaciones en la concurrencia al producirse prórrogas sucesivas en los contratos, sin establecerse en ellos restricciones y sin que se acredite la imposibilidad, en base a su objeto, de promoverla (contrato de existencia de limitaciones en la concurrencia al producirse prórrogas sucesivas en los contratos, sin establecerse en ellos restricciones y sin que se acredite la imposibilidad, en base a su objeto, de promoverla (contrato de información bursátil, y contrato para la realización de encuestas sobre estrategias empresariales). Por otra parte, en el único supuesto en el que consta que se han solicitado tres ofertas, como es el contrato de obras, el criterio seguido para su selección es el de la colaboración previa con la Fundación, como así consta en el expediente, con la incidencia que ello tiene sobre la aplicación de dicho principio. En este contrato tampoco consta documentalmente la recepción del objeto del contrato.

En los dos contratos de asistencia técnica y consultoría examinados cuyo objeto se centra en sendos proyectos de investigación, no se acredita la imposibilidad de aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, dado el contenido y las escuetas memorias presentadas por los adjudicatarios.

#### VI.1.5 Fundación de los Ferrocarriles Españoles

La Fundación Ferrocarriles Españoles durante el ejercicio 1999 ha celebrado 29 contratos por 677.912 euros. Se han fiscalizado 3 expedientes por un importe de 342.576 euros.

En el ejercicio 2000 ha celebrado 28 contratos por 739.984 euros. Se han fiscalizado 3 expedientes por un importe de 204.344 euros.

En el ejercicio 2001 ha celebrado 53 contratos por 1 millón de euros. Se han fiscalizado 3 expedientes por un importe de 234.394 euros.

Esta Fundación aplica desde el 1 de septiembre de 1995 una normativa interna de control del gasto en servicios del exterior donde se especifica el órgano competente según la cuantía, la obligación de pedir 3 ofertas para contratos de más de 1.803 euros así como la de formalizar el correspondiente contrato en aquellas operaciones que superen 6.010 euros. Además esta normativa prevé la existencia de un documento llamado RCP (reserva de consignación presupuestaria) de características similares a los documentos de ejecución del gasto en la Administración del Estado.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

Con carácter general, los RCP son de fecha posterior a la formalización del contrato y carecen de la fecha en que se produce la correspondiente autorización por el Director Gerente.

En los expedientes G/488 y G/495 la entidad acude a la adjudicación directa, sin que exista ningún tipo de publicidad ni concurrencia y sin que quede suficientemente justificada la utilización de dicho procedimiento.

El contrato formalizado por las partes, en el expediente G/486, carece de fecha.

#### VI.1.6 Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP) surge de la fusión de la Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (FIAP) y la Fundación Instituto Iberoamericano de Administración Pública. Con fecha de 28 y 29 de junio de 2000, respectivamente, los Patronatos de ambas Fundaciones acordaron de mutuo acuerdo su fusión, extinguiéndose la primera de ellas y absorbiéndose su patrimonio y actividades por la Fundación Instituto Iberoamericano de Administración Pública. El 31 de julio de 2000 el Patronato realiza las modificaciones estatutarias necesarias incluida su denominación pasando a denominarse Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

La Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas ha celebrado, durante el ejercicio 1999, 57 contratos por importe 303.951 euros y la Fundación Instituto Iberoamericano de Administración Pública, 144 contratos por 863.221 euros. Se han fiscalizado 5 contratos por un importe de 484.462 euros.

Durante el ejercicio 2000 la Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas ha celebrado 17 contratos por importe de 78.712 euros y la Fundación Instituto Iberoamericano de Administración Pública, 29 contratos por 297.898 euros. La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas ha celebrado 229 contratos por 724.086 euros. Se han fiscalizado 4 contratos por 198.193 euros.

Durante el ejercicio 2001 la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas ha celebrado 503 contratos por 2,1 millones de euros. Se han fiscalizado 4 contratos por 961.076 euros.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

En el contrato de arrendamiento de servicios profesionales relativos al proyecto de reforma de la biblioteca e instalación de un aula virtual del Instituto Cervantes en la Universidad de Sofía (Bulgaria), la Fundación no aplica el principio de publicidad, limitándose a solicitar, a través de la Embajada de España en aquel país, dos presupuestos elaborados por dos empresas diferentes. La FIAPP presenta los respectivos proyectos ante la Agencia Española de Cooperación Internacional y, en el marco de dichos proyectos, se financia el subproyecto de reforma objeto del contrato. La adjudicación se efectúa después de una reunión celebrada entre representantes de la Fundación y del Instituto Cervantes, recayendo en la empresa que ofrecía más garantías en la ejecución del proyecto.

En una segunda fase del proyecto se procede a la rehabilitación y equipamiento del Centro Español de la Universidad de Sofía, por 108.182 euros ejecutándose por la misma empresa.

En el marco del Proyecto «Apoyo al Programa de Pacificación entre Ecuador y Perú», la Fundación solicita ofertas a cuatro empresas, seleccionando dos de ellas, si bien no consta ningún acuerdo adoptado por el órgano de contratación que justifique y motive su selección. Igual ocurre en el contrato de suministros consistente en la adquisición de equipos informáticos por importe de 12.020 euros.

En el contrato celebrado con una agencia de viajes por importe de 109.124 euros, no constan documentalmente las ofertas recibidas así como los criterios de selección. Esto se debe a que la Fundación selecciona, con carácter general, las agencias de viajes, previa consulta telefónica, no quedando acreditado el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia. Igual ocurre, en el contrato de prestación de servicios de agencia de viajes, por 793.335 euros, en el que la Fundación acude, conjuntamente, a un sistema verbal de petición de ofertas a distintas agencias que vanian prestando el servicio y a la inserción de un anuncio en un diario económico. De acuerdo con la FIAPP, algunas agencias no aceptaron realizar la prestación del servicio de establecimiento de una delegación en la Fundación, aunque se ha constatado que en el importe facturado por dicha prestación aparecen como proveedores de la Fundación. En este mismo expediente, la entidad adjudicataria no realiza, a través del correspondiente servicio, la emisión de la documentación relativa a los servicios prestados, emitiéndose en otra delegación.

En el contrato de asesoramiento jurídico por importe de 40.428 euros se selecciona una oferta de las tres que se presentan, si bien no consta en el propio expediente ningún documento que justifique y motive su elección.

En el contrato de servicios profesionales, por importe de 67.208 euros, no ha habido publicidad ni concurrencia, debido a que el contrato se ha formalizado en el seno del Acuerdo Marco celebrado entre España y la Unión Europea de fecha 28 de julio de 1999.

En dos expedientes fiscalizados (Apoyo al Programa de Pacificación entre Ecuador y Perú, y suministro de equipos informáticos), no se procede a la formalización de los contratos con las empresas adjudicatarias, dando por suficiente la emisión de las facturas correspondientes por parte de éstas. Sin embargo, y en aras del principio de seguridad jurídica, los contratos celebrados por la FIAP han de formalizarse con el objeto de que consten las condiciones y características de la relación contractual así como las prestaciones a las que se encuentran sujetas ambas partes.

#### VI.1.7 Fundación Laboral de Minusválidos Santa Bárbara

La Fundación Laboral Minusválidos Santa Bárbara no dispone de normas internas que regulen su contratación. Existe a tal efecto una Comisión formada por miembros del Patronato y de las Direcciones de los Centros Especiales de Empleo que analizan las ofertas y adjudican los contratos con arreglo a criterios tales como el precio, la calidad, los plazos de entrega y las formas de pago.

De las relaciones de contratos certificadas correspondientes a los ejercicios 1999, 2000 y 2001 se desprende el escaso volumen de la contratación efectuada, 12 expedientes, (5 en 1999, 3 en 2000 y 4 en 2001), aunque su relevancia económica es relativamente importante (744.110 euros en 1999, 608.849 euros en 2000, y 1,2 millones de euros en 2001). De todos ellos se han seleccionado 4 para su examen por un importe global de 727.224 euros, desprendiéndose lo siguiente:

No constan los criterios adoptados para la petición de ofertas, la selección de los adjudicatarios así como la propia adjudicación de los contratos en 4 expedientes. No consta la formalización por escrito de estos mismos expedientes.

Con carácter general, la recepción del objeto del contrato se realiza mediante firma ilegible y no identificada plasmada en el albarán que acompaña la factura de entrega.

De todo lo anteriormente expresado se desprende la necesidad de que se promueva por la Fundación la aplicación de los principios de concurrencia y publicidad dado que no se ha acreditado la incompatibilidad de su aplicación con la naturaleza de las operaciones realizadas mediante la elaboración de unas normas de funcio-

namiento interno en las que dichos principios encuentren desarrollo y aplicación práctica.

#### VI.1.8 Fundación Portuaria

Durante el ejercicio 1999, la Fundación Portuaria ha celebrado 10 contratos por importe de 2 millones de euros, de los que se han fiscalizado 3 por un importe de 1,4 millones. En el ejercicio 2000, ha celebrado 5 contratos por 45.029 euros, de los que se ha analizado 1 por 8.296 euros y durante el ejercicio 2001 la entidad ha celebrado un contrato por importe de 236.768 euros, el cual ha sido fiscalizado.

La Fundación Portuaria dispone de un «Manual de Normas y Procedimientos», aprobado por su Comisión Ejecutiva en reunión de 24 de junio de 1999. Este Manual contiene unas normas generales sobre autorización de adquisiciones y ayudas monetarias, así como unas normas específicas relativas a inversiones, gastos generales, ayudas monetarias, gastos de viajes, disposiciones de caja, formas de pago y normas de codificación. En este manual se establecen, entre otros extremos, los criterios a seguir en la autorización de los pagos a realizar por la Fundación, según la naturaleza de las distintas operaciones que los originan.

Del examen de los expedientes analizados se desprenden los siguientes resultados:

Con carácter general, no quedan acreditados documentalmente los criterios de selección del contratista, así como el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, justificando la Fundación que la selección de los adjudicatarios se basa en su vinculación con el Sistema Portuario así como en su participación en la mayor parte de las iniciativas de desarrollo tecnológico y empresarial emprendidas en el seno del mismo. Sin embargo, la entidad no lleva a cabo una petición de ofertas que le permita conocer la situación del mercado y seleccionar la oferta más ventajosa. En concreto, en tres de los contratos analizados (contratos para la gestión y realización de los trabajos de desarrollo y ejecución del proyecto PORTPYME y contrato para la realización del Atlas del Estado) la citada vinculación se plasma a través de convenios de colaboración limitándose a formalizar los citados convenios, restringiendo con ello el principio de concurrencia. En otro de los contratos fiscalizados que tiene por objeto la realización del Informe sobre la situación y características del sistema portuario en Méjico, tampoco se justifica la no aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, sin que en este caso se haya firmado previamente un convenio de colaboración con la entidad adjudicataria.

En el contrato que tiene por objeto la realización del atlas del Estado por importe de 430.696 euros, previamente a su formalización, la Fundación y el contratista firmaron un acuerdo marco de colaboración así como unas bases para la contratación del servicio. Aunque en estas bases se enumeran unos criterios de

selección, no consta que la Fundación haya realizado ninguna selección de contratistas y, por tanto, haya hecho uso de dichos criterios, adjudicando directamente el contrato a la entidad con la que firmó el convenio de colaboración. Asimismo, y a pesar de que se redactan unas bases en la que se delimita el proyecto para la realización del atlas y su distribución por fases, el propio contrato prevé la posible ampliación de la fase II así como el importe a pagar por cada mes adicional, cifrándose cada uno en 43.844 euros. Esta circunstancia se produce finalmente, ampliándose el plazo por un año más y el presupuesto de esa segunda fase por un importe de 236.768 euros, lo que representa un 55 % del presupuesto inicial. Esta ampliación se justifica por la necesidad de incorporar al atlas contenidos no contemplados anteriormente o modificar los ya elaborados, debido, entre otros extremos, a que en determinados periodos la dedicación del equipo asignado al proyecto quedase parcialmente reducida, así como por no haberse cerrado totalmente la definición del alcance de los trabajos de la fase II. Aunque en el desarrollo de los trabajos se ha podido presentar alguna dificultad técnica imposible de prever, el alcance de la ampliación pone de manifiesto un deficiente planteamiento del proyecto por parte de la Fundación, que origina una modificación de su contenido, una desviación en el calendario de ejecución y un incremento del presupuesto.

Asimismo, la empresa adjudicataria presentó una oferta previa a la adjudicación de 22 de abril de 1999 y que se incorpora posteriormente como anexo II al contrato formalizado con la Fundación. En esta oferta se incluyen unas garantías a favor del contratista, referentes, entre otros extremos, al pago del precio, suspensión y resolución del contrato que no se prevén de igual manera para la Fundación, lo que origina una desigualdad entre las partes.

Con carácter general, no queda acreditado el cumplimiento y recepción del objeto de los contratos, y ello a pesar de la argumentación de la entidad que se trata de una práctica que no está prevista en su Manual de Normas y Procedimientos.

#### VI.1.9 Fundación Residencia de Estudiantes

La Fundación Residencia de Estudiantes durante el ejercicio 1999 ha celebrado 27 contratos por un importe de 846.081 euros. Se ha fiscalizado 1 expediente por un importe de 140.283 euros.

En el ejercicio 2000 ha celebrado 52 contratos por 1,4 millones de euros de los que se han fiscalizado 2 expedientes por un importe de 214.786 euros.

En el ejercicio 2001 ha celebrado 168 contratos por 16,8 millones de euros. Se han fiscalizado 5 expedientes por un importe de 6,7 millones.

La fiscalización ha estado sujeta a limitaciones, al no remitir la Fundación, a pesar de haber sido requerida

para ello, determinada documentación complementaria relativa a los expedientes examinados.

La Fundación no acredita documentalmente si se ha aplicado algún tipo de publicidad en los contratos fiscalizados. Según sus reglas internas, en materia de contratación, esta se exigirá siempre que la naturaleza o la cuantía de los bienes o servicios a adquirir del contrato así lo requieran. Estas reglas no precisan de qué cuantía o naturaleza se trata, con lo que se restringe la aplicación de este principio.

Para promocionar la concurrencia la Fundación suele acudir a un sistema de petición de ofertas, al menos tres, salvo los contratos de cuantía mínima, salvo que la naturaleza del bien o del servicio haga inviable su aplicación o cuando concurren causas de urgencia o fuerza mayor. Estas reglas internas sin embargo, no exigen, que estos extremos, la naturaleza del bien o servicio, la urgencia o fuerza mayor queden plenamente justificados en el expediente.

Como criterios empleados para la selección del adjudicatario se suele elegir a la empresa que ofrece la mejor experiencia, precio y condiciones para la ejecución del objeto del contrato.

En el expediente A81638108 no constan documentalmente las ofertas presentadas y no se han remitido los contratos formalizados en los expedientes B80839095, A81280117 y A81638108, a pesar de que sus reglas internas exigen la formalización de la operación mediante contrato al superar su importe los 10 millones de ptas. (60 miles de euros).

En los contratos fiscalizados no se ha acreditado el cumplimiento de los plazos estipulados para su ejecución.

#### VI.1.10 Fundación del Teatro Lírico

En el ejercicio 1999 la Fundación del Teatro Lírico ha celebrado 132 contratos por un importe de 12,5 millones de euros. Se han fiscalizado 4 expedientes por un importe de 2,6 millones.

Durante el ejercicio 2000 ha celebrado 94 contratos por un importe de 14,3 millones de euros de los que han fiscalizado 3 expedientes por un importe de 2,7 millones.

En el ejercicio 2001 ha celebrado 96 contratos por un importe de 15,1 millones de euros. Se han fiscalizado 3 expedientes por un importe de 2,7 millones.

Del examen de los expedientes fiscalizados se desprenden los siguientes resultados:

Los contratos de alquiler de producción Staatsoper Berlin 2001 y Staatsoper Berlin 2002, no se formalizan en castellano, adjuntándose una copia del mismo, en español, sin contener la firma de las partes.

No se ha acreditado la identidad de la persona que suscribe el contrato con el adjudicatario en un contrato de alojamiento y viajes, correspondiente al ejercicio 2001.

En tres expedientes, de servicio de limpieza, mantenimiento y de acomodador y guardarropa, respectivamente, correspondientes al ejercicio 1999, pero formalizados con anterioridad a ese periodo, la Fundación procede a la revisión sistemática de los importes contratados con el adjudicatario, sin solicitar nuevas ofertas para conocer la situación del mercado.

#### VI.1.11 Fundaciones constituidas por el Instituto de Salud Carlos III

Las Fundaciones constituidas por el Instituto de Salud Carlos III objeto del presente Informe son: la Fundación Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares Carlos III (en adelante Fundación CNIC) que se constituyó mediante escritura pública otorgada el 25 de febrero de 1999; la Fundación para la Cooperación y Salud Internacional Carlos III constituida mediante escritura pública otorgada el 8 de marzo de 2000; y la Fundación Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III (en adelante Fundación CNIO) que se constituyó mediante escritura pública otorgada el 9 de marzo de 1998. Las tres fueron constituidas como Fundaciones de interés general y de ámbito y competencia estatal.

En lo referente a su régimen de contratación, los Estatutos de cada una de ellas establecen que se regirán por las normas de Derecho Privado, a pesar de lo cual y como acaba de señalarse, la observancia y aplicación de los criterios de publicidad, concurrencia y objetividad resulta ineludible en la contratación de estas Fundaciones, a juicio de este Tribunal de Cuentas, en garantía del cumplimiento de los principios de eficiencia y economía exigibles de toda la gestión del gasto público, de acuerdo con los artículos 31.2 de la Constitución y 9.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

A continuación, se exponen de forma agregada y conjunta, los resultados del análisis de la actividad contractual llevada a cabo durante los tres ejercicios fiscalizados, por las tres Fundaciones objeto de este Informe constituidas por el Instituto de Salud Carlos III.

#### VI.1.11.1 Fundación Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares Carlos III

En el ejercicio de su función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha requerido a la Fundación CNIC la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados en el ejercicio 1999, así como copia compulsada de los correspondientes expedientes de contratación hasta su terminación. En respuesta a este escrito se ha recibido certificación de la Secretaria del Patronato de la Fundación, fechada el 5 de octubre de 2000, en la que se marcaba que durante el ejercicio 1999, por la Fundación CNIC «no se ha suscrito ningún contrato ni se ha abierto expediente de contra-

tación algunos», añadiendo que los únicos gastos producidos han sido reembolsos de gastos de representación a patronos por importe de 1.360 euros y pagos de notaría por la escritura de constitución de la Fundación por importe de 658 euros. Posteriormente, el Presidente de la Fundación suscribió otro escrito añadiendo que la única persona que ha prestado servicios a la Fundación ha sido la Secretaria de su Patronato, que ostenta la condición de funcionaria del Instituto de Salud Carlos III y que no ha recibido ningún tipo de salario por sus servicios en la Fundación. Además, indica la existencia de una cuenta corriente abierta en enero de 1999 y de dos operaciones financieras de inversión de fondos realizadas también durante este ejercicio 1999.

Respecto de la contratación celebrada o en vigor durante el ejercicio 2000, la Fundación envió por propia iniciativa una primera relación certificada suscrita por la Secretaria de la Fundación en la que se hacían constar únicamente dos contratos, cuya celebración había tenido lugar en dicho periodo y se añadía expresamente que, durante el ejercicio 2000, la Fundación CNIC no había formalizado ningún Convenio de colaboración ni acuerdo con ninguna otra entidad. Posteriormente, el Tribunal de Cuentas requirió de la Fundación CNIC la remisión de una nueva relación certificada de todos los contratos celebrados o que hayan estado vigentes en 2000 con independencia de su cuantía y de si generaron para la Fundación gastos o ingresos, así como copia compulsada de los expedientes de contratación tramitados hasta su terminación. En respuesta a dicha solicitud, tuvo entrada en el Tribunal de Cuentas una nueva relación certificada de los contratos celebrados en 2000, suscrita por el Presidente del Patronato de la Fundación, en la que figuran 8 nuevos contratos de diversa índole, además de documentación complementaria sobre los otros dos contratos anteriormente ya certificados.

En los mismos términos, el Tribunal de Cuentas ha requerido de la Fundación CNIC la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados o que hayan estado vigentes en el año 2001 y copia de los expedientes de contratación tramitados. En respuesta a dicha solicitud ha tenido entrada en el Tribunal de Cuentas una relación certificada de los contratos celebrados o vigentes en el ejercicio 2001, comprensiva de 24 expedientes, que incluyen 21 contratos formalizados en el año 2001 y 3 contratos celebrados en el 2000 que seguían teniendo vigencia en el ejercicio 2001. También se ha recibido una relación certificada y documentación sobre las personas que han prestado servicios a la Fundación y los correspondientes contratos laborales.

