

III. Otras disposiciones

CORTES GENERALES

7461

RESOLUCIÓN de 19 de diciembre de 2006, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la contratación celebrada por la Seguridad Social para el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración Electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos, tanto a través de internet como de otras plataformas de comunicaciones.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 19 de diciembre de 2006, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la contratación celebrada por la Seguridad Social para el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración Electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos, tanto a través de Internet como de otras plataformas de comunicaciones.

ACUERDA

Instar al Gobierno a:

1. Que las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social mejoren la planificación previa de sus contrataciones de contenido informático, especialmente en el sentido de lograr una mayor coordinación de sus actuaciones en el ámbito específico de la Administración electrónica.

2. Que las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social tiendan a adecuar sus Relaciones de Puestos de Trabajo a sus necesidades estructurales reales de personal de tipo informático.

3. Que la Seguridad Social impulse el aumento de los procedimientos y trámites administrativos realizables «on line», evitando el desplazamiento físico por parte del ciudadano siempre que ello sea posible.

4. Encomendar a la Seguridad Social a que acometa el estudio, mejora y optimización de la accesibilidad de su página web.

5. Encomendar a la Seguridad Social, a que estudie e incorpore los servicios «on line» oportunos para la mejora de sus prestaciones.

6. Encomendar a la Seguridad Social al desarrollo del Proyecto RED hacia aquellos usuarios que todavía no estén incorporados al Sistema. Así como contribuir a su divulgación.

7. Encomendar a la Seguridad Social a la puesta en marcha del proyecto RED-Directo para empresas de menos de 15 trabajadores. Así como contribuir a su divulgación.

8. Establecer una estrategia general para la mejora en la transparencia de la información y en la comunicación con el ciudadano, a través de los distintos medios disponibles, y en particular los que se derivan de las nuevas tecnologías.

9. Continuar perfeccionando la presentación de información en la página web de la Seguridad Social, dando prioridad a las necesidades del usuario, incluyendo información sobre todas las prestaciones que figuran en la Ley General de la Seguridad Social, además de las pensiones contributivas. En el caso de que dichas prestaciones no sean gestionadas por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, la información podría ofrecerse mediante enlaces con las páginas de las correspondientes entidades gestoras.

10. Aumentar el número de las gestiones que se realizan sin tener que desplazarse a las oficinas públicas, ofreciendo a los usuarios opciones cada vez mejores, en conexión con los objetivos que previsiblemente serán desarrollados en una futura Ley de Administración Electrónica.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de diciembre de 2006.—El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Francesc Antich Oliver.—El Secretario de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, José Ramón Mateos Martín.

- 5.1 Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración electrónica
 - 5.2 Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos
 - 5.3 Comisiones ministeriales de informática de los diversos departamentos ministeriales
 - 5.4 Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social
6. El Instituto Nacional de la Seguridad Social y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la Administración electrónica
- 6.1 Naturaleza y organización del INSS en el ámbito contractual
 - 6.2 Planes y proyectos informáticos del INSS
 - 6.3 Análisis de la contratación celebrada por el INSS de bienes y servicios TIC
 - 6.3.1 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios
 - 6.3.2 Contratos de suministros
7. El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la Administración electrónica
- 7.1 Naturaleza y organización del INGESA en el ámbito contractual
 - 7.2 Planes y proyectos informáticos del INGESA
 - 7.3 Análisis de la contratación celebrada por el INGESA de bienes y servicios TIC
 - 7.3.1 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios
 - 7.3.2 Contratos de suministros

8. El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la Administración electrónica

- 8.1 Naturaleza y organización del IMSERSO en el ámbito contractual
- 8.2 Planes y proyectos informáticos del IMSERSO
- 8.3 Análisis de la contratación celebrada por el IMSerso de bienes y servicios TIC
 - 8.3.1 Convenio entre el IMSERSO y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas para el establecimiento de un sistema de información para personas mayores en Internet
 - 8.3.2 Convenios de colaboración entre el IMSERSO y la Universidad de Salamanca para el mantenimiento y actualización de un sistema informatizado de información sobre discapacidad (SID)
 - 8.3.3 Convenios de colaboración celebrados entre el IMSERSO y la Fundación Telefónica para el desarrollo de la unidad de demostración virtual en el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT)

9. El Instituto Social de la Marina y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la Administración electrónica

- 9.1 Naturaleza y organización del ISM en el ámbito contractual
- 9.2 Planes y proyectos informáticos del ISM
- 9.3 Análisis de la contratación celebrada por el ISM de bienes y servicios TIC

10. La Tesorería General de la Seguridad Social y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la Administración electrónica.

- 10.1 Naturaleza y organización de la TGSS en el ámbito contractual
- 10.2 Planes y proyectos informáticos de la TGSS
- 10.3 Análisis de la contratación celebrada por la TGSS de bienes y servicios TIC
 - 10.3.1 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios
 - 10.3.2 Contratos de suministro

ANEXO ÚNICO

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 27 de octubre de 2005, el Informe de Fiscalización sobre la contratación celebrada para el desarrollo, implantación y mantenimiento, en el ámbito de la Seguridad Social, de la Administración electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos tanto a través de Internet como de otras plataformas de comunicaciones, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Iniciativa del procedimiento
2. Marco jurídico
 - 2.1 Marco jurídico general
 - 2.2 Marco jurídico específico
3. Magnitudes generales
4. Significación económica de los bienes y servicios TIC
5. Principales proyectos aprobados en España para el impulso de la Administración electrónica
 - 5.1 Plan INFO XXI (2000-2003)
 - 5.2 Plan ESPAÑA. ES (2004-2005)
 - 5.3 Plan de choque para el impulso de la Administración electrónica (mayo de 2003)

SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Objetivos y alcance
2. Trámite de alegaciones
3. Conclusiones y recomendaciones
 - 3.1 Conclusiones
 - 3.2 Recomendaciones

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

1. Introducción
2. Proyectos aprobados para el impulso de la Administración electrónica en el ámbito de la Seguridad Social
3. La Seguridad Social en la red: «www.seg-social.es»
4. El uso de sistemas abiertos o del «software libre» por la Seguridad Social
5. Marco organizativo: Órganos consultivos con competencias en materia de contratación de contenido informático

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

AEAT:	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
CIABSI:	Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos.
CMI:	Comisión Ministerial de Informática.
CGTI:	Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social.
CSI:	Consejo Superior de Informática y para el Impulso de la Sociedad de la Información.
CSIC:	Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
GISS:	Gerencia de Informática de la Seguridad Social.
IMASERSO:	Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (actualmente Instituto de Mayores y Servicios Sociales).
INEM:	Instituto Nacional de Empleo (actualmente Servicio Público de Empleo Estatal).
INGESA:	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.
INSS:	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
ISM:	Instituto Social de la Marina.
JCCA:	Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
LOTC:	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
LFTCu:	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LOFAGE:	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOPD:	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.
LRJAP:	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LSSI:	Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico.
MAP:	Ministerio de Administraciones Públicas.
PCAP:	Pliego de cláusulas administrativas particulares.
PPTP:	Pliego de prescripciones técnicas particulares.
RED:	Remisión Electrónica de Documentos.
RGLCAP:	Reglamento General de Contratación del Estado.
SI:	Sociedad de la Información.
SILCON:	Sistema Corporativo de Seguridad y Confidencialidad de los Datos Automatizados de la Seguridad Social.
TGSS:	Tesorería General de la Seguridad Social.
TRLCAP:	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio)
TRLGP:	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, en vigor durante el período fiscalizado).
TRLGSS:	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio).
UTE:	Unión Temporal de Empresas.
TIC:	Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Iniciativa del procedimiento

El presente Proyecto de Informe ha sido realizado en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2004, en el que, a iniciativa del propio Tribunal, se incluyó la realización de una «Fiscalización sobre la contratación celebrada para el desarrollo, implantación y mantenimiento, en el ámbito de la Seguridad Social, de la Administración

Las Directrices Técnicas de la presente Fiscalización fueron aprobadas por el Pleno de este Tribunal en su sesión de 29 de abril de 2004.

Como antecedentes de este procedimiento fiscalizador, pueden señalarse:

1. El «Informe de Fiscalización especial sobre la contratación celebrada 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», Informe que fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de noviembre de 2000.
2. El «Informe de Fiscalización de eficiencia del Proyecto Rhodas migración a estaciones de trabajo de Linux para usuario final en el Ministerio de Administraciones Públicas», que fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de marzo de 2005.

2. Marco jurídico

2.1 Marco jurídico general

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

- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.
- Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (TRLGP).
- Real Decreto 1098/2001¹, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Disposición adicional tercera del TRLCAP, que otorga la competencia para la adquisición de bienes y servicios informáticos a los órganos de contratación de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, salvo en el caso de tratarse de bienes de adquisición centralizada.
- Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, por el que se aprueban los Pliegos de Cláusulas Administrativas Gene-

electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos, tanto a través de INTERNET como de otras plataformas de comunicaciones».

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

rales para la contratación de equipos y sistemas para el tratamiento de la información y para su mantenimiento, arrendamiento y programas (parcialmente en vigor).

— Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo, por el que se atribuyen determinadas facultades en la contratación de bienes y servicios informáticos a los órganos de contratación de los Departamentos Ministeriales, con objeto de agilizar los procedimientos².

— Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, por el que se crea el CSI, entre cuyas competencias destaca recomendar, desarrollar y promover proyectos de informática de interés general, evitando el doble empleo de recursos, y la cooperación entre órganos y administraciones. La CIABSI es una de las comisiones integrantes de este Consejo e informará todo acto o contrato de carácter informático, excepto los enumerados en el Real Decreto 533/1992, anteriormente citado³.

— Orden Ministerial de 1991, de 9 de noviembre, por la que se regula la Comisión Ministerial de Informática (CMI) del Ministerio de Sanidad y Consumo.

— Orden Ministerial de 16 de septiembre de 1996, por la que se crea la Comisión Ministerial de Informática (CMI) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

— Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 25 de febrero de 1999, por la que se dispone la creación, composición y funciones del Consejo Superior de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social (CSTIC).

— Orden 729/2002 del Ministerio de Hacienda, de 25 de marzo, de declaración de bienes de adquisición centralizada.

— Directiva 97/52/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre, por la que se modifican las Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, de suministros y de obras, respectivamente.

2.2 Marco jurídico específico

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

— Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Proce-

¹ La reciente Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, ha entrado en vigor con carácter general el 1 de enero de 2005, quedando derogado a partir de dicha fecha el Texto Refundido de 1988, el cual, no obstante, ha estado vigente durante todo el período fiscalizado.

² La entrada en vigor de este Reglamento se produjo el 27 de abril de 2002, durante el período que abarca la presente Fiscalización (ejercicios 2002 y 2003), por lo que en el presente Proyecto de Informe se ha tenido en cuenta también el anterior Reglamento de Contratos del Estado de 1973.

³ Con la entrada en vigor del Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los órganos colegiados especiales de la Administración central, los citados Reales Decretos 533/1992 y 2291/1983 han sido derogados.

financiera, de contratación administrativa y gastos de personal en el ámbito de la Entidad.

3. Magnitudes generales

La utilización de Internet y de otras plataformas de comunicaciones como una nueva modalidad a través de la cual la Administración Pública presta sus servicios y se relaciona con los ciudadanos, ha supuesto la puesta en marcha de una nueva concepción de la Administración, la denominada Administración electrónica.

En este sentido, el artículo 45 de la LRIAP prevé expresamente que las Administraciones Públicas impulsen el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias.

Precisamente, uno de los objetivos de la denominada «Sociedad de la Información» o «del conocimiento» lo constituye, desde su creación, la promoción y el impulso de la Administración electrónica. Todo ello con la finalidad de lograr la utilización generalizada de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones como vehículo de transmisión e intercambio de todo tipo de información.

En este orden de cosas, en el año 2000 e impulsado por el Consejo Europeo, se diseñó el «Plan e-Europa» con el fin de potenciar el uso de los medios de la Sociedad de la Información entre todos los países europeos. Su desarrollo en España se plasmó en el documento denominado INFO XXI. Plan para el impulso de la Sociedad de la Información en España (2000-2003).

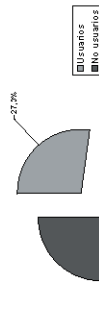
Asimismo, en el año 2000 se creó el Organismo Público RED.es, como Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología (actualmente se encuentra adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, que tiene legalmente encomendadas diversas funciones con el objeto de contribuir al desarrollo de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información en nuestro país.

Por otra parte, la introducción de la red de Internet en España comenzó en 1995 y aunque desde entonces su grado de penetración en la sociedad ha sido cada vez mayor, la realidad es que aún nuestro país debe mejorar su posición respecto de otros países de la Unión Europea. Esta cuestión, de enorme importancia por ser previo y necesario para el logro de los objetivos previstos en los Planes elaborados por el Gobierno, INFO XXI y para el impulso de la Administración electrónica, es objeto de un análisis permanente por parte de la citada Entidad Pública Empresarial RED.es, que realiza con periodicidad trimestral, estudios de demanda de los servicios de telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información que se ofertan al segmento residencial en España.

En los gráficos⁴ núm. 1 y núm. 2 siguientes y referidos al tercer trimestre del año 2003, así como en los gráficos núm. 3 y núm. 4, referidos al tercer trimestre de 2004, se refleja el entonces todavía escaso grado de penetración de Internet en España.

GRÁFICO NÚM. 1

Grado de penetración de Internet (tercer trimestre de 2003)

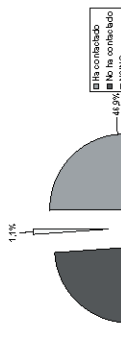


Base: 34.939.185 individuos.

En España había 9.538.398 internautas habituales (el 27,3% de la población de más de 15 años había accedido a Internet en el mes previo a la realización de la encuesta realizada en el tercer trimestre de 2003).

GRÁFICO NÚM. 2

Grado de utilización, por los usuarios de Internet, de la Administración electrónica (tercer trimestre de 2003)



Como puede observarse, el Gráfico núm. 2 refleja que el 46,9% de los internautas habituales han utilizado en alguna ocasión la Administración electrónica, mientras que el 52% no lo ha hecho en ningún caso, lo que pone de manifiesto nuevamente el escaso grado de penetración de Internet en España, antes indicado.

Asimismo, respecto a la evolución de la introducción de Internet, así como en relación con el grado de utilización por los internautas de la e-Administración en España en el año 2004, cabe destacar el lento crecimiento que se produjo en comparación con el experimentado en el año 2003, tal y como queda reflejado en

4. Fuente: www.ed.es

GRÁFICO NÚM. 3

Grado de penetración de Internet (tercer trimestre de 2004)

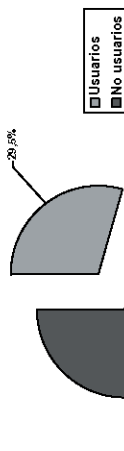
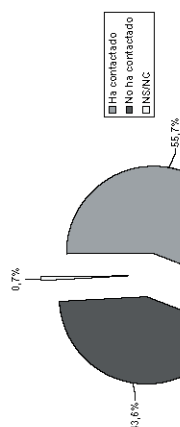


GRÁFICO NÚM. 4

Grado de utilización, por los usuarios de Internet, de la Administración electrónica (tercer trimestre de 2004)



En efecto, como queda reflejado en los gráficos núm. 3 y núm. 4 anteriores, se observa una tendencia ligeramente al alza o creciente del número de internautas, desde el 27,3% en el ejercicio 2003, hasta el 29,5% de usuarios de Internet en el tercer trimestre de 2004, así como también respecto de la utilización de la Administración electrónica cuyo incremento supuso pasar del 46,9% de usuarios que contactaron en 2003 hasta el 55,7% que lo hicieron en el año 2004.

4. Significación económica de los bienes y servicios TIC
La importancia del gasto público realizado por la Seguridad Social en materia de contratación informática de bienes y servicios de Tecnologías de la Información y las comunicaciones (TIC), constituye un dato objetivo constatable y justificado, al menos parcialmente, por la implantación, el mantenimiento y el desa-

CUADRO NÚM. 3

Presupuesto T.I.C. de la Seguridad Social. Ejercicio 2004

Importe en miles de euros

ENTIDAD	Capítulo 1/TIC	Capítulo 2/TIC	Capítulo 6/TIC	Total Presupuesto TIC	Presupuesto Total 2004 (Capítulos: 1+2+6)	Presupuesto Total/ TIC
TGSS	19.347	108.961	29.216	157.524	992.367	16%
INSS	5.946	17.501	4.077	27.524	517.471	5%
IM/SERSO	732	3.825	954	5.511	246.217	2%
ISM	1.005	2.601	637	4.243	150.487	3%
INGESA	727	2.302	1.134	4.163	140.730	3%
Total	27.757	2.302	36.017	198.965	2.047.272	10%

rollo de la Administración electrónica encaminada a lograr, en un futuro próximo, un mayor grado de eficiencia y de economía en la gestión administrativa. La Seguridad Social se incorpora con ello a las innovaciones tecnológicas en el ámbito de la información y de las comunicaciones, siendo especialmente significativo el gasto imputado por la TGSS en este ámbito. Así se refleja, para los ejercicios 2002, 2003 y 2004, en los cuadros³ núm. 1, núm. 2 y núm. 3, tal y como se expone a continuación:

CUADRO NÚM. 1

Presupuesto T.I.C. de la Seguridad Social. Ejercicio 2002

Importe en miles de euros

ENTIDAD	Capítulo 1/TIC	Capítulo 2 /TIC	Capítulo 6 /TIC	Total Presupuesto TIC	Presupuesto Total 2002 (Capítulos: 1+2+6)	Presupuesto Total/ TIC
TGSS	18.677	94.238	27.469	140.384	898.439	16%
INGESA	2.544	68.226	15.061	85.832	8.431.556	1%
INSS	5.526	15.870	4.355	25.751	472.323	5%
ISM	946	3.998	1.046	5.990	125.176	5%
IM/SERSO	167	3.535	937	4.639	224.979	2%
Total	27.859	185.867	48.868	262.595	10.152.473	3%

CUADRO NÚM. 2

Presupuesto T.I.C. de la Seguridad Social. Ejercicio 2003

Importe en miles de euros

ENTIDAD	Capítulo 1/TIC	Capítulo 2 /TIC	Capítulo 6 /TIC	Total Presupuesto TIC	Presupuesto Total 2003 (Capítulos: 1+2+6)	Presupuesto Total/ TIC
TGSS	20.195	107.805	29.591	157.591	936.211	17%
INSS	5.726	18.901	6.710	31.337	494.350	6%
IM/SERSO	958	3.711	2.201	6.870	228.867	3%
ISM	971	2.636	1.024	4.631	140.640	3%
INGESA	1.395	2.309	700	4.404	127.665	3%
Total	29.245	135.362	40.226	204.833	1.927.733	11%

Asimismo, debe destacarse que, para el conjunto de las entidades de la Seguridad Social, el gasto en bienes y servicios TIC presupuestado en los ejercicios 2003 y 2004, se situó por encima del 10% del presupuesto total TIC previsto para los citados ejercicios y entidades, tal y como ha quedado reflejado tanto en el cuadro núm. 2 antes expuesto, como en el cuadro núm. 3 siguiente referido al ejercicio 2004:

³ Fuente: «Informe Reina». El Informe Reina fue elaborado a iniciativa de la Comisión Interministerial de Bienes y Servicios Informáticos y presenta un análisis cuantitativo del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración del Estado.