El cuadro siguiente resume la información suministrada sobre los contratos celebrados en los ejercicios 2000 y 2001:

## CONTRATACIÓN CELEBRADA EN LOS EJERCICIOS 2000 Y 2001

NATURALEZA DEL CONTRATO/ PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	OBRAS	SERVICIOS	OTROS	TOTAL
Concurso	1	1	-	2
Contratación directa con promoción de ofertas pero sin publicidad	-	4	-	4
Contratación directa sin promoción de ofertas y sin publicidad	1	22	2	25
TOTALES	2	27	2	31

Las principales incidencias que se han puesto de manifiesto en el análisis de la contratación de la Fundación CNIC han sido las siguientes:

1. De los 31 expedientes, 25 se han adjudicado mediante contratación directa sin publicidad ni concurrencia y sin que se acredite la utilización de criterios que garanticen la objetividad. Como ya se ha indicado en este Informe, a juicio del Tribunal de Cuentas la observancia y aplicación de los principios de publicidad, concurrencia y objetividad resulta ineludible en la contratación de la Fundación CNIC, al tiempo que ya se recoge así expresamente en el artículo 46.5 de la nueva Ley de Fundaciones actualmente vigente. En este grupo de expedientes destacan algunos que, por su importe y su objeto, permitirían haber obtenido mejoras en las condiciones del servicio y en el precio si se hubiera buscado la concurrencia de ofertas.

Son 5 los contratos más importantes celebrados por la Fundación en este ejercicio, relacionados todos ellos con las obras de la nueva sede del Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares (CNIC) y que sí han sido objeto de procedimientos de adjudicación con promoción de la concurrencia y, en algún caso, con publicidad. Así, en la adjudicación del contrato de asistencia técnica para la gestión integral del proyecto y construcción de la sede del CNIC, celebrado el 14 de abril de 2000 y que extiende su vigencia al ejercicio 2001, han concurrido ofertas de cuatro empresas. El contrato para la redacción del proyecto y dirección de obra del propio CNIC se ha adjudicado mediante convocatoria de «concurso restringido» que ha sido objeto de publicidad mediante anuncios en diversos medios de prensa. En el pliego de prescripciones técnicas se definen hasta 10 criterios de adjudicación con una puntuación máxima para cada uno de ellos, pero no se establece un baremo objetivo de puntuación y en el procedimiento de adjudicación se ha realizado una puntuación económica siguiendo criterios que no se habían previsto de forma anticipada en los pliegos<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> No puede ser aceptada la alegación de la Fundación según la cual «la valoración económica de las puntuaciones económicas no puede ser descrita a priori en los Pliegos porque lo que se pretende es tener poder negociador con los contratistas para obtener ventajas económicas». Esta forma de actuación supone introducir una excesiva discrecionalidad en la calificación de las ofertas. A juicio de este Tribunal, las puntuaciones máximas que se establecen previamente por cada criterio de adjudicación deben estar basadas, con objeto de que todos los posibles adjudicatarios concurren en igualdad de condiciones.

2. Durante el desarrollo del contrato de asistencia técnica para la gestión integral del proyecto y construcción de la sede del CNIC ya citado, la empresa que resultó adjudicataria ha procedido a seleccionar primero y a adjudicar después, actuando en nombre de la Fundación CNIC, contratos con otras empresas encargadas de realizar trabajos concretos para el desarrollo del proyecto de la obra principal, sin estar en ningún caso capacitada ni legitimada contractual o estatutariamente para ello, pues únicamente pueden celebrar contratos los órganos de gestión y gobierno de la propia Fundación CNIC.

Sin embargo, en contratos celebrados con posterioridad, la empresa consultora ha pasado a limitarse a analizar las ofertas presentadas y a recomendar a la Fundación CNIC la adjudicación a la que considera más conveniente, siendo los órganos competentes según lo dispuesto en los Estatutos de la Fundación, los encargados de suscribir el correspondiente contrato.

3. En la gran mayoría de los contratos celebrados durante el período fiscalizado por la Fundación CNIC no se ha exigido la constitución de garantías, ni se ha detallado un régimen sancionador o establecido previsiones precisas para el caso de incumplimiento de sus obligaciones contractuales por el adjudicatario. Tampoco se han incluido cláusulas por las que se exceptúe expresamente la posibilidad de subcontratación y/o cesación de los contratos. En algunos casos se ha previsto la aplicación de cláusulas de revisión de precios en función del IPC, como en el contrato de asistencia técnica para la gestión integral del proyecto y construcción de la sede del CNIC, en el que se ha remitido una factura de diciembre de 2001 que revisa el importe de las facturas emitidas durante todo el año 2001 en función del IPC.

## VI.1.11.2 Fundación para la Cooperación y Salud Internacional Carlos III

En el ejercicio de su función fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas ha requerido a la Fundación para la Cooperación y Salud Internacional la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados en el ejercicio 2000, primero en el que ha tenido actividad, así como copia compulsada de los correspondientes expedientes de contratación hasta su terminación. En respuesta a este escrito se ha recibido una relación

certificada comprensiva de «todos los contratos celebrados por la Fundación para la Cooperación y Salud Internacional Carlos III durante el ejercicio 2000», en la que se han incluido 16 contratos y 2 «prestaciones de servicios a la Fundación que han sido abonados previa presentación de la correspondiente factura», concretadas en los servicios de un notario y de una empresa de asesoría laboral y contable.

De los 16 contratos comprendidos en la relación certificada, 15 son contratos de tipo laboral, mientras que en el contrato restante, firmado el 1 de marzo de 2000, se concierta el servicio de asesoría jurídica a la Fundación con una empresa dedicada a esa actividad. El contrato se adjudica de manera directa, sin publicidad ni concurrencia, no estando incluidas en su objeto las actuaciones de especial índole, para las que se aclara que se establecerá su propio precio, al tiempo que la duración del contrato se señala como indefinida.

De igual modo que para el ejercicio 2000, el Tribunal de Cuentas ha requerido de esta Fundación la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados o que hayan estado vigentes en el ejercicio 2001, así como copia de los expedientes de contratación que hayan sido tramitados en ese ejercicio, incluyendo la misma documentación requerida para el ejercicio 2000. La relación certificada comprensiva de estos contratos incluye 18 expedientes, 9 celebrados en el ejercicio 2000 y otros 9 en el 2001. Únicamente se ha recibido documentación referente a un procedimiento de contratación en el que consta la utilización de publicidad y en el que se ha promovido la concurrencia de ofertas: la contratación de la organización y gestión de dos Reuniones Internacionales, celebradas con motivo de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre del año 2002.

Igualmente se ha recibido copia de 5 expedientes de contratación y de 5 convenios celebrados por la Fundación durante el año 2001. Estos 5 convenios han sido: tres convenios de colaboración con la Asociación Civil Bolhispania (para organizar y desarrollar el Curso de Formación para Administradores de Hospitales, fechado el 1 de marzo de 2001, el de Gestión de Servicios Sanitarios el 1 de junio de 2001 y el de Gestión y

Administración de Servicios de Enfermería el 1 de noviembre de 2001), el Convenio de colaboración entre el Instituto de Salud Carlos III y la Fundación para la Cooperación y Salud Internacional Carlos III, celebrado el 16 de noviembre de 2001, por el cual el Instituto cede a la Fundación una serie de instalaciones y medios personales que facilitarán a esta última la consecución de sus fines, de forma similar a como tuvo lugar con las otras Fundaciones constituidas por el Instituto de Salud Carlos III, y el Convenio de colaboración con la Fundación para la Investigación, Docencia, Formación y Competencia Profesional de los médicos colegiados de España (OMC), celebrado el 2 de abril de 2001.

## VI.1.11.3 Fundación Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III

Este Informe de Fiscalización se refiere únicamente a la contratación de la Fundación CNIO en el ejercicio 2001, puesto que las cuentas y la contratación de esta Fundación referidas a los ejercicios 1998, 1999 y 2000 ya han sido objeto de un Informe de Fiscalización Especial de este Tribunal, aprobado por el Pleno el 21 de marzo de 2002. Por ello, el Tribunal de Cuentas ha requerido la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados o que hayan estado vigentes únicamente durante el ejercicio 2001 y copia compulsada de los expedientes de contratación tramitados. En la relación certificada facilitada se relacionan 78 contratos vigentes durante el año 2001, de diversa índole e importancia económica, acompañada de copias de la documentación de estos expedientes.

De los 78 contratos incluidos por la Fundación CNIO en la relación certificada, por un importe total de 25.507,9 miles de euros de gasto y 2.127,2 miles de ingreso, 5 son contratos de suministros, 9 de servicios, 34 de obras y 30 aparecen clasificados en la categoría de «otros». Igualmente cabe destacar que de los 78 contratos vigentes en el año 2001, 2 fueron celebrados en el ejercicio 1998, 7 lo fueron en el 1999, 27 en el 2000 y 42 en el propio 2001. El cuadro siguiente resume la información suministrada sobre los contratos celebrados en el ejercicio 2001:

## CONTRATACIÓN CELEBRADA EN EL EJERCICIO 2001

NATURALEZA DEL CONTRATO/ PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	OBRAS	SERVICIOS	SUMINISTROS	OTROS	TOTAL
Contratación directa con promoción de ofertas pero sin publicidad	2	2	-	3	7
Contratación directa sin promoción de ofertas y sin publicidad	-	7	5	5	17
TOTALES	2	9	5	8	24

Para obtener una visión más exacta de las cifras de contratación de la Fundación CNIO, deben tenerse en cuenta los contratos celebrados en los años anteriores, pues en estos ejercicios fue cuando se celebraron los principales contratos de obras de la Fundación. Anali-

zando los contratos que han tenido vigencia durante el 2001, debe señalarse que 40 de los contratos celebrados se han llevado a cabo mediante adjudicación directa con promoción de concurrencia y un importe global de 25.397,4 miles de euros, siendo 34 de ellos

contratos de obras, 2 de servicios y 4 que se incluyen en la categoría residual de «otros», mientras que otros 19 contratos se han celebrado mediante adjudicación directa sin promoción de concurrencia por un importe total de 99,7 miles, de los cuales 7 corresponden a contratos de servicios, 5 a contratos de suministros, 1 a un contrato de cesión gratuita y 6 a la categoría de «otros».

Las principales incidencias que se han puesto de manifiesto en el análisis de estos contratos han sido las siguientes:

1. Los contratos de obras, que representan el importe de gasto más significativo, se han adjudicado mediante procedimiento directo, con promoción de ofertas para facilitar la concurrencia y mejorar las condiciones finales del contrato. La forma de promover la concurrencia que ha utilizado la Fundación CNIO ha sido, normalmente, la petición de ofertas a distintas empresas en lugar de la publicación de anuncios en prensa u otra forma de dar publicidad a la contratación. Los contratos de servicios se han adjudicado, normalmente, mediante la utilización de procedimientos directos sin promoción de ofertas. Incluso la contratación de servicios en mercados con mucha competencia en los que la concurrencia permitiría claramente mejorar las condiciones y los precios finales del contrato.

2. La documentación recibida en este Tribunal y que la Fundación CNIO incluye en los expedientes de contratación que tramita ha resultado incompleta, de forma que en muchas ocasiones no se ha recibido la documentación producida en el proceso de adjudicación<sup>44</sup>.

#### VI.1.12 Fundaciones estatales bajo Protectorado del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Se exponen a continuación los resultados del análisis efectuado por el Tribunal de Cuentas sobre la contratación celebrada durante el período fiscalizado por dos Fundaciones del Sector público estatal que se encuentran bajo el Protectorado del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

##### VI.1.12.1 fundación para la prevención de riesgos laborales

La Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales se ha constituido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición adicional quinta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales,

mediante escritura pública otorgada el 27 de abril de 1999. Ha sido constituida como una Fundación de interés general y de ámbito y competencia estatal, englobándose por su naturaleza jurídica dentro de la categoría de las actuales Fundaciones del Sector público estatal.

Los Estatutos establecen el órgano de representación, administración y gobierno de la Fundación que es su Patronato, además de otros órganos de gestión con competencias en materia contractual. En cuanto a su régimen patrimonial y en lo referente a la contratación, se establece en sus propios Estatutos que la Fundación se regirá por las normas del Derecho Privado. Sin embargo, a juicio de este Tribunal de Cuentas la observancia y aplicación de criterios de publicidad, concurrencia y objetividad resulta ineludible en la contratación de esta Fundación, como garantía última del cumplimiento de los principios de eficiencia y economía predicables y exigibles en toda la gestión del gasto público, de acuerdo con el artículo 31.2 de la Constitución y 9.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Además, el artículo 46.5 de la nueva Ley de Fundaciones ya establece respecto a las fundaciones del Sector público estatal, que «su contratación se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios».

En el ejercicio de su función fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas ha requerido de esta Fundación la remisión de información acreditativa sobre los criterios de actuación o normas de procedimiento, las delegaciones de funciones o los apoderamientos efectuados por el Patronato de la Fundación, tanto en materia contractual como de ordenación de pagos y facturación. En su contestación, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha remitido documentación referente a la concesión de poderes al Director Gerente de la Fundación para el ejercicio de una amplia lista de facultades, entre las que se encuentran la de contratar y la de efectuar pagos o recibir ingresos, si bien estos pagos deben llevar la conformidad de la Comisión Delegada cuando su importe supere los 30.050 euros, todo ello de acuerdo con la escritura pública de apoderamiento otorgada el 14 de febrero de 2000. Además, en su sesión de 28 de junio de 2001, el Patronato de la Fundación ha aprobado las bases y contenidos para la realización de compras y suministros, ha aprobado un pliego de cláusulas particulares de carácter genérico o pliego tipo, aplicable a todos los contratos de cuantía superior a 30.050 euros y, por último, se ha otorgado al Director Gerente la capacidad para publicar anuncios en los diarios oficiales y para firmar los contratos adjudicados por concurso o mediante adjudicación directa según el procedimiento que se haya utilizado en cada caso.

En relación con la contratación celebrada durante el ejercicio 1999 y puesto que la Fundación fue constituida en abril del año 1999, el Tribunal requirió la remisión de una relación certificada comprensiva de la

totalidad de los contratos celebrados en dicho ejercicio y copias de los expedientes de contratación. En su respuesta, el Director Gerente informó a este Tribunal de lo siguiente: «la Fundación inició sus actividades en el año 2000, por lo que en el ejercicio 1999 no se ha realizado contratación alguna».

Mediante escrito de 24 de octubre de 2001 el Tribunal requirió la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados por esta Fundación en el

#### CONTRATACIÓN CELEBRADA EN EL EJERCICIO 2000

NATURALEZA DEL CONTRATO/ PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	SERVICIOS	SUMINISTROS	OTROS	TOTAL
Contratación directa con promoción de ofertas pero sin publicidad	2	2	3	7
Contratación directa sin promoción de ofertas y sin publicidad	2	3	3	8
TOTALES	4	5	6	15

Los aspectos más destacables que resultan del análisis de estos expedientes tramitados en el ejercicio 2000 son los siguientes:

1. Ninguno de los 15 expedientes han sido objeto de publicidad, pero en 7 expedientes de contratación se ha realizado una cierta promoción de ofertas para facilitar la concurrencia y mejorar así las condiciones, fundamentalmente económicas, del contrato. La forma de promover la concurrencia que ha utilizado esta Fundación ha sido mediante la petición de ofertas a distintas empresas, en lugar de la publicación de anuncios en prensa u otra forma de dar publicidad a la contratación.

Así, en el contrato de limpieza de las oficinas, suscrito el 10 de julio de 2000, la Fundación ha solicitado presupuestos a tres empresas y ha basado la selección final del adjudicatario en «la garantía que ofrece el ser conocido el excelente servicio prestado en otras empresas en las que el personal de la Fundación ha prestado sus servicios con anterioridad». Por su parte, el contrato de arrendamiento de local para instalación de las oficinas, ha sido adjudicado por la Fundación tras la visita a 27 locales y el estudio de información referente a otros 18 locales más. En esta misma línea, para el contrato de adquisición de una centralita telefónica se han solicitado presupuestos a tres empresas; para la adquisición de mobiliario con el objeto de amueblar la sede de la Fundación se han solicitado 3 presupuestos a otras tantas empresas del ramo; para la contratación del servicio de confección de nóminas y boletines de cotización a la Seguridad Social se han solicitado presupuestos de dos empresas; para la contratación de la instalación de cableado en la oficina para la transmisión de voz y datos se han solicitado tres presupuestos a otras tantas empresas; para la contratación de la publicidad en prensa de la convocatoria de asignación de recursos correspon-

diendo al ejercicio 2000 también se han solicitado presupuestos de tres agencias de publicidad. Como los presupuestos se han incluido entre la documentación remitida por la Fundación, se puede indicar que, con carácter general, la adjudicación ha sido realizada a favor de las propuestas que ofrecen (a priori) mejores condiciones económicas. Sin perjuicio de ello, algún contrato (de baja cuantía) se ha celebrado de manera directa sin acreditar el empleo de publicidad ni de concurrencia en la contratación, como es el caso de un contrato de seguro de robo, incendio y responsabilidad civil.

2. La Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales no ha exigido la constitución de garantías, ni ha detallado un régimen sancionador o establecido previsiones precisas para el caso de incumplimiento de sus obligaciones contractuales por los adjudicatarios. Tampoco se han incluido cláusulas por las que se exceptúe expresamente la posibilidad de subcontratación y/o cesión de los contratos, ni se ha previsto la aplicación de cláusulas de revisión de precios. En cambio, sí se ha contemplado la posibilidad de prórrogas, incluso automáticas en algunos contratos.

Posteriormente, el Tribunal de Cuentas ha requerido a esta Fundación la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados o que hayan estado vigentes en el ejercicio 2001, con independencia de su cuantía y de si generaron gastos o ingresos para la Fundación, así como copia de los expedientes de contratación tramitados hasta su terminación. En respuesta se ha recibido una relación certificada comprensiva de 29 expedientes que se relacionan y la documentación relativa a todos ellos. La relación comprende tanto los contratos formalizados en el ejercicio 2001 como aquellos que, celebrados en el año 2000, seguían teniendo vigencia en el 2001. El cuadro siguiente resume la información suministrada sobre los contratos celebrados en el ejercicio 2001:

<sup>44</sup> En el trámite de alegaciones la Fundación CNIO ha remitido a este Tribunal de Cuentas la documentación que completa los expedientes de contratación analizados.

## CONTRATACIÓN CELEBRADA EN EL EJERCICIO 2001

NATURALEZA DEL CONTRATO/ PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	SERVICIOS	SUMINISTROS	OTROS	TOTAL
Concurso	-	2	-	2
Contratación directa con promoción de ofertas pero sin publicidad	3	1	3	7
Contratación directa sin promoción de ofertas y sin publicidad	2	1	17	20
TOTALES	5	4	20	29

Los aspectos más destacables que resultan del análisis de los expedientes de contratación son los siguientes:

1. Como en el ejercicio anterior, la Fundación ha buscado en 7 casos promover la concurrencia en la contratación mediante la petición de ofertas a distintas empresas, pero no ha publicado anuncios en prensa o realizado otra forma de publicidad de la contratación. Son los contratos para el suministro de agua potable, para la contratación de la publicidad en prensa de la convocatoria de asignación de recursos correspondiente al ejercicio 2001, que se ha hecho a la misma empresa que ya había realizado este servicio en el año 2000 o para la contratación de la publicidad en prensa de la campaña del «Día de la seguridad y salud en el trabajo», que se ha adjudicado por criterios de «impacto publicitario» a la misma empresa citada, que así mismo realiza otras campañas para esta Fundación.

2. A su vez, en el ejercicio 2001 se han realizado dos únicos concursos para la adjudicación de contratos. Las principales incidencias que se han detectado en el análisis de la documentación incluida en cada uno de estos dos expedientes han sido las siguientes:

- Concurso para la contratación de la edición y difusión del documento «Realización de investigación de accidentes en las PYMES (INVAC-PYMEC)». Se trata de un concurso abierto, anunciado en el Boletín Oficial del Estado del 11 de septiembre de 2001, con un presupuesto máximo de licitación de 148,5 miles de euros. Existe un pliego de cláusulas particulares y de bases para dicho concurso (denominado S-2/2001), aprobado el 2 de julio de 2001 por el Director Gerente autorizado por el Patronato de la Fundación. El contrato se ha adjudicado al licitador que hizo la oferta más baja. Se ha aportado copia del contrato, formalizado el 28 de diciembre de 2001 por el Director Gerente de la Fundación. En este caso se ha incluido una fianza del 4 % constituida mediante seguro de crédito y caución.

- Concurso para la contratación de la edición y difusión de los folletos «Trastornos músculo-esqueléticos derivados del trabajo» y «La seguridad y la salud en la página Web de la red española». Se trata de un concurso abierto, anunciado en el Boletín Oficial del Estado del 11 de septiembre de 2001 y enviado también al Diario Oficial de la Comunidad Europea, con un presupuesto máximo de licitación de 269,5 miles de euros.

La Fundación ha aportado el pliego de cláusulas particulares y de bases para dicho concurso (S-1/2001), que también ha sido aprobado por el Director Gerente autorizado por el Patronato de la Fundación el 2 de julio de 2001. El contrato se ha adjudicado al mismo licitador que el concurso para la contratación de la edición y difusión del documento «Realización de investigación de accidentes en las PYMES (INVAC-PYMEC)», exigiéndose, en este caso, una fianza del 20 % por incurrir en baja temeraria. Se ha aportado copia del contrato formalizado el 28 de diciembre de 2001 por el Director Gerente de la Fundación y copia de la formalización de la fianza, constituida mediante seguro de crédito y caución.

#### VI.1.12.2 Fundación tripartita para la formación en el empleo.

La Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo ha sido constituida por el Instituto Nacional de Empleo (INEM), por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y por las organizaciones sindicales CCOO, UGT y CIG, mediante escritura pública otorgada el 29 de junio de 2001, como una Fundación de interés general y de ámbito y competencia estatal. La creación y constitución por el INEM de esta Fundación fue autorizada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2001, a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

En materia de contratación, aunque no se ha previsto en los Estatutos, la observancia y aplicación de los criterios de publicidad, concurrencia y objetividad resultan ineludibles para esta Fundación, como garantía última del cumplimiento de los principios de eficiencia y economía, predicables y exigibles de toda la gestión del gasto público de acuerdo con el artículo 31.2 de la Constitución y 9.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Esta exigencia se refuerza después de la entrada en vigor del artículo 46.5 de la nueva Ley de Fundaciones, Ley 50/2002, de 26 de diciembre, que ya establece respecto a las Fundaciones del Sector público estatal, entre las que se encuentra la que aquí analizamos, que «su contratación se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios». Aunque esta previsión legal aún no estaba vigente durante los ejercicios a que se refiere el presente Informe, los motivos que fundamentaron y

fundamentan su incorporación al régimen jurídico regulador de las Fundaciones del Sector público estatal ya existían durante el periodo fiscalizado. En línea con lo acabado de indicar, la reciente Resolución adoptada el 18 de febrero de 2003 por la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, insta al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a adoptar las medidas necesarias (de orden legal o estatutario) para que las contrataciones que realice la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo «se ajusten a los criterios de publicidad, concurrencia y objetividad y, en la medida de lo posible, a los procedimientos establecidos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

El Tribunal de Cuentas requirió la remisión de información acreditativa sobre los criterios de actuación o normas de procedimiento, las delegaciones de funciones o los apoderamientos efectuados por el Patronato de esta Fundación tanto en materia contractual como de ordenación de pagos y facturación. La Fundación ha remitido certificación de los acuerdos del Patronato, adoptados el 8 de noviembre de 2001, por los que, hasta que tenga lugar la aprobación de un reglamento de funcionamiento del que en este momento carece, se han delegado funciones a favor de la Comisión Permanente del Patronato y a favor de la Comisión Delegada en el ámbito de la gestión de la Fundación. La Fundación ha aportado también copia de la escritura notarial de protocolización de determinados acuerdos del Patronato delegando, dentro de los límites estatutarios, facultades concretas en favor del Director Gerente de la Fundación en materia de contratación y delegando facultades a favor de un miembro concreto de la Comisión Delegada, que recibe poderes para gestionar la habilitación de fondos cuando se trate de operaciones de cuantía unitaria no superior a 1.500 euros.

Aunque la actividad contractual de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo durante el periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001) ha resultado muy escasa, puesto que su constitución mediante escritura pública no tuvo lugar hasta el 29 de junio de 2001, el Tribunal de Cuentas ha requerido la remisión de una relación certificada comprensiva de todos los contratos celebrados en el ejercicio 2001, así como copia compulsada de los expedientes de contratación tramitados. Tras el análisis de la documentación recibida inicialmente de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, así como de la documentación complementaria posteriormente solicitada por este Tribunal pueden destacarse los siguientes aspectos:

- La Fundación Tripartita certifica únicamente la celebración de un contrato para la apertura de una cuenta corriente a nombre de la propia Fundación en una entidad de crédito, que se ha formalizado el 18 de junio de 2001.

- La Fundación ha informado de un acuerdo existente con la Fundación para la Formación Conti-

nua (FORCEM) como consecuencia del retraso que se ha producido en el proceso previsto que había de culminar con la fusión de las dos entidades. La previsión contenida en los acuerdos alcanzados entre los Agentes Sociales y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, plasmados en el III Acuerdo Tripartito de Formación Continua, era que se hubiesen fusionado la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo y la FORCEM, con la consiguiente desaparición de esta última, sin embargo, en la fecha en la que se ha elaborado este Informe, esta fusión no se ha llevado a cabo todavía. En este periodo se aplica el citado acuerdo en virtud del cual la Fundación Tripartita realiza las oportunas transferencias de fondos a la FORCEM a medida que ésta le presenta los justificantes de gastos, de manera que la FORCEM no recibe subvenciones directas del INEM, sino que recibe únicamente transferencias de la propia Fundación Tripartita.

Sin embargo, según se desprende claramente de la documentación remitida a este Tribunal, durante todo el periodo fiscalizado no ha existido Acuerdo ni Convenio alguno formalizado por escrito, que regulase la relación existente entre ambas Fundaciones. Únicamente el 11 de noviembre de 2002 ha tenido lugar la formalización de un Convenio regulador de las relaciones entre ambas Fundaciones y ese mismo día ha sido remitido dicho Convenio a este Tribunal de Cuentas, de donde se desprende inequívocamente que, a pesar de que su negociación y tramitación haya sido anterior en el tiempo, la principal y casi única causa determinante de la firma del citado Convenio ha sido la propia petición de su remisión realizada por este Tribunal de Cuentas. Con anterioridad solo ha existido un acuerdo verbal entre ambas Fundaciones sobre gastos de funcionamiento e inversión, justificación del gasto y realización de pagos.

- La copia del Convenio remitida al Tribunal de Cuentas se acompaña de un certificado suscrito por el Vicesecretario del Patronato de la Fundación Tripartita, fechado el mismo día 11 de noviembre de 2002, en el que se hace constar el acuerdo del Patronato de proceder a la firma del mencionado Convenio. La persona que ostenta el cargo de Vicesecretario del Patronato de la Fundación Tripartita y que suscribe el certificado es, a su vez, la misma persona que representa a la Fundación con la que se firma el Convenio, la FORCEM, en el acto de la firma del Convenio, en su calidad simultánea de Director General de la FORCEM, lo que revela la situación de transitoriedad e indefinición que se observa en los cargos y en el funcionamiento de ambas Fundaciones.

#### VI.1.13 Fundaciones Hospitalares

Las Fundaciones Hospital Alcorcón y Hospital Manacor fueron constituidas por el INSALUD (actual INGESA) durante la vigencia del Real Decreto-Ley 10/1996, de 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de ges-

ción del INSALUD, en virtud de la autorización contenida al efecto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 1996, en el que también se aprobaron sus respectivos Estatutos. A su vez, las Fundaciones Hospital Calahorra y Hospital Son Llätzer fueron constituidas por el INSALUD, previas las correspondientes autorizaciones del Consejo de Ministros de 7 de abril de 2000 y de 8 de junio de 2001, que aprobaron también sus Estatutos, pero ya al amparo de lo dispuesto en la Ley 15/1997, de 25 de abril, de habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud que sustituyó al Real Decreto-Ley 10/1996 como resultado de su tramitación parlamentaria, y expresamente bajo la regulación contenida en los artículos 38 a 45 del Real Decreto 29/2000, anteriormente mencionado. Estas cuatro Fundaciones se han constituido específicamente como formas de gestión de nuevos Hospitales, recibiendo de acuerdo con sus Estatutos la denominación de Fundación seguida del nombre del Hospital correspondiente, motivo por el cual en el presente Informe se las denomina expresamente Fundaciones Hospitalares.

En materia de contratación, las Fundaciones Hospitalares han ajustado su actividad contractual al Derecho civil y mercantil de acuerdo con sus respectivos Estatutos, si bien en todo caso en lo relativo a la contratación de obras, servicios y suministros, están sujetas a los principios de publicidad y concurrencia, salvo en aquellos contratos cuya cuantía sea inferior a 30.050 euros o a la que en cada momento se establezca en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 29/2000, los requisitos de publicidad y concurrencia se entienden cumplidos con la publicación de un anuncio, al menos,

en un periódico de ámbito local y en otro de ámbito estatal, así como con la concesión de un plazo mínimo de diez días para la correspondiente presentación de ofertas. Durante todo el periodo al que se refiere el presente Informe de Fiscalización (ejercicios 1999, 2000 y 2001) las cuatro Fundaciones Hospitalares objeto de análisis han dependido del hoy desaparecido INSALUD, sin perjuicio de la autonomía derivada de su naturaleza fundacional. Simultáneamente, con efectos de 1 de enero de 2002, la Comunidad Autónoma de Madrid, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y la Comunidad Autónoma de La Rioja, han asumido las funciones de protectorado y registro y se han subrogado en la posición del Estado, respectivamente, en la Fundación Hospital Alcorcón (Real Decreto 1479/2001), en las Fundaciones Hospital Manacor y Hospital Son Llätzer (Real Decreto 1478/2001) y en la Fundación Hospital Calahorra (Real Decreto 1473/2001).

A continuación se recogen los resultados del análisis llevado a cabo en la contratación celebrada por cada una de las cuatro Fundaciones Hospitalares durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001. La exposición de estos resultados se realiza de forma agregada y conjunta para cada una de las cuatro Fundaciones.

#### VI.1.13.1 Fundación Hospital Alcorcón

La fiscalización de los contratos celebrados por la Fundación Hospital Alcorcón (en adelante FHA) comprende los tres ejercicios a los que se extiende este Informe de Fiscalización, ya que su constitución y entrada en funcionamiento se remonta al año 1997. El cuadro siguiente resume la información suministrada sobre el número de contratos de esta Fundación celebrados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001:

CONTRATACIÓN CELEBRADA EN LOS EJERCICIOS 1999, 2000 Y 2001

NATURALEZA DEL CONTRATO/ PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	OBRAS	SERVICIOS	SUMINISTROS	OTROS	TOTAL
Contratación con publicidad en el BOE	1	15	17	3	34
Contratación sin publicidad	-	36	5	29	70
TOTALES	1	49	22	32	104

En el ejercicio de su función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha requerido la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados por la FHA en los tres ejercicios fiscalizados, así como copia compulsada de los expedientes de contratación tramitados hasta su terminación. A continuación, se señalan los aspectos más destacables que resultan del análisis de los expedientes remitidos por haber sido tramitados durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001:

1. La contratación de la FHA está sometida al Derecho Privado pero también sujeta de manera expresa e ineludible al cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia. Esta doble exigencia se recoge en

los Estatutos de la entidad y en el Real Decreto 29/2000, cuyo artículo 43.1 establece que «las fundaciones ajustarán su actividad contractual al derecho civil y mercantil y estarán sujetas a los principios de publicidad y concurrencia salvo en los casos no exigidos en la legislación sobre contratos de las Administraciones Públicas». Además, la observancia y aplicación de criterios de publicidad, concurrencia y objetividad resulta también ineludible en la contratación de la FHA, como garantía última del cumplimiento de los principios de eficiencia y economía predicables y exigibles de toda la gestión del gasto público, de acuerdo con el artículo 31.2 de la Constitución Española y 9.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. En el análisis efectuado de la

contratación de la FHA se ha comprobado que el cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia ha sido insuficiente durante los ejercicios fiscalizados. En concreto, en cuanto al requisito de la concurrencia, la Fundación afirma literalmente en uno de sus escritos remitidos a este Tribunal de Cuentas que «el campo de concurrencia no es aplicable pues la Fundación está sometida a un régimen mercantil», lo que no resulta procedente si se tiene en cuenta su propia normativa reguladora conforme acaba de exponerse. El requisito de la publicidad, ha sido cumplido de manera muy parcial a través del Boletín Oficial del Estado u otros diarios oficiales. En todos los casos, la publicidad se ha realizado en el Boletín Oficial del Estado y no se han respetado siempre los límites legales y estatutarios. Por otro lado, el propio Real Decreto 29/2000 al desarrollar el régimen jurídico y de contratación de este tipo de Fundaciones ha precisado en su artículo 43.2 el contenido de los principios de publicidad y concurrencia al establecer que «dichos principios se materializarán en la obligación de publicar un anuncio, al menos, en un periódico de ámbito estatal y en otro local, y en la concesión de un plazo mínimo de diez días para la presentación de ofertas, a contar desde la fecha del anuncio», obligaciones que, en sus estrictos términos y con carácter general, han sido incumplidas por la FHA, aunque, también con carácter general, la FHA ha realizado ofertas públicas de contratación en el Boletín Oficial del Estado, ha adjudicado los contratos mediante procedimientos con promoción de ofertas y ha seleccionado de forma definitiva de los adjudicatarios a través de la Mesa de Contratación.

2. Existen expedientes de contratación en los que la Mesa ha seleccionado al contratista fijando condicio-

nes distintas a las de la oferta presentada por éste (por ejemplo en la contratación del servicio de cafetería para el público) y expedientes de contratación en los que las condiciones seleccionadas por la Mesa de Contratación se han modificado después, al aprobar el contrato el órgano de contratación (en la contratación de la explotación del servicio de aparcamiento). Por lo tanto, las condiciones valoradas por la Mesa son distintas de las condiciones que definitivamente se han incorporado al contrato.

3. Ha existido falta de uniformidad en la actuación en materia contractual de la Fundación en cuanto a la exigencia de garantías a los contratistas, no se ha utilizado un criterio uniforme y tampoco han sido uniformes la cuantía ni el modo de llevar a cabo las garantías en los contratos en los que se han exigido<sup>45</sup>.

4. Tampoco ha existido un criterio general en la contratación de la Fundación sobre la exigencia a los contratistas adjudicatarios de la aportación de certificados de la Tesorería General de la Seguridad Social y de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que acrediten que se encuentran al día en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales o para con la Seguridad Social<sup>46</sup>.

#### VI.1.13.2 Fundación Hospital Manacor

La fiscalización de los contratos celebrados por la Fundación Hospital Manacor (en adelante FHM) comprende los tres ejercicios a los que se extiende este Informe de Fiscalización. El cuadro siguiente resume la información suministrada sobre el número de contratos de esta Fundación celebrados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001:

CONTRATACIÓN CELEBRADA EN LOS EJERCICIOS 1999, 2000 Y 2001

NATURALEZA DEL CONTRATO/ PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	SERVICIOS	SUMINISTROS	OTROS	TOTAL
Contratación mediante concurso con publicidad en prensa	9	9	2	20
Contratación Directa	22	-	44	66
TOTALES	31	9	46	86

En el ejercicio de su función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha requerido de la FHM la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados en los tres ejercicios fiscalizados, así como copia compulsada de los expedientes de contratación tramitados hasta su terminación. A continuación, se señalan los aspectos más destacables que resultan del análisis de los expedientes remitidos por la FHM por haber sido tramitados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001:

1. Se ha podido comprobar el cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia que resultan exigibles, tanto por sus propios Estatutos, como por la normativa que contiene su régimen jurídico regulador,

principalmente el Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud. Con carácter general en la contratación de la FHM se han realizado ofertas públicas de contratación que se han publicado mediante anuncios en prensa, para la tramitación de concursos, cuando se ha tratado de la adjudicación de contratos de cuantía

<sup>45</sup> En sus alegaciones la Fundación Hospital Alcorcón informa a este Tribunal de Cuentas de que actualmente ha sido corregida «la disparidad en los importes de las garantías exigidas», expuesta en el Informe, mediante la aplicación de un importe del 4% de forma uniforme.

<sup>46</sup> En sus alegaciones la Fundación Hospital Alcorcón informa a este Tribunal de Cuentas de que actualmente ha sido corregida «la disparidad en los importes de las garantías exigidas», expuesta en el Informe, mediante la aplicación de un importe del 4% de forma uniforme.

superior a 12.020,24 euros. En cambio, para la adjudicación de contratos de cuantía inferior se ha utilizado en ocasiones un procedimiento similar al de la contratación menor en el ámbito administrativo, buscando la concurrencia de ofertas de varias empresas para mejorar las condiciones de la contratación mientras que en otras ocasiones se han adjudicado esos contratos de manera directa a una empresa determinada. La contratación de los servicios de profesionales sanitarios siempre se ha llevado a cabo de manera directa, especificando la propia FHM en todos los casos que la contratación se ha regido por los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, aunque la forma concreta de articular la aplicación de estos principios no ha sido justificada al Tribunal en ningún caso. En cada uno de los tres ejercicios fiscalizados han sido objeto de tramitación por concurso con publicidad y con promoción de ofertas públicas de adquisición, los contratos de cuantías más altas y, en todo caso, aquellos cuya cuantía excedía de 12.020,24 euros.

2. Con carácter general, las ofertas públicas de contratación y la publicidad de los concursos celebrados por la FHM se han realizado mediante anuncios en prensa, si bien en algunas ocasiones se ha realizado solo a través de la prensa local. El Real Decreto 29/2000 ha precisado en

#### CONTRATACIÓN CELEBRADA EN LOS EJERCICIOS 2000 Y 2001

NATURALEZA DEL CONTRATO/ PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	OBRAS	SERVICIOS	SUMINISTROS	OTROS	TOTAL
Contratación mediante concurso con publicidad en prensa	3	18	46	2	69
Contratación directa sin publicidad	-	14	3	4	21
<b>TOTALES</b>	<b>3</b>	<b>32</b>	<b>49</b>	<b>6</b>	<b>90</b>

A continuación, se exponen los aspectos más destacables que resultan del análisis de la documentación remitida por la FHC incluida en los expedientes de contratación tramitados en los ejercicios 2000 y 2001:

1. Todos los contratos de obras y todos los de suministros, excepto cuatro, se han adjudicado mediante concursos, cuyos anuncios se han publicado en la prensa, aunque en ningún caso dichos anuncios han sido incorporados a los correspondientes expedientes remitidos al Tribunal de Cuentas. Las adquisiciones realizadas corresponden, en su mayoría, a la necesaria dotación inicial del Hospital, previa a su entrada en funcionamiento. De los 32 contratos de servicios, 18 se han adjudicado mediante concursos cuyos anuncios han sido publicados en medios de comunicación escritos y 14 se han adjudicado mediante contratación directa, sin realizar publicidad alguna ni promover la concurrencia, aunque respetando en todos los casos el límite fijado en los Estatutos para eximir de la necesidad de publicidad y concurrencia.

su artículo 43.2 cómo debe entenderse cumplida la exigencia de publicidad, al afirmarse que «se materializará en la obligación de publicar un anuncio, al menos, en un periódico de ámbito estatal y en otro local, y en la concesión de un plazo mínimo de diez días para la presentación de ofertas, a contar desde la fecha del anuncio». Esta obligación se ha cumplido con carácter general en la contratación de esta Fundación, puesto que todas las ofertas públicas de contratación publicadas en 2001 han respetado esta exigencia.

#### VI.1.13.3 Fundación Hospital Calahorra

Durante el periodo fiscalizado la Fundación Hospital Calahorra (en adelante FHC), ha celebrado un total de 100 contratos con el siguiente desglose por ejercicios: 55 contratos fueron celebrados en el ejercicio 2000, primero en el que esta Fundación tuvo actividad, puesto que como ha quedado señalado con anterioridad, fue constituida por el antiguo INSALUD en el propio ejercicio 2000, celebrándose los 35 contratos restantes en el ejercicio 2001. El cuadro siguiente resume la información suministrada sobre el número de contratos de esta Fundación celebrados en los ejercicios 2000 y 2001:

2. En todos los pliegos que sirven de base para la celebración de los concursos se incorporan los criterios de adjudicación con una puntuación máxima por cada apartado, aunque normalmente no está baremado cada uno de estos criterios y en numerosos expedientes de contratación el máximo de licitación no aparece reflejado en ninguno de los documentos recibidos. Es habitual que en los pliegos que sirven de base para la celebración de los concursos se recoja expresamente que el expediente en cuestión no tiene naturaleza administrativa, por lo que se regirá por las normas aplicables de Derecho Privado, y que únicamente debe cumplir los principios de publicidad y concurrencia en virtud de lo dispuesto en los Estatutos de la FHC. También es habitual que los pliegos incluyan cláusulas en cuya virtud se establece que «una vez recibidas las ofertas, el Hospital se reserva el derecho de renegociar distintas partes de las ofertas con los proveedores mejor valorados». En todos los casos de adjudicación de los contratos mediante concurso ha intervenido la Comisión de compras de la Fundación, habiéndose remitido a este Tribunal copias de sus informes recomendando la adjudicación del contrato a

uno o varios licitadores determinados, lo que a su vez ha dado lugar a la formalización de uno o varios contratos por cada expediente de contratación. En todos los casos los contratos formalizados han sido suscritos por el Director Gerente con los licitadores seleccionados previamente por la Comisión de Compras.

3. Existen expedientes de contratación en los que no coinciden las ofertas de las empresas seleccionadas respecto de cada partida y el importe por el cual se formaliza finalmente el contrato y también existen expedientes de contratación en los que las facturas no se corresponden exactamente con los objetos e importes reflejados en cada uno de los contratos.