La importancia del volumen de gasto efectuado por la Seguridad Social en la contratación de bienes y servicios TIC se refleja tanto en términos absolutos, en el ámbito propio de la Seguridad Social, como en términos relativos, por comparación en este caso con el gasto de los diferentes Departamentos Ministeriales, ya que los presupuestos de la Seguridad Social destinados a las Tecnologías de la Información y a las Comunicaciones, se sitúan como los segundos, en importancia cuantitativa, en el año 2002 y los terceros en 2003, tal y como se desprende de los datos que figuran recogidos a continuación en los cuadros núm. 4 y núm. 5.

CUADRO NÚM. 4

Presupuesto T.I.C. por departamentos ministeriales. Ejercicio 2002

Capítulos 2 y 6

Secciones	Informática		Comunicaciones		Total
	Miles de euros	%	Miles de euros	%	
Defensa	106.322	36%	190.921	64%	287.243
Seguridad Social	187.193	80%	47.543	20%	234.736
Interior	84.539	36%	147.389	64%	231.928
Hacienda	66.651	79%	17.753	21%	84.404
Justicia	38.908	77%	11.315	23%	50.223
Ciencia y Tecnología	24.656	54%	20.818	46%	45.474
Agricultura, Pesca y Alim.	38.729	87%	5.608	13%	44.338
Economía	30.948	75%	10.288	25%	41.236
Trabajo y Asuntos Sociales	18.781	59%	13.605	41%	32.387
Medio Ambiente	23.857	75%	7.846	25%	31.702
Fomento	20.518	66%	10.760	34%	31.278
Administraciones Públicas	17.236	71%	6.886	29%	24.122
Educación, Cultura y Deporte	15.187	73%	5.561	27%	20.748
Asuntos Exteriores	6.480	35%	12.229	65%	18.709
Presidencia	3.685	38%	6.142	62%	9.826
Sanidad y Consumo	3.552	68%	1.640	32%	5.192
Total	658.252	57%	516.286	43%	1.204.538

CUADRO NÚM. 5
Presupuesto T.I.C. por departamentos ministeriales. Ejercicio 2003
Capítulos 2 y 6

Secciones	Informática		Comunicaciones		Total
	Miles de euros	%	Miles de euros	%	
Defensa	108.800	39%	173.615	61%	283.416
Interior	58.888	27%	164.688	73%	224.377
Seguridad Social	151.305	86%	24.283	14%	175.588
Hacienda	73.529	77%	21.544	23%	95.073
Justicia	52.297	88%	6.190	11%	58.488
Ciencia y Tecnología	20.219	38%	31.531	61%	51.750
Agricultura, Pesca y Alim.	40.446	78%	10.538	21%	50.984
Economía	24.127	85%	19.740	45%	43.867
Trabajo y Asuntos Sociales	20.754	89%	14.568	41%	35.322
Medio Ambiente	26.439	78%	7.663	22%	34.102
Fomento	20.498	65%	10.877	35%	31.376
Administraciones Públicas	19.023	72%	7.268	28%	26.291
Educación, Cultura y Deporte	18.992	77%	5.585	23%	24.577
Asuntos Exteriores	8.428	38%	13.715	62%	22.143
Presidencia	4.177	37%	7.018	63%	11.196
Sanidad y Consumo	3.897	52%	3.646	48%	7.543
Total	653.623	96%	522.489	44%	1.176.092

La información contenida en los dos cuadros anteriores núm. 4 y núm. 5 ofrece una visión realista sobre la importancia que ha adquirido el gasto de la Seguridad Social en bienes TIC. En efecto, en ellos se recoge exclusivamente el gasto realizado en aquellos capítulos presupuestarios a los que resulta imputable la contratación de bienes y servicios de contenido informático, esto es, el Capítulo 2, «Gastos corrientes en bienes y servicios» y el Capítulo 6, «Inversiones».

5. Principales proyectos aprobados en España para el impulso de la Administración electrónica

Los principales proyectos que han sido aprobados por el Gobierno durante el período 2000 a 2003 para el impulso de la Administración electrónica en España, por lo tanto vigentes durante los ejercicios 2002 y 2003, han sido los siguientes:

- El Plan INFO XXI.
- El Plan ESPAÑA.ES.
- y el Plan de Choque para el Impulso de la Administración electrónica.

5.1 Plan INFO XXI (2000-2003)

La reunión del Consejo Europeo celebrada en Lisboa en marzo del año 2000, dio lugar al nacimiento del antes mencionado «Plan e-Europe». El objetivo de este Plan era impulsar la introducción de las nuevas tecnologías de la información, basándose en una nueva con-

DNI electrónico, la seguridad en las comunicaciones entre Administración y ciudadano, la tramitación informática de pagos de impuestos, la creación de registros y peticiones a través de Internet, (...) etc.

En concreto, en el Plan INFO XXI y dentro del ámbito de la Seguridad Social las líneas de acción fueron las siguientes:

- Accesibilidad y alfabetización digital.
- La Seguridad Social en la Red.
- Sistema Red: envío de documentos de Cotización y Afiliación en línea.
- Catálogo de ayudas técnicas en Internet.
- Establecimiento de la red nacional de Centros de asesoramiento e información en tecnología para personas con discapacidad y mayores.
- Página web de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, y del Instituto Social de la Marina.
- Red de centros de excelencia del IMSERSO.

En el año 2002, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2002, a propuesta del Ministerio de Ciencia y Tecnología, fue creada una Comisión de expertos⁶ específicamente para el estudio del desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Esta Comisión elaboró un Informe, que fue concluido en el mes de abril del año 2003, sobre cual era el estado de avance de la Sociedad de la Información en nuestro país tras la experiencia del Plan INFO XXI.

Del examen del Informe citado se desprende que, con carácter general, los resultados obtenidos con la aplicación del Plan INFO XXI no fueron los esperados inicialmente. Así, en el mencionado Informe se plasmaron varias propuestas, entre ellas, la adopción de un nuevo Plan que incluyera entre otras medidas las siguientes: «(...) un nuevo plan general que incluya objetivos medibles, recursos suficientes y mecanismos de seguimiento, organización y medios necesarios, que se comuniquen ampliamente, que se potencie la formación, reforzar la propuesta de la Administración electrónica (...) etc.»

Este nuevo Plan General a implantar en toda Administración Pública, debía contener tanto programas concretos con resultados a corto plazo, como iniciativas de impacto a largo plazo, ya que, según se expone en el citado Informe de la Comisión de expertos, «(...) en general, las TIC se han utilizado más para automatizar procesos existentes y crear vías electrónicas alternativas que para introducir cambios fundamentales en los procesos administrativos (...)».

⁶ Ver el Informe de resultados del PLAN INFO XXI, realizado por la Comisión Especial para el estudio del desarrollo de la Sociedad de la Información en España.

El marco general establecido por el Plan INFO XXI resultó insuficiente, por lo que fue necesario elaborar, en el año 2003 y siguiendo las directrices señaladas por la citada Comisión, dos sucesivos planes, ambos en el año 2003, que son analizados brevemente a continuación, para lograr los objetivos previstos en relación con el impulso de la Administración electrónica en España: el Plan ESPAÑA.ES y el Plan de Choque para el Impulso de la Administración electrónica.

5.2 Plan ESPAÑA.ES (2004-2005)

El Plan ESPAÑA.ES fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 11 de julio de 2003 y se configuró como un conjunto de acciones y proyectos concretos que pretendían, en un intento de mejorar las deficiencias del Plan INFO XXI ya citado, impulsar de forma decidida el desarrollo de la Sociedad de la Información en España.

Este Plan, con una vigencia prevista de dos años (ejercicios 2004 y 2005), extendió su ámbito de aplicación a todas las Administraciones Públicas, por lo tanto también a la Seguridad Social, y tuvo su origen en las directrices estratégicas marcadas por la anteriormente citada Comisión Especial para el estudio del desarrollo de la S.I en España.

En concreto, uno de los objetivos previstos en el citado Plan fue el impulso a la Administración electrónica a través del cumplimiento de las medidas incluidas en el Plan de Choque para el Impulso de la Administración electrónica, analizado brevemente en el siguiente epígrafe 5.3 del presente Proyecto de Informe.

El objetivo del Plan ESPAÑA.ES fue dar un «impulso definitivo a la Administración electrónica», que favoreciera la plena integración de las nuevas tecnologías en la prestación de servicios públicos, como factor fundamental para el desarrollo de la S.I. en nuestro país.

Para la consecución de este objetivo, de impulso a la Administración electrónica, los Ministerios de Ciencia y Tecnología y de Administraciones Públicas, han desarrollado una estrategia para la implantación de la Administración electrónica que contempla la ejecución y el desarrollo del denominado «Plan de Choque para el impulso de la Administración electrónica», de carácter previo al Plan ESPAÑA.ES y al que se hace una breve referencia en el epígrafe siguiente del presente Proyecto de Informe.

5.3 Plan de choque para el impulso de la Administración electrónica (mayo de 2003)

Próximo a concluir el periodo de vigencia previsto para el Plan INFO XXI, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Administraciones Públicas desarrollaron conjuntamente el denominado Plan de Choque para el Impulso de la Administración electrónica, fechado el 8 de mayo de 2003. Este Plan, de aplica-

ción también a todas las Administraciones Públicas, pretendió dar mayor concreción y ser más realista en cuanto a los objetivos previstos, con el propósito de dar el impulso definitivo a la Administración electrónica en nuestro país.

Este nuevo Plan de Choque, se promovió por los citados Departamentos con el objetivo de acelerar todas aquellas actuaciones que debían abordar los distintos Ministerios y Organismos Públicos, para «poder ofrecer en línea los servicios públicos básicos que son de su directa responsabilidad.»

En efecto, el propio Plan consideró que «El valor de la Administración electrónica, por tanto, no reside en un mero traslado de los servicios que actualmente presta la Administración, sino que debe responder a la optimización y reorganización de los esquemas del servicio público, de tal forma que permitan una mayor eficiencia y eficacia en las relaciones con los ciudadanos y empresas, así como propiciar el cambio cultural que exige la implantación de la Sociedad de la Información».

El cumplimiento de este Plan de Choque, que como ha quedado señalado fue incluido dentro de la denominada «Medida administración.es» del Plan ESPAÑA.ES, permitirá alcanzar el objetivo de lograr el desarrollo de la S.I. en España, a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, particularmente a través de Internet, configurándose de este modo como una herramienta que logrará una mejor gestión de la Administración Pública.

El Plan de Choque estaba estructurado en cuatro grandes ejes de actuación: facilitar el acceso público a los usuarios, impulsar el desarrollo de los servicios para los usuarios, facilitar el intercambio de información entre las Administraciones Públicas y apoyar la reorganización interna de los procesos de las Administraciones Públicas.

El mencionado Plan incluyó diversas medidas, que debían y deben materializarse durante los ejercicios 2004 y 2005 y que pretenden obtener como resultado significativos avances con una amplia repercusión en la calidad de vida de los ciudadanos, tales como el DNI electrónico, la creación de puntos de acceso a Internet gratuitos en las oficinas de registro y atención al público, el perfeccionamiento del Portal del Ciudadano, la mejora de la accesibilidad a las personas con discapacidad, los formularios, la creación de registros y la realización de notificaciones telemáticas o los pagos administrativos y tributarios vía Internet.

SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Objetivos y alcance

El objetivo de la «Fiscalización sobre la contratación celebrada para el desarrollo, implantación y man-

tenimiento, en el ámbito de la Seguridad Social, de la Administración electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos, tanto a través de INTERNET como de otras plataformas de comunicaciones», de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno de este Tribunal en su Sesión de 29 de abril de 2004, ha consistido en analizar la contratación de bienes y servicios TIC (Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones), celebrada por las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social para el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos, tanto a través de INTERNET como de otras plataformas de comunicaciones.

En particular, el período fiscalizado ha comprendido los ejercicios 2002 y 2003, si bien el análisis se ha extendido a los contratos celebrados en años anteriores, siempre que su ejecución hubiese alcanzado también a dichos ejercicios 2002 y 2003.

En concreto, el alcance de esta Fiscalización se ha extendido a los siguientes extremos:

- Verificación del cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia y economía en la contratación fiscalizada.
- Análisis del cumplimiento de los planes y proyectos aprobados sobre esta materia, tanto por las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, como por los órganos y las unidades de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo, en la medida que estos planes afecten a las mencionadas entidades de la Seguridad Social, así como, en su caso, los planes aprobados por sus respectivas Comisiones Ministeriales de Informática.
- Comprobación de la adecuación de la contratación celebrada en este ámbito objetivo, a la programación que se deriva del presupuesto aprobado por cada Entidad fiscalizada para los ejercicios 2002 y 2003, así como la verificación de su grado de cumplimiento.
- Análisis de los resultados derivados de la puesta en marcha de la Administración electrónica, mediante el análisis de las páginas Web de la Seguridad Social, evaluando la mejora experimentada en la prestación de los servicios y en la relación con los ciudadanos (por ejemplo, mediante encuestas de opinión, imagen institucional, número de visitas realizadas por los ciudadanos, etc.).
- Análisis de los mecanismos existentes para garantizar la seguridad, la confidencialidad y la protección de los datos de carácter personal.
- Por último, análisis de la evolución experimentada dentro del período fiscalizado por este tipo de contratación.

Para dar adecuado cumplimiento a los objetivos establecidos por las Directrices Técnicas respecto del

ámbito material de la Fiscalización, este Tribunal ha fiscalizado la totalidad de la contratación informática celebrada en el ámbito de la Seguridad Social en el período objeto de fiscalización, por las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social para el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración electrónica, tanto a través de Internet, como de otras plataformas de comunicaciones.

De acuerdo con lo establecido en el apartado primero del artículo 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el examen de los contratos incluidos en la Fiscalización se ha extendido a las distintas fases de su preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción, incluyéndose asimismo el examen de los planes y proyectos informáticos vigentes en cada organismo o entidad durante el período objeto de fiscalización, en consideración a su condición de actuaciones preparatorias de los contratos efectivamente celebrados.

Por último, cabe señalar que, como parte del procedimiento fiscalizador este Tribunal de Cuentas requirió de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social que integran el ámbito subjetivo de la Fiscalización, no sólo la remisión de las relaciones certificadas de los contratos y de las copias de los expedientes de contratación, sino también los planes y proyectos informáticos aprobados, así como la oportuna información de carácter presupuestario, que estuvieran relacionados en ambos casos con el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración electrónica siempre que hubieran sido celebrados o ejecutados en los ejercicios 2002 y 2003.

2. Trámite de alegaciones

De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue puesto de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al Secretario de Estado de la Seguridad Social, al Secretario General de Sanidad, al Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, al Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, al Director General del Instituto de la Seguridad Social, al Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales y al Director del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

Asimismo, fue remitido el Anteproyecto de Informe a los ex Secretarios de Estado de la Seguridad Social, a los ex Secretarios Generales de Sanidad y a los ex Directores Generales de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social, siempre que hubiesen desempeñado los citados cargos durante parte del período de tiempo que abarca esta Fiscalización.

No obstante, cabe reseñar que no ha sido posible notificar el Anteproyecto de Informe de Internet a uno

de los ex Directores Generales de INGESA y al mismo tiempo ex Director General del INSALUD. En efecto, no fue posible su notificación ni a través de la empresa de correo urgente ni tampoco tras reiterados intentos por parte de este Tribunal de contactar telefónicamente.

Únicamente se han recibido los escritos de alegaciones remitidos por el Director General del INSS, el Director General del ISM, el Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, el Director General del IMSERSO, el Director del INGESA y de la ex Directora General de ISM.

A la vista de las citadas alegaciones, han sido efectuadas las oportunas modificaciones del texto del Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización y se han incorporado notas a pie de página cuando se ha estimado relevante. En todo caso la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Proyecto de Informe de Fiscalización.

3. Conclusiones y recomendaciones

Como resultado del análisis realizado por este Tribunal de Cuentas de la contratación celebrada para el desarrollo, implantación y mantenimiento, en el ámbito de la Seguridad Social, de la Administración electrónica tanto a través de Internet como de otras plataformas de comunicaciones, se exponen en el presente epígrafe las Conclusiones y las Recomendaciones que cabe extraer de dicho análisis.

Estas Conclusiones y Recomendaciones se encuentran debidamente referenciadas con los apartados de la Sección III del presente Proyecto de Informe, donde se desarrollan con mayor detalle.

3.1 Conclusiones

3.1.1 Conclusiones relativas a la planificación realizada por las entidades fiscalizadas para el impulso de la Administración electrónica en el ámbito de la Seguridad Social: (Sección III, apartado 2 y epígrafes 6.2, 7.2, 8.2, 9.2 y 10.2)

1. Con carácter general cabe señalar que las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social no han elaborado un plan o proyecto global para el impulso de la Administración electrónica para su aplicación en el ámbito propio de la Seguridad Social, en el que se hubiesen plasmado los objetivos concretos, los recursos necesarios, el calendario de ejecución previsto y los controles de cumplimiento de dicho plan o proyecto.

En este sentido, no cabe atribuir la condición de planificación global para todo el ámbito de la Seguridad Social, en relación con la implantación y el desarrollo de la Administración electrónica, al Plan Director

bajos de campo de la presente Fiscalización (desde abril de 2004 hasta junio de 2004), las siguientes incidencias relativas al contenido, diseño y accesibilidad del portal en Internet de la Seguridad Social⁷:

1. La Seguridad Social no había construido, durante el período fiscalizado, un sitio Web de inicio o acceso que, de forma unitaria y completa, incluya y englobe en el ámbito de Internet, toda la información y las páginas relativas a la Seguridad Social.

En este sentido, cabe señalar que en el momento de elaborar este Proyecto de Informe, se encuentran disponibles en Internet las siguientes páginas Web de la Seguridad Social:

— La página Web «www.seg-social.es», centrada principalmente en las entidades dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

— La página Web institucional del IMSERSO, así como otras páginas relacionadas también con este Instituto, en concreto, el denominado Portal de Mayores y varias páginas referidas a diversos servicios de información y atención a personas discapacitadas.

— Una página Web propia del INGESA, que estaba en proceso de construcción en una parte de sus contenidos.

Por lo demás, el portal principal ofrece una visión excesivamente institucional de la Seguridad Social, en concreto de carácter propiamente departamental y técnica, en vez de orientada a dar servicio al ciudadano. Así, la citada página Web de la Seguridad Social, además de centrarse únicamente en aquellas entidades que dependen de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sin facilitar de una forma directa y accesible la oportuna información sobre el IMSERSO, ni hacer referencia ni facilitar enlace alguno con el INGESA, no ofrece, en algunos casos, una fácil navegabilidad en sus accesos.

Respecto al diseño y al nivel de accesibilidad alcanzado, debe señalarse que, con carácter general, es claramente susceptible de mejora. En concreto, la principal página Web de la Seguridad Social sólo cumple el estándar mínimo (nivel mínimo de cualquier página Web o nivel A) sin el cual una página Web no puede funcionar. No obstante, en este sentido cabe destacar que la Seguridad Social está creando una ventana dentro de su propia página Web, cuyo desarrollo permitirá un grado de accesibilidad mayor (nivel AA) para los

⁷ Este análisis del contenido, diseño y accesibilidad del página Web de la Seguridad Social ha sido realizado en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la LOTCU 21/982, que extiende el alcance de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas al sometimiento de la actividad económico-financiera del Sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, para lo cual resulta preciso comprobar la consecución o no de los objetivos y de los resultados pretendidos con las diferentes políticas y actuaciones puestas en marcha por los gestores públicos.