#### CONTRATACIÓN CELEBRADA EN EL EJERCICIO 2001

NATURALEZA DEL CONTRATO/ PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	SERVICIOS	SUMINISTROS	TOTAL
Contratación directa con promoción de ofertas y publicidad en prensa	16	64	80
Contratación directa sin promoción de ofertas ni publicidad	12	-	12
<b>TOTALES</b>	<b>28</b>	<b>64</b>	<b>92</b>

En el ejercicio de su función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha requerido de la FHSL la remisión de los expedientes de contratación tramitados hasta su terminación. A continuación, se exponen los aspectos más destacables que resultan del análisis de la documentación remitida, incluida en los expedientes de contratación tramitados en el ejercicio 2001:

1. Todos los contratos de suministros se han adjudicado mediante procedimiento directo con promoción de ofertas y se han publicado los correspondientes anuncios en prensa, si bien no consta la publicidad en dos periódicos, uno de ámbito nacional y otro de ámbito local, con un plazo mínimo de diez días para la presentación de ofertas, tal y como se exige en los Estatutos, recogiendo a su vez el régimen legal establecido por el Real Decreto 29/2000. Se han adjudicado mediante procedimiento directo con promoción de ofertas y se han publicado en prensa los anuncios de 16 contratos de servicios. Por tanto, 12 expedientes de contratos de servicios se han adjudicado mediante contratación directa sin publicidad ni concurrencia, utilizando para ello el límite de 30.050 euros fijado por los Estatutos. Sin embargo, varios de estos contratos están sometidos a prórrogas, incluso tácitas, que en su consideración global, exceden o excederán en el futuro de esta cuantía por lo que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, debieron haber sido objeto de publicidad y promoción de la concurrencia.

2. Los pliegos que sirven de base para los procedimientos de adjudicación de los contratos de servicios describen el objeto del contrato de una forma suficientemente precisa, aunque los criterios de adjudicación incluidos en estos pliegos no están puntuados ni ordenados por su importancia, sino que forman una mera lista de puntos genéricos, lo que supone conceder un ámbito de discrecionalidad excesivo al órgano de con-

#### VI.1.13.4 Fundación Hospital Son Llàtzer

Durante el periodo fiscalizado la Fundación Hospital Son Llàtzer (en adelante FHSL) ha celebrado un total de 92 contratos, todos ellos fueron celebrados en el ejercicio 2001, primero en el que esta Fundación tuvo actividad, puesto que como ha quedado señalado con anterioridad, fue constituida por el antiguo INSALUD en el propio ejercicio 2001. El cuadro siguiente resume la información suministrada sobre los contratos de esta Fundación celebrados en el ejercicio 2001:

Normalmente se incluyen algunos puntos que, según se indica, «la Fundación valorará especialmente», aunque el pliego tampoco explica los baremos o mecanismos de valoración «especiales» de cada uno de ellos. En los expedientes de contratación que incluyen una relación de las ofertas recibidas y una relación de las puntuaciones atribuidas a cada oferta por la Mesa de Contratación se puede constatar que tampoco la FHSL tiene en cuenta estos criterios especiales. En todos los casos de adjudicación de contratos mediante concurso ha existido un informe previo de la Comisión de compras y se han remitido a este Tribunal copias de estos informes recomendando la adjudicación a uno o varios licitadores determinados, lo que ha dado lugar a la formalización de los correspondientes contratos por cada expediente de contratación. En todos los casos, los contratos formalizados han sido suscritos por el Director Gerente con los licitadores previamente seleccionados en el citado informe.

3. Existen expedientes de contratación de suministros en los que las facturas no se corresponden exactamente con los objetos e importes reflejados en cada uno de estos contratos y también existen expedientes de contratación de suministros en los que se ha adjudicado alguna partida por un importe superior al precio máximo de licitación establecido en los pliegos.

#### VII. CONCLUSIONES

A continuación se exponen las conclusiones más significativas deducidas de los resultados obtenidos en la fiscalización de la contratación del Sector público estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001. La exposición se efectúa de forma diferenciada para cada uno de los subsectores fiscalizados.

## VII.1 Conclusiones relativas a la Contratación suscrita por la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos

### Remisión de Contratos

1. Se ha requerido a los Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos correspondientes el envío de las relaciones certificadas de los contratos suscritos en cada uno de los tres ejercicios fiscalizados, diferenciadas según el tipo de contratos, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 40 de la LFTCu. Numerosos órganos de contratación han remitido con significativos retrasos las citadas relaciones en virtud de la petición efectuada por el Tribunal de Cuentas, ya que previamente no habían dado cumplimiento a los mencionados artículos, alcanzando en algunos casos este retraso hasta el trámite de alegaciones.

2. Por lo que se refiere a la remisión de los expedientes de contratación incluidos en dichas relaciones, en algunos casos no se ha producido el envío al Tribunal de Cuentas previsto en la normativa reguladora y en otros su remisión se ha producido con excesiva demora sobre los plazos previstos, aprovechando, incluso, el trámite de alegaciones al Informe.

Los Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos adscritos a los mismos han remitido, de oficio o a requerimiento del Tribunal, un total de 8.213 contratos, por importe de 14.997.038 miles de euros, habiéndose seleccionado de entre los mismos una muestra de 3.681 contratos, por un total de 12.830.602 miles de euros, para su fiscalización.

### Conclusiones comunes respecto a los contratos fiscalizados

1. En varios expedientes no se remitieron al Tribunal de Cuentas, a pesar de su requerimiento expreso, los pliegos de cláusulas administrativas particulares. En otros no consta la aprobación de dichos pliegos por el órgano competente, tal como exige el artículo 49.2 del TRLCAP o no figura la fecha de su aprobación.

Se da, asimismo, la circunstancia de que en algunos expedientes examinados no consta la aprobación de los pliegos de prescripciones técnicas por el órgano competente, exigida por el artículo 51 del Texto Refundido.

2. El artículo 71 TRLCAP establece la posibilidad de acudir a la tramitación urgente cuando concurren necesidades inaplazables o razones de interés público. Sin embargo, en algunos casos examinados no consta la concurrencia de dichas causas justificativas o se deduce que se recurrió indebidamente a esta tramitación. Asimismo, el artículo 71.2.d TRLCAP señala que el plazo de inicio de la ejecución del contrato en este tipo de tramitación no podrá ser superior a dos meses desde la fecha de adjudicación, quedando resuelto en caso contrario. A este respecto, se ha constatado que en algunos

expedientes transcurrió un plazo superior a los dos meses indicados, sin que se produjera dicha resolución del contrato y sin que conste la resolución motivada de la Administración en la que hiciese constar, en su caso, la existencia de causas ajenas a la misma y al contratista para el retraso.

3. De acuerdo con el artículo 72 TRLCAP, la tramitación de emergencia procede «cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional». En algún expediente, aun cuando la situación que justificó la tramitación de emergencia pudo suponer grave peligro, una actuación previa más diligente por parte de la Administración hubiera evitado que se produjera.

4. Se ha observado en algunos casos falta de precisión en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares en relación con los medios de acreditación de la solvencia financiera, económica y técnica de los licitadores, así como sobre los criterios de selección establecidos. Por otra parte, en ocasiones se han utilizado los criterios de selección de solvencia financiera, económica y técnica, cuyos medios de acreditación se recogen en los artículos 16 a 19 del TRLCAP, como criterios de adjudicación del concurso, a los que se refiere el artículo 86 de dicho texto legal. En este sentido, puede señalarse que la utilización de la experiencia previa como requisito de adjudicación en los concursos supone una práctica limitativa de la competencia que impide el acceso a la contratación administrativa de nuevas empresas.

5. Con relativa frecuencia, en los procedimientos adjudicados mediante concurso, se ha establecido como criterio objetivo de adjudicación mejoras que pudieran ofertar los licitadores, sin haber precisado en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares el contenido posible de estas mejoras y su valoración. Esta práctica supone la introducción de elementos de valoración subjetivos y discrecionales en contra de lo que disponen los artículos 86 y 87 del TRLCAP.

6. Se ha omitido, en ocasiones, el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 75.2 TRLCAP, que establece que en todo caso deberá justificarse en el expediente la elección del procedimiento y forma utilizados; en algunos casos no se justificó la elección del concurso, mientras que en otros dicha justificación consistió en una mera referencia al artículo 85 TRLCAP.

7. En algunos expedientes no consta, como establece el artículo 67.2 TRLCAP, la preceptiva aprobación del expediente y del gasto. En otros casos, en los que dicha aprobación fue remitida al Tribunal de Cuentas, no figura la fecha de la misma. En varios expedientes, fue necesaria la convalidación por el Consejo de Ministros del gasto efectuado sin fiscalización previa.

8. Se ha verificado la existencia de fraccionamientos injustificados en algunos contratos, lo que ha podi-

do permitir, en su caso, eludir, por una parte, limitaciones presupuestarias y determinadas autorizaciones, debido al sistema de distribución de competencias del organismo y, por otra, la publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

9. En algunos expedientes no se ha acreditado la publicación del anuncio de licitación en el DOCE, o en el BOE. Asimismo, en determinados expedientes no se ha acreditado la publicación de la adjudicación del expediente en el DOCE.

10. En algunos expedientes tramitados por concurso no consta la valoración de los criterios establecidos para llevar a cabo la adjudicación, así como, en otros casos, la constitución de la garantía definitiva.

11. En un elevado número de expedientes de contratos de obras se han observado retrasos en el inicio y ejecución de obras, concesiones de prórrogas, así como tramitaciones de expedientes complementarios y modificados. Asimismo, se ha constatado, en ocasiones, el incumplimiento de los plazos de ejecución imputable a los contratistas, sin que esta circunstancia haya llevado aparejada la imposición de las penalizaciones previstas en el artículo 95 del TRLCAP. Todas estas circunstancias suponen retrasos en la entrega de la obra al uso público e incremento en los costes de la misma, con el consiguiente perjuicio para el interés general.

12. En algunos expedientes de contratos de obras no se ha acreditado, cuando por su cuantía era necesario, la supervisión del proyecto por la oficina correspondiente y, en otros casos, no se ha procedido a la aprobación del Proyecto por el órgano de contratación. Asimismo, en algunos expedientes se omitió la remisión al Tribunal de Cuentas del acta de comprobación del replanteo, mientras que en otros casos, dicha acta decretaba la suspensión parcial o total de las obras.

13. En varios expedientes de contratos de obras, los problemas surgidos en su ejecución demostraron que algunas de las actuaciones preparatorias se habían realizado sin el rigor y precisión exigibles, limitándose los correspondientes responsables a un cumplimiento meramente formal o documental, en detrimento de la eficacia y economía que han de presidir la ejecución de los contratos públicos.

14. En determinados expedientes de contratos de consultoría y asistencia técnica y de servicios, se incumple el mandato del artículo 202.1 del TRLCAP de justificar debidamente la insuficiencia, falta de adecuación o conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través de dichos contratos. En otros casos, dicha justificación consistió únicamente en la cita del mencionado precepto legal.

15. Se han producido con cierta frecuencia errores en cuanto a la calificación de los contratos. En este sentido, contratos de servicios son calificados como de asistencia técnica, modalidad que no necesita la exigencia de clasificación de los licitadores.

16. En determinados contratos de consultoría y asistencia técnica y de servicios no se ha acreditado la expedición del certificado de conformidad con el servicio prestado, previsto en el artículo 110 TRLCAP.

## VII.2 Análisis de la Contratación suscrita por las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social

### Remisión de Contratos

1. En cuanto a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social cabe destacar que la IGSS, respecto de su contratación celebrada en el ejercicio 1999, y el IMSERSO respecto de la celebrada en los tres ejercicios fiscalizados, no cumplieron con la obligación legal de remitir anualmente sus relaciones certificadas acreditativas de los contratos celebrados, por lo que este Tribunal tuvo que requerir al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el envío de esta documentación. Por su parte, el INSALUD remitió las relaciones correspondientes a sus centros de gasto de forma fragmentada e incompleta, por lo que este Tribunal hubo de requerir al Ministerio de Sanidad y Consumo su envío completo.

En cuanto a la remisión de los expedientes de contratación debe ponerse de manifiesto que de los 3.247 contratos enviados por las Entidades, un total de 2.841 (87 %) fueron remitidos de oficio, mientras que 433 (13 %) lo fueron a requerimiento del Tribunal de Cuentas. De estos 433 contratos, 166 (5 % del total) eran de remisión obligatoria, por lo que al no remitirlos de oficio las Entidades —a excepción del ISM y de la IGSS— infringieron la normativa vigente en esta materia.

2. También se requirió de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social la remisión de las relaciones certificadas de los contratos que celebraron en los ejercicios fiscalizados, así como el envío para su análisis específico de los contratos de adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles, de seguro y reaseguro, los conciertos formalizados con terceros y los contratos cuyo objeto hubiera sido el desarrollo de su actividad como Servicios de Prevención Ajenos. En cumplimiento de este requerimiento, las Mutuas remitieron información relativa a un total de 222.362 contratos.

### Conclusiones relativas a las Entidades gestoras y servicios comunes que integran el Sistema de la Seguridad Social

1. La preceptiva motivación de los diferentes supuestos en que tiene lugar el ejercicio por parte del órgano de contratación de facultades discrecionales se convierte frecuentemente en un mero formalismo carente de un verdadero contenido justificativo, lo que contraviene lo dispuesto con carácter general en el

artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en las normas especiales que regulan cada uno de los diferentes trámites. Esto es particularmente aplicable respecto de la justificación de la necesidad de celebrar cada contrato (artículo 13 TRLCAP), de la declaración de urgencia (artículo 71 TRLCAP), de la elección del procedimiento y la forma de adjudicación, especialmente en aquellos supuestos que autorizan el empleo del procedimiento negociado (artículo 75), de la justificación de la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales o materiales con que cuenta la Administración (artículo 202 TRLCAP) o de la contratación conjunta de la elaboración del proyecto y de la ejecución de las obras prevista en el artículo 125 del TRLCAP.

2. Las principales deficiencias relacionadas con la capacidad y solvencia de las empresas para contratar con la Administración han consistido en: a) La omisión de la exigencia de clasificación en los contratos de servicios informáticos celebrados por la TGSS, pudiendo incurrir estos contratos, a juicio de este Tribunal de Cuentas, en un posible vicio de nulidad, como consecuencia de su impropio calificación como contratos de asistencia técnica y consultoría; b) Con carácter prácticamente generalizado —con excepción del IMSERSO— los órganos de contratación han omitido la determinación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los medios y criterios, adecuados a cada contrato, para asegurar la solvencia de los licitadores; y c) También constituye una práctica habitual en los contratos adjudicados mediante concurso, la incorrecta utilización de las características de las empresas, determinantes de su solvencia, como criterios para la adjudicación del contrato.

3. Son igualmente frecuentes en el establecimiento o en la baremación y posterior ponderación de los criterios objetivos de adjudicación, el empleo de prácticas contrarias al principio de eficiencia, entre las que cabe destacar: a) Las que priman la aproximación de las ofertas a la media aritmética de las bajas; b) Las que fijan a priori la baja máxima valorable, a la que luego se ajustan gran parte de las ofertas, reduciendo o incluso eliminando la efectividad práctica del criterio del precio; c) Las que establecen fórmulas que atribuyen la valoración máxima posible prevista para el precio a la oferta más baja, pero de forma directamente proporcional a las demás bajas, sin ponderar las bajas en función de su importancia relativa respecto del presupuesto del contrato; y d) Las que valoran las mejoras ofrecidas por los licitadores por su entidad económica, pero con un criterio distinto del establecido para el precio. Todas estas prácticas pueden producir como resultado adjudicaciones contrarias al principio de eficiencia que debe informar en todo caso la contratación pública, bien de forma directa o bien como resultado de las distorsiones

que pueden producir en la ponderación del conjunto de los criterios de adjudicación.

4. En numerosos contratos de obras se ha constatado la existencia de retrasos en su iniciación, así como de modificaciones y obras complementarias, suspensiones, prórrogas, reajustes de anualidades, liquidaciones finales por excesos de medición, etc. Todas estas circunstancias han llevado aparejadas frecuentes incrementos del precio inicial hasta los límites previstos por la normativa vigente para cada supuesto; lo cual pone de manifiesto, a juicio de este Tribunal, la existencia de deficiencias en la proyectación, tramitación, control y vigilancia de las obras que se ejecutan.

5. Como reiteradamente ha venido poniendo de manifiesto este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización, la contratación de servicios informáticos no responde con fidelidad a su carácter de contratos de resultado y, en la práctica, viene a suponer la contratación encubierta de personal especializado en el ámbito informático para resolver las carencias estructurales en esta área de personal propio de las distintas Entidades. Se trataría en definitiva de contrataciones de personal, llevadas a cabo al margen de la legislación laboral y de la función pública, para el cumplimiento de las funciones generales propias de las Entidades contratantes y que conllevan un alto riesgo para las Entidades que las efectúan de pérdida de la dirección y control de los proyectos, así como de dependencia o cautividad respecto de las empresas contratistas. En este sentido destaca un contrato celebrado por el INSALUD por importe de 45.246,8 miles de euros, en el que el objeto de uno de los dos lotes en el que se dividió el contrato, que absorbió casi la tercera parte del precio total, consistió en la organización, control y seguimiento de los servicios informáticos que constituían el objeto del otro lote.

6. En el ámbito contractual del INSALUD, al igual que en ejercicios anteriores, se han producido irregularidades y posibles vicios de legalidad en relación con las Órdenes de 1 de julio de 1998 y de 4 de diciembre de 2000, del Ministerio de Sanidad y Consumo, así como en relación con las Resoluciones de 23 de marzo de 1998 y de 31 de julio de 2000, de la Dirección General del INSALUD, reguladoras todas ellas de la facultad de autorizar la celebración de determinados contratos y de la delegación de atribuciones para su celebración en el ámbito del INSALUD. Por medio de estas Órdenes y Resoluciones se produjo la supresión, de hecho, de la necesaria autorización ministerial para celebrar contratos con importes de hasta 12.020,24 miles de euros, lo que ha podido afectar a la validez de las contrataciones llevadas a cabo en desarrollo de dichas normas.

7. El INSALUD, durante el período fiscalizado, ha utilizado el concurso como sistema preferente de adjudicación para sus contratos de obra (excluyendo prácticamente la subasta como forma de adjudicación), estableciendo además criterios de adjudicación contrarios a la normativa vigente y a los principios de eficien-

cia y economía (en 7 contratos en los que se ha observado esta deficiencia, el INSALUD podría haber obtenido una mejora económica en torno a 6.460 miles de euros).

8. En ocasiones se ha puesto de manifiesto la existencia de unas deficientes planificación y previsión de las necesidades reales, que deben ser previas en todo caso a la puesta en marcha de la contratación propiamente dicha, con unos resultados claramente contrarios a los principios de eficiencia y economía que deben presidir el gasto público. Ejemplo de ello ha sido el contrato de obras para la realización de la segunda fase del Plan director del Hospital Son Dureta, de Palma de Mallorca, que tuvo que ser resuelto por el INSALUD debiendo asumir esta Entidad Gestora el pago al contratista perjudicado de una indemnización por importe de 957,2 miles de euros.

9. En los contratos celebrados por el IMSERSO para la ejecución del denominado «Programa de vacaciones para personas mayores», que en las tres temporadas fiscalizadas representaron un gasto global de 142.017,6 miles de euros, este Tribunal ha constatado de nuevo que las mismas empresas (constituidas en U.T.E.) han resultado ser las únicas licitadoras y adjudicatarias de estos Programas de Vacaciones, al igual que lo ocurrido en ejercicios anteriores. En definitiva, las modificaciones introducidas por el IMSERSO en diferentes aspectos de los citados contratos, con objeto de lograr una mayor participación de empresas en la licitación, no han sido eficaces para promover una efectiva concurrencia.

10. Por último, este Tribunal ha constatado diferentes deficiencias en la enajenación de bienes inmuebles por parte de la TGSS, en particular pueden destacarse las referidas a la venta de viviendas previamente arrendadas y a la enajenación de un inmueble ubicado en la provincia de Barcelona, vendido por la TGSS a la Generalidad de Cataluña. En esta enajenación, entre la firma del compromiso inicial de venta y la venta real y efectiva producida mediante el otorgamiento de la correspondiente escritura pública y su consiguiente pago transcurrieron un total de 12 años, sin que basándose en el transcurso de dicho lapso prolongado de tiempo fuese actualizado el precio de venta pactado inicialmente en el citado compromiso. Ello ha supuesto un perjuicio económico para la Seguridad Social como consecuencia del no aprovechamiento de la revalorización producida en los terrenos enajenados.

Conclusiones relativas a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social

1. La realización durante el período fiscalizado por las Mutuas de reconocimientos médicos, como

parte de sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, ha contribuido a distorsionar la libre competencia en el mercado de la prevención de riesgos laborales. La financiación de estos reconocimientos con cargo a cuotas de la Seguridad Social ha impedido destinar los correspondientes fondos públicos a financiar otro tipo de medidas preventivas incluidas, correctamente a diferencia de lo que ocurre con los reconocimientos, dentro de las actividades de colaboración de las Mutuas en la gestión de la Seguridad Social, pero no reservadas legalmente a los Servicios de Prevención Ajenos.

La propia eliminación para el ejercicio 2003 de la habilitación normativa que permitía a las Mutuas realizar estos reconocimientos médicos viene a confirmar los argumentos de este Tribunal de Cuentas en relación con la improcedencia de su aplicación durante los ejercicios fiscalizados y durante el ejercicio 2002.