En este contexto es en el que se enmarcan los juicios de valor que se realizan en el Proyecto de Informe sobre la calidad, la completitud o la accesibilidad de determinados servicios.

tario, mayoritariamente utilizado por las Administraciones Públicas en la actualidad, así como el pago ya realizado de las licencias que en el supuesto de instalar el software libre o abierto, no serían amortizadas.

— Por su parte, los inconvenientes del software libre son, principalmente, la ausencia del soporte de una entidad que avale su tecnología, los posibles problemas de compatibilidad con otras aplicaciones informáticas, así como la necesidad de tener conocimientos avanzados del sistema para proceder a la mejora, adaptación y modificación de dicho programa.

— Como ventajas del software libre destacan el importante ahorro económico que obtendría la Administración adquirente, dado el elevado coste que supone en la actualidad la adquisición y el mantenimiento de las licencias de software propietario, así como la libertad que otorga al usuario para proceder a la mejora, adaptación y modificación de dicho programa, en la medida en que la aparición de nuevas necesidades así lo requieran.

En definitiva, en opinión de este Tribunal, y como resultado del análisis efectuado de las ventajas e inconvenientes que conllevan ambas alternativas, resulta claro que la elección de un sistema libre o propietario de software reviste una indudable trascendencia y trae consigo importantes consecuencias principalmente económicas y de funcionamiento de las Administraciones Públicas en general y de la Seguridad Social en particular.

Por ello, debe señalarse que la opción por una u otra alternativa tecnológica constituye una cuestión de extrema importancia que exige que la Seguridad Social, o, en su caso, la Administración General del Estado, realicen una profunda reflexión así como los oportunos estudios, con la finalidad de tener argumentos para adoptar una decisión sobre la conveniencia o no de utilizar el software libre.

En cualquier caso, a juicio de este Tribunal, y sea cual sea la opción elegida finalmente por la Administración Pública actuante, desde el punto de vista de los derechos de los ciudadanos, resultará deseable que estos no se vean afectados, en su condición de usuarios, ni fuesen diferenciados o excluidos, por razón de la elección realizada por la Administración respecto de uno u otro tipo de software: libre o propietario.

3.1.3 Conclusiones relativas a la utilidad y eficacia de la página Web de la Seguridad Social: (Sección III, apartado 3)

Por su importancia y su relevancia pública, en tanto constituye la imagen, la representación exterior y la presencia de la Seguridad Social en la red, se ha realizado un examen de las páginas Web de la Seguridad Social incluidas en Internet y, especialmente de la página Web «www.seg-social.es».

De dicho examen cabe destacar, siempre referencia- do al período de tiempo en el que se realizaron los tra-

3.1.2 Conclusiones relativas al uso y aprovechamiento en el ámbito de la Seguridad Social del denominado software libre o de sistemas abiertos: (Sección III, apartado 4)

Las licencias de uso del software que adquieren las Administraciones Públicas o los particulares junto con los propios programas actúan como un auténtico control en el que se establecen los derechos y las obligaciones en las que deberá basarse el uso de un programa informático.

Por otra parte, el llamado software libre o de sistemas abiertos, a diferencia del software propietario, funciona como una licencia abierta que otorga al usuario la libertad no sólo de ejecución, sino también de análisis, copia y modificación o adaptación del programa adquirido, permitiendo el acceso al denominado código fuente del sistema, es decir, al conjunto de instrucciones que establecen su funcionamiento.

Como cuestión directamente relacionada con el ámbito material de la presente Fiscalización y de especial interés y actualidad, este Tribunal consideró conveniente solicitar a todas las entidades fiscalizadas información relativa a las medidas adoptadas, en su caso, para promover e impulsar el uso de sistemas abiertos o del denominado software libre en el ámbito de la Seguridad Social.

En este sentido, debe señalarse que el único informe relativo a la utilización del software abierto remitido y que pudo ser analizado por este Tribunal, fue elaborado en el año 2003 por el Centro de Tecnología de la entonces Subdirección General de Informática (ahora suprimida), de la TGSS. El citado informe, una vez analizadas las ventajas e inconvenientes que conlleva la elección de un sistema libre o propietario en el ámbito de la Seguridad Social, llegó a la conclusión final de que había razones de «falta de oportunidad» para llevar a cabo acciones en este sentido, asumiendo, no obstante, que «el imparable avance de LINUX aconseja (...) preparar la red para posibles cambios futuros».

Dado el objetivo interés de la cuestión planteada, este Tribunal ha realizado un análisis de las principales ventajas e inconvenientes que conlleva una y otra alternativa, que son brevemente expuestas a continuación, por ser objeto de un análisis más pormenorizado en el epígrafe 4 de la Sección III del presente Proyecto de Informe:

— Los principales inconvenientes del software propietario son el coste económico derivado de la adquisición de las licencias de software y de su mantenimiento, así como la prohibición impuesta por el fabricante del acceso al examen, copia, modificación o adaptación del programa a las necesidades del usuario.

Frente a ello, sin embargo, cabe señalar como ventajas del software propietario el soporte técnico en el que se basa, avalado por una entidad concreta, el conocimiento y la facilidad de uso del software propie-

de Sistemas de Información y Comunicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, resultado del concurso específicamente convocado para su elaboración por la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En efecto, el citado Plan Director, no sólo fue elaborado en marzo del año 2004, por lo que fue de fecha posterior al período fiscalizado (ejercicios 2002 y 2003), sino que además su incidencia en el ámbito de la planificación por parte de la Seguridad Social en su conjunto, de medidas dirigidas al impulso, implantación y desarrollo, de la Administración electrónica resulta mínima, por su carácter eminentemente descriptivo.

Por lo tanto, con carácter general, las actuaciones realizadas por las citadas entidades fiscalizadas en relación con el impulso de la Administración electrónica fueron incluidas en el marco general del Plan de ámbito nacional aprobado por el Gobierno, el denominado Plan INFO XXI, que posteriormente tuvo su continuidad en otros dos planes sucesivos: el Plan ESPANA ES y el Plan de Choque para el Impulso de la Administración electrónica.

No obstante, fueron aprobados algunos planes y proyectos por el INSS, la TGSS y el ISM, relacionados con el ámbito material de esta Fiscalización, aunque como se acaba de exponer, sin que se tratara de actuaciones que formaran parte de una planificación global y adecuadamente coordinada, elaborada previamente por la Seguridad Social. Respecto de estos planes o proyectos aprobados en el ámbito estricto de la Seguridad Social y relacionados con la materia objeto de la presente Fiscalización, cabe señalar que no tuvieron conexión entre ellos, lo que confirma la ausencia de planificación global.

2. Asimismo, la existencia de una insuficiente planificación en materia contractual se pone de manifiesto, a juicio de este Tribunal, por la excesiva frecuencia con que los contratos relacionados, directa o indirectamente, con los proyectos informáticos anteriormente citados han tenido diversas incidencias durante su desarrollo, tales como el incumplimiento parcial o total de sus objetivos, los retrasos insuficientemente justificados o la realización de trabajos no previstos inicialmente, ni vinculados al cumplimiento de objetivos determinados.

Ejemplifica esta deficiencia el contrato celebrado en el año 2003 por el INSS que tuvo por objeto la adquisición de 250 ordenadores personales con destino al nuevo centro de gestión telefónica y telemática del Instituto, y cuyo destino final fue, al menos hasta 8 meses después de la fecha de la adjudicación del contrato, el depósito de los 250 ordenadores en un almacén del INSS en Madrid, con la consiguiente obsolescencia de los equipos. Este contrato es analizado de manera más pormenorizada en el epígrafe 6.3 del presente Proyecto de Informe.

ciudadanos que el existente en el momento de elaboración del presente Proyecto de Informe.

En todo caso el nivel de accesibilidad adecuado para que los discapacitados y mayores puedan acceder a la información disponible en la página Web, será obligatorio antes del 31 de diciembre del año 2005, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional quinta de la Ley 34/2002 (LSSD). Asimismo, respecto al grado de accesibilidad de las páginas Web de la Seguridad Social, cabe resaltar que la página Web propia del IMSERSO sí cumple con un nivel de accesibilidad superior (AA).

2. En cuanto a los servicios telemáticos ofrecidos, su calidad y cantidad resulta, con carácter general, aceptable, pudiendo destacarse en este ámbito la posibilidad de obtener información general acerca de numerosas cuestiones relacionadas con la Seguridad Social, así como la de realizar determinados trámites administrativos on-line, sin necesidad de desplazarse a las dependencias administrativas.

Sin perjuicio de ello, con relación a los contenidos informativos ofrecidos a través de la página Web, este Tribunal ha observado, en algún caso, una excesiva complejidad y dificultad en la información ofrecida a los usuarios. Así, en algunos de estos contenidos, como los relativos concretamente al régimen especial de trabajadores autónomos, la información resulta manifestamente mejorable, ya que se incluyen numerosos modelos de formularios o impresos y confusas instrucciones de cumplimiento para su utilización por el potencial usuario, teniendo en cuenta además que la información está dirigida a un colectivo de ciudadanos amplio, heterogéneo y con un diverso grado de formación.

Resulta especialmente destacable el Sistema de Remisión Electrónica de Documentos (RED), y ello a pesar de los retrasos producidos durante su migración a la plataforma Internet. El citado Sistema RED permite el intercambio telemático de información entre la TGSS y las empresas y los profesionales, en relación con la inscripción de empresas, la afiliación, altas y bajas de los trabajadores, y la cotización y recaudación de las cuotas de la Seguridad Social.

Por último, cabe destacar también la operatividad de los diversos servicios telemáticos ofrecidos al usuario a través de la oficina virtual o ventanilla electrónica de atención al ciudadano, sin perjuicio de que, en algunos casos, para su utilización se exija estar en posesión de un certificado digital (SILICON o de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre) que asegure la necesaria confidencialidad del trámite.

3.1.4 Conclusión relativa a la situación de dependencia tecnológica de la Seguridad Social respecto a determinadas empresas informáticas: (Sección III, apartado 1 y epígrafes 6.3, 7.3, 9.3 y 10.3)

Con carácter general, este Tribunal de Cuentas ha detectado que el grado de concentración de las adjudicaciones de los contratos fiscalizados, de suministro y de consultoría, asistencia y servicios, en beneficio de un reducido número de empresas ha sido elevado. En concreto, durante el período fiscalizado únicamente 2 empresas obtuvieron adjudicaciones, del total de la contratación fiscalizada, por importe del 29,78% del gasto total adjudicado por el conjunto de las entidades, importe que se elevará hasta el 44% de dicho gasto si se tuviese en cuenta la participación de estas mismas empresas en otras adjudicaciones, en concreto a través de una UTE, de la cual han formado parte.

En numerosas ocasiones, fueron incluidos en los pliegos de los contratos criterios de solvencia incorrectamente configurados como criterios de adjudicación, basados casi siempre en la experiencia previa de la empresa. Esta experiencia y el conocimiento de un determinado proyecto, motivados por la existencia de una relación contractual previa de la entidad contratante con un determinado contratista, con frecuencia ha resultado un factor decisivo en el procedimiento de adjudicación, ya que de ello dependía, en numerosas ocasiones, la propia viabilidad de los proyectos a juicio de la Administración, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 19 y el artículo 86 del TRLCAP.

Sin perjuicio de lo anterior, este tipo de circunstancias constituyen una manifestación del grado de dependencia existente en el ámbito de la Seguridad Social, con respecto a determinadas empresas que han participado durante años en el desarrollo de sus proyectos informáticos, recibiendo sucesivamente las adjudicaciones que han ido siendo convocadas, con el consiguiente menoscabo y detentamiento de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación, que deben informar la contratación pública.

Esta relación de dependencia o cautividad ha sido denunciada por este Tribunal de Cuentas de manera reiterada en sus Informes de Fiscalización, en especial en los relativos a la contratación administrativa, sin que hayan sido adoptadas por las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social, las medidas adecuadas para resolver esta situación.

3.1.5 Conclusión relativa a las carencias estructurales de personal propio con cualificación informática: (Sección III epígrafes 6.3 y 10.3)

Las entidades fiscalizadas, especialmente el INSS y la TGSS, carecen de una estructura adecuada y correctamente dimensionada de personal propio, que cuente

además con la necesaria cualificación informática, lo que ha favorecido la generalización del recurso a la celebración de contratos de consultoría y asistencia y de servicios para su subsanación.

Estas contrataciones de personal externo encubren, en numerosas ocasiones, auténticas contrataciones laborales de personal informático para resolver esas carencias estructurales de personal existentes, sin que tales asistencias o servicios tengan, con frecuencia una directa relación, en su ejecución real, con proyectos informáticos concretos. En definitiva, se trata de contrataciones de personal realizadas a través de contratos de consultoría, asistencia y servicios, para satisfacer las necesidades de carácter general de personal informático propio de las citadas Entidades y cubrir así, el cumplimiento de servicios informáticos en ocasiones diferentes de los que fueron los propios del objeto de los contratos.

Todo ello revela, por consiguiente, una especie más de la dependencia o cautividad existente respecto de las empresas contratistas de estos contratos, al formar parte de su plantilla el personal que ejecuta y sostiene el desarrollo ordinario de los trabajos, lo que podría redundar en perjuicio del principio de economía así como de los principios de igualdad, no discriminación y concurrencia, con la consiguiente pérdida del control y dirección de los contratos por parte de las entidades fiscalizadas.

Estas carencias estructurales de personal propio con cualificación informática y sus negativas consecuencias han sido denunciadas por este Tribunal de Cuentas de manera reiterada en sus Informes de Fiscalización, particularmente en los que analmente analizan la contratación administrativa, sin que hayan sido adoptadas por las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social, las medidas adecuadas para resolver estas carencias de personal.

3.1.6 Conclusiones de orden técnico que se derivan del análisis realizado de la contratación celebrada por las entidades fiscalizadas: (Sección III epígrafes 6.3, 7.3, 8.3, 9.3 y 10.3)

1. Al margen de la inadecuada utilización y valoración de la experiencia previa como criterio de adjudicación, ya señalada, con frecuencia fueron tenidos en cuenta indebidamente como criterios objetivos de adjudicación, por los órganos de contratación de las entidades fiscalizadas, otros factores también determinantes de la solvencia de los licitadores, como las certificaciones de calidad emitidas por determinados órganos o instituciones (tipo sello AENOR, ISO, etc.). Los criterios objetivos de adjudicación deben referirse a las características de la prestación, por lo que fue realizada una inadecuada valoración que redujo en perjuicio de lo dispuesto en los artículos 17, 18, 19 y 86 del TRLCAP, en los que se regulan los requisitos de solvencia

técnica de los licitadores, así como los criterios de adjudicación que deben regir los concursos.

2. La valoración del criterio del precio en los concursos se realizó, en diversas ocasiones, por medio de fórmulas de aproximación a la media aritmética, reiteradamente criticadas por este Tribunal en sus sucesivos Informes de Fiscalización sobre contratación administrativa por resultar antieconómicas, siendo frecuente también el establecimiento de un nivel de saciedad o límite máximo de valoración del factor precio, por encima del cual el porcentaje de baja ofertada por las empresas licitadoras no es valorada, lo que a juicio de este Tribunal, también resulta antieconómico.

Probablemente, esta práctica se realizó por las distintas entidades en un intento de disuadir a las empresas de la presentación de ofertas anormalmente bajas o incurrir en temeridad, pero en la práctica supuso la pérdida de virtualidad y de eficacia del propio criterio económico, puesto que las empresas en sus ofertas económicas lógicamente no superaron en ningún caso el citado umbral o nivel de saciedad.

3.2 Recomendaciones

Una vez expuestas las conclusiones más significativas extraídas del análisis realizado, este Tribunal de Cuentas considera conveniente realizar las siguientes Recomendaciones dirigidas a la mejora de la gestión contractual de la Seguridad Social con relación al impulso de la Administración electrónica:

1. En opinión de este Tribunal de Cuentas, las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social deben mejorar la planificación previa de sus contrataciones de contenido informático, teniendo presente, además, la importancia de que exista una adecuada coordinación de todas aquellas actuaciones que resulten necesarias y que se lleven a cabo por dichas entidades en el ámbito específico de la Administración electrónica. Particularmente, ello resulta importante en lo que se refiere a la definición de sus previsiones presupuestarias, de sus previsiones de contratación, al señalamiento de unos objetivos materiales y temporales concretos y alcanzables, así como al establecimiento de los oportunos mecanismos de control y de seguimiento de dichos objetivos (Sección III apartado 2 y epígrafes 6.2, 7.2, 8.2, 9.2 y 10.2).

2. Las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social deberían, en relación con la utilización del software libre o propietario y la opción por una u otra alternativa tecnológica, en la medida en que constituye una cuestión de gran importancia que exige, a juicio de este Tribunal de Cuentas, una profunda reflexión, promover la realización de los oportunos estudios por la Administración Pública, en general, y por la Seguridad Social, en particular, con la finalidad de tener argumentos para adoptar una decisión sobre la conveniencia del software libre (Sección III, apartado 4).

CUADRO NÚM. 6

Distribución de contratos fiscalizados por entidades y ejercicios

ENTIDADES	2001		2002		2003		TOTAL	
	Nº de contratos	% del nº de contratos	Nº de contratos	% del nº de contratos	Nº de contratos	% del nº de contratos	Nº de contratos	% del nº de contratos
TGSS	-	-	11	73	17	61	28	62
INSS	1	50	2	13	4	14	7	16
IMRSERO	-	-	1	7	1	4	2	4
INGESA	-	-	-	-	4	14	4	9
ISM	1	50	1	7	2	7	4	9
TOTAL	2	5	15	33	28	62	45	100

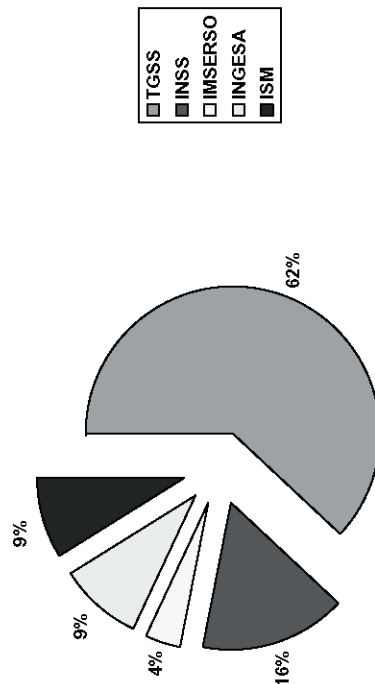
Los 45 contratos que constituyeron el universo sobre el que ha recaído esta Fiscalización han supuesto en su conjunto un gasto de 67.619 miles de euros, siendo imputable a la Tesorería General de la Seguridad Social el 90% de dicho gasto, tal y como queda expuesto en los epígrafes correspondientes al análisis específico de la contratación de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social del presente Proyecto de Informe.