2. Los conciertos de asistencia sanitaria celebrados por las Mutuas plantean problemas relacionados con las posibles incompatibilidades en que pueden incurrir los facultativos que prestan sus servicios a las Mutuas en virtud de dichos conciertos, en aquellos casos en los que, al mismo tiempo, dichos facultativos desarrollan su actividad profesional en Centros públicos sanitarios, ya sean dependientes del antiguo INSALUD (actual INGESA) o de los correspondientes Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas. Por ello, las Mutuas deberán velar en la concertación de los servicios de facultativos y demás profesionales de la asistencia sanitaria, para que no se produzca la concurrencia de circunstancias determinantes de dicha incompatibilidad.

3. El arrendamiento por las Mutuas de inmuebles y locales para establecer sus centros de asistencia sanitaria o para ubicar en ellos los centros destinados a la realización de sus actividades como Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales, ha dado lugar con demasiada frecuencia a confusiones e identificaciones entre ambas posibilidades de actuación, de tal modo que locales destinados a un tipo concreto de funciones y cuya contratación fue expresamente autorizada por la Administración competente con tal objeto, acaban siendo asimismo destinados por las Mutuas a la realización de otras actividades.

Este problema deriva en gran parte de la actual falta de una verdadera diferenciación real entre uno y otro tipo de funciones que pueden desarrollar las Mutuas, las de prevención incluidas dentro de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social y las propias de su condición de Servicios de Prevención Ajenos de riesgos laborales. La Administración competente debe velar por que se cumpla la obligación legal de deslindar claramente ambas funciones, así como los medios humanos y materiales con que se desarrollan una y otra, evitando con ello situaciones de uso compartido más allá de lo permitido.

### VII.3 Análisis de la Contratación suscrita por las Sociedades Estatales, Entidades Públicas Empresariales y otras Entidades Estatales

#### Remisión de Contratos

1. La actividad contractual de las Sociedades Estatales, Entidades Públicas Empresariales y otras Entidades Estatales está regulada en términos generales por el derecho privado, estando sometida en determinados casos particulares a diferentes regulaciones específicas en razón a la naturaleza, objeto de cuantía de los contratos formalizados y a las características de la actividad desempeñada por la entidad.

Estas entidades han remitido las relaciones certificadas de los contratos celebrados en los ejercicios fiscalizados, si bien, en algunos casos, ha sido necesario reiterar la petición de su remisión.

2. Las entidades sujetas a la LCAP y al TRLCAP han cumplido, con carácter general, con la obligación prevista en los artículos 58 y 57, respectivamente, de remitir los contratos que superan las cuantías previstas en los citados artículos. No obstante, dicha remisión no se efectuó inicialmente por algunas de las entidades, por lo que ha sido necesario proceder a su petición.

Conclusiones comunes respecto a los contratos fiscalizados

1. Con respecto a las entidades sujetas a la LCAP y al TRLCAP, se ha observado que en las actuaciones preparatorias de algunos contratos se ha distribuido el gasto en varios ejercicios sin respetar los porcentajes legalmente establecidos. Asimismo, no se ha aportado suficiente motivación para acudir al procedimiento negociado, limitándose a la simple invocación o reproducción de los artículos que enumeran las causas para acudir a este procedimiento de adjudicación. Por otra parte, se han incluido en los pliegos criterios para la adjudicación que constituyen requisitos para acreditar la solvencia técnica del adjudicatario, así como la previsión en dichos pliegos de que determinados aspectos, sujetos a valoración como criterios objetivos de adjudicación de los concursos, se incluyan en un sobre de apertura previa al acto público de licitación, distinto del que contiene la oferta económica, lo que resulta contrario al carácter secreto de las proposiciones.

2. Por lo que se refiere al cumplimiento de los requisitos formales para contratar y tramitación del expediente, se ha constatado que en algunos contratos no se ha acreditado que el adjudicatario no está incurso en las prohibiciones para contratar, o que la garantía definitiva se ha constituido con posterioridad a la formalización del contrato, así como la falta de su ampliación en los casos de prórrogas, modificaciones o revisiones de precios.

3. Se ha verificado que en determinadas entidades los contratos se han adjudicado, generalmente, por el

procedimiento de concurso, siendo excepcional la adjudicación directa o negociada.

4. La ejecución de los contratos se ha llevado a cabo de forma desigual y diferente en las entidades analizadas, destacando el incumplimiento de los plazos de ejecución, sin que se hayan impuesto las penalidades previstas en la LCAP y el TRLCAP. Asimismo, se ha observado la falta de formalización del acta de recepción del objeto del contrato y la falta de aportación de todos los documentos acreditativos de la ejecución del gasto.

5. En determinados contratos no aparecen debidamente justificadas las razones que han originado modificaciones contractuales, incluyendo mejoras o reformas perfectamente previsibles o incluso susceptibles de haber podido ser conocidas en el momento de redactar los proyectos iniciales.

6. Con respecto a las entidades no sujetas a la LCAP y al TRLCAP, se detecta una restrictiva aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, sin que se acredite la incompatibilidad de la naturaleza de la operación con dichos principios así como, en determinadas ocasiones, la falta de formalización de los contratos, lo que impide conocer las obligaciones de las partes contratantes.

### VII.4 Análisis de la Contratación de las Fundaciones

#### Remisión de Contratos

1. Para llevar a cabo la fiscalización programada se solicitó a las Fundaciones estatales la remisión de las relaciones de la totalidad de los contratos celebrados correspondientes a los tres ejercicios objeto de la fiscalización, petición que ha sido cumplimentada en su totalidad salvo por las Fundaciones Entomo, Empresa y Medio Ambiente y General de la UNED que no las han remitido, a pesar de los requerimientos efectuados.

Conclusiones comunes respecto a los contratos fiscalizados

1. Los Estatutos de cada Fundación establecen que la contratación se regirá por las normas de derecho privado. Sin embargo, la observancia y aplicación de los criterios de publicidad, concurrencia y objetividad en la contratación de estas Entidades, resulta ineludible, como garantía última del cumplimiento de los principios de eficiencia y economía, exigibles a la gestión pública.

2. En la fiscalización efectuada sobre la contratación de una muestra de 19 Fundaciones se ha observado una escasa aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, si bien su cumplimiento se ha llevado a cabo de forma muy diferente y desigual en cada una de las Fundaciones analizadas, tal y como se analiza a lo largo del presente Informe.

3. En algunos casos se ha observado la contratación periódica con un mismo adjudicatario, sin que se hayan solicitado previamente nuevas ofertas.

4. A juicio de este Tribunal, en la tramitación de los expedientes y de las ofertas públicas de contratación de las Fundaciones deben seguirse y aplicarse, además de los principios de publicidad y concurrencia ya expuestos, los necesarios criterios de objetividad y transparencia, al haberse observado con frecuencia supuestos de falta de fijación de los necesarios baremos para las adjudicaciones en el análisis de la contratación que se ha llevado a cabo.

5. En el análisis de la contratación de las distintas Fundaciones se ha puesto de manifiesto que han utilizado, en mayor o menor medida, técnicas, procedimientos, categorías e incluso cláusulas propias de la contratación administrativa, lo que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, resulta positivo en la medida que permite contribuir a mejorar la transparencia, la objetividad, la concurrencia y la no discriminación en la contratación de las Fundaciones, así como a garantizar el respeto de los principios constitucionales de eficiencia y economía aplicables a la contratación y a la gestión del gasto público.

6. Por último, se ha podido constatar la falta de una actuación uniforme y coordinada en materia contractual por parte de las Fundaciones del sector público estatal analizadas, lo que puede apreciarse no sólo comparando la actuación de las distintas Fundaciones, sino incluso, a menor escala, analizando distintos contratos celebrados por la misma Fundación. Esta circunstancia adquiere mayor trascendencia en los casos de Fundaciones constituidas por una misma entidad, como el antiguo INSALUD (en el caso de las Fundaciones Hospitales), o el Instituto de Salud Carlos III en el supuesto de las Fundaciones dedicadas a fomentar la investigación.

### VIII. RECOMENDACIONES

El Tribunal de Cuentas, a la luz de los resultados obtenidos en la fiscalización sobre la Contratación del Sector público estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, considera oportuno formular las siguientes recomendaciones:

1. Los Órganos competentes deberían adoptar las medidas adecuadas para que el envío al Tribunal de Cuentas de la relación anual de los contratos celebrados por los diferentes Centros, Organismos o entidades obligados a ello, se efectúe en los términos expresados por la normativa reguladora. Para ello, se estima necesario que, con carácter previo a su remisión al Tribunal, se efectúe una revisión global de la documentación de cada expediente con el fin de verificar el contenido correcto de los mismos y si fuese necesario, incorporar la documentación y justificantes preceptivos en las diferentes fases de ejecución de cada expediente.

2. Se debería potenciar el rigor en las fases preparatorias de los contratos, especialmente, en la delimitación y precisión del contenido de los pliegos, lo que facilitaría un adecuado desarrollo del expediente contractual. Asimismo, una mayor precisión en la elaboración del proyecto y en el estudio de las necesidades y del objeto del contrato, permitiría evitar modificaciones contractuales innecesarias.

3. Se deberían establecer criterios uniformes para la redacción de pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares que resultasen de común aplicación para los órganos de contratación con facultades desconcentradas o delegadas existentes en su ámbito respectivo. De igual modo, en aplicación del principio de transparencia que debe informar toda la contratación pública, los propios órganos de contratación responsables de la redacción y aprobación de dichos pliegos deberían adoptar las medidas necesarias para incrementar el grado de objetividad de las adjudicaciones mediante una más precisa determinación del orden de preferencia de los criterios de adjudicación, del baremo que vaya a ser utilizado en cada uno de ellos y de su ponderación dentro del conjunto de los criterios establecidos.

4. Se debería incrementar el seguimiento por parte de la entidad contratante de las distintas fases de ejecución de los contratos suscritos, exigiendo el cumplimiento de los plazos convenidos y haciendo efectivas, en caso contrario, las garantías presentadas, así como las penalizaciones que se hubieran previsto.

5. Se debería aplicar el máximo rigor en la selección de la forma de adjudicación, reservando la aplicación del procedimiento negociado a los supuestos legalmente previstos, evitando su utilización arbitraria y sin la debida justificación.

6. En aplicación de los principios de eficiencia y economía, los órganos de contratación deberían poner especial relieve en que la valoración del precio, en los casos en que éste sea considerado como un criterio de adjudicación, se efectúe en todo caso de forma inversamente proporcional a su cuantía, manteniéndose con ello una adecuada proporcionalidad con las restantes ofertas y con el presupuesto de licitación. Se evitarían así los baremos o fórmulas que atribuyen mayor valoración a las ofertas en función de su aproximación a la media de las ofertas presentadas, así como las fórmulas que atribuyen una puntuación máxima a la oferta que ofrece un menor precio sin tener en cuenta el porcentaje de baja que supone respecto del presupuesto de licitación. Todo ello sin perjuicio de la aplicación, si procede, del sistema de bajas temerarias previsto en el TRLCAP. A estos efectos sería deseable que las entidades públicas que desarrollan su actividad en un mismo sector actuasen con la mayor uniformidad posible en la utilización de las fórmulas para la valoración del criterio del precio en sus adjudicaciones.

7. Se debería velar por una adecuada calificación de los contratos de consultoría y asistencia técnica y de servicios, lo que facilitaría la identificación de los requi-

9. Por lo que afecta a las Fundaciones estatales, cada entidad debería elaborar unas normas de funcionamiento interno, que exijan la observancia de los principios de publicidad y concurrencia, salvo en aquellos supuestos en los que no sea posible su aplicación, así como la motivación de los acuerdos de adjudicación, la formalización de los expedientes, mediante la suscripción de un contrato, y el seguimiento de su ejecución. En la contratación se debería evitar el recurso a las prórrogas como práctica habitual, ya que dicha actuación limita la aplicación efectiva del principio de concurrencia.

Madrid, 25 de marzo de 2004.—El Presidente,  
Ubaldo Nieto de Alba.

sitos en cada caso legalmente exigibles. Por otra parte, la suscripción de estos contratos debería restringirse a los supuestos de carencia de medios para atender las necesidades que se pretende satisfacer con los mismos.

8. Por lo que se refiere a las entidades no sujetas al TRLCAP, se debería adoptar las medidas pertinentes encaminadas a intensificar el cumplimiento efectivo de los principios de publicidad y concurrencia, mediante el empleo de los medios de publicidad adecuados y la ampliación de ofertas, lo que permitirá abrir los procedimientos a un mayor número de las empresas existentes en el mercado. Asimismo, se considera oportuno formalizar en todos los casos por escrito los contratos suscritos, determinando con precisión los derechos y obligaciones de las partes contratantes.

SEGURIDAD SOCIAL

RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN REMITIDA EN EL ÁREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1999)

ANEXOS

Anexo IV.2.1-1

Naturaleza Contrato	Forma Adjudicación	INSS		INSALUD		IMERSO		ISM		TESORERÍA		IGSS		TOTALES		
		Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe
Obras	Subasta	13	81	4.412.238,94	14	-	-	-	-	-	-	-	-	18	12	10.141.865,50
	Concurso	-	-	-	54	60	297.179.526,97	90	0	52	15.790.819,92	79	-	60	47	292.970.398,79
Polic. Inseguro	Concurso	3	19	829.863,98	16	39	400	28.929.027,07	10	5	45	4.112.798,82	21	1	30	320.729,92
	Concurso	10	12	5.261.101,90	1	80	70	298.538.545,94	90	11	9	19.820.616,74	6	2	2	300.729,92
Obras y Asist. y Servicios	Concurso	14	45	16.556.143,53	55	122	37	153.813.467,92	53	18	36	53.258.662,21	98	2	25	738.823,02
	Polic. Inseguro	17	55	8.313.932,95	35	211	63	134.030.529,13	47	2	10	376.946,59	1	6	75	1.188.627,09
Total com. asist. y servicios	Concurso	31	7	22.869.076,46	9	338	73	297.853.907,05	67	21	4	53.819.508,97	12	8	2	1.967.590,11
	Polic. Inseguro	-	-	-	397	66	194.511.126,32	69	2	100	491.799,63	100	1	50	17.820.513,92	
Suministros	Concurso	-	-	-	297	66	194.511.126,32	69	2	100	491.799,63	100	1	50	17.820.513,92	
	Polic. Inseguro	1	100	1.232.074,81	1	208	34	84.156.328,45	31	-	-	-	-	1	50	436.792,37
Total suministros	Concurso	1	0	1.232.074,81	1	605	63	298.677.467,78	78	2	0	493.799,63	0	2	0	18.497.524,29
	Polic. Inseguro	-	-	-	1	1	1	2.604,22	1	-	-	-	-	-	-	7.212,15
Gest. Serv.	Concurso	-	-	-	30	19	65.194.102,05	18	-	-	-	-	-	-	-	7.212,15
	Polic. Inseguro	-	-	-	124	80	280.729.292,48	81	80	100	14.664.872,53	100	1	50	327.420,46	
Total gest. servicios	Concurso	-	-	-	155	71	328.926.275,96	80	28	14.664.872,53	4	2	1	384.732,61	0	-
	Polic. Inseguro	-	-	-	1	1	1	2.604,22	1	-	-	-	-	-	-	7.212,15
Prestados	Subasta	-	-	-	1	4	1.392,13	1	-	-	-	-	-	11	44	17.232.342,87
	Concurso	5	100	1.627.781,95	100	5	18	89.432,1	15	-	-	-	-	7	26	8.660.635,03
Total Prestados	Concurso	5	9	1.627.781,95	4	28	48	565.310,23	2	-	-	-	-	25	43	35.892.411,04
	Subasta	-	-	-	1	4	1	1.392,13	1	-	-	-	-	11	44	17.232.342,87
TOTAL	Concurso	53	3	31.948.037,94	2	1.211	30	1.271.621.892,55	80	84	6	98.472.791,77	6	14	1	27.000.126,59
	Subasta	-	-	-	1	1	1	2.604,22	1	-	-	-	-	1	1	1.392,13

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

## SEGURIDAD SOCIAL

Anexo IV.2.1-2

## RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN REMITIDA EN EL ÁREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2000)

Naturaleza	Forma	INSS				INSALUD				IMSERO				ISM				TESORERÍA				IGSS				TOTALES					
		Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%		
Obras	Subasta	8	75	5.987.489,21	81	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100	2.974.406,57	100	6	100	5.919.598,82	100	-	-	-	-	-	-	17	16	14.881.494,60	3
	Concurso	-	-	-	-	42	53	372.634.479,76	92	4	80	770.025,04	80	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46	44	373.404.504,80	89
	Proc.negociado	3	25	1.359.174,77	19	37	47	31.632.671,53	8	1	20	189.431,54	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41	40	33.181.277,84	8	
Total obras		12	11	7.346.663,98	1	78	76	404.287.151,29	98	5	5	959.456,58	1	2	2	2.974.406,57	1	6	6	5.919.598,82	1	-	-	-	-	-	104	13	421.467.277,24	35	
Cons y Asist. y Servicios	Concurso	16	62	12.238.814,13	87	73	53	113.782.939,73	66	22	92	52.708.606,12	96	4	40	1.501.758,32	56	33	49	55.926.991,04	70	2	67	577.938,44	71	150	56	236.737.121,78	73		
	Proc.negociado	10	38	6.022.816,36	33	84	47	53.704.482,47	32	2	8	965.959,20	2	6	60	1.201.830,60	44	35	51	23.482.812,73	30	1	33	231.876,48	29	118	44	85.609.557,84	27		
Total cons asist y servicios		26	10	18.261.730,49	6	137	51	167.487.422,20	52	24	9	53.674.566,32	16	10	4	2.703.588,92	1	68	25	79.409.573,77	24	3	1	809.815,92	1	268	33	322.346.679,62	27		
Suministros	Concurso	3	25	703.816,97	10	181	64	105.002.218,05	57	2	100	1.017.771,11	100	1	100	287.891,05	100	7	13	4.921.352,97	13	-	-	-	-	-	194	55	111.933.050,15	48	
	Proc.negociado	9	75	6.500.336,74	90	102	36	80.323.676,03	43	-	-	-	-	-	-	-	-	46	87	33.556.515,91	87	-	-	-	-	-	157	45	120.380.526,68	59	
Total suministros		12	3	7.204.153,71	3	283	80	185.325.894,08	79	2	1	1.017.771,11	1	1	1	287.891,05	1	53	15	38.477.868,88	16	-	-	-	-	-	351	43	232.313.576,83	20	
Gest.serv	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Proc.negociado	-	-	-	-	12	19	99.532.083,24	58	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	18	99.532.083,24	57	
Total gest.servicios		-	-	-	-	83	94	172.450.512,87	88	4	6	3.317.346,41	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	87	8	175.767.859,28	15	
Privados	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	39	17.900.465,71	53	-	-	-	-	-	7	23	17.900.465,71	51	
	Concurso	-	-	-	-	4	33	417.527,94	49	-	-	-	-	-	-	-	-	3	17	6.614.139,21	19	-	-	-	-	-	7	23	7.031.605,13	25	
	Cont.Dcta	-	-	-	-	9	67	438.015,03	51	-	-	-	-	-	-	-	-	8	44	9.530.142,83	28	-	-	-	-	-	16	54	9.969.158,46	29	
Total Privados		-	-	-	-	12	40	855.543,25	2	-	-	-	-	-	-	-	-	18	60	34.044.746,75	96	-	-	-	-	-	30	3	34.900.290,30	3	
TOTAL		50	6	32.812.548,18	3	574	70	930.386.503,99	78	35	4	58.969.142,42	5	13	2	5.965.866,54	1	145	17	157.851.788,22	13	3	1	809.815,92	0	820	100	1.186.795.685,27	100		

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

## SEGURIDAD SOCIAL

Anexo IV.2.1-3

## RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN REMITIDA EN EL ÁREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2001)

Naturaleza	Forma	INSS				INSALUD				IMSERO				ISM				TESORERÍA				IGSS				TOTALES				
		Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	
Obras	Subasta	3	25	2.297.087,94	58	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	500.769,88	69	10	77	24.792.594,46	68	-	-	-	-	-	14	12	27.590.452,28	10
	Concurso	-	-	-	-	46	52	183.772.914,26	75	1	50	882.712,28	56	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47	40	184.635.626,54	67
	Proc.negociado	9	75	1.857.956,87	42	42	48	61.522.139,87	25	1	50	678.482,56	44	1	50	220.185,42	31	3	23	525.884,41	2	-	-	-	-	-	56	48	64.604.849,13	23
Total obras		12	10	3.955.044,81	1	88	75	245.286.054,13	88	2	2	1.541.194,84	1	2	2	720.955,30	1	13	11	25.318.478,87	9	-	-	-	-	-	117	12	276.830.727,95	24
Cons y Asist. y Servicios	Concurso	15	58	14.348.860,70	60	75	50	75.308.238,13	53	13	62	52.265.467,09	97	8	50	3.009.561,39	57	44	54	48.593.113,88	72	2	100	1.080.289,21	100	157	53	194.625.528,40	68	
	Proc.negociado	11	42	9.478.563,22	40	78	50	67.953.559,92	47	8	38	1.776.939,41	3	8	50	2.245.307,07	43	37	48	18.753.571,35	28	-	-	-	-	140	47	100.208.940,97	34	
Total cons asist y servicios		26	9	23.827.423,92	8	151	51	143.281.798,05	48	21	7	54.062.406,50	18	16	5	5.255.868,46	2	81	27	67.346.685,23	23	2	1	1.080.289,21	1	297	32	294.834.469,37	28	
Suministros	Concurso	4	29	953.075,05	13	163	53	125.797.945,51	63	2	100	671.282,93	100	8	75	2.343.268,05	75	11	17	10.052.243,62	20	-	-	-	-	-	186	47	159.847.815,36	53
	Proc.negociado	10	71	6.264.495,47	87	142	47	74.329.984,25	37	-	-	-	-	2	25	797.110,07	25	52	83	40.550.053,17	80	-	-	-	-	-	209	53	121.941.852,95	47
Total suministros		14	3	7.217.570,52	3	305	78	200.127.929,76	76	2	1	671.282,93	1	8	2	3.140.378,12	1	63	16	50.602.296,79	19	-	-	-	-	-	392	42	281.789.668,32	23
Gest.serv	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Proc.negociado	-	-	-	-	7	8	28.753.547,90	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	8	28.753.547,90	13
Total gest.servicios		-	-	-	-	76	92	186.362.253,24	87	10	100	9.671.997,64	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	86	92	196.034.250,88	87
Privados	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	14	14.177.875,54	21	-	-	-	-	-	3	7	14.177.875,54	19
	Concurso	6	75	5.861.340,50	67	3	27	363.006,26	55	-	-	-	-	1	100	180.709,95	100	10	46	16.915.485,68	25	-	-	-	-	20	49	23.321.142,39	30	
	Cont.Dcta	2	25	2.890.868,22	33	8	73	296.834,37	45	-	-	-	-	-	-	-	-	8	38	35.918.302,34	54	-	-	-	-	-	16	44	39.108.004,93	51
Total Privados		8	20	8.752.208,72	11	11	27	663.440,83	1	-	-	-	-	1	2	180.709,95	1	21	51	67.011.663,56	87	-	-	-	-	-	41	4	76.607.022,86	7
TOTAL		80	6	43.752.247,97	4	638	68	804.463.021,71	71	35	4	65.946.881,81	6	27	3	9.297.911,83	1	178	19	210.309.134,65	18	2	0	1.080.289,21	0	940	100	1.134.849.487,28	100	

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

SEGURIDAD SOCIAL

Anexo IV.2.1-4

RESUMEN GENERAL DE LA MUESTRA DE LA CONTRATACIÓN EN EL ÁREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL SELECCIONADA Y ANALIZADA (1999)

Naturaleza Contrato	Forma Adjudicación	INSS				INSALUD				IMERSO				ISM				TESORERÍA				IGSS				TOTALES					
		Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%		
Obras	Subasta	1	100	1.434.149,07	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	5.012.142,95	86	-	-	-	-	-	-	2	4	6.466.292,02	2
	Concurso	-	-	-	-	31	76	259.472.036,92	92	2	50	14.827.997,31	80	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33	67	274.300.034,13	89
	Proc.negociado	-	-	-	-	10	24	23.379.141,15	8	2	50	3.756.038,05	20	1	100	320.758,92	100	1	50	607.316,05	14	-	-	-	-	-	-	14	29	28.263.254,17	5
Total obras		1	2	1.454.149,07	1	41	84	282.851.177,97	91	4	8	18.584.035,36	6	1	2	320.758,92	1	2	5.619.459,00	1	-	-	-	-	-	-	49	23	309.029.690,32	38	
Cons. y Asist. y Servicios	Concurso	5	71	12.500.903,54	73	29	59	123.856.943,79	63	4	100	49.795.457,91	100	1	33	594.172,41	54	10	67	37.518.749,67	81	2	100	843.257,25	100	51	64	225.089.574,57	72		
	Proc.negociado	2	29	4.626.008,14	27	20	41	71.837.759,79	37	-	-	-	-	2	67	507.211,96	46	5	33	8.828.525,85	19	-	-	-	-	29	36	85.739.545,54	28		
Total cons.asist.y servicios		7	9	17.127.001,68	5	49	81	195.694.743,58	63	4	5	49.795.457,91	10	3	4	1.091.384,37	1	15	46.347.275,52	14	2	2	843.257,25	1	80	36	310.869.120,11	39			
Suministros	Concurso	-	-	-	-	40	82	72.845.733,40	86	-	-	-	-	1	50	17.970.261,92	98	3	27	6.307.396,94	16	-	-	-	-	44	86	97.123.392,26	87		
	Proc.negociado	1	100	1.232.074,81	100	9	18	11.501.264,03	14	-	-	-	-	1	50	436.792,37	2	8	73	34.072.451,09	84	2	100	353.040,36	100	21	32	47.595.622,69	33		
Total suministros		1	2	1.232.074,81	1	49	75	84.346.997,43	56	-	-	-	-	2	3	18.407.054,29	12	11	17	40.379.848,03	28	2	3	353.040,36	1	65	31	144.719.014,92	16		
Gest.serv.	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Concurso	-	-	-	-	3	43	20.768.261,75	87	-	-	-	-	1	50	7.212,15	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	44	20.775.473,90	86	
	Proc.negociado	-	-	-	-	4	57	3.153.747,12	13	-	-	-	-	1	50	357.520,46	98	-	-	-	-	-	-	-	-	5	56	3.511.267,58	14		
Total gest.servicios		-	-	-	-	7	78	23.922.008,87	98	-	-	-	-	2	22	384.732,61	2	-	-	-	-	-	-	-	-	9	4	24.286.741,48	3		
Privados	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	12	3.071.171,85	20	-	-	-	-	-	1	12	3.071.171,85	20		
	Concurso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	50	7.188.104,77	46	-	-	-	-	-	4	50	7.188.104,77	46		
	Cont. Dctia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	38	5.227.659,63	34	-	-	-	-	-	3	38	5.227.659,63	34		
Total Privados		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	100	15.486.936,25	100	-	-	-	-	-	8	4	15.486.936,25	2		
TOTAL		9	4	19.813.225,56	2	145	89	586.814.927,85	73	8	4	68.359.493,27	8	8	4	20.183.930,19	3	36	17	108.033.518,80	13	4	2	1.196.287,61	1	211	100	804.411.393,06	100		

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

SEGURIDAD SOCIAL

Anexo IV.2.1-5

RESUMEN GENERAL DE LA MUESTRA DE LA CONTRATACIÓN EN EL ÁREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL SELECCIONADA Y ANALIZADA (2000)

Naturaleza Contrato	Forma Adjudicación	INSS				INSALUD				IMERSO				ISM				TESORERÍA				IGSS				TOTALES				
		Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	
Obras	Subasta	2	67	3.232.252,77	77	-	-	-	-	-	-	-	2	100	2.974.406,57	100	3	100	3.617.252,98	100	-	-	-	-	-	-	7	44	9.823.922,02	3
	Concurso	-	-	-	-	7	88	303.731.090,30	94	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	44	303.731.090,30	91
	Proc.negociado	1	33	954.446,68	23	1	12	18.030.363,13	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	12	18.984.810,01	6	
Total obras		3	19	4.186.709,65	1	8	50	321.761.453,43	97	-	-	-	2	12	2.974.406,57	1	3	19	3.617.252,98	1	-	-	-	-	-	16	10	332.539.822,33	43	
Cons. y Asist. y Servicios	Concurso	7	78	8.493.775,54	82	10	100	79.946.480,46	100	10	91	50.484.818,86	98	3	60	1.342.412,46	73	13	52	47.762.151,19	74	2	67	577.939,44	71	45	71	188.607.580,95	90	
	Proc.negociado	2	22	1.918.745,50	18	-	-	-	-	1	9	801.882,39	2	40	487.679,25	27	12	48	16.972.035,66	28	1	33	231.878,48	29	16	29	20.410.219,28	10		
Total cons.asist.y servicios		9	14	10.410.524,04	5	10	16	79.946.480,46	38	11	17	51.286.701,25	24	5	8	1.830.091,71	1	25	40	64.734.186,85	31	3	5	809.815,92	1	63	41	209.017.800,23	27	
Suministros	Concurso	1	14	375.087,66	6	8	80	28.491.103,71	85	1	100	620.669,22	100	1	100	287.891,05	100	3	9	3.098.826,94	9	-	-	-	-	14	27	32.873.588,56	45	
	Proc.negociado	6	86	5.820.370,76	94	2	20	5.082.750,81	15	-	-	-	-	-	-	-	-	29	91	29.835.345,08	91	-	-	-	-	37	73	40.738.446,65	55	
Total suministros		7	14	6.195.468,42	8	10	19	33.573.854,52	45	1	2	620.669,22	1	1	2	287.891,05	1	32	63	32.934.172,02	45	-	-	-	-	51	33	73.612.035,23	10	
Gest.serv.	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Concurso	-	-	-	-	8	62	98.789.009,58	77	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	47	98.789.009,58	75
	Proc.negociado	-	-	-	-	5	38	28.856.896,36	23	4	100	3.317.346,41	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	53	32.174.242,77	25	
Total gest.servicios		-	-	-	-	13	78	127.645.905,94	97	4	24	3.317.346,41	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17	11	130.963.252,35	17	
Privados	Subasta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	38	10.385.489,16	52	-	-	-	-	-	3	38	10.385.489,16	52	
	Concurso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	38	6.614.138,21	33	-	-	-	-	-	3	38	6.614.138,21	33	
	Cont. Dctia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	24	3.004.774,10	15	-	-	-	-	-	2	24	3.004.774,10	15	
Total Privados		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	100	20.004.401,47	100	-	-	-	-	-	8	5	20.004.401,47	3	
TOTAL		19	12	20.792.702,11	2	41	27	582.927.674,35	73	18	10	55.224.716,88	7	8	5	5.092.389,33	1	68	44	121.290.013,02	16	3	2	809.815,92	1	155	100	766.137.311,61	100	

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004



SEGURIDAD SOCIAL

IV.2.2-2

CONTRATOS INCLUIDOS POR LAS MUTUAS DE ACCIDENTE DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SUS RELACIONES CERTIFICADAS POR HABER SIDO CELEBRADOS DURANTE EL EJERCICIO 2000<sup>1</sup>

MUTUA	Obras e instalaciones		Servicios		Suministros		Adq. y Arrend. de inmuebles		Conciertos <sup>2</sup>		Seguros y Reaseguros		Otros Contratos <sup>3</sup>		Prevención de riesgos <sup>4</sup>		Total	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe		
La Previsora			1	12.020,24			1	1.830,08							212	211.231,10	216	225.081,42
Midas			2	242.207,68	3	39.143,47	14	168.302,43			9	2.241,69	13	32.878,33	2.434	3.975.636,80	2.475	4.210.300,72
Montañesa	3	243.820,38	1	242.207,68				17.748,15			1				1.741	1.638.010,96	1.748	2.137.587,37
Universal-Mugnoz			21	1.264.100,67			10	1.676.947,91			6	21.638,44	2	8.961,08	12.930	14.777.851,45	12.938	22.519.673,47
MAZ															3.861		3.861	
Valenciana de Levante			1	40.469,39			2	8.324,85	7	55.581,29	1				1.237	7.469,03	1.248	111.875,36
SAT															852	621.865,17	858	987.401,68
Radio Unión Mutual	1	136.873,52													711	327.574,03	770	599.058,56
Vizcaya Industrial			8	167.577,83			3	9.575,72			4	2.746,17	7		384	899.860,52	401	1.381.058,25
Mutua de Navarra			10	480,04	3	447,15	2	10.886,58					1	14.847,48	824	447.628,35	827	628.124,71
MAIPA			1	37.031,66			3	14.473,33			1	191.722,86			248	1.988,83	250	245.230,40
FIMAC			3	78.723,87			3	2.454,10	3						63	85.835,86	73	168.791,63
MATT															884	974.471,33	903	874.471,10
Intersomercial															320	493.296,73	321	595.106,78
Pakea			1	71.810,03			6		10						320	493.296,73	321	595.106,78
Fransap	18	3.796.328,80	8	800.798,42			31	3.063.576,84	37	2.671.839,87	33	613.079,59	18	1.129.003,01	11.708	11.610.882,41	11.913	23.395.015,75
Solinat															49	63.668,99	59	1.480.680,20
Mutua Egara			1	216.792,89	1	104.362,54	4	34.358,57			2	17.898,21			365	922.623,09	363	1.290.084,28
Caixa-Siniet															187	116.671,78	188	212.433,19
Mutua Cyclops	2	161.135,99	4	524.187,42			12	239.683,93	3	168.199,29	5		1	801,01	3.781	3.954.016,83	3.784	4.687.724,22
Asepeyo	21	2.437.497,09	38	2.084.261,61	8	377.471,52	35	653.315,53	3	47.989,49	1	95.740.686,42			15.274	13.722.072,22	15.393	116.063.287,81
Mutua Balear															1.014	420.768,90	1.024	744.794,40
Mutua Gallega			1	30.050,81			2	43.573,39			7	250.301,52			2.202	1.638.703,29	2.209	2.010.198,22
Gremiat															759	516.527,79	773	629.848,18
Medin															2.139	1.254.409,38	2.139	1.254.409,38
Unimat															491	172.550,50	521	769.689,65
UMI	2	192.582,04	18	372.682,33	1	38.214,01	8	49.849,03	5		17	271.781,89			924	1.318.407,99	926	2.478.391,06
MAC			1	35.988,44			3	53.211,83							538	348.932,93	543	436.131,21
Ibermutuarum	2	186.224,25	2	197.197,68			20	266.788,44	48		116	640.721,08	3	88.343,47	8.968	4.496.662,79	7.146	5.395.937,90
Fraternidad-Mugnoz	6	3.746.758,82	61	1.099.314,61	1	23.789,23	27	2.028.978,81	6	47.351,73	1				7.748	8.319.552,37	7.846	16.265.763,69
Total	55	10.924.930,27	193	6.992.044,79	19	581.527,91	209	8.967.920,60	245	3.612.398,04	232	101.482.784,48	79	6.076.512,93	81.427	73.011.801,35	82.466	211.059.770,36

<sup>1</sup> Las relaciones certificadas incluyen los contratos celebrados por las Mutuas en 2000, dentro de las categorías previamente determinadas por el Tribunal de Cuentas.  
<sup>2</sup> La categoría de "Conciertos" incluye todos los celebrados por las Mutuas para la prestación de asistencia sanitaria y recuperadora, ya sean conciertos con otras Mutuas, con las Administraciones Públicas sanitarias, con entidades sanitarias privadas o con personas físicas, y tanto en las instalaciones propias de las Mutuas como en las ajenas.  
<sup>3</sup> La categoría residual denominada como "Otros Contratos" incluye todos los restantes tipos de contratos celebrados por las Mutuas durante el ejercicio 2000 (contratos bancarios, cesiones y donaciones de bienes, convenios de colaboración, contratos que han generado ingresos para las Mutuas, etc.).  
<sup>4</sup> La categoría de "Prevención de Riesgos" incluye los conciertos celebrados por las Mutuas con sus empresarios asociados en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos.  
<sup>5</sup> Los importes consignados corresponden al monto global certificado por las Mutuas, si bien en numerosos casos no aparecen reflejados los de los conciertos en que su presupuesto no se determina de una forma fija, sino mediante el establecimiento de una tarifa por cada servicio prestado, ni los correspondientes a los reaseguros obligatorios con la TGSS, cuyos importes se determinan en un porcentaje de las cuotas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales satisfechas por las empresas asociadas a cada Mutua (ver apartado II.7.2.2 del Informe).

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

SEGURIDAD SOCIAL

IV.2.2-3

CONTRATOS INCLUIDOS POR LAS MUTUAS DE ACCIDENTE DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SUS RELACIONES CERTIFICADAS POR HABER SIDO CELEBRADOS DURANTE EL EJERCICIO 2001<sup>1</sup>

MUTUA	Obras e instalaciones		Servicios		Suministros		Adq. y Arrend. de inmuebles		Conciertos <sup>2</sup>		Seguros y Reaseguros		Otros Contratos <sup>3</sup>		Prevención de riesgos <sup>4</sup>		Total	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe		
La Previsora			4	138.201,15	1	14.193,45	23	833.400,86			20	5.710,41	11	49.742,86	159	213.718,91	169	713.716,61
Midas			1	33.464,35			3	36.647,81							1.372	1.612.782,05	1.379	1.648.928,87
Montañesa	3	165.032,74	1	33.464,35			12	771.780,04	8	16.227,33	3	98.864,00	29	3.928.768,47	13.454	22.698.739,50	13.532	30.311.425,82
Universal-Mugnoz			26	2.787.064,47			16	342.283,90	19	335.203,88	1		2	176.884,52	2.043	1.157,21	2.082	966.186,01
MAZ			1	102.400,82			3	27.347,39	4	85.137,33	7	31.576,98			893	851.260,43	908	1.372.631,24
Valenciana de Levante	2	377.318,13					5	291,14	2		1				734	2.871,37	743	2.972,95
SAT			1	10,46			4	37.978,66	54		9	5.666,21	31		531	178.589,22	620	262.194,69
Radio Unión Mutual			1	30.050,81			5	291,14	2		1				734	2.871,37	743	2.972,95
Vizcaya Industrial			31	414.894,48			6	61.356,79	2	4.189,97	6	233.165,75	8	22.818,88	917	1.519.267,48	924	1.523.324,31
Mutua de Navarra			3	4.066,81			1	45.393,04			1	196.530,96			214	2.082,04	216	283.848,04
MAIPA														83	264.370,80	105	874.307,82	
FIMAC	1	380.750,83	3	233.681,02			4	5.605,27	3		1				716	440.095,99	720	1.313.208,76
MATT														704	801.636,41	722	886.227,51	
Intersomercial			1	54.992,10			1		10		6				171	314.095,71	171	314.095,71
Pakea														171	314.095,71	171	314.095,71	
Fransap	20	12.094.410,89	21	3.858.999,60			32	13.613.826,81	119	1.582.856,25	46	1.282.927,73	15	1.095.137,79	8.352	10.989.837,14	8.600	44.134.594,02
Solinat														98	119.640,74	101	118.385,99	
Mutua Egara														345	675.068,04	348	875.989,04	
Caixa-Siniet														377	173.868,08	378	1.381.895,29	
Mutua Cyclops	6	1.191.180,88	1	144.242,91			9	238.880,28	13	898.072,01	2	71,62	61	65.504,68	7.806	5.894.347,52	7.887	8.132.285,22
Asepeyo	19	10.006.487,76	10	832.061,72	13	1.026.114,20	19	391.505,39	56	1.932.046,85	2	100.519.412,27	3	127.928,31	21.823	20.000.247,76	22.043	134.935.803,26
Mutua Balear	1	3.760.286,70	2	324.363,01			2	44.503,87			3	35.644,32			2.130	724.306,88	2.130	4.879.091,86
Mutua Gallega	1	923.634,40					4	32.658,59	1		4	298.462,21			1.987	1.147.951,30	1.997	2.383.804,50
Gremiat														699	344.650,70	701	348.102,62	
Medin														2.856	1.711.884,37	2.899	1.711.884,37	
Unimat	2	190.764,79					8	343.687,33	8		4	260.861,36			812	608.877,80	834	1.461.931,30
UMI	3	381.261,45	17	822.802,27			5	44.879,50	5		4	481.661,13	6	12.477,01	578	789.171,38	608	2.461.071,63
MAC							1	6.365,38							605	602.974,54	608	810.561,18
Ibermutuarum	3	836.729,20	8	193.363,18			12	461.069,30	17		100	1.022.630,05			10.298	10.474.352,51	10.436	12.950.154,24
Fraternidad-Mugnoz	6	1.119.289,80	81	482.957,07			18	4.022.557,88	6	7.740,88	5	311.570,23	6	1.323.673,94	6.590	5.614.528,38	6.710	12.781.435,99
Total	68	32.627.973,64	2															

Año 1999

Anexo V.2.1-1

## Entidades sujetas a la LCAP, con expresión de los contratos formalizados, naturaleza e importe

ENTIDAD CONTRATANTE	TOTAL		NUMERO			IMPORTE		
	Nº Contratos	Importe	Ley de Contratos			Ley de Contratos		
			O	SU	SE	O	SU	SE
CONSORCIO URBANÍSTICO DE LA ZONA FERROVIARIA DE JEREZ DE LA FRONTERA	1	17.892	1			17.892	0	0
ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL DEL SUELO (SEPE)	19	41.200	16		3	39.703	0	1.497
LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO	2	511			2		0	511
SOCIEDAD ESTATAL DE SALVAMENTO Y SEGURIDAD MARITIMA (SASEMAR)	13	20.020		4	9		4.502	15.518
<b>TOTAL (En miles de euros)</b>	<b>35</b>	<b>79.623</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>57.595</b>	<b>4.502</b>	<b>17.526</b>