La distribución de estos 45 contratos por entidades contratantes, por ejercicios, por tipo de contratos y por formas de adjudicación se incluye en el Anexo⁹, que se acompaña con el presente Proyecto de Informe.

De los datos consignados en el cuadro anterior se desprende la importancia de la contratación celebrada por la TGSS (principalmente) y por el INSS (en menor medida) en este ámbito, al alcanzar entre ambos el 78% del total de los contratos celebrados, tal y como se refleja en el gráfico núm. 5 siguiente:

GRAFICO NÚM. 5

Desglose de la contratación por entidades



⁹ No se incluyen en el citado Anexo los datos relativos a los Convenios de Colaboración celebrados por el IMRSERO.

5. La Seguridad Social debe continuar adoptando las medidas necesarias para mejorar los servicios telemáticos ofrecidos en su página Web, así como la información ofrecida a través de la misma, impulsando decididamente la posibilidad de aumentar los procedimientos y trámites administrativos realizables on line, en la medida en que permitan a la Administración interactuar con el ciudadano sin necesidad de desplazamiento físico por parte de éste, todo ello tanto a través de Internet, como de otras plataformas de comunicación (como la telefonía móvil o la televisión digital).

6. Por último, este Tribunal, considera oportuno que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales fomenta y promueva en su seno la realización de todo tipo de campañas informativas y divulgativas, dirigidas tanto a los ciudadanos como a las empresas, con la finalidad de dar a conocer, fomentar y eliminar las barreras culturales aún existentes con relación al uso de los servicios electrónicos y medios telemáticos de la Seguridad Social, como un nuevo modelo de relaciones con los ciudadanos.

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En la presente Sección se exponen los resultados de la Fiscalización realizada por el Tribunal de Cuentas, obtenidos del análisis tanto de los planes y proyectos elaborados, como de la contratación celebrada en la materia objeto de análisis, remitida por las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social y relacionada con el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración electrónica.

1. Introducción

La distribución de los 45 contratos celebrados por las entidades fiscalizadas y que han sido analizados en su totalidad, se muestra en el cuadro núm. 6 siguiente, en el que se reflejan también los datos relativos al ejercicio 2001 respecto de aquellos contratos cuyos efectos se han extendido a los ejercicios incluidos en el período fiscalizado (2002 y 2003).

Asimismo, con independencia de cual sea la alternativa tecnológica mayoritariamente elegida por las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, basada en el software libre o propietario, en opinión de este Tribunal, si resulta razonable considerar desde el punto de vista del ciudadano, que la Seguridad Social, en la medida de lo posible, debe ofrecer la mayor pluralidad y accesibilidad en las herramientas tecnológicas elegidas y ofrecidas a los usuarios. En definitiva, los ciudadanos deben poder establecer relaciones y acceder mediante cualquier tipo de software a todos los servicios que sean prestados a través de medios telemáticos por la Administración, y, en concreto, por la Seguridad Social.

3. Las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social deberían adecuar sus respectivas Relaciones de Puestos de Trabajo a sus necesidades estructurales de personal de tipo informático reales, incrementando, en el específico caso de que sea necesario, sus plantillas en lo relativo al personal con cualificación informática. Con ello se eliminaría o, al menos, se limitaría el recurso, por ahora muy por encima del nivel deseable, a la contratación externa con empresas de servicios, tal y como actualmente se produce en aquellos supuestos de insuficiencia de medios o de no conveniencia de ampliación de los existentes. (Sección III epígrafes 6.3 y 10.3).

En todo caso, debe fomentarse la interconexión o el intercambio de información entre el personal contratado y el propio, con dedicación y destino en las aplicaciones informáticas más importantes, de forma que se impida con ello la indefinida continuidad de la actual situación de dependencia de la Seguridad Social respecto de las empresas externas con las que contrata.

4. A juicio de este Tribunal, sería recomendable que la página Web de la Seguridad Social identificada en Internet con el nombre de dominio «www.seg-social.es», no sólo estuviera centrada principalmente en las entidades dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sino que permitiera el acceso o enlace a todas las páginas Web y reuniera de manera conjunta toda la información relativa a la Seguridad Social. (Sección III, apartado 3).

Finalmente, en el presente Proyecto de Informe se ha analizado también el grado de concentración de las adjudicaciones contractuales llevadas a cabo por el conjunto de las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social, en relación con las empresas específicas que resultaron adjudicatarias de cada uno de los contratos examinados¹⁰. En concreto, en el cuadro núm. 7 siguiente figuran reflejadas y ordenadas, de mayor a menor, en función de los importes adjudicados a cada una de ellas, las principales empresas destinatarias de estas adjudicaciones:

CUADRO NÚM. 7
Resumen por adjudicatarios de la contratación fiscalizada
Conjunto del Sistema de la Seguridad Social

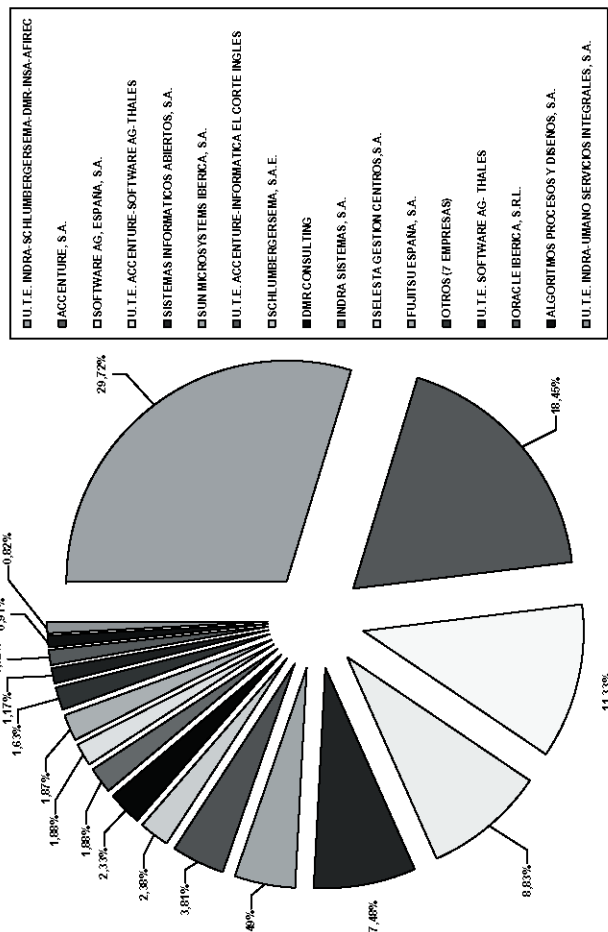
ADJUDICATARIO	IMPORTE DE ADJUDICACIÓN	% SOBRE EL TOTAL ADJUDICADO	Nº DE CONTRATOS ADJUDICADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS ADJUDICADOS.
U.T.E. INDRA-SCHLUMBERGERSEMA-DMR-INSA-AFIREC	20.094.448	29,72%	1	2,27%
ACCENTURE, S.A.	12.475.930	18,45%	5	11,36%
SOFTWARE AG, ESPAÑA, S.A.	7.659.735	11,33%	2	4,55%
U.T.E. ACCENTURE-SOFTWARE AG-THALES	5.969.740	8,83%	1	2,27%
SISTEMAS INFORMÁTICOS ABIERTOS, S.A.	5.061.404	7,48%	2	4,55%
SUN MICROSYSTEMS IBERICA, S.A.	3.038.419	4,49%	4	9,09%
U.T.E. ACCENTURE-INFORMATICA EL CORTE INGLES	2.575.037	3,81%	1	2,27%
SCHLUMBERGERSEMA, S.A.E.	1.611.192	2,38%	3	6,82%
DMR CONSULTING	1.573.979	2,33%	2	4,55%
INDRA SISTEMAS, S.A.	1.273.347	1,88%	1	2,27%
SELESTA GESTION CENTROS.S.A.	1.270.172	1,88%	3	6,82%
FUJITSU ESPAÑA, S.A.	1.264.237	1,87%	4	9,09%
OTROS (7 EMPRESAS)	1.101.901	1,63%	10	22,73%
U.T.E. SOFTWARE AG- THALES	792.000	1,17%	1	2,27%
ORACLE IBERICA, S.R.L.	691.084	1,02%	1	2,27%
ALGORITMOS PROCESOS Y DISEÑOS, S.A.	612.836	0,91%	2	4,55%
U.T.E. INDRA-UMANO SERVICIOS INTEGRALES, S.A.	553.146	0,82%	1	2,27%
TOTAL	67.618.607	100	44	100

El cuadro núm. 7 anterior refleja el elevado grado de concentración de las adjudicaciones de los contratos fiscalizados que se ha producido en un reducido número de empresas, resultando, por ejemplo, como consecuencia de ello que, en relación con el conjunto de las Entidades, el importe adjudicado a únicamente dos empresas ha alcanzado un gasto acumulado equivalente al 29,78% del total. Este grado de concentración resultaría aun más elevado si se acumularan aquellas otras contrataciones en las que también participó cada adjudicatario formando parte de uniones temporales de empresas (UTE,s). De este modo, las adjudicaciones en las que han participado dos de las empresas adjudicatarias alcanzarían el 44% del importe total.

El gráfico núm. 6 representa, partiendo de los datos consignados en el cuadro anteriormente analizado, la distribución de las adjudicaciones en el conjunto de las entidades del Sistema de la Seguridad Social:

GRÁFICO NÚM. 6

Distribución de las adjudicaciones en el conjunto de las entidades del Sistema de la Seguridad Social



2. Proyectos aprobados para el impulso de la administración electrónica en el ámbito de la seguridad social

Con carácter general, debe destacarse la ausencia de un plan o proyecto global propio y específico, aplicable al conjunto de entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, relacionado con la materia objeto de la presente Fiscalización. Así, las actuaciones llevadas a cabo en este ámbito subjetivo en relación con el impulso de la Administración electrónica, lo fueron enmarcadas en el marco del «Plan INFO XXI: la Sociedad de la Inform@ción para todos (2000-2003)», iniciativa del Gobierno de la Nación para el impulso de la Administración electrónica, que ha sido analizado en el epígrafe 5.1 del Presente Proyecto de Informe.

No obstante, en relación con los planes y proyectos de carácter más reducido aprobados en el ámbito de la Seguridad Social, y relacionados con el ámbito de la presente Fiscalización, fueron efectivamente remitidos a este Tribunal por algunas de las entidades fiscalizadas

(en concreto, por el INSS, la TGSS y el ISM), los siguientes proyectos:

- El Proyecto INFORM@ del INSS.
- En el ámbito de la TGSS, el Plan Estratégico PROS@.
- Por último, en el ámbito del ISM, el Plan de Modernización del Instituto Social de la Marina, el Plan de Acción y el Nuevo Modelo de Servicios y de Gestión de Relaciones con Clientes, Plan AVANTE.

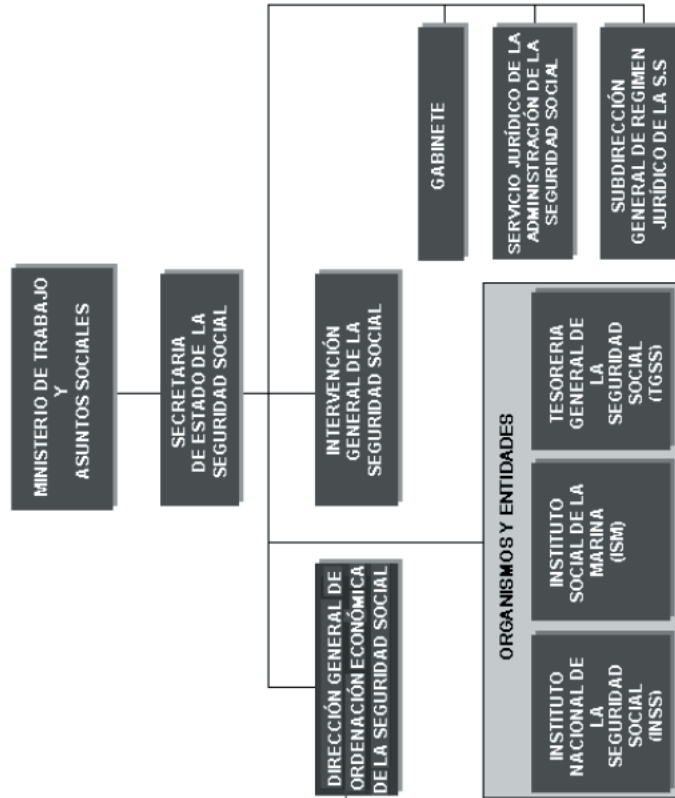
Estos proyectos serán objeto de un análisis concreto dentro del epígrafe específico relativo a cada una de las distintas entidades incluidas en el ámbito subjetivo del presente Proyecto de Informe de Fiscalización.

3. La Seguridad Social en la red: «www.seg-social.es»
En cuanto a la presencia de la Seguridad Social en Internet, este Tribunal de Cuentas ha analizado las páginas Web de la Seguridad Social y, en especial, la

¹⁰ En algunos contratos no ha sido posible diferenciar el gasto imputable exclusivamente a la contratación para el impulso de la Administración electrónica.

acceder a la información del IMSERSO a través de un enlace ubicado bajo la rubrica de «más información» que, a su vez, nos remite a otro menú desplegable llamado «enlaces de interés», lo que evidentemente dificulta el acceso a la información de esta Entidad Gestora.

A continuación se reproduce el organigrama al que pertenecen los Organismos y Entidades que integran la Seguridad Social, tal y como aparecen reflejados en la página Web «www.seg-social.es» en el momento en el que se realizó su análisis (mes de abril del año 2004):



beneficioso para todos, ya que facilita la accesibilidad para cualquier usuario, padezca o no algún tipo de discapacidad, sin que suponga necesariamente por ello un mayor coste para las arvas públicas. El cumplimiento de determinadas pautas de accesibilidad en el diseño de una página Web deriva de la previsión establecida a tal efecto por la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico (LSSI), en consonancia con el Plan e-Europe y el PLAN INFO XXI, anteriormente mencionados, que consideraron como prioritario lograr la utilización de páginas Web accesibles para todos.

aún estaba en proceso de construcción una parte de sus contenidos.

Por otra parte, al entrar en la principal página Web de la Seguridad Social se constata que, tanto ante la pregunta de «¿Quiénes somos?», como en el organigrama y en las cartas de servicios, no se ofrece al usuario una información completa sobre la Seguridad Social, ya que no se incluye en ella al IMSERSO ni al INGESA, a pesar de ser propiamente Entidades Gestoras de la Seguridad Social. En concreto, sólo resulta posible

— Informe de bases de cotización del régimen general y de los trabajadores del mar y solicitud de rectificación de bases de cotización.
 — Situación laboral actual y situación de cotización de los trabajadores por cuenta propia.
 — Informe de bases y cuotas ingresadas en el ejercicio seleccionado.
 — Información a acreedores del Sistema de Seguridad Social.
 — Percepción de pensiones públicas o revalorización de pensiones.
 — Información de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF.
 — Consulta del estado de solicitud de informes.
 — Servicio «¿Cómo va mi pensión?» y programa de autocálculo de la pensión de jubilación.

— La página Web de la Seguridad Social, además de ofrecer los servicios acabados de exponer a través del propio portal, muestra al ciudadano una amplia imagen institucional. En concreto, la página Web «www.seg-social.es» incluye una división de carácter departamental, pero poco orientada al servicio de los ciudadanos, al incluir únicamente a las entidades dependientes o adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Asimismo, a juicio de este Tribunal, es conveniente proceder a incluir también al IMSERSO y al INGESA (Entidades Gestoras del Sistema de la Seguridad Social), dentro del ámbito de actuación, como órgano consultivo, del Consejo General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de la Seguridad Social, y no únicamente a las Entidades de dicho Sistema dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Por lo tanto, a juicio de este Tribunal, no existía en el momento de realizar la presente fiscalización, un sitio Web de acceso o inicio, que incluyera y englobara en el ámbito de Internet toda la información y las páginas relativas a la Seguridad Social.

En este sentido, cabe señalar que se encuentran disponibles en Internet las siguientes páginas Web de la Seguridad Social:

- La página Web de la Seguridad Social «www.seg-social.es», centrada principalmente en las entidades dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.
- La página Web institucional propia del IMSERSO, así como otras páginas relacionadas también con ese Instituto, en concreto, el denominado Portal de Mayores y varias páginas referidas a diversos servicios de información y atención a personas discapacitadas.
- Una página Web propia del INGESA, si bien en el momento de elaboración de este Proyecto de Informe

página cuya dirección virtual es «www.seg-social.es», pudiendo señalarse que de dicho análisis, y con referencia exclusivamente al ámbito temporal que abarca la presente fiscalización, se han puesto de manifiesto las siguientes circunstancias relativas a su contenido, diseño y accesibilidad¹¹:

- El portal de la Seguridad Social ofrece al ciudadano información de carácter general acerca de numerosas cuestiones relacionadas con el ámbito de la Seguridad Social, al tiempo que permite realizar determinados trámites burocráticos on-line, consiguientemente, sin necesidad de desplazarse a las dependencias administrativas. No obstante, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la información ofrecida resulta en algunos casos, confusa para el usuario.

Ejemplifica esta incidencia la complejidad de la información incluida en la página Web referida al colectivo de trabajadores autónomos. Así, para este colectivo, que abarca un universo amplio y diverso de posibles usuarios de muy heterogéneos niveles de formación, la página Web contiene numerosos modelos y prolifera instrucciones para su cumplimentación, que dificultan, en opinión de este Tribunal, su comprensión y utilización por el usuario.

En cuanto al contenido de esta página Web específicamente relativo a la telematización de la gestión, resultan especialmente destacables el conocido Sistema de Remisión Electrónica de Documentos (Sistema RED) y la denominada oficina virtual.

En primer lugar, el Sistema RED permite el intercambio telemático de información en relación con la inscripción de empresas, la afiliación, altas y bajas de los trabajadores, así como con la cotización y recaudación de cuotas, poniendo en contacto a la TGSS con las empresas y los profesionales.

A su vez, a través de la oficina virtual o ventanilla de atención al ciudadano, se ofrecen en la página Web de la Seguridad Social diversos servicios telemáticos para cuya utilización, en algunos casos resulta necesario disponer de un certificado digital (SILCON o de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre) que pretenda garantizar la seguridad y la confidencialidad de estos servicios. A continuación se relacionan los principales servicios disponibles en dicha oficina virtual:

- Informe de vida laboral y solicitud de rectificación del informe de vida laboral.

¹¹ Este análisis del contenido, diseño y accesibilidad del página Web de la Seguridad Social ha sido realizado en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la LOPCA 2/1982, que otorga el deber de la funcionalización del Tribunal de Cuentas a los principios de legalidad, eficiencia y economía, para lo cual resulta preciso comprobar la consecución o no de los objetivos y de los resultados previstos con las diferentes políticas y actuaciones puestas en marcha por los gestores públicos.

Este cometido es en el que se enmarcan los juicios de valor que se realizan en el Proyecto de Informe sobre la calidad, la complejidad o la accesibilidad de determinados servicios.

¹² Con carácter general, un sitio Web está constituido por diversas páginas Web relativas a una organización o materia concreta y relacionadas entre sí.

¹³ El Consejo de la Unión Europea, mediante Decisión de 3 de diciembre de 2001, declaró al año 2003 como «Año Europeo de las personas con discapacidad».

El denominado software libre¹⁶ o abierto, cuyo eje principal es el sistema operativo GNU/LINUX surgió en los años 90. Con carácter general, el término software libre hace referencia a un tipo de licencia de software que permite al usuario no sólo ejecutar el programa informático de que se trata, sino también proceder libremente a analizarlo en profundidad, adaptarlo a sus propias necesidades, copiarlo en su disco duro e, incluso, redistribuirlo, ya sea modificado o no, para todo lo cual es requisito previo y necesario tener libre acceso al denominado «código fuente» del programa, es decir, al conjunto de instrucciones que determinan su funcionamiento.

Por el contrario, el denominado software propietario establece prohibiciones o restricciones que impiden o dificultan el acceso al citado código fuente y la copia, redistribución y modificación o adaptación del programa adquirido. En este caso, la adquisición del programa de ordenador distribuido con una licencia propietaria trae consigo que no se adquiere la propiedad del programa sino sólo el derecho a usarlo.

La elección por parte de una determinada Administración Pública del uso o la adquisición de un tipo de software o de otro (libre o propietario), es una cuestión considerada objetivamente por este Tribunal de Cuentas como de especial interés y actualidad. Así, cabe señalar en relación con esta cuestión que en el ámbito europeo, los Ministros de Industria de los países integrantes del Consejo de la Unión Europea, han ratificado con fecha de 7 de marzo del año 2005 una propuesta de Directiva sobre la denominada «patente de software», apoyada por las grandes empresas del sector informático y rechazada por las asociaciones defensoras del software libre, con el único voto en contra dentro del Consejo de España.

Por ello, durante el curso de los trabajos de este procedimiento fiscalizador, este Tribunal, solicitó a las Entidades Gestoras y a la Tesorería general de la Seguridad Social, información detallada relativa a las iniciativas, actuaciones y demás medidas de todo tipo que hubieran sido llevadas a cabo, encaminadas o relacionadas con el fomento, la implantación o la utilización del denominado software libre o de sistemas informáticos abiertos, en el específico ámbito de la Seguridad Social.

Como contestación a esta solicitud únicamente la TGSS remitió un informe relativo a la posible utilización de «Sistemas Abiertos o Software libre», elaborado por el Centro de Tecnología de la Subdirección General de Informática. Este informe ha sido objeto de análisis por parte de este Tribunal de Cuentas, pudiendo destacarse de su estudio, en primer lugar, que el propósito del documento fue precisamente valorar las posibilidades del uso del software libre en el ámbito de

¹⁶ La expresión software libre no es sinónimo de software gratuito, sino de software de libre uso.

la Seguridad Social. El informe fue elaborado en el año 2003 y partió de un estudio de la situación existente en dicho momento, caracterizada principalmente por el uso casi exclusivo, en el ámbito de la Seguridad Social, del software propietario.

Este análisis, tras evaluar las ventajas e inconvenientes de todo tipo que pueden apreciarse, en ambos tipos de software, concluyó que, a pesar de las indudables ventajas que cabía predecir del software libre, «no es el momento oportuno» para la inclusión masiva del software abierto en el entorno de escritorio y, por consiguiente, declaró su «irviabilidad» para la migración en servidores. En dicho informe se asumía, no obstante, como una realidad que «el imparable avance de LINUX aconseja (...) preparar la red para posibles cambios futuros».

Parece claro por lo tanto, que la elección del tipo de software a adquirir es una cuestión de indudable importancia que se ha planteado en el conjunto de las Administraciones Públicas. Por ello, con una finalidad meramente expositiva, a continuación se describen las ventajas e inconvenientes que conlleva la elección de una u otra alternativa:

a) Principales inconvenientes del software propietario son:

— El elevado coste¹⁷ económico derivado de la adquisición de las licencias de software y de su mantenimiento.

— La prohibición del acceso al examen, copia, modificación o adaptación del programa a las necesidades específicas del usuario, al no permitir el acceso al denominado «código fuente» del programa, es decir y como ya ha quedado señalado, al conjunto de instrucciones que determinan su funcionamiento.

b) Ventajas del software propietario, las siguientes:

— La existencia de un sólido soporte técnico en el que se basa este software y las numerosas pruebas de control de calidad por las que ha pasado con anterioridad a su comercialización.

— El previo conocimiento por los usuarios del entorno y el fácil uso que cabe atribuir al software propietario, al ser el mayoritariamente utilizado por las Administraciones en la actualidad.

— El pago ya realizado por las licencias adquiridas que, en el supuesto de instalar el software abierto, lógicamente no serían utilizadas.

¹⁷ En este sentido y como dato significativo cabe señalar, según los datos obtenidos de la contratación de objeto informático remitida a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización ordinaria, correspondiente a los ejercicios 2002 y 2003, que el importe destinado en el ámbito de la Seguridad Social al depósito conjunto de adquisición y renovación de licencias de software en dichos ejercicios 2002 y 2003, fue de aproximadamente 70.000 miles de euros.

c) Como ventajas del software libre, tal y como ha quedado apuntado anteriormente, destacan:

— El ahorro económico que supone en la adquisición y mantenimiento de licencias.

— Los sistemas de código abierto o software libre, si permiten el acceso al código fuente del programa, lo que otorga libertad al usuario para proceder a la mejora, adaptación y modificación de dicho programa, en la medida en que surjan nuevas necesidades que así lo requieran.

d) Por último, los principales inconvenientes del software libre son:

— La ausencia del soporte de una entidad que avale su tecnología y que resulte obligada a dar respuesta ante un supuesto de mal funcionamiento.

— Los problemas de compatibilidad que presenta con otras aplicaciones informáticas y los mayores tiempos de respuesta ante nuevas necesidades o tecnologías más recientes.

— La necesidad de tener conocimientos avanzados del sistema concreto de que se trate para proceder a su mejora, adaptación o modificación y la menor amplitud de la gama de soluciones desarrollada.

En definitiva, a juicio de este Tribunal de Cuentas, una vez expuestas las ventajas e inconvenientes que conlleva la elección de una u otra opción tecnológica, parece evidente que la decisión adoptada es de una indudable trascendencia y exige, por lo tanto, una reflexión en profundidad y un análisis coordinado en todo el ámbito del Sector Público.

En todo caso, cabe señalar que, sea cual sea la opción elegida por la Administración Pública actual, desde el punto de vista de los derechos de los ciudadanos, resultaría deseable que éstos no se vieran afectados, en su condición de usuarios, ni fuesen diferenciados o excluidos, por razón de la elección realizada respecto de un tipo de software, libre o propietario.

Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, lo que sí parece razonable, es que la actuación en este ámbito de las Administraciones Públicas en general, y de la Seguridad Social en particular, se encamine a lograr, en la medida de lo posible, la flexibilidad y la pluralidad tecnológica necesarias para que los ciudadanos puedan establecer relaciones con ellas y acceder a los servicios que ofrecen por vía telemática.

5. Marco organizativo: órganos consultivos con competencias en materia de contratación de contenido informático

Como ha quedado señalado anteriormente, en la presente Fiscalización ha sido objeto de análisis la con-

zadas por las Entidades Gestoras adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la Intervención General de la Seguridad Social, por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y por la Tesorería General de la Seguridad Social. Dichos proyectos y pliegos deberán responder, a su vez, a necesidades e iniciativas contempladas en los correspondientes planes de sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones.

— Informar preceptivamente las propuestas de adquisición de bienes y servicios informáticos y de comunicaciones, que figuran incluidos en los Catálogos de Bienes de Adquisición Centralizada del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado, siempre que dichas adquisiciones sean realizadas por las Entidades Gestoras adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la Intervención General de la Seguridad Social y por la Tesorería General de la Seguridad Social.

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

A continuación se exponen los resultados de la Fiscalización relativos a las Entidades Gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social, incluyendo, con carácter previo, una esquemática descripción de las funciones y estructuras organizativas existentes en cada una de estas entidades fiscalizadas durante el período analizado (ejercicios 2002 y 2003).

6. El Instituto Nacional de la Seguridad Social y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la administración electrónica

6.1 Naturaleza y organización del INSS en el ámbito contractual

Durante el período que comprende el ámbito temporal de esta Fiscalización (ejercicios 2002 y 2003) la estructura orgánica del INSS ha estado establecida, sucesivamente, por el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, y por el Real Decreto 469/2003, de 25 de abril, que modifica parcialmente el anterior.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social está adscrito en la actualidad al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, y se estructura en los siguientes tipos de órganos:

- a) Órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión por un lado, como son el Consejo General y la Comisión Ejecutiva y, b) órganos de dirección, es decir, la Dirección General, la Secretaría General y las Direcciones o Subdirecciones Generales.

Por lo que al contenido de este Proyecto de Informe hace referencia, debe señalarse que la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Sanidad y Consumo fue creada por Orden Ministerial de 29 de marzo de 1982, mientras que la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales fue creada por Orden de 16 de septiembre de 1996.

Entre las competencias comunes de las Comisiones Ministeriales de Informática citadas, directamente relacionadas con la contratación informática en el ámbito de la Seguridad Social, cabe destacar las siguientes:

— Aprobar los Planes y Proyectos Informáticos, que constituyen el fundamento de la contratación administrativa en este ámbito, de los Organismos y Entidades dependientes del respectivo Departamento Ministerial.

— Informar los Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas que se refieren a la contratación de bienes y servicios informáticos.

— Informar las adquisiciones que se pretenden efectuar a través de los Catálogos de Bienes de Adquisición Centralizada.

— Elaborar Informes sobre las plantillas y las Relaciones de Puestos de Trabajo, referidos en todo caso a la actividad informática.

5.4 Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social

El Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social es un órgano colegiado que fue creado por Orden de 25 febrero de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Entre sus funciones destacan las siguientes:

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

— Informar los planes plurianuales de los sistemas de información de cada una de dichas entidades, en los que se reflejan las competencias y actuaciones coordinadas tanto de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, como de cada uno de los Centros de Tecnologías de la Información, en relación con cada uno de dichos planes plurianuales.

— Establecer las debidas prioridades en relación con todos los planes anteriormente mencionados.

— Informar y proponer las actuaciones dirigidas a establecer las líneas estratégicas y los criterios técnicos de interés general, en materia de tecnologías de la información y de gasto en dicha materia.

— Informar preceptivamente todos los proyectos, Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas, ofertas y propuestas de valoración, reali-

zadas por las Entidades Gestoras de Administraciones Públicas. Sus competencias consisten principalmente en estudiar, informar y proponer al Gobierno cualesquiera medidas, programas o planes que incidan, entre otros, en los ámbitos de la protección de datos y de la adquisición de bienes y servicios informáticos.

5.2 Comisión interministerial de adquisición de bienes y servicios informáticos

La Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos ²¹ (CIABSI), se encuentra actualmente integrada en el Ministerio de Administraciones Públicas. Sus importantes funciones, según dispone el artículo 6 del citado del Real Decreto 2291/1983 que la regula, son las siguientes:

— Informar técnicamente, con carácter preceptivo y vinculante, los proyectos de carácter informático, así como los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas que, en su caso, requiere la ejecución de cada proyecto.

— Designar las ponencias técnicas que deban calificar las ofertas de los concursos de contenido informático que se celebren.

— Proponer, al Servicio Central de Suministros, en funciones de Mesa de Contratación Interministerial, el contratista y la oferta a la que deben ser adjudicados los contratos de ejecución de proyectos informáticos.

— Velar por el cumplimiento de las directrices que aprueba el CSI sobre el ejercicio de las competencias propias de la Comisión.

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

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

5.3 Comisiones ministeriales de informática de los diversos departamentos ministeriales

Las Comisiones Ministeriales de Informática ²² son órganos de colaboración técnica con el Consejo Superior de Informática, del que dependen funcionalmente, al tiempo que son también instrumentos de coordinación interna de cada Departamento en materia informática.

²¹ Asimismo, en virtud del citado Real Decreto la Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración electrónica sustituye a la Comisión Interministerial de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI).

²² En virtud del mencionado Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, se sustituyen, las Comisiones Ministeriales de Informática en cualquiera de sus denominaciones por las Comisiones Ministeriales de Administración electrónica.

zadas por las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (INSS, INGESA, IMSERSO ¹⁸ e ISM), así como por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). Por ello, en los posteriores apartados del presente Proyecto de Informe de Fiscalización, específicamente dedicados al análisis de la actuación contractual de cada una de las entidades fiscalizadas, se realiza una esquemática descripción de las funciones y estructuras organizativas de cada una de ellas, particularmente en cuanto afectan a los objetivos de la presente Fiscalización.

No obstante, las peculiaridades propias de la contratación de bienes y servicios de contenido informático por parte de los diversos entes que integran el Sector público estatal, han conducido a la creación de una serie de órganos administrativos con funciones consultivas y de coordinación en dicha materia, tanto de carácter interministerial como propios o internos de cada Ministerio actuante.

Entre estos órganos interesa destacar, por su influencia e intervención en el desarrollo y ejecución de la contratación informática de las entidades de la Seguridad Social, a los siguientes órganos ¹⁹ colegiados: el Consejo Superior de Informática, la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos, las Comisiones Ministeriales de Informática de los Ministerios de adscripción de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo) y, por último, el Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social.

A todos estos órganos se realiza a continuación una breve referencia.

5.1 Consejo Superior de Informática y para el impulso de la administración electrónica

El Consejo Superior de Informática (CSI) ²⁰ es el órgano colegiado encargado de la preparación, elaboración, desarrollo y aplicación de la política informática del Gobierno. Fue creado mediante el Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, sobre órganos de elaboración y desa-

¹⁸ Por virtud del Real Decreto 1600/2004, de 17 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales ha pasado a denominarse Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

¹⁹ Con poderidad a la fecha en que fue emitido por este Tribunal a alegaciones el Anteproyecto de Informe ha entrado en vigor el Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los citados órganos colegiados responsables de la Administración electrónica.

²⁰ El Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los órganos colegiados responsables de la Administración electrónica, anteriormente citado, designa que el Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración electrónica pasa a denominarse Consejo Superior de Administración electrónica, estableciendo que este órgano actuará en Pleno o en Comisión Permanente.

Entre las competencias de todos estos órganos se pueden destacar las siguientes, en mayor o menor medida relacionadas propiamente con la contratación administrativa:

El Director General es el órgano de contratación de este Instituto, con las limitaciones que son preceptivas con relación a los contratos que, por su cuantía, requieren autorización previa del titular del Ministerio de adscripción o del Consejo de Ministros.

A su vez y de conformidad con los citados Reales Decretos 2583/1996 y 469/2003, compete a la Subdirección General de Gestión Económica y Presupuestaria, entre otras, las competencias en materia de ordenación y tramitación de la contratación administrativa del Instituto, además de las relativas a la formulación de los planes de actuación de los servicios de la Entidad. Por su parte, a la Subdirección General de Gestión de Prestaciones, le corresponde la dirección, control y desarrollo de la organización informática.

6.2 Planes y proyectos informáticos del INSS

Este Tribunal de Cuentas ha analizado la documentación facilitada por el INSS en relación con los planes y proyectos informáticos elaborados y puestos en marcha para el impulso, desarrollo o implantación de la Administración electrónica. A continuación se exponen las principales incidencias relativas a esta planificación informática, relacionándola con la contratación generada en este ámbito.

Las actuaciones de contenido informático realizadas por el INSS para el impulso de la Administración electrónica pueden incluirse en el ámbito del «PLAN INFO XXI»²³, que constituye el marco general establecido por el Gobierno para el desarrollo de la Sociedad de la Información en España.

No obstante, el único Proyecto propio remitido por el INSS a este Tribunal, en materia de Internet y del que se haya derivado algún tipo de contratación durante todo el período que abarca la presente Fiscalización, ha sido el anteriormente citado «Proyecto INFORM@, un nuevo modelo de atención al ciudadano».

Este Proyecto tenía como objetivo crear un servicio de atención no presencial al ciudadano, para lo cual era necesario realizar la integración de todos los puntos de información ya existentes en un solo Centro de Atención e Información Telefónica y Telemática (CATT). Con ello, se estimaba que el INSS lograría optimizar y agilizar el servicio prestado al ciudadano.

Para llevar a cabo el Proyecto el INSS previó la necesidad de adquirir un inmueble, así como la contratación de asistencia técnica externa y la adquisición del hardware necesario. Las principales incidencias que se desprenden del análisis realizado por este Tribunal de las citadas acciones

concretas cuya puesta en marcha exigía el desarrollo del Proyecto INFORM@ del INSS, son las siguientes:

- a) En relación con la adquisición de un inmueble para ubicar físicamente el CATT (Contact Center), debe señalarse que el contrato relativo a la compra de este bien inmueble hubo de ser declarado desierto por la ausencia de ofertas presentadas por los licitadores. Con relación a esta cuestión el INSS ha informado, a petición expresa de este Tribunal, que con el objeto de satisfacer la necesidad que justificó y dio origen al expediente de contratación de referencia, se procedió a tramitar un nuevo concurso público, con cargo al presupuesto de la Entidad Gestora del ejercicio 2004 por un importe de licitación de 7.983 miles de euros. Este nuevo expediente experimentó, como consecuencia de la variación al alza de los precios del mercado inmobiliario, un incremento económico del 77%, respecto del importe del contrato inicial objeto de análisis, cuyo presupuesto de licitación había sido fijado en 4.500 miles de euros.
- b) En segundo lugar, la reestructuración interna prevista de los puestos de trabajo del Instituto mediante la oportuna propuesta de modificación de su RPT²⁴, necesaria para llevar a cabo el Proyecto, según reconoce el escrito del Director General de ese Instituto de fecha 11 de junio de 2004, se encontraba aún pendiente de resolución por parte del Ministerio de Administraciones Públicas.
- c) Consecuentemente con lo anterior, el INSS tampoco contrató la asistencia técnica prevista y necesaria para abordar el cumplimiento del Proyecto, al no estar resuelta la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo acabada de mencionar. La aprobación por el MAP de la modificación de la RPT hubiera permitido al INSS saber con qué recursos propios contaba y, por tanto, en qué medida necesitaba recurrir a la asistencia externa a través de la cual se obtendrían los medios personales necesarios para la puesta en marcha del servicio objeto del Proyecto INFORM@.
- d) En relación con la adquisición de hardware prevista en el propio Proyecto, el INSS celebró un contrato de suministros, directamente relacionado con el Proyecto INFORM@, cuyo objeto fue la adquisición de 250 ordenadores personales con destino al Centro de Atención Telefónica y Telemática, sin disponer aún de la ubicación física del citado Centro al que estaban destinados.

Del análisis realizado del Proyecto no ha sido posible, en el momento de realizar la presente Fiscalización, extraer una conclusión relativa al grado de ejecución y cumplimiento del objetivo previsto. Sin perjuicio de ello cabe resaltar la falta de una adecuada previsión y planificación de ese Instituto en relación con la adquisición de los citados ordenadores, cuyo destino

²⁴ La modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo está fuera del ámbito de decisión propia de la Entidad, toda vez que su aprobación corresponde al MAE.