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

Año 2000

Anexo V.2.1-2

## Entidades sujetas a la LCAP, con expresión de los contratos formalizados, naturaleza e importe

ENTIDAD CONTRATANTE	TOTAL		NUMERO			IMPORTE		
	nº Contratos	Importe	Ley de Contratos			Ley de Contratos		
			O	SU	SE	O	SU	SE
ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL DEL SUELO (SEPE)	15	34.270	14	1		34.047	222	0
LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO	8	43.453			8	0	0	43.453
SOCIEDAD ESTATAL DE SALVAMENTO Y SEGURIDAD MARITIMA (SASEMAR)	8	11.167		4	4	0	7.693	3.474
<b>TOTAL (En miles de euros)</b>	<b>31</b>	<b>88.890</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>34.047</b>	<b>7.915</b>	<b>46.927</b>

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

Año 2001

Anexo V.2.1-3

## Entidades sujetas a la LCAP, con expresión de los contratos formalizados, naturaleza e importe

ENTIDAD CONTRATANTE	TOTAL		NUMERO			IMPORTE		
	nºcontratos	Importe	Ley de contratos			Ley de contratos		
			O	SU	SE	O	SU	SE
CONSORCIO DE LA ZONA ESPECIAL CANARIA	8	6.455			8	0	0	6.455
CONSORCIO URBANÍSTICO DE LA ZONA FERROVIARIA DE JEREZ DE LA FRONTERA	6	9.935	6			9.935	0	0
ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL DEL SUELO	15	31.932	14		1	30.802	0	1.130
LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO	7	43.645			7	0	0	43.645
SOCIEDAD DE SALVAMENTO Y SEGURIDAD MARITIMA (SASEMAR)	9	32.743	1	5	3	992	10.866	20.885
<b>TOTAL (En miles de Euros)</b>	<b>45</b>	<b>124.710</b>	<b>21</b>	<b>5</b>	<b>19</b>	<b>41.728</b>	<b>10.866</b>	<b>72.115</b>

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

Año 1999

Anexo V.2.2-1

## Entidades parcialmente sujetas a la LAETC y a la LCAP, a las que se ha solicitado certificación de haber celebrado contratos (1)

ENTIDAD CONTRATANTE	TOTAL		OBRAS		SUMINISTROS		SERVICIOS		OTROS	
	Nº Contratos	Importe	Nº Contratos	Importe	Nº Contratos	Importe	Nº Contratos	Importe	Nº Contratos	Importe
AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y NAVEGACION AEREA (AENA)	198	429.291	65	117.432	40	81.629	93	230.230		
AGUAS DE LA CUENCA DEL EBRO, S.A. (ACESA)	4	10.019	3	9.177			1	841		
AGUAS DE LA CUENCA DEL SUR, S.A. (ACUSUR)	3	5.469	2	4.716			1	751		
AUTORIDAD PORTUARIA DE ALMERIA-MOTRIE	1	8.528	1	8.528						
AUTORIDAD PORTUARIA DE BALEARES	2	3.462	1	3.017			1	445		
AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA	20	36.776	9	14.785			6	4.478	3	17.513
AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO	8	40.388	7	39.943			1	445		
AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA	3	3.965	3	3.965						
AUTORIDAD PORTUARIA DE CASTELLON	3	3.804	3	3.804						
AUTORIDAD PORTUARIA DE CELTA	4	6.587	4	6.587						
AUTORIDAD PORTUARIA DE FERROL-SAN CIPRIAN	2	8.761	2	8.761						
AUTORIDAD PORTUARIA DE GIJON	3	26.059	2	18.319	1	8.540				
AUTORIDAD PORTUARIA DE HUELVA	5	4.075	4	3.636			1	439		
AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHIA DE ALGECIRAS	2	10.844	2	10.844						
AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHIA DE CADIZ	3	9.171	3	9.171						
AUTORIDAD PORTUARIA DE LA CORUÑA	2	5.932	1	4.784			1	908		
AUTORIDAD PORTUARIA DE LAS PALMAS	11	20.927	11	20.927						
AUTORIDAD PORTUARIA DE MALAGA	3	35.544	3	35.544						
AUTORIDAD PORTUARIA DE MELILLA	4	7.096	4	7.096						
AUTORIDAD PORTUARIA DE PASAJES	1	1.599	1	1.599						
AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER	3	9.117	3	9.117						
AUTORIDAD PORTUARIA DE SEVILLA	8	7.615	5	6.984	1	631				
AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA	12	47.889	9	46.705			3	1.184		
AUTORIDAD PORTUARIA DE VIGO	1	1.551	1	1.551						
DEPURADORA DEL BAIX LLOBREGAT, S.A.	17	175.057	9	169.879			8	6.178		
FERROCARRILES DE VIA ESTRECHA (FEVE)	35	48.315	18	20.410	15	29.493	2	1.412		
GESTOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (GIF)	73	716.893	11	585.188	9	70.721	53	50.984		
HIDROGUADIANA, S.A.	1	48.225	1	48.225						
PUERTOS DEL ESTADO	5	2.013					5	2.013		
RED NACIONAL DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES (RENFE)	387	1.223.739	30	98.975	148	374.755	180	680.952	11	69.056
<b>TOTAL (En miles de euros)</b>	<b>822</b>	<b>2.957.084</b>	<b>218</b>	<b>1.326.494</b>	<b>214</b>	<b>582.770</b>	<b>378</b>	<b>981.260</b>	<b>14</b>	<b>66.570</b>

(1) De importe superior a 600.000 euros y los contratos de reparación, conservación, publicidad, limpieza, seguridad, etc. de importe superior a 300.000 euros.

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

Año 2000

Anexo V.2.2-2

## Entidades parcialmente sujetas a la LAETC y a la LCAP, a las que se ha solicitado certificación de haber celebrado contratos (1)

ENTIDAD CONTRATANTE	TOTAL		OBRAS		SUMINISTROS		SERVICIOS		OTROS	
	Nº Contratos	Importe	Nº Contratos	Importe	Nº Contratos	Importe	Nº Contratos	Importe	Nº Contratos	Importe
AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y NAVEGACION AEREA (AENA)	209	1.297.942	72	1.001.889	104	186.268	33	69.989		
AGUAS DE LA CUENCA DEL EBRO, S.A. (ACESA)	5	20.188	4	18.776			1	1.412		
AGUAS DE LA CUENCA DEL SEGURA, S.A. (ACSEGURA)	1	671					1	671		
AGUAS DE LA CUENCA DEL SUR, S.A. (ACUSUR)	24	321.872	16	313.867			8	7.975		
AGUAS DEL DUERO, S.A. (ADSA)	3	19.401	1	775			2	16.625		
AGUAS DEL JUCAÍ, S.A.	2	29.610	2	29.610						
AUTORIDAD PORTUARIA DE ALICANTE	1	6.533	1	6.533						
AUTORIDAD PORTUARIA DE ALMERIA-MOTRII	1	951	1	951						
AUTORIDAD PORTUARIA DE AVILES	1	6.299	1	6.299						
AUTORIDAD PORTUARIA DE DALEARES	3	32.953	3	32.953						
AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA	14	59.332	9	45.481			4	8.371	1	3.480
AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO	9	20.771	7	20.062			2	709		
AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA	2	70.120	2	70.120						
AUTORIDAD PORTUARIA DE CASTELLON	2	1.070	2	1.070						
AUTORIDAD PORTUARIA DE CEUTA	1	397					1	397		
AUTORIDAD PORTUARIA DE FERROL-SAN CIPRIAN	5	2.362	5	2.362						
AUTORIDAD PORTUARIA DE GIRON	3	57.938	3	57.938						
AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHIA DE ALGECIRAS	3	2.087	3	2.087						
AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHIA DE CADIZ	1	2.981	1	2.981						
AUTORIDAD PORTUARIA DE LA CORUÑA	5	23.952	4	22.458			1	1.557		
AUTORIDAD PORTUARIA DE LAS PALMAS	6	54.951	6	54.951						
AUTORIDAD PORTUARIA DE MARRH- PONTEVEDRA	1	403	1	403						
AUTORIDAD PORTUARIA DE MELILLA	3	2.681	3	2.681						
AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTA CRUZ DE TENERIFE	7	14.947	7	14.947						
AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER	4	2.134	2	1.478			2	656		
AUTORIDAD PORTUARIA DE TARRAGONA	2	20.302	1	18.734	1	1.568				
AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA	1	13.258	1	13.258						
AUTORIDAD PORTUARIA DE VIGO	5	2.687	5	2.687						
AUTORIDAD PORTUARIA DE VILLAGARCIA	1	2.554	1	2.554						
DEPURADORA DEL BAIK LLOBREGAT, S.A.	4	11.179	4	11.179						
FERROCARRILES DE VIA ESTRECHA (FEVE)	28	27.615	15	17.809	5	2.980	8	7.126		
GESTOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (GIF)	75	1.897.782	25	1.614.775	11	87.249	39	195.768		
HDROGUADIANA, S.A.	7	56.929	5	55.479			1	605	1	2.344
RED NACIONAL DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES (RENFE)	316	1.594.670	29	49.541	74	403.592	200	875.254	16	68.183
TOTAL (En miles de euros)	753	5.440.690	239	3.500.313	195	690.754	391	1.587.618	18	72.007

(1) De importe superior a 600.000 euros y los contratos de reparación, conservación, publicidad, limpieza, seguridad, etc. de importe superior a 300.000 euros.

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 26 DE MARZO DE 2004

Año 2001

Anexo V.2.2-3

## Entidades parcialmente sujetas a la LAETC y a la LCAP, a las que se ha solicitado certificación de haber celebrado contratos (1)

ENTIDAD CONTRATANTE	TOTAL		OBRAS		SUMINISTROS		SERVICIOS		OTROS	
	Nº Contratos	Importe	Nº Contratos	Importe	Nº Contratos	Importe	Nº Contratos	Importe	Nº Contratos	Importe
AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y NAVEGACION AEREA (AENA)	204	1.266.989	72	1.000.687	48	136.400	64	128.332		
AGUAS DE LA CUENCA DEL EBRO, S.A. (ACESA)	12	255.737	11	253.922			1	1.815		
AGUAS DE LA CUENCA DEL CUADALQUIMIR, S.A. (AQUAVIR)	2	2.092					1	623	1	1.469
AGUAS DE LA CUENCA DEL SUR, S.A. (ACUSUR)	9	54.396	1	45.857			6	8.498		
AGUAS DEL DUERO, S.A. (ADSA)	3	27.795	3	27.795						
AUTORIDAD PORTUARIA DE ALICANTE	7	10.325	5	8.040			2	4.295		
AUTORIDAD PORTUARIA DE ALMERIA-MOTRII	3	10.500	3	10.500						
AUTORIDAD PORTUARIA DE AVILES	2	1.707	2	1.707						
AUTORIDAD PORTUARIA DE BALEARES	6	10.524	5	9.911			1	613		
AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA	26	375.835	14	352.692			2	787	10	23.385
AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO	10	53.093	8	51.567			2	1.527		
AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA	2	2.584	1	745			1	1.839		
AUTORIDAD PORTUARIA DE FERROL-SAN CIPRIAN	6	100.719	4	99.281			2	1.438		
AUTORIDAD PORTUARIA DE GIRON	1	950	1	950						
AUTORIDAD PORTUARIA DE HUELVA	5	15.849	5	15.849						
AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHIA DE ALGECIRAS	14	35.808	13	34.979			1	829		
AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHIA DE CADIZ	2	3.270	2	3.270						
AUTORIDAD PORTUARIA DE LA CORUÑA	1	1.202	1	1.202						
AUTORIDAD PORTUARIA DE LAS PALMAS	10	22.568	5	19.274			5	3.294		
AUTORIDAD PORTUARIA DE MALAGA	1	1.701	1	1.701						
AUTORIDAD PORTUARIA DE MARRH- PONTEVEDRA	3	3.877	3	3.877						
AUTORIDAD PORTUARIA DE MELILLA	2	8.991	2	8.991						
AUTORIDAD PORTUARIA DE PASAJES	1	1.589	1	1.589						
AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTA CRUZ DE TENERIFE	4	9.033	3	7.717			1	1.316		
AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER	4	6.010	4	6.010						
AUTORIDAD PORTUARIA DE SEVILLA	6	9.598	6	9.598						
AUTORIDAD PORTUARIA DE TARRAGONA	1	5.683	1	5.683						
AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA	7	12.795	5	10.980			2	1.795		
AUTORIDAD PORTUARIA DE VIGO	7	14.196	6	13.619			1	577		
CANAL DE NAVARRA, S.A.	5	115.466	3	111.945			2	3.522		
DEPURADORA DEL BAIK LLOBREGAT, S.A.	3	11.499	2	11.119			1	331		
FERROCARRILES DE VIA ESTRECHA (FEVE)	18	32.425	9	25.134	5	1.827	4	5.463		
GESTOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (GIF)	124	1.580.265	48	1.247.173	22	225.542	54	107.551		
PUERTOS DEL ESTADO	2	2.969	1	499			1	2.470		
RED NACIONAL DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES (RENFE)	271	1.868.198	25	83.687	51	1.318.849	178	383.542	17	92.110
TOTAL (En miles de Euros)	784	6.937.555	276	3.486.448	126	1.662.709	354	661.438	28	106.962

(1) De importe superior a 600.000 euros y los contratos de reparación, conservación, publicidad, limpieza, seguridad, etc. de importe superior a 300.000 euros.

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

Año 1999

Anexo V.2.3-1

## Entidades sujetas al derecho privado a las que se ha solicitado certificación de haber celebrado contratos (1)

ENTIDAD CONTRATANTE	TOTAL		NUMERO				IMPORTE				
	Nº Contratos	Importe	D. Privado				D. Privado				
			O	SU	SE	I	O	SU	SE	I	
AERONAUTICA INDUSTRIAL, S.A. (AISA)	4	5.728		1	3			637	5.091		
ALIMENTOS Y ACEITES, S.A. (ALYCESA)	1	403			1				403		
ASTILLEROS DE PUERTO REAL, S.R.L.	36	66.860	11		25		52.700		14.160		
ASTILLEROS DE SESTAO, S.R.L.	4	1.484			4				1.484		
ASTILLEROS DE SEVILLA, S.R.L.	8	11.071		2	6			1.647	9.424		
ASTILLEROS ESPAÑOLES, S.A. (AESA)	5	2.987			5				2.987		
ASTILLEROS Y TALLERES DEL NOROESTE, S.A. (ASTANO)	13	13.379			13				13.379		
AUTOESTRADAS GALICIA, AUTOPISTAS GALICIA, CONCESIONARIA XUNTA, S.A.	1	1.148			1				1.148		
AUTOPISTA CONCESIONARIA ASTUR-LEONESA, S.A. (AUCALSA)	1	1.082	1				1.082				
AUTOPISTAS DE NAVARRA, S.A. (AUDENASA)	2	1.352	1		1		671		681		
AUTOPISTAS DEL ATLANTICO CONCESIONARIA ESPAÑOLA, S.A. (AUDASA)	4	12.020	1		3		9.622		2.398		
AVIACION Y COMERCIO, S.A.	20	82.184		5	15			31.721	50.463		
BABCOCK MONTAJES, S.A.	1	1.052	1				1.052				
BABCOCK Y WILCOX ESPAÑOLA, S.A. (BWE)	36	68.714	3	4	29		4.676	11.762	52.336		
BARBAO RIA 2000, S.A.	12	41.404	12				41.404				
CENTRO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO INDUSTRIAL (COTI)	4	12.158			3	1			1.041	10.518	
CENTROS LOGÍSTICOS AEROPORTUARIOS, S.A.	7	18.427	7				18.427				
CINTURÓN VERDE DE OVIEDO, S.A.	6	63.605	5			1	34.378			29.227	
COMERCIAL DE FERROCARRIL, S.A. (COMFERSA)	6	14.593			6				14.593		
COMPañIA ESPAÑOLA DE TABACO EN RAMA, S.A. (CETARSA)	17	85.013		17				85.013			
COMPañIA TRASMEDiterránea, S.A.	8	324.634		3	5			17.544	297.091		
CONSORCIO ZONA FRANCA DE BARCELONA	10	29.822	7		3		26.018		3.804		
CONSORCIO ZONA FRANCA DE CADIZ	5	22.786	4		1		22.418		368		
CONSTRUCCIONES AERONAUTICAS, S.A. (CASA)	24	37.437	5	2	17		13.643	4.536	19.258		
EMPRESA DE TRANSFORMACION AGRARIA, S.A. (TRAGSA)	13	18.818	1	4	8		783	6.569	11.545		
EMPRESA NACIONAL BAZAN DE CONSTRUCCIONES NAVALES MILITARES, S.A. (BAZAN) (1)	50	112.550		11	45			14.731	97.827		
EMPRESA NACIONAL DE CELULOSAS, S.A. (ENCE)	11	7.080		3	8			3.233	3.846		
EMPRESA NACIONAL DE RESIDUOS RADIACTIVOS, S.A. (ENRESA)	40	40.100	4	4	32		12.759	1.847	25.393		
EMPRESA NACIONAL DEL URANIO, S.A. (ENUSA)	16	83.810	2	6	8		649	16.893	64.380		
EMPRESA NACIONAL MERCADOS CENTRALES DE ABASTECIMIENTO, S.A. (MERCASA)	4	7.020	2		2		4.634	0	2.386		
EMPRESA NACIONAL SANTA BARBARA DE INDUSTRIAS MILITARES, S.A. (E.N.S.B.)	20	104.786	2	8	10		2.560	78.528	23.692		
ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL CORREOS Y TELEGRAFOS	108	159.310	5	8	95	7	21.781	49.117	74.489	14.923	
EXPASA AGRICULTURA Y GANADERIA, S.A.	8	10.288		2	5	1		3.011	3.611	667	
HULLERAS DEL NORTE, S.A. (HUNOSA)	6	10.618	6				10.618				
IBERIA, LINEAS AEREAS DE ESPAÑA, S.A.	194	222.374			194				222.374		
INDUSTRIAS MECANICAS DEL NOROESTE, S.A. (IMENOSA)	1	601		1				601			
INFINVEST, S.A.	17	20.695	6		6		15.500		11.495		
INGENIERIA DE SISTEMAS PARA LA DEFENSA DE ESPAÑA, S.A. (ISDEFE)	2	1.551			2				1.551		
INGENIERIA Y SERVICIOS AEROSPAZIALES, S.A. (INSA)	1	301			1				301		
INGRUISA, S.A.	3	2.097	1			2	511			1.557	

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

Año 1999

Anexo V.2.3-1

## Entidades sujetas al derecho privado a las que se ha solicitado certificación de haber celebrado contratos (1)

ENTIDAD CONTRATANTE	TOTAL		NUMERO				IMPORTE				
	Nº Contratos	Importe	D. Privado				D. Privado				
			O	SU	SE	I	O	SU	SE	I	
INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACION Y AHORRO DE LA ENERGIA (IDAE)	11	12.435		11			0	12.435			
MERCADOS CENTRALES DE ABASTECIMIENTO DE MALAGA, S.A. (MERCAMALAGA)	1	647	1				647				
MINAS DE ALMADER Y ARRAYANES, S.A. (MAYASA)	5	7.087	2		2	1	2.484		4.603	715	
NORTE FORESTAL, S.A. (NORFOR)	2	9.544		2			0	9.544			
PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.A.	13	20.206	5	5	2		10.226	7.122	2.858		
PUERTO SECO DE MADRID, S.A.	1	4.207			1				4.207		
RED ELECTRICA DE ESPAÑA, S.A. (RED ELECTRICA)	13	9.815		8	5			7.821	2.194		
S.A. DE ELECTRONICA SUBMARINA (SAES)	2	3.504			2				3.504		
S.B.B. BLINDADOS, S.A.	34	897.860		25	6			857.254	140.429		
SHS CERAMICAS, S.A.	3	1.209		1	2			391	817		
SISTEMAS TECNICOS DE LOTERIAS DEL ESTADO, S.A. (S.T.L.)	4	5.776		2	2			4.081	1.695		
SOCIEDAD ESTATAL DE ESTIBA Y DESESTIBA DEL PUERTO DE LA CORUÑA, S.A.	1	1.695			1				1.695		
SOCIEDAD ESTATAL DE GESTION DE ACTIVOS, S.A. (AGESA)	1	3.991			1				3.991		
SOCIEDAD ESTATAL DE GESTION INMOBILIARIA DE PATRIMONIO, S.A. (SEGIPSA)	11	78.338	2		3	6	2.182		1.304	74.850	
SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTR. Y EQUIPAMIENTOS PENITENCIARIOS, S.A. (SIEP)	8	40.118	8				40.118				
SOCIEDAD ESTATAL DE PARTICIPACIONES INDUSTRIALES (S.E.P.I.)	13	7.993	7	1	4	1	3.981	787	2.284	932	
SOCIEDAD ESTATAL DE TRANSICION AL EURO, S.A.	2	1.048			2				1.048		
SOCIEDAD ESTATAL FABRICA DE MONEDA Y TIMBRE	8	11.317		6	2			7.795	3.522		
SOCIEDAD PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE ANDALUCIA, S.A. (SODIAN)	1	601			1				601		
SOC. ESTATAL PARA EL DESARROLLO DEL DISEÑO Y LA INNOVACION, S.A. (D.D.I.)	3	1.635			3				1.635		
TOTAL (En miles de euros)	686	2.647.830	116	140	537	26	386.172	1.235.398	1.118.379	137.880	

(1) De importe superior a 600.000 euros y los contratos de reparación, conservación, publicidad, limpieza, seguridad, etc. de importe superior a 300.000 euros.