²³ Ver apartado 5.2.1 del presente Proyecto de Informe.

el impulso de la Administración electrónica e incluidos para su análisis en la presente Fiscalización, han sido 7. La celebración de estos contratos ha supuesto un gasto para esta Entidad Gestora de 1.983 miles de euros, lo que supone el 3% del gasto total realizado por el conjunto de las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social en este ámbito, tal y como se refleja en el Anexo de este Proyecto de Informe.

La distribución de los contratos celebrados por el INSS que han sido analizados en esta Fiscalización se refleja en el cuadro núm. 8 siguiente, distinguiéndolos por ejercicio, por naturaleza de los contratos celebrados y por formas de adjudicación.

6.3 Análisis de la contratación celebrada por el INSS de bienes y servicios TIC

Los contratos de contenido informático celebrados por el INSS durante los ejercicios 2002 y 2003, para

CUADRO NÚM. 8

Contratos informáticos del INSS fiscalizados

Importes en miles de euros

Naturaleza Contrato	Forma Adjudicación	2001			2002			2003			TOTALES					
		Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe			
Consultoría Asistencia y Servicios	Concurso	1	100	697.797	1	50	105.970	96	-	-	2	40	805.767			
	Procedimiento Negociado	-	-	-	1	50	3.974	4	2	100	913.396	100	3	80	917.370	
Total Consultoría, Asistencia y Servicios		1	100	697.797	100	2	100	109.944	100	2	50	913.396	78	5	72	1.721.137
Suministros	Procedimiento Negociado	-	-	-	-	-	-	-	1	100	261.657	100	1	100	261.657	
Total Suministros		-	-	-	-	-	-	-	1	25	261.657	22	1	14	261.657	
Adquisición de bienes inmuebles	Concurso	-	-	-	-	-	-	-	1	100	0	0	1	100	0	
Total Adquisición de bienes inmuebles		-	-	-	-	-	-	-	1	25	0	0	1	14	0	
TOTAL		1	14	697.797	35	2	29	109.944	6	4	57	1.175.653	59	7	100	1.982.794

1.- La información sobre la forma de adjudicación que se recoge en el cuadro denominado "Procedimiento Negociado" engloba, asimismo, a las prórrogas y a los modificados.
2.- Todos los importes reflejados en el cuadro están imputados directamente al objeto de la presente Fiscalización.

A continuación, se exponen en epígrafes sucesivos los resultados del análisis de los contratos fiscalizados, agrupándolos en función de su naturaleza:

6.3.1 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios

El INSS ha celebrado 5 contratos de esta naturaleza en el período y en el ámbito objeto de esta Fiscalización, por un importe total de 1.721 miles de euros, que suponen el 72% de los contratos del INSS incluidos en esta Fiscalización y el 87% de su importe. Por tanto, estos contratos son, con mucho, los de mayor importancia económica relativa de entre los fiscalizados por el Tribunal en esta Entidad Gestora.

Del análisis de los expedientes incluidos en el ámbito de la presente Fiscalización, deben destacarse las siguientes incidencias:

A) En el contrato adjudicado mediante concurso cuyo objeto fue la realización del análisis y la definición del nuevo modelo de servicios y de gestión de relaciones del INSS, se han detectado las siguientes deficiencias:

— La exigencia recogida en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares de que los licitadores tuvieran, al menos, 1.500 empleados en plantilla el último día del mes anterior a la publicación en el BOE de la convocatoria del propio concurso, resulta contraria a

actualidad de esta Entidad Gestora de la Seguridad Social, si bien debe tenerse presente que, hasta el 3 de agosto de 2002, el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) no pasó a denominarse Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, en virtud de lo dispuesto en el 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.

Más recientemente pero dentro del período fiscalizado, el Real Decreto 1087/2003, de 29 de agosto, derogó el citado Real Decreto 840/2002, estableciendo una nueva estructura orgánica del Ministerio de Sanidad y Consumo, si bien mantuvo la denominación, características y organización que para el INGESA se recogían en la norma anterior derogada.

La contratación del INGESA remitida a este Tribunal de Cuentas y, consiguientemente, la que ha podido ser fiscalizada, corresponde sólo a la gestión sanitaria realizada por los Servicios Centrales del INGESA y por las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla.

Desde el punto de vista organizativo debe señalarse únicamente que el Director del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria es el órgano de contratación de esta Entidad Gestora, con las limitaciones de cuantía existentes con relación a los contratos que requieren autorización previa del titular del Ministerio de Sanidad y Consumo o del Consejo de Ministros.

7.2 Planes y proyectos informáticos del INGESA

El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria ha manifestado a este Tribunal de Cuentas que durante el período que comprende esta Fiscalización (ejercicios 2002 y 2003), no elaboró planes y proyectos informáticos concretos relativos a la implantación, impulso o desarrollo de la Administración electrónica. En consecuencia, las actuaciones de contenido informático realizadas por el INGESA en este ámbito lo fueron en la medida

Comisión Ministerial de Informática (CMI) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en relación con los expedientes de contratación de bienes y servicios informáticos, la posibilidad de acudir (...) a su formación, cuando proceda, a la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (...) y que esta misma CMI, en el día de 19 de noviembre de 1996, acordó celebrar el primer Encuentro de la CIAESI 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 superados los 100 millones, existieran razones que lo justificaran. Juntos a la propia Comisión CMI del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha podido verse el principio de legalidad a que están sujetos los planes plurianuales de la Administración de la prestación o no de la función de los expedientes a CIAESI, en el año 2000 y alguno correspondiente a la propia CMI, en relación a la propia CMI, 5331/992, el que aparece en el Decreto 2572/1973, en relación con el Real Decreto 5331/992, el que aparece en el Decreto 2572/1973.

Por lo tanto, en todo momento, cabe señalar que, con posterioridad a la fecha de emisión de los expedientes del Anteproyecto de Informe se produjo la entrada en vigor del Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los órganos colegiados responsables de la Administración de Ceuta, en el cual se dispone que la Comisión Interministerial de Contratación de Bienes y Servicios Informáticos (CIAESI) debe ser denominada a la propia CMI, en el Real Decreto 5331/992, en su artículo 10.2, de la Ley de la Seguridad Social. Consecuentemente, en su artículo 10.2, de la Ley de la Seguridad Social, se dispone que las actuaciones de adquisición centralizada de bienes y servicios en materia de tecnologías de la información realizadas al amparo del TRLCAP.

cabo la celebración de este contrato, es decir, la adquisición del citado hardware, sin disponer aún de la ubicación física del centro al que estaban destinados. Este hecho trajo como consecuencia que el destino de los 250 ordenadores adquiridos, al menos hasta la fecha de 1 de julio de 2004 haya sido, según el propio INSS ha informado a petición expresa de este Tribunal, su depósito en un almacén del INSS en Madrid.

Este hecho adquiere mayor gravedad si tenemos en cuenta la rápida obsolescencia de los equipos informáticos, ya que transcurrieron al menos 8 meses desde la fecha de la adjudicación, el 27 de noviembre de 2003. Esta contratación pone de relieve una deficiente planificación ²⁵ contractual, al adquirir los equipos con carácter previo a su ubicación física y permitir, con ello su depreciación, que resulta contraria a los principios de economía, eficacia y eficiencia que deben regir la contratación administrativa.

De igual modo el INSS no solicitó, en este mismo expediente, el informe de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIAESI), a pesar de que resulta preceptivo según el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, y según el Real Decreto 5331/1992, de 22 de mayo. Estas disposiciones, a juicio de este Tribunal y como se indica en anteriores Informes de Fiscalización ²⁶, resultan de plena aplicación a las Entidades Gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social.

7. El Instituto Nacional de gestión sanitaria y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la administración electrónica

7.1 Naturaleza y organización del Ingesa en el ámbito contractual

En el presente Informe de Fiscalización se utiliza la denominación de Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) por ser la denominación vigente en la

²⁵ En el trámite de alegaciones el propio INSS ha reconocido a este Tribunal que los equipos informáticos no fueron empleados para los fines previstos inicialmente, sino que fueron «...reutilizados para la renovación de otros que por su antigüedad debían ser retirados y sustituidos por otros nuevos...».

²⁶ No se acoga a la alegación del INSS relativa a la justificación existente para la ausencia del informe de la CIAESI en virtud de los mismos argumentos que ya han sido expuestos reiteradamente en anteriores Informes de Fiscalización por este Tribunal. Así, cabe citar el Informe de Fiscalización de la contratación suscrita por el Sector Público Estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de marzo de 2004, y en el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2002 por las Entidades del Sector Público Estatal sometidas a los procedimientos de contratación establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de enero de 2005.

Los citados argumentos pueden exponerse resumidamente de la siguiente manera: Los Informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIAESI), resultan preceptivos según el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, y el Real Decreto 5331/1992, de 22 de mayo, puesto que, a juicio de este Tribunal y como viene asistiendo en anteriores Informes de Fiscalización, ambas disposiciones resultan de plena aplicación a las Entidades Gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por contra, las entidades fiscalizadas han argumentado que la Orden de 16 de septiembre de 1996 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, atribuye a la

juicio de este Tribunal, no fue acorde con la normativa contractual la justificación genérica que consta en la memoria relativa a que «los servicios en desarrollo (...) requerirán, con toda seguridad, mantenimiento perfecto y evolutivo (...) y tomando en consideración la previsión del desarrollo de nuevos servicios (...)».

El expediente fue modificado y prorrogado del 17 de diciembre de 2003 hasta el 16 de diciembre del año 2005, con un incremento económico en su coste del 14,98%. La contratación tuvo por objeto el «mantenimiento correctivo y evolutivo de los servicios ya en producción, así como, el análisis, diseño, construcción y puesta en explotación de un nuevo servicio: la Consulta del Precálculo de la Pensión de Jubilación». La memoria justificativa de la prórroga hacia referencia a la puesta en producción de servicios como el Formulario E-111 por Internet, la Facturación Internacional de Servicios de Salud (FISS) - Fase I, el programa OnLine (Fase D), enmarcado este último, en el proyecto RED de la TGSS.

Como en el modificado anterior, la explicación dada por el INSS para realizar esta segunda modificación y prórroga no resulta suficiente, a juicio de este Tribunal, al basarse en la mera invocación de la aparición de necesidades nuevas o causas imprevistas, ya que, en todo caso, se trataba de actuaciones previsibles, como en el caso del «mantenimiento de los servicios ya en línea», de igual modo que ocurría con los motivos ya alegados para justificar el primer modificado, para el que se aludía al «desarrollo de nuevos servicios no previstos, formularios (...), comunicaciones (...) al ciudadano sobre su situación de pensionista, modificación de datos bancarios (...)».

Por consiguiente, del análisis realizado de los contratos de servicios informáticos celebrados, destaca el recurso por parte del INSS a diversos modificados de los contratos inicialmente tramitados, en la mayoría de los casos, insuficientemente motivados o bien justificados en causas que pudieron prevverse inicialmente. Todo ello podría atribuirse, a juicio de este Tribunal, a una insuficiente planificación de la contratación de los servicios informáticos por parte del INSS, contraria a lo dispuesto en el artículo 73 del RGLCAP.

6.3.2 Contratos de suministros

El INSS ha remitido un único contrato de suministros incluido en el ámbito objetivo de la presente Fiscalización, que ha generado por sí solo un gasto de 262 miles de euros, lo que supone el 14% de todos los contratos celebrados por el INSS incluidos en esta Fiscalización y el 13% de su importe.

Este contrato, cuyo objeto fue la adquisición de 250 ordenadores personales con destino al nuevo centro de gestión telefónica y telemática del INSS, tal y como se ha indicado anteriormente, fue adjudicado mediante procedimiento negociado. Sin embargo, el INSS llevó a

lo dispuesto en el artículo 19.d) del TRLCAP, en el que se hace referencia expresa, no a la plantilla disponible en un momento determinado, sino al promedio anual de personal, con mención, en su caso, al grado de estabilidad en el empleo y a la plantilla del personal directivo durante los últimos tres años.

A juicio de este Tribunal, este último dato reviste una mayor objetividad, al tiempo que resulta más acorde con los principios de igualdad y transparencia, por lo que evita posibles contrataciones laborales realizadas con carácter previo al momento de concurrir a una licitación pública, con el exclusivo objeto de poder acreditar, así, la solvencia técnica exigida en un contrato en particular.

— La licitación fueron tenidos en cuenta factores determinantes de la solvencia técnica de los licitadores como las certificaciones de calidad (tipo sello AENOR, ISO), que no son susceptibles de tal utilización como criterios objetivos de adjudicación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 17,18,19 y 86 del TRLCAP.

— Las «mejoras propuestas» por el licitador se incluyeron como uno de los criterios objetivos de adjudicación, con un valor máximo de hasta 5 puntos sobre 100, sin especificar la forma de asignación de las puntuaciones, lo cual introdujo aspectos de carácter excesivamente discrecional y subjetivo a valorar por parte del INSS. Esta circunstancia no resulta acorde con los principios de transparencia y objetividad que deben presidir el proceso de concurrencia competitiva en la contratación administrativa, todo ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 11 y 86 del TRLCAP, toda vez que este criterio con la deficiencia señalada pudiera haber resultado determinante de la adjudicación.

B) Los contratos cuyo objeto fue la primera y la segunda modificación, respectivamente, del lote III de un contrato principal, que consistía en la ejecución de los servicios de desarrollo informático y de los servicios electrónicos-Internet, son reveladores así mismo de la insuficiente planificación realizada por el INSS. Así, el citado contrato principal, contaba con un plazo de ejecución de 24 meses, a contar desde el 17 de diciembre del año 2001 y hasta el 16 de diciembre del año 2003.

El objetivo a cumplir, según consta en el propio expediente, era permitir a los ciudadanos tanto obtener información como realizar consultas y obtener respuestas, sin necesidad de dirigirse a un centro de atención del INSS.

El primer modificado incrementó las horas de trabajo previstas en concepto «de desarrollo e implantación» y la cuantía del contrato, limitándose a justificar la modificación en la existencia de «situaciones y necesidades nuevas que no eran previsibles», sin proporcionar mayores especificaciones y sin justificarlo todo ello debidamente en el expediente, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 101 del TRLCAP. En efecto, a

7.3 Análisis de la contratación celebrada por el INGESA de bienes y servicios TIC

Los contratos de contenido informático celebrados por el INGESA para el impulso de la Administración electrónica incluidos en la presente Fiscalización han sido 4, al incluir este Tribunal entre ellos un contrato no incluido en la relación certificada remitida inicialmente. Estos contratos, celebrados todos ellos en el ejercicio 2003, han supuesto en su conjunto un gasto para la Entidad Gestora de 484 miles de euros, lo que significa únicamente el 1% de la contratación celebrada por el conjunto de las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, como se refleja en el Anexo único de este Proyecto de Informe.

La distribución de los contratos celebrados por el INGESA y analizados en la presente Fiscalización se refleja en el cuadro núm. 9 siguiente, distinguiendo por ejercicio, por naturaleza de los contratos celebrados y por formas de adjudicación.

**CUADRO NÚM. 9
Contratos informáticos del INGESA fiscalizados**

Importes en miles de euros

Naturaleza Contrato	Forma adjudicación	2003				TOTALES			
		Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Consultoría, Asistencia y Servicios	Procedimiento Negociado	3	100	234.557	100	3	100	234.557	100
Total Consultoría, Asistencia y Servicios		3	75	234.557	48	3	75	234.557	48
Suministros	Procedimiento Negociado	1	100	249.870	100	1	100	249.870	100
Total Suministros		1	25	249.870	52	1	25	249.870	52
TOTAL		4	100	484.427	100	4	100	484.427	100

7.3.1 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios
El INGESA únicamente ha celebrado 3 contratos de esta naturaleza en el período y en el ámbito objeto de esta Fiscalización, por un importe de 234 miles de euros, por lo que suponen el 75% de los contratos del INGESA incluidos en esta Fiscalización y el 48% de su importe total.

El objeto de estos contratos ha sido, fundamentalmente, la asistencia técnica para el mantenimiento y desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas y para el mantenimiento de los equipos y sistemas existentes. Del análisis de los 3 expedientes incluidos en esta Fiscalización deben destacarse las siguientes incidencias:

A) Los 3 contratos cuyo objeto fue, respectivamente, la adaptación de los sistemas de información

A juicio de este Tribunal, la necesidad de llevar a cabo la promoción²⁷ de ofertas se encuentra contemplada, dado su carácter de principio general de la contratación pública, en numerosos preceptos del TRLCAP, debiendo realizarse, siempre que resulte materialmente posible como ocurría en este caso.

En este sentido, la promoción de ofertas constituye a juicio de este Tribunal una exigencia, incluso en el marco de la contratación centralizada, derivada del principio de economía en la contratación pública, toda vez que mediante la concurrencia competitiva el INGESA podría haber obtenido mejores económicas o de otro tipo, respecto de las condiciones derivadas del concurso de determinación de tipo, en los términos previstos en el artículo 193.6 del RLCAP.

B) En dos de los contratos anteriormente citados tampoco fue solicitado el informe de la CIABSI a propósito de la adjudicación, continuando así el INGESA con la irregular práctica de no solicitar, en los expedientes relativos a los contratos de servicios de contenido informático, los informes previos de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), a pesar de que éstos resultan preceptivos según el Decreto 2572/1973 y el Real Decreto 533/1992, anteriormente citados.

A juicio de este Tribunal de Cuentas y como viene insistiendo en anteriores Informes de Fiscalización²⁸, estas disposiciones resultan de plena aplicación a las Entidades Gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social.

C) Por otro lado, en el contrato celebrado para el soporte técnico del servicio de Telecita, según la documentación aportada al expediente, fue indebidamente reconocida la obligación y, en consecuencia expedido con fecha 31 de diciembre de 2003 el documento «O» por el INGESA. Solicitada por este Tribunal información al respecto, ese Instituto justificó esta circunstancia «debido a que la empresa adjudicataria no ha presentado la factura correspondiente». Lo que, a juicio de este Tribunal, fue claramente contrario a la normativa presupuestaria por las razones que se exponen a continuación:

— El documento «OK» de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago produce como efecto inmediato la asunción por parte de la Administración de una deuda líquida, vencida y exigible frente a un tercero. Por ello, debe expedirse únicamente en el

²⁷ No se acepta la alegación del INGESA según la cual fue la Dirección General de Patrimonio la que adjudicó estos expedientes, puesto que ello no impidió en absoluto que, como este Tribunal ha manifestado repetidamente en sus Informes de Fiscalización, esta Entidad Gestora hubiese podido llevar a cabo en este tipo de contratos una mínima promoción previa de ofertas de la que pudieran obtenerse mejores económicas o de otro tipo, incluso entre las empresas catalogadas.

²⁸ Respecto a la crítica manifestada por este Tribunal de Cuentas a propósito de la ausencia del preceptivo informe de la CIABSI cabe remitirse a los argumentos ya expresados en la Nota al pie de página nº 18 del presente Proyecto de Informe.

momento que esté acreditado, tanto que la prestación ha sido cumplida íntegramente, como que se ha aportado la factura por el contratista como documento justificativo de la operación.

— Asimismo, el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2003, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 19.1 del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, respecto al ejercicio de la función interventora, exige la comprobación de los signatarios extremos adicionales en la fiscalización previa de obligaciones o gastos realizados por cada una de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social:

- a) Que se acompañe certificación o acta de conformidad de la recepción de los trabajos.
- b) Que se aporte factura emitida por la empresa adjudicataria, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 2402/1985, de 18 de diciembre, sobre la obligación de expedir factura por parte de empresarios y profesionales.

— En este caso, consta en el expediente certificado de conformidad con el servicio de fecha 30 de diciembre de 2003. Sin embargo, como ya se ha apuntado, la acreditación del gasto realizado no sólo exige la comprobación material de la inversión o, en su caso, el informe de conformidad del servicio, sino la aportación de los documentos que acrediten la realización de la prestación o el derecho del acreedor. Es decir, en este caso, resultaba imprescindible la factura de la empresa adjudicataria, con los requisitos formales y materiales exigidos por el citado Real Decreto 2402/1985.

Como consecuencia del trámite de alegaciones, este Tribunal requirió nuevamente del Director del INGESA, con fecha 1 de agosto de 2005, la remisión de las «facturas emitidas por la empresa adjudicataria justificativas del gasto realizado, así como documentación contable correspondiente al pago efectuado», relativas a este contrato para el soporte técnico del servicio de Telecita.

Como respuesta a la solicitud de documentación realizada por este Tribunal, el 2 de septiembre de 2005, el Director del INGESA remitió nuevamente copia compulsada del certificado de conformidad con el servicio prestado (de fecha 30 de diciembre de 2003), al tiempo que manifestaba que, «en cuanto a la factura no es posible enviada ya que, a pesar de haberla reclamado a la empresa adjudicataria repetidas veces, no ha sido presentada para su cobro».

Por tanto, al no haber sido presentada la factura para su cobro, el pago del servicio prestado no había sido realizado a fecha del 2 de septiembre de 2005, es decir, casi veinte meses después de haberse producido el indebido reconocimiento de la obligación por el INGESA.

marco general establecido por el Gobierno para el desarrollo de la Sociedad de la Información en España.

8.3 Análisis de la contratación celebrada por el IMSERSO de bienes y servicios TIC

Los contratos de contenido informático celebrados por el IMSERSO en los ejercicios 2002 y 2003 para el impulso de la Administración electrónica incluidos en la presente Fiscalización han sido únicamente 2, por un importe conjunto de 397 miles de euros, sin que de su análisis se desprenda ninguna incidencia digna de reseñar.

Asimismo, el IMSERSO celebró 6 Convenios de colaboración, con un gasto global derivado de su ejecución de 753 miles de euros, relacionados todos ellos con el ámbito de la presente Fiscalización:

1. El Convenio de Colaboración y su prórroga celebrado entre el IMSERSO y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), para el establecimiento de un sistema de información sobre personas mayores en INTERNET.
2. Tres Convenios sucesivos de Colaboración celebrados en los años 2002 y 2003 entre el IMSERSO y la Universidad de Salamanca, para la actualización y mantenimiento del denominado «Servicio de Información sobre Discapacidad» (SID).
3. Dos Convenios de Colaboración celebrados en el año 1999 y prorrogados entre el IMSERSO y la Fundación Telefónica para el desarrollo de la Unidad de demostración virtual en el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT).

8.3.1 Convenio entre el IMSERSO y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas para el establecimiento de un sistema de información para personas mayores en internet

Este Convenio de Colaboración entre IMSERSO y Consejo Superior de Investigaciones Científicas, fue suscrito en Madrid el 27 de marzo del año 2002, con vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año. Nació con el objeto de establecer una relación de colaboración entre el IMSERSO, a través de su Subdirección General del Plan Gerontológico y Programas para Mayores, y de su Secretaría General y el CSIC, para el desarrollo y crecimiento de un sistema de información virtual, denominado «MAYORES», en el cual se ofrecía a los ciudadanos información y documentación sobre personas mayores a través de Internet.

El Convenio analizado supuso la continuación de uno anterior, firmado en el año 2001 antes del comienzo del período fiscalizado, que tenía por objeto la «creación, mantenimiento y gestión de un servicio de información virtual sobre personas mayores». El equipo de trabajo que desarrolló este Convenio fue un grupo

Gestora de la Seguridad Social y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados.

Más recientemente, el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 3 de julio, redenomina al IMSERSO como Instituto de Mayores y Servicios Sociales, estableciendo su adscripción como Entidad Gestora de la Seguridad Social a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Mayores y Discapacidad. De conformidad con la Disposición Final Tercera del propio Real Decreto 1600/2004, en un plazo de 6 meses, el Gobierno procederá a la reestructuración del IMSERSO, ya que sobre todo las funciones que ha venido desarrollando en materia de inmigración, han sido asumidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

A la fecha de elaboración del presente Proyecto de Informe, el IMSERSO se estructura en los siguientes tipos de órganos:

- a) Los Órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión, que son el Consejo General y la Comisión Ejecutiva y b) los órganos de dirección, que incluyen a la Dirección General, a la Secretaría General y a las Subdirecciones Generales.

Entre las competencias atribuidas a los citados órganos resulta conveniente destacar por su relación con la presente fiscalización las siguientes:

El Director General del IMSERSO ostenta la condición de órgano de contratación de la Entidad Gestora, mientras que compete a la Secretaría General la ordenación, tramitación y seguimiento de la contratación administrativa, con las limitaciones existentes con relación a los contratos que requieren autorización previa del titular del Ministerio de adscripción o del Consejo de Ministros.

Por último, corresponde a la Subdirección General de Análisis Presupuestario y de Gestión Financiera la tramitación económica y justificación documental de subvenciones, ayudas y Convenios de colaboración y cooperación.

8.2 Planes y proyectos informáticos del IMSERSO

El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales ha manifestado a este Tribunal de Cuentas que durante el período temporal que comprende esta Fiscalización no elaboró planes y proyectos informáticos concretos relacionados con el impulso de la Administración electrónica. En consecuencia, las actuaciones de contenido informático realizadas por el IMSERSO en este contexto fueron incluidas en el ámbito del PLAN INFO XXI²⁹, que es el

²⁹ A la fecha de aprobación del presente Proyecto de Informe, no se ha procedido aún a realizar la reestructuración orgánica prevista.
³⁰ Ver epígrafe 3.1 de la Sección I del presente Proyecto de Informe.

8. El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la administración electrónica

En el presente apartado se consignan los resultados del análisis de la documentación remitida por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, incluida en el ámbito material y temporal de esta Fiscalización, procedidos de una breve descripción de la naturaleza, funciones, esquema orgánico y órganos de contratación del propio IMSERSO.

La contratación celebrada por el IMSERSO, relativa al objeto de esta Fiscalización, se encuentra constituida por 6 Convenios de Colaboración que han generado un gasto de 753 miles de euros y por 2 contratos con un importe conjunto de 396 miles de euros. La distribución de los citados Convenios y contratos celebrados por el IMSERSO y analizados en esta Fiscalización se refleja en los cuadros núm. 10 y núm. 11 siguientes, clasificándose por ejercicio, por naturaleza y por formas de adjudicación de los contratos celebrados.

CUADRO NÚM. 10

Contratos informáticos de IMSERSO incluidos en la fiscalización

Importe en miles de euros

Entidad	Nat. Cont.	Sist. Adjud.	2002			2003			TOTALES					
			Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	%		
IMSERSO	Cons. Asist. Serv.	Concurso.	1	100	198.386	1	100	198.386	1	50	198.386	50		
		P.Negociado.	-	-	-	1	100	198.386	1	50	198.386	50		
Total Asistencia			1	100	198.386	1	100	198.386	2	100	396.772	100		
Total IMSERSO			1	50	198.386	50	1	50	198.386	50	2	100	396.772	100

CUADRO NÚM. 11

Convenios de colaboración incluidos en la fiscalización

Importe en miles de euros

NATURALEZA	2001		2002		2003		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Convenios de colaboración.	1	-	2	374.690	3	378.572	6	753.262

8.1 Naturaleza y organización del IMSERSO en el ámbito contractual

Esta Entidad Gestora de la Seguridad Social, se creó como Instituto Nacional de Servicios Sociales por Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el

mixto integrado tanto por técnicos del CSIC como por personal del propio IMSERSO.

La colaboración del CSIC ha sido fundamentalmente de naturaleza técnica, mientras que el compromiso de colaboración del IMSERSO, estaba principalmente marcado por la aportación de documentación, de su experiencia en asuntos y temas gerontológicos y por la puesta a disposición del personal encargado de desarrollar el Convenio y de las instalaciones necesarias para ello.

El presupuesto previsto para la financiación del Convenio de Colaboración fue de 320 miles de euros, aportados conjuntamente por el IMSERSO y el CSIC, realizando concretamente el IMSERSO una aportación de 170 miles de euros.

Por su parte, la participación económica del CSIC en este Convenio fue de 150 miles de euros, que sirvieron para cubrir los costes derivados de la ejecución del Proyecto, con la obligación por parte del CSIC de justificar el gasto ante el IMSERSO, mediante una certificación de los gastos realizados. En concreto, la forma prevista en el Convenio para hacer efectiva la cantidad aportada por el IMSERSO consistía en un 50%, es decir, 85 miles de euros, a la firma del Convenio, y el otro 50%, en el mes de diciembre de 2002, con cargo al mismo epígrafe presupuestario que el desembolso anterior y previa justificación del gasto realizado.

El 30 de octubre del año 2002, el Convenio fue prorrogado para todo el ejercicio 2003, justificando el propio IMSERSO la necesidad de la prórroga en el incumplimiento de los objetivos previstos, al «surgir nuevos contenidos relativos a mayores y a la vejez durante la ejecución del proyecto (...)», que habrían impedido su finalización.

Con relación al desarrollo y cumplimiento del Convenio analizado, cabe señalar, a juicio de este Tribunal, las siguientes incidencias:

— Ante la proximidad de la finalización de la vigencia del Convenio, el IMSERSO y el CSIC acordaron, como ha quedado apuntado, llevar a cabo su prórroga por un importe de otros 170 miles de euros, lo que elevó el coste final total del Proyecto hasta los 279 miles. En efecto, fue preciso para cumplir el objeto del Convenio, es decir, para la creación del Portal de mayores, la prórroga del acuerdo y el aumento del coste inicial del Proyecto, en 109 miles de euros más, lo que supuso un incremento final del 64 % del importe inicialmente presupuestado.

— Asimismo, durante el desarrollo del Convenio, según se acredita en la documentación incorporada al expediente, sólo fueron aportados por el CSIC justificantes de gasto por un importe de 108 miles de euros en el ejercicio 2002, quedando consiguientemente sin reconocer obligaciones por ese Instituto por importe de 62 miles de euros, correspondientes a gastos que no fueron justificados por el CSIC en dicho ejercicio.

Estos hechos constituyen, a juicio de este Tribunal, el fiel reflejo de una inadecuada planificación del desarrollo y del propio contenido inicial del Convenio, que pudiera ser contraria a los principios de economía y eficiencia. Sin perjuicio de ello, debe señalarse también que finalmente el IMSERSO, en colaboración con el CSIC, creó el denominado «Portal de Mayores» o sistema de información virtual sobre personas mayores, por lo que puede afirmarse que cumplió con el objetivo previsto en el propio Convenio.

8.3.2 Convenios de colaboración entre el IMSERSO y la Universidad de Salamanca para el mantenimiento y actualización de un sistema informático de información sobre discapacidad (SID)

El Convenio de Colaboración firmado entre el IMSERSO y la Universidad de Salamanca en el año 1999 fue prorrogado dentro del período fiscalizado, concretamente el 1 de febrero del año 2002, habiéndose sido objeto de numerosas prórrogas anuales desde la firma inicial del acuerdo en el año 1999, para el mantenimiento y actualización del denominado «Servicio de Información sobre Discapacidad, S.I.D.». Este Convenio, cuya financiación a cargo del IMSERSO ascendió a un importe de 205 miles de euros, tuvo por objeto el mantenimiento y la actualización de un sistema informatizado de datos referentes a la discapacidad, para el acceso público a estos datos a través de Internet, sistema que debía ajustarse al Proyecto que figuraba recogido como Anexo del Convenio, formando parte integrante del mismo.

El presupuesto total estimado del Convenio en su prórroga para el ejercicio 2002 fue de 390 miles de euros, financiados de forma conjunta por las dos partes firmantes. Respecto de este presupuesto total como acaba de señalarse, el IMSERSO aportó a la Universidad de Salamanca 205 miles de euros.

Para la realización del Proyecto se constituyeron una comisión gestora y una comisión técnica. Estas comisiones estaban integradas por personal de ambas entidades firmantes y debían intervenir de manera activa en la puesta en marcha del Proyecto, participando conjuntamente en su diseño, en el conocimiento y desarrollo de sus distintas fases y en la valoración de los resultados obtenidos.

Los compromisos de colaboración asumidos por la Universidad de Salamanca se centraron en la realización del Proyecto mediante las actuaciones de los profesionales de dicha Universidad, así como en la aportación de 186 miles de euros.

La Universidad de Salamanca se encargó, además, de la gestión económica derivada de la realización del Proyecto, responsabilizándose de la adquisición de las dotaciones técnicas que fueran requeridas, así como de seleccionar y remunerar al personal de apoyo necesario, respecto del cual el IMSERSO no asumió responsabilidad laboral alguna.

Por su parte, los compromisos de colaboración asumidos por el IMSERSO fueron los de la integración y el trabajo de sus profesionales en las comisiones mixtas constituidas, así como el suministro de la documentación disponible sobre discapacidad y la aportación económica ya mencionada de 204 miles de euros.

El pago de la aportación del IMSERSO a la Universidad de Salamanca debía llevarse a cabo, según el propio Convenio, de la siguiente manera:

— En el momento de la firma del Convenio, el IMSERSO realizó la correspondiente propuesta de pago a la Universidad por un importe de 122 miles de euros, equivalente al 60% de su aportación total.

— Una vez presentados por la Universidad los justificantes de los pagos realizados, es decir, las facturas, nóminas y cualesquiera otra documentación en función de la naturaleza del gasto, el IMSERSO debía hacer efectiva una segunda entrega a la Universidad de Salamanca por importe de 61 miles de euros, equivalente al 30% de su aportación global.

— Cuando concluyeran los trabajos objeto del Convenio y se presentasen por la Universidad de Salamanca los oportunos justificantes definitivos de los gastos realizados, es decir, una vez concluido el Proyecto, el IMSERSO haría efectiva la tercera entrega a la mencionada Universidad por valor de 20 miles de euros, equivalente al 10% restante del importe total.

La vigencia del Convenio estaba prevista a contar desde su firma y hasta que tuviese lugar el total cumplimiento del objeto del mismo, es decir, una vez que hubiesen sido realizados todos los compromisos adquiridos por ambas partes, lo que, en todo caso, debía producirse antes del 31 de diciembre de 2002.

No obstante, en febrero del año 2003 tuvo que ser celebrado un segundo Convenio entre las mismas partes y con el mismo objeto, cuyo período de vigencia abarcó desde su firma hasta el cumplimiento del mismo, estando prevista su finalización, en todo caso, antes del 31 de diciembre del año 2003. Ahora bien, este nuevo Convenio incluyó la posibilidad de que tuviera lugar su prórroga por decisión expresa de las partes firmantes, siempre que lo permitieran las disponibilidades presupuestarias, al tiempo que recaló expresamente no obstante que «todo el trabajo debe de estar terminado antes de 31 de diciembre de 2003».

Finalmente, en enero del año 2004 el IMSERSO inició un nuevo expediente cuyo objeto fue la celebración de un tercer Convenio de Colaboración con la Universidad de Salamanca, señalando que se destinaba el expediente de forma concreta, «al pago del tercer plazo de la aportación del IMSERSO correspondiente al Convenio de 2003».

Analizados por este Tribunal de Cuentas los tres Convenios celebrados por el IMSERSO con la Univer-

sidad de Salamanca, entre los ejercicios 2002 y 2004, cabe realizar las siguientes observaciones:

— Del análisis de la información remitida por el IMSERSO se deduce, en opinión de este Tribunal, que la celebración de los Convenios segundo y tercero, correspondientes a los años 2003 y 2004 se produjo con el objetivo de poder realizar el tercer y último pago de los acuerdos económicos de los dos años anteriores 2002 y 2003, respectivamente, así como para dar continuidad al mantenimiento del servicio prestado a sus usuarios por el SID. Esta circunstancia constituyó el reflejo tanto de una deficiente planificación inicial, como de un escaso control y seguimiento del desarrollo de las sucesivas fases del Proyecto por parte del propio Instituto.

— El adecuado control del cumplimiento del programa previsto habría permitido a ese Instituto valorar, no sólo en qué medida se apartaba la ejecución real de lo planificado, sino impulsar, conjuntamente con la Universidad de Salamanca, las acciones correctivas necesarias con el objetivo de que el citado Proyecto finalizase en los plazos previstos, los cuales a pesar de haber sido establecidos taxativamente, al señalarse «(...) que todo el trabajo debía de estar terminado antes de 31 de diciembre de 2003», fueron sin embargo incumplidos.

8.3.3 Convenios de colaboración celebrados entre el IMSERSO y la Fundación Telefónica para el desarrollo de la unidad de demostración virtual en el centro estatal de autonomía personal y ayudas técnicas (CEAPAT)

El objeto de estos Convenios de Colaboración fue establecer las pautas necesarias para desarrollar una Unidad de Demostración Virtual a través de Internet, con equipos adaptados para personas con discapacidad. Ambos acuerdos se encuadraron dentro del Convenio Marco, celebrado entre el IMSERSO y la Fundación Telefónica en el año 1999, para el desarrollo de programas de integración social. La aportación económica necesaria para la financiación del Convenio la realizó en su totalidad la Fundación Telefónica comprometiéndose el IMSERSO únicamente a realizar acciones publicitarias, como la inclusión del logotipo, nombre y consideración de dicha Fundación en todos los actos que fuesen organizados, relativos al proyecto patrocinado.

9. El Instituto Social de la Marina y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la administración electrónica

9.1 Naturaleza y organización del ISM en el ámbito contractual

El Instituto Social de la Marina (ISM) es la Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene atribuida la

Este grado de concentración resulta aun más elevado si se considera, en el caso de una de las empresas, la adjudicación efectuada por el ISM a la UTE en la que esta misma empresa participó. De este modo, puesto que la escritura de constitución de la UTE citada estableció una participación de las dos empresas al 50%, el porcentaje de las adjudicaciones en las que intervino una sola de las empresas podría llegar a alcanzar el 65 % del total adjudicado en esta materia por el ISM.

En efecto, como continuación al desarrollo del Plan de Modernización y del Plan de Acción, fue contratada la elaboración del «Proyecto AVANTE», acabado de citar y brevemente analizado a continuación, en cuya adjudicación participó (a través de una UTE) la misma empresa que había resultado adjudicataria del contrato anterior.

3. Proyecto AVANTE:

El Proyecto AVANTE, para la implantación de un «Nuevo Modelo de Gestión de Relaciones y Servicios con los Ciudadanos y las Empresas», que se articuló a través de la celebración de un contrato de consultoría y asistencia técnica, tuvo como finalidad lograr un modelo de servicios de calidad ajustado a las necesidades del colectivo marítimo-pesquero.

Modernización, objeto del referido contrato, se fundamentaba en el análisis de la situación existente, en la propuesta de una nueva estructura organizativa y en el diseño de una nueva estrategia encaminada a la mejora en los procedimientos de gestión del Instituto Social de la Marina.