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

Año 2000

Anexo V.2.3-2

## Entidades sujetas al derecho privado a las que se ha solicitado certificación de haber celebrado contratos (1)

ENTIDAD CONTRATANTE	TOTAL		NUMERO				IMPORTE			
	Nº Contratos	Importe	D. Privado				D. Privado			
			O	SU	SE	I	O	SU	SE	I
AERONAUTICA INDUSTRIAL, S.A. (AISA)	7	12.537	2	5				1.408	11.131	
AUTOPISTA CONCESIONARIA ASTUR-LEONESA, S.A. (AUJCALSA)	1	1.352	1				1.352			
AUTOPISTAS DEL ATLANTICO CONCESIONARIA ESPAÑOLA, S.A. (AUDASA)	3	64.627			3				64.627	
BILBAO RIA 2000, S.A.	3	4.231	3				4.231			
CENTRO PARA EL DESARROLLO TECNOLOGICO INDUSTRIAL (CDTI)	1	3.558	1				3.558			
CENTROS LOGISTICOS AEROPORTUARIOS, S.A.	3	4.730	3				4.730			
CINTURON VERDE DE OVIEDO, S.A.	8	47.895	4		1	3	22.129		547	25.218
COMERCIAL DEL FERROCARRIL, S.A. (COMFERSA)	8	16.257			8				16.257	
COMPAÑIA ESPAÑOLA DE TABACO EN RAMA, S.A. (CETARSA)	18	108.810		18	2		108.286	1.252		
CONSORCIO ZONA FRANCA DE BARCELONA	11	35.640	9	2			31.593	4.057		
CONSORCIO ZONA FRANCA DE CADIZ	4	3.093	1	2	1		920	1.815	349	
EMPRESA DE TRANSFORMACION AGRARIA, S.A. (TRAGSA)	17	25.318		13	4		21.053	4.435		
EMPRESA NACIONAL DE CELULOSAS, S.A. (ENCE)	18	35.730		15	3		33.711	2.019		
EMPRESA NACIONAL DE INNOVACION, S.A. (ENISA)	2	1.503			2				1.503	
EMPRESA NACIONAL DE RESIDUOS RADIOACTIVOS, S.A. (ENRESA)	28	43.694	3	3	22		12.453	9.658	21.582	
EMPRESA NACIONAL DEL URAÑO, S.A. (ENUSA)	20	275.720		7	13			61.556	214.165	
EMPRESA NACIONAL MERCADOS CENTRALES DE ABASTECIMIENTO, S.A. (MERCASA)	2	1.370			2				1.370	
EMPRESA NACIONAL SANTA BARBARA DE INDUSTRIAS MILITARES, S.A. (E.N.S.B.)	22	27.627	1	15	6		982	20.867	3.968	
EMPRESA PARA LA GESTION DE RESIDUOS INDUSTRIALES, S.A. (EMGRISA)	1	877				1				877
ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL CORREOS Y TELEGRAFOS	63	188.592	11	14	24	14	82.120	37.461	70.006	38.006
EXPLORA AGRICULTURA Y GANADERIA, S.A.	12	12.240		4	5	3		3.848	6.611	1.969
FABRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE-REAL CASA DE LA MONEDA (FNMT-RCM)	17	64.471	3	7	7		2.512	52.571	8.388	
GESTION URBANISTICA DE LA RIOJA, S.A. (GESTUR RIOJA)	1	1.797	1				1.797			
HUILLERAS DEL NORTE, S.A. (HUNOSA)	22	18.217	6		14		6.545		11.672	
IBERIA, LINEAS AEREAS DE ESPAÑA, S.A.	86	153.787	3	10	73		1.280	144.321	8.186	
INFINVEST, S.A.	10	48.951	2		4	4	4.640		23.716	18.595
INGENIERIA DE SISTEMAS PARA LA DEFENSA DE ESPAÑA, S.A. (ISDEFE)	3	2.013			3				2.013	
INGRUISA, S.A.	2	2.056	1			1	1.853		0	793
INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACION Y AHORRO DE LA ENERGIA (IDAE)	12	21.630	1	10	1		2.844	17.940	1.046	
IZAR CONSTRUCCIONES NAVALES, S.A.	82	260.851	1	60	21		319	194.319	86.214	
MANISES DIESEL ENGINE CO., S.A. (MDE)	12	29.245		10	2			28.272	974	
PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.A.	16	24.455	13	1	2		19.781	2.104	2.590	
PREREDUCIDOS INTEGRADOS DEL SURGENTE DE ESPAÑA, S.A. (PRESUR)	1	15.638			1				15.638	
PUERTO SECO DE MADRID, S.A.	2	8.015			2				8.015	
REGALSA, S.A.	1	2.206	1				2.206			
REMOLQUES MARITIMOS, S.A. (REMASA)	3	3.125			3				3.125	
S.A. DE ELECTRONICA SUBMARINA (SAES)	1	5.269			1				5.269	
S.A. DE PROMOCION Y EQUIPAMIENTO DE SUELO DE ALMANSA (SAPRESALMANSA)	1	929	1				828			
S.B.B. BLINDADOS, S.A.	34	87.333		34					87.333	
SISTEMAS TECNICOS DE LOTERIAS DEL ESTADO, S.A. (S.T.L.)	9	19.824		4	1	1		14.172	2.861	1.791

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

Año 2000

Anexo V.2.3-2

## Entidades sujetas al derecho privado a las que se ha solicitado certificación de haber celebrado contratos (1)

ENTIDAD CONTRATANTE	TOTAL		NUMERO				IMPORTE			
	Nº Contratos	Importe	D. Privado				D. Privado			
			O	SU	SE	I	O	SU	SE	I
SOCIEDAD ESTATAL COMMEMORACION CENTENARIOS DE FELIPE II Y CARLOS V, S.A.	3	2.122			3				2.122	0
SOCIEDAD ESTATAL DE GESTION DE ACTIVOS, S.A. (AGESA)	3	6.370					3			9.370
SOCIEDAD ESTATAL DE GESTION INMOBILIARIA DE PATRIMONIO, S.A. (SEGIPSA)	5	24.233					5			24.233
SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTR. Y EQUIPAMIENTOS PENITENCIARIOS, S.A. (SIEP)	2	2.470	1	1			1.845	625		
SOCIEDAD ESTATAL DE PARTICIPACIONES INDUSTRIALES (S.E.P.I.)	9	2.921			9				2.921	
SOCIEDAD ESTATAL PARA ENSEÑANZAS AERONAUTICAS CIVILES, S.A. (SENASA)	3	18.885	2	1			4.946	13.739		
TECNOLOGIAS Y SERVICIOS AGRARIOS, S.A. (TRAGSATEC)	2	1.641		1	1			775	865	
TOTAL (En miles de euros)	891	1.757.281	77	235	244	38	165.382	860.499	589.557	121.843

(1) De importe superior a 600 000 euros y los contratos de reparación, conservación, publicidad, limpieza, seguridad, etc. de importe superior a 300.000 euros.

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

Año 2001

Anexo V.2.3-3

## Entidades sujetas al derecho privado a las que se ha solicitado certificación de haber celebrado contratos (1)

ENTIDAD CONTRATANTE	TOTAL		NÚMERO				IMPORTE				
	Nºcontratos	Importe	D.Privado				D.Privado				
			O	SU	SE	I	O	SU	SE	I	
AERONAUTICA INDUSTRIAL, S.A. (AISA)	5	12.519		1	4			3.488	9.031		
AGENCIA SCHEMBRI, S.A.	1	4.514			1				4.514		
AUTOPISTA CONCESIONARIA ASTUR-LEONESA, S.A. (AUCALSA)	2	2.446	1		1		1.298		1.148		
AUTOPISTAS DEL ATLANTICO CONCESIONARIA ESPAÑOLA, S.A. (AUDASA)	4	72.903	3	1			71.665	938			
BILBAO RIA 2000, S.A.	12	43.585	11		1		42.972		613		
CENTRO INTERMODAL DE LOGISTICA, S.A. (CILSA)	1	685		1				685			
CENTRO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO INDUSTRIAL (CDTI)	1	678			1				678		
CENTROS LOGÍSTICOS AEROPORTUARIOS, S.A.	3	4.826	3				4.826				
CIMITURON VERDE DE OVIEDO, S.A.	6	31.948	3			3	17.477				14.370
COMERCIAL DEL FERROCARRIL, S.A. (COMFERSA)	8	7.044	1	1	4		986	859	5.199		
COMPANIA ESPAÑOLA DE TABACO EN RAMA, S.A. (CETARSA)	16	64.238		14	1	1		58.748	4.634	7.855	
CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE BARCELONA	3	12.128	3	1	1		11.023	691	415		
CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE CADIZ	6	31.493	3			3	6.583				24.840
CORREO HÍBRIDO, S.A.	1	980			1				980		
EMPRESA DE TRANSFORMACION AGRARIA, S.A. (TRAGSA)	31	36.771	1	11	17	2	811	18.469	17.027	2.464	
EMPRESA DE TRANSFORMACIONES AGRARIAS, S.A. (TRAPSA)	2	4.051	1	1			3.191	889			
EMPRESA NACIONAL DE INNOVACION, S.A. (EMISA)	6	6.605			6				6.605		
EMPRESA NACIONAL DE RESIDUOS RADIACTIVOS, S.A. (ENRESA)	17	10.482		2	15			685	9.796		
ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL CORREOS Y TELEGRAFOS	51	160.530	15	10	16	10	64.921	61.814	28.831	12.664	
EMUSA INDUSTRIAS AVANZADAS, S.A.	9	105.472		3	6			1.292	104.179		
EUFOPRES, S.A.	3	2.494		3					2.494		
FABRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE REAL CASA DE LA MONEDA	7	9.718			7			0	9.718		
HULLERAS DEL NORTE, S.A. (HUNOSA)	15	26.691	1		14		337		26.354		
INDUSTRIAS MECANICAS DEL NOROESTE, S.A. (IMENOSA)	2	14.526			2				14.526		
INCEINVEST, S.A.	21	77.416	4		7	10	3.167		50.924	23.325	
INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACION Y AHORRO DE LA ENERGIA (IDAE)	12	26.895		11	1		0	26.000	898		
IZAR CONSTRUCCIONES NAVALES, S.A.	280	457.389	1	58	220		811	77.434	379.142		
LAS PLEYADES, S.A.	4	21.859		1	3			4.450	17.399		
MERCADOS CENTRALES DE ABASTECIMIENTO DE MALAGA, S.A. (MERCAMALAGA)	1	1.142	1				1.142	0	0		
MOLYPHARMA, S.A.	1	855		1				0	855		
PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.A.	20	41.189	13	3	4		27.070	7.897	6.473		
PARQUE EMPRESARIAL PRINCIPADO DE ASTURIAS, S.A.	6	18.381	3	3			8.347	11.954			
POLIGONO INDUSTRIAL DE GRANADILLA-PARQUE TECNOLÓGICO DE TENERIFE, S.A.	1	2.897	1				2.897				
PORTEL SERVICIOS TELEMATICOS, S.A.		0									
PREREDUCIDOS INTEGRADOS DEL SURGOSTE DE ESPAÑA, S.A. (PRESUR)	1	16.690			1				16.690		
PUERTO SECO DE MADRID, S.A.	4	7.563	2		2		751		6.912		
RED IBEROAMERICANA DE LOGISTICA Y COMERCIO, S.A. (RILCO, S.A.)	1	2.933		1				2.933			
REDALSA, S.A.	1	667		1					667		
S.A. DE PROMOCION Y EQUIPAMIENTO DE SUELO DE ALMANSA (SAPRESALMANSA)	1	1.202			1				1.202		
S.E. DE INFRAESTRAGARIAS DE LA MESETA DEL SUR, S.A. (SEIASA MESETA SUR)	2	10.061	2				10.061				

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

Año 2001

Anexo V.2.3-3

## Entidades sujetas al derecho privado a las que se ha solicitado certificación de haber celebrado contratos (1)

ENTIDAD CONTRATANTE	TOTAL		NÚMERO				IMPORTE				
	Nºcontratos	Importe	D.Privado				D.Privado				
			O	SU	SE	I	O	SU	SE	I	
SDAD ESTATAL DE INFRAESTR. Y EQUIPAMIENTOS PENITENCIARIOS, S.A. (SIEP)	3	15.025	2		1		10.265		4.760		
SISTEMAS TÉCNICOS DE LOTERIAS DEL ESTADO, S.A. (S.T.L.)	2	1.256		2				1.256			
SOCIEDAD ESTATAL DE ESTIBA Y DESESTIBA DEL PUERTO DE BARCELONA, S.A.	2	2.368	2				2.368				
SOCIEDAD ESTATAL DE GESTION DE ACTIVOS, S.A. (AGESA)	2	5.439				2					5.439
SOCIEDAD ESTATAL DE TRANSICION AL EURO, S.A.	3	4.954		2	1			2.711	2.254		
SOCIEDAD ESTATAL PARA ENSEÑANZAS AERONAUTICAS CIVILES, S.A. (SENASA)	5	46.267	1	2	2		992	12.892	34.474		
TECNOLOGIAS Y SERVICIOS AGRARIOS, S.A. (TRAGSATEC)	3	13.937		3				13.937			
TOTAL (En miles de Euros)	590	1.447.664	78	139	341	33	282.332	311.697	757.377	88.267	

(1) De importe superior a 600.000 euros y los contratos de reparación, conservación, publicidad, limpieza, seguridad, etc. de importe superior a 300.000 euros.

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE MARZO DE 2004

Año 1999

Anexo V.2.4-1

## Contratación suscrita por otras entidades públicas

ENTIDADES	IMPORTE CONTRATACION		CONTRATOS CELEBRADOS
	EUROS	PESETAS	
(1) AGENCIA DE PROTECCION DE DATOS	511.042,44	85.030.308	1
(2) AGENCIA EFE	17.495.595,14	2.911.022.093	2
AGENCIA TRIBUTARIA	108.356.472,30	18.029.000.000	156
BANCO DE ESPAÑA	96.282.139,12	16.020.000.000	266
CERSA	226.283,50	37.650.407	11
CESCE	11.899.989,06	1.975.000.000	127
COMISION MERCADO TELECOMUNICACIONES	20.612.070,76	3.429.560.006	44
COMISION NACIONAL MERCADO VALORES	2.183.433,13	359.964.985	27
COFIDES	38.931.227,68	6.477.611.282	53
COMISION NACIONAL DE LA ENERGIA	74.473,00	12.391.265	1
(1) CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL	-	-	-
CONSORCIO DE COMPENSACION DE SEGUROS	8.845.370,07	1.471.745.745	155
CONSEJO SEGURIDAD NUCLEAR	4.698.942,72	781.838.283	45
EXPANSION EXTERIOR	515.527.501,70	85.776.558.898	61
FOCOEX	66.486,40	11.052.406	2
FONDOS CAJAS	497.133,71	82.716.089	9
FONDOS COOPERATIVAS	221.706,75	36.888.900	5
FONDOS ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS	14.181.125,27	2.359.540.710	47
ICEX	25.289.880,24	4.207.882.014	416
INSTITUTO DE CREDITO OFICIAL	8.269.682,56	1.375.959.419	138
(1) INSTITUTO CERVANTES	5.035.175,24	638.281.826	5
MUSINI	12.247.330,91	2.037.784.401	129
RETEVISION	16.718.189,93	2.781.672.600	11
RADIO NACIONAL ESPAÑA, S.A.	6.911.169,87	1.149.921.910	174
RTVE	1.381.264.863,44	229.823.135.568	1.984
SAECA	33.474,94	5.569.751	9
SIRECOX	76.786.219,26	12.776.151.878	3
TELEVISION ESPAÑOLA, S.A.	225.746.156,33	37.561.000.000	1.945
UNED	11.011.549,79	1.832.167.724	108
<b>TOTAL</b>	<b>2.699.877.684,89</b>	<b>434.247.108.478</b>	<b>5.839</b>

(1) Contratos superiores a 25.000.000 Ptas.

(2) Contratos superiores a 50.000.000 Ptas.

Año 2000

Anexo V.2.4-2

## Contratación suscrita por otras entidades públicas

ENTIDADES	IMPORTE		CONTRATOS CELEBRADOS
	CONTRATACION		
	EUROS	PESETAS	
AGENCIA DE PROTECCION DE DATOS	1.032.949,14	171.868.276	203
(1) AGENCIA EFE	751.021,02	124.959.384	2
AGENCIA TRIBUTARIA	123.099.689,24	20.482.064.894	167
BANCO DE ESPAÑA	61.958.194,53	10.308.976.155	324
CERSA	152.317,62	25.343.553	7
CESCE	11.870.855,88	1.975.144.227	127
COMISION MERCADO TELECOMUNICACIONES	683.247,09	113.682.750	41
COMISION NACIONAL MERCADO VALORES	2.856.421,25	441.991.305	36
COFIGES	10.536.456,01	1.783.118.770	56
COMISION NACIONAL DE LA ENERGIA	1.523.739,62	253.528.940	17
CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR	4.513.133,77	750.922.275	50
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL	326.530,91	54.330.172	5
CONSORCIO DE COMPENSACION DE SEGUROS	8.607.539,15	1.432.174.011	158
EXPANSION EXTERIOR	601.511.399,20	100.083.075.668	138
FONDOS CAJAS	759.280,02	126.333.666	7
FONDOS COOPERATIVAS	512.985,95	85.353.660	7
FONDOS ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS	10.692.626,77	1.779.103.399	37
ICEX	34.446.736,99	5.731.454.781	340
INSTITUTO CERVANTES	7.327.712,15	1.219.228.714	63
INSTITUTO DE CREDITO OFICIAL	5.944.998,26	989.154.481	164
MUSINI	6.347.222,56	1.056.088.973	102
RED. ES	3.080.550,77	512.560.520	6
RADIO NACIONAL ESPAÑA, S.A.	7.978.128,02	1.327.448.808	229
RTVE	1.660.034.832,58	278.206.505.737	2.082
SAECA	38.780,60	6.452.549	11
TELEVISION ESPAÑOLA, S.A.	494.032.760,28	82.200.134.852	1.991
UNED	12.148.874,41	2.021.402.618	112
<b>TOTAL</b>	<b>3.072.568.684,02</b>	<b>511.232.413.659</b>	<b>6.461</b>

(1) Contratos superiores a 50.000.000 Ptas.

Año 2001

Anexo V.2.4-3

## Contratación suscrita por otras entidades públicas

ENTIDADES	IMPORTE CONTRATACION		CONTRATOS CELEBRADOS
	EUROS	PESETAS	
AGENCIA DE PROTECCION DE DATOS	1.346.127,47	223.976.765	256
AGENCIA EFE	4.281.697,43	712.414.509	137
AGENCIA TRIBUTARIA	103.472.677,74	17.216.388.319	163
BANCO DE ESPAÑA	54.484.118,51	9.067.058.403	367
CERSA	152.317,82	25.343.553	7
CESCE	69.529,21	11.566.687	157
COMISION MERCADO TELECOMUNICACIONES	1.863.379,53	310.040.269	68
COMISION NACIONAL MERCADO VALORES	2.729.703,85	454.184.605	42
COFIDES	35.823.885,24	5.960.589.642	95
COMISION NACIONAL DE LA ENERGIA	7.879.115,00	1.310.974.428	8
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL	326.530,91	54.330.172	5
CONSORCIO DE COMPENSACION DE SEGUROS	7.939.369,90	1.321.000.000	132
CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR	4.006.421,92	666.612.518	54
EFE AGRO	53.706,66	8.936.036	1
EXPANSION EXTERIOR	30.890.790,56	5.139.795.077	126
FONDOS CAJAS	531.972,92	88.512.846	5
FONDOS COOPERATIVAS	307.903,91	51.230.900	4
FONDOS ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS	1.393.439,49	231.848.823	21
ICEX	30.450.701,38	5.071.561.979	397
INSTITUTO DE CREDITO OFICIAL	8.949.004,70	1.468.989.096	180
INSTITUTO CERVANTES	15.914.800,52	2.648.000.000	61
MUSINI	3.508.976,61	563.844.915	97
RED. ES	3.963.459,45	659.469.156	5
RADIO NACIONAL ESPAÑA, S.A.	14.859.986,33	2.472.493.686	233
RTVE	2.014.907.913,61	335.252.468.114	2.351
SAECA	51.237,07	10.188.991	16
TELEVISION ESPAÑOLA, S.A.	902.346.770,96	150.137.869.833	1.679
UNED	13.405.071,51	2.230.416.229	129
<b>TOTAL</b>	<b>3.265.960.522,21</b>	<b>543.410.107.449</b>	<b>6.968</b>