El cumplimiento de todos los objetivos de este Plan permitiría, en su caso, avanzar en la adaptación de las estructuras del ISM existentes a los propósitos de la Administración electrónica: impulsar y promover la utilización generalizada de las nuevas tecnologías, tanto entre los ciudadanos en su relación con la Administración, como en los procedimientos internos de la propia Administración.

Posteriormente, como continuación del Plan de Modernización y para llevar a cabo la ejecución de las medidas propuestas en el mismo, fue aprobado un modificado del contrato inicial cuyo objeto fue elaborar el denominado «Plan de Acción».

2. Plan de Acción:

Tal y como ha quedado expuesto, la elaboración del Plan de Modernización del ISM constituyó el objeto de un contrato de consultoría y asistencia y su posterior modificado dio lugar al denominado Plan de Acción. Este Plan de Acción, tuvo a su vez por objeto desarrollar las líneas de acción y las medidas propuestas en el Plan de Modernización. Ambos expedientes han sido analizados de manera pormenorizada por este Tribunal, en el epígrafe 9.3 siguiente, correspondiente al análisis de la contratación celebrada por el ISM en el ámbito de la presente Fiscalización.

Sin perjuicio de ello, analizados el Plan de Modernización del ISM y su desarrollo a través del Plan de Acción, cabe señalar las siguientes incidencias:

— A juicio de este Tribunal, existió una previsión incorrecta respecto al período temporal que exigiría el desarrollo del Plan de Modernización del ISM. Este hecho trajo como consecuencia negativa la necesidad de realizar un modificado del contrato inicial, insuficientemente motivado, con objeto de incluir así el Plan de Acción.

— Este Tribunal de Cuentas ha detectado, asimismo, un alto grado de concentración económica de las adjudicaciones llevadas a cabo por el ISM, para la contratación de los diversos planes. En efecto, las adjudicaciones se han efectuado mayoritariamente a favor de determinadas empresas, lo que ha venido a su vez provocado, en alguna medida, por la dependencia o relación de cautividad de la Seguridad Social respecto de las empresas contratistas más importantes del Sector. Todo ello redunda en perjuicio del principio de concurrencia que debe regir la contratación administrativa, con la consiguiente pérdida del control y dirección de las actuaciones por parte de la Entidad Gestora contratante.

gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar y la asistencia a estos últimos trabajadores, tanto en España como en el extranjero, favoreciendo su mejoramiento humano, profesional, económico y social.

El ISM actúa bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, encontrándose adscrito directamente a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. En la actualidad actúa con una doble dimensión en sus competencias. Por un lado, como organismo público encargado de la problemática social del Sector marítimo-pesquero y, por otro, como Entidad Gestora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

La estructura orgánica y las competencias más destacables de los órganos del ISM a efectos de la presente Fiscalización, son las siguientes:

- La Dirección General, que asume las funciones de dirección, gestión e inspección de las actividades del Instituto Social de la Marina para el cumplimiento de sus fines. Corresponde a su titular la representación legal del Instituto.
- La Subdirección General de Administración y Análisis Presupuestario, a quien corresponden las funciones de gestión económica y presupuestaria, administración, régimen interior, inmuebles, obras y suministros, la confección del Anteproyecto de Presupuestos del Instituto y el seguimiento y evolución de los programas de gasto, siendo por tanto, el órgano competente para la tramitación de los expedientes de contratación.

9.2 Planes y proyectos informáticos del ISM

En el presente apartado se reflejan los resultados del análisis de los tres planes y proyectos informáticos relacionados con el PLAN INFO XXI³¹, que es el marco general establecido por el Gobierno para el desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Estos planes elaborados por el Instituto Social de la Marina (ISM) e incluidos en el ámbito material y territorial de esta Fiscalización fueron los siguientes:

- «Plan de Modernización del Instituto Social de la Marina».
- «Plan de Acción».
- «Nuevo Modelo de Servicios y de Gestión de Relaciones con Clientes, Proyecto AVANTE».

1. Plan de Modernización del ISM:

El Instituto Social de la Marina celebró un contrato de consultoría y asistencia con una empresa privada para la elaboración del denominado «Plan de Modernización del Instituto Social de la Marina». Este Plan de

La consecución de tal objetivo permitiría la optimización de la gestión del ISM, mejoraría la calidad de sus procesos internos y ofrecería una mayor calidad en la prestación del servicio al ciudadano. Asimismo, lograría una mejor imagen externa, facilitando con todo ello el acceso a la información y simplificando las gestiones a realizar por los usuarios del ISM.

A continuación, se exponen los resultados del examen realizado por este Tribunal, de los contratos celebrados por el ISM y relacionados con los tres planes anteriormente analizados: Plan de Modernización, Plan de Acción y Proyecto Avante.

9.3 Análisis de la contratación celebrada por el ISM de bienes y servicios TIC

La contratación celebrada por el ISM dentro del objeto de la presente Fiscalización está constituida por 4 expedientes, con un gasto conjunto de 3.719 miles de euros, que suponen el 5% del gasto realizado por el conjunto de las entidades fiscalizadas. La distribución de estos 4 contratos, que han sido fiscalizados en su totalidad, se refleja en el cuadro núm. 12, agrupándolos por ejercicios presupuestarios, por tipos de contratos y por formas de adjudicación.

CUADRO NÚM. 12

Contratos informáticos del ISM fiscalizados

Importes en miles de euros

Entidad	Mar. Contr.	Sist. Adjud.	2001			2002			2003			TOTALES		
			Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe
	Cons. Asist. Serv.	Conc.	1	100	549.836	1	100	2.575.037	100	2	67	3.124.873	86	
		Neg.	-	-	-	1	100	549.836	100	-	1	33	549.836	15
ISM	Total Asist.		1	100	549.836	1	100	549.836	100	1	50	2.575.037	99	
	Sum.	Neg.	-	-	-	-	-	-	-	1	100	44.379	100	
	Total Sum.		-	-	-	-	-	-	-	1	50	44.379	1	
	Total ISM		1	25	549.836	15	25	549.836	15	2	50	2.619.416	70	
													4	
													100	

El ISM tramitó dentro del ámbito de la presente Fiscalización únicamente 3 expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios, con un gasto de 3.675 miles de euros. Este dato supone el 75% de los contratos del ISM incluidos en la Fiscalización, pero en cambio representa el 99% del gasto total generado por los contratos celebrados por este Instituto.

A continuación, se analizan los principales aspectos puestos de manifiesto en el examen de estos expedientes de contratación:

— En 2 contratos adjudicados mediante concurso, cuyo objeto fue la ejecución de trabajos de consultoría

y asistencia para la elaboración del anteriormente citado Plan de Modernización del ISM, su posterior modificado no estuvo suficientemente justificado por los siguientes motivos:

— En primer lugar, cabe destacar que el propio expediente de modificación fue considerado por el ISM de manera confusa, como un modificado propiamente dicho en unos casos y como una prórroga en otros. Con independencia de esta poca claridad en su tratamiento, el ISM no motivó suficientemente las razones que justificaban la conveniencia de llevar a cabo la modificación contractual por idéntico importe y plazo.

³¹ Ver epígrafe 5.1 de la Sección I del presente Proyecto de Informe.

— En segundo lugar y a juicio de este Tribunal, el modificado no se basó, tal y como exige el artículo 101 del TRLCAP, en la aparición de causas imprevistas o de necesidades nuevas, justificadas debidamente en el expediente, que no pudieran haber sido previstas con antelación mediante una correcta planificación de la contratación.

— En cualquier caso, en opinión de este Tribunal, el contenido del propio contrato resultó contradictorio en sus propios términos pues, según consta en la documentación remitida, se ha «cumplido el objeto del contrato en tiempo y forma (...) de manera satisfactoria». Esta afirmación resulta contraria a la naturaleza misma de toda modificación contractual que sólo procede en aquellos casos en los que, por la aparición de causas imprevistas y justificadas en el expediente, no fuera posible cumplir el objeto del contrato y, por lo tanto, satisfacer con ello los intereses generales. En este caso concreto, una vez que quedó satisfecho el interés público que fue la causa de la contratación efectuada, no procedía la modificación, a la que, en definitiva, parece que recurrió el ISM con el objeto de corregir una deficiente planificación previa.

— Por último, de acuerdo con el artículo 198 del TRLCAP, tampoco procedía hacer uso de la posibilidad de prorrogar el contrato, por estar esta posibilidad vetada con carácter general en los contratos de consultoría y asistencia en los que ya ha tenido lugar el cumplimiento de su objeto, constituido en este caso, por la elaboración por parte de la empresa adjudicataria del citado Plan de Modernización del ISM.

— Por otro lado, en los 2 contratos cuyo objeto fueron los trabajos de consultoría y asistencia técnica para el desarrollo del propio Plan de Modernización una vez elaborado, adjudicados ambos mediante concurso, fue tenida en cuenta por el ISM indebidamente la experiencia de los licitadores como uno de los criterios objetivos de adjudicación, valorándose, según consta en el propio expediente, «(...) la experiencia de la empresa en este proyecto concreto (...)», así como también, la acreditación de la existencia de otros planes en el entorno del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Este extremo constituye un factor determinante de la solvencia de los licitadores que no debió ser valorado en el proceso de selección del adjudicatario, por resultar ello contrario a los principios de igualdad y de libre concurrencia. Los procedimientos de selección de los contratistas deben basarse en las características del servicio o de la prestación ofrecida y no en las cualidades de los empresarios, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, 18, 19, y 86 del TRLCAP.

10. La Tesorería General de la Seguridad Social y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la administración electrónica

En el presente apartado se consignan los resultados del análisis tanto de los Planes y Proyectos informati-

cos elaborados por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), como de la contratación de contenido informático incluida en el ámbito material y temporal de esta Fiscalización y celebrada por dicha Tesorería, precedidos dichos resultados de una breve descripción de su naturaleza, funciones, esquema orgánico y órganos de contratación.

10.1 Naturaleza y organización de la TGSS en el ámbito contractual

Según establece el artículo 63.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social es un Servicio Común de la Seguridad Social con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros de la Seguridad Social, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. De igual modo, tiene a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos, así como las atenciones generales y los servicios de recaudación de derechos y pago de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social.

En concreto, la TGSS está adscrita en la actualidad al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. La estructura orgánica y las competencias más destacables de los órganos de la TGSS, a efectos de la presente Fiscalización, son los siguientes:

— La Gerencia de Informática de la Seguridad Social, reestablecida por la Disposición adicional segunda del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, puesto que asume las funciones de la anteriormente existente Subdirección General de Informática que se suprime.

— El Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social que es el órgano de contratación de este Servicio Común, debiendo tenerse en cuenta las preceptivas autorizaciones previas del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y del Consejo de Ministros, en los casos en que procedan conforme a lo dispuesto por la normativa vigente.

Ahora bien, el Director General de la TGSS ha delegado mediante las Órdenes Ministeriales de 16 de noviembre de 1992 y de 21 de mayo de 1996, ambas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, determinadas competencias que les corresponden en materia de contratación, tanto en el Secretario General de la propia Tesorería General, como en sus Directores Provinciales.

10.2 Planes y proyectos informáticos de la TGSS

Este Tribunal de Cuentas ha analizado la documentación facilitada por la TGSS en relación con los planes

de proyectos informáticos elaborados y puestos en marcha para el impulso, desarrollo o implantación de la Administración electrónica.

Del análisis realizado cabe destacar que la TGSS sólo remitió un plan informático concreto incluido en el ámbito de la presente Fiscalización, el «Plan Estratégico PROS@», que es analizado a continuación. En consecuencia, las restantes actuaciones de contenido informático realizadas por la TGSS en este ámbito fueron llevadas a cabo en el contexto del PLAN INFO XXI³² que era el marco general entonces establecido por el Gobierno para el desarrollo de la Sociedad de la Información en España.

Asimismo, fueron remitidos a este Tribunal junto con el citado «Plan Estratégico PROS@», una relación de 5 contratos analizados vinculados a este último Plan, a cuyo análisis nos referiremos en primer lugar.

Plan Estratégico PROS@:

El Plan Estratégico PROS@ fue elaborado por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (anterior Subdirección General de Informática) y aprobado con fecha 29 de enero de 2001, con la pretensión de que se generalizase su aplicación a todo el ámbito de la Seguridad Social. En concreto, el Plan Estratégico PROS@ tenía el objetivo de establecer un nuevo «Modelo de Informática de Gestión», mediante la automatización de los sistemas de gestión, que permitiera aumentar la productividad del trabajo, la calidad del servicio prestado al ciudadano, así como también mejorar el respeto a la normativa vigente.

Con este nuevo sistema se lograría la gestión de la Seguridad Social de forma integrada en los tres ámbitos en los que se desenvuelve: Afiliación, Recaudación y Prestaciones, obteniéndose con ello un mayor grado de eficiencia.

Asimismo, y a corto plazo, el Plan preveía la compra de nuevas herramientas informáticas que se adaptasen al entorno tecnológico que se pretendía implantar y la puesta en marcha de un plan de formación del personal en las nuevas herramientas y productos a utilizar.

Consta también en la documentación remitida a este Tribunal la inversión estimada prevista para el desarrollo del Plan en concepto de hardware y de software, así como el coste aproximado de la contratación de personal externo necesario para solventar el problema estructural manifestado por la propia Tesorería y derivado de su falta de personal (propio) adecuadamente preparado».

Adicionalmente, cabe señalar que dentro de su Plan de Publicidad previsto para el año 2002, la TGSS incluyó la realización de una campaña, con un presupuesto de 2.103 miles de euros, denominada «la Seguridad Social en Internet»³³. La finalidad de dicha campaña era dar a conocer los distintos servicios y gestiones que se incorporarán al portal de la TGSS en Internet, así como difundir entre los empresarios y profesionales la migración del sistema RED a Internet.

Ahora bien, esta campaña no llegó siquiera a realizarse, sin que en el Acta de la reunión de 22 de febrero de 2002 de la Comisión de Información Administrativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en la que se acordó su supresión, quedaran reflejados los motivos de dicha anulación. Esta circunstancia reviste una gran trascendencia si tenemos en cuenta que uno de los mayores obstáculos existentes para lograr el impulso definitivo de la Administración electrónica lo constituye el escaso grado de conocimiento por los ciudadanos respecto de cuales son los servicios prestados por las Administraciones Públicas a través de Internet, por lo que la realización de dicha campaña se encontraba plenamente justificada y su supresión debió haber sido mínimamente fundamentada.

En definitiva, la anulación de esta campaña de publicidad pone de relieve, a juicio de este Tribunal, no sólo una defectuosa coordinación y planificación inicial, sino también que la demora de la Seguridad Social en la implantación de algunos de los servicios telemáticos previstos, en concreto el retraso sufrido en la migración definitiva del sistema RED a Internet, cuyo uso por los ciudadanos precisamente se pretendía promover a través de la citada campaña publicitaria, pudo originar la anulación de la propia campaña.

Por último, cabe señalar que la TGSS para ejecutar el Plan Estratégico previsto celebró, según se desprende de la documentación remitida a este Tribunal, un total de 7 contratos (en lugar de 5 como había informado esa misma Tesorería a este Tribunal inicialmente), vinculados todos ellos al desarrollo del propio Plan estratégico PROS@.

En concreto 3 de estos contratos fueron contratos de consultoría y asistencia, mientras que los otros 4 fueron de suministros. Su análisis pormenorizado tiene su reflejo en el apartado 10.3 siguiente del presente Proyecto de Informe.

10.3 Análisis de la contratación celebrada por la TGSS de bienes y servicios TIC

La contratación celebrada por la TGSS objeto de la presente Fiscalización está constituida por 28 expedientes contractuales con un gasto global de 61.036 miles de euros, lo que supone el 90% del gasto realizado por el conjunto de las entidades fiscalizadas. La distribución de estos 28 contratos se refleja en el cuadro núm. 13, agrupada por ejercicios presupuestarios, por tipos de contra-

³³ Ver a este respecto el Informe de Fiscalización elaborado por el Tribunal de Cuentas sobre la contratación celebrada por la Seguridad Social para la difusión de información y otros servicios de contenido, actualmente en su fase final de elaboración.

³² Ver epígrafe 5.1 de la Sección I del presente Proyecto de Informe.

tos y por formas de adjudicación. Debe precisarse que la totalidad de los datos que se consignan se refieren exclusivamente a los expedientes de contratación incluidos en el ámbito objetivo de esta Fiscalización, sin abarcar por consiguiente el gasto total en bienes y servicios de contenido informático de la TGSS.

CUADRO NÚM. 13
Contratos informáticos de la TGSS incluidos en la fiscalización

Importes en miles de euros

Naturaleza Contrato	Forma Adjudicación	2002			2003			TOTALES					
		Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe			
Asistencia	Concurso	4	67	16.106.271	93	4	57	27.409.334	85	6	62	43.514.605	88
	Negociado	2	33	1.233.270	7	3	43	4.971.097	15	5	38	6.204.367	12
	Total asistencia	6	55	17.338.541	74	7	41	32.380.431	86	13	46	49.718.972	81
Suministros	Negociado	5	100	6.077.912	100	10	100	5.238.642	100	15	100	11.316.554	100
	Total suministros	5	45	6.077.912	26	10	59	5.238.642	14	15	54	11.316.554	19
	TOTAL	11	39	23.416.453	38	17	61	37.619.073	62	28	100	61.035.526	100

ría toda aquella documentación en la que constase el seguimiento del cumplimiento del objeto del contrato. El citado pliego establecido expresamente que, «con carácter trimestral, podrá verificarse el cumplimiento de los objetivos planificados para el período, procediendo a ratificar o revisar el resultado de los estados de situación mensuales provisionales» y que «en todo momento, a iniciativa de la Administración, podrá aislarse una parte del Proyecto, caracterizada por unos objetivos perfectamente identificados, al objeto de que la facturación se realice por los objetivos satisfechos a partir de una valoración de común acuerdo efectuada con carácter previo. En este caso se entregará (...) un extracto del control económico del Proyecto, al objeto de acordar en un momento determinado la facturación parcial o total de los trabajos (...)».

Pues bien, la contestación remitida a este Tribunal y que es reproducida a continuación, pone de manifiesto la existencia de importantes deficiencias de planificación y seguimiento del contrato, así como también la escasa transparencia en la gestión del contrato por parte de la propia Tesorería, al indicarse que la posibilidad antes expuesta recogida en el «Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (...)» no fue utilizado a lo largo de la ejecución del contrato, ya que no se pudieron detectar partes del mismo que pudieran ser aisladas del resto, en función de unos objetivos determinados (...).

La valoración del criterio del precio en este mismo contrato representó el 20% del total dentro de los criterios de adjudicación, al tiempo que se estableció un nivel de sociedad del 20%, es decir, el límite a partir del cual las posibles mejoras económicas ofertadas por los licitadores no serían valoradas, lo que, en la práctica, supuso en gran medida, la pérdida de virtualidad del criterio económico, puesto que las empresas en sus ofertas, lógicamente, no superaron ese 20% (ya que no sería valorado).

Asimismo, el propio informe de valoración de las ofertas de la CIABSI señaló que «la experiencia del personal administrativo particulares, fue solicitada a la Tesorería

Administrativa, se exponen las principales deficiencias puestas de manifiesto en el análisis de estos 13 expedientes de contratación:

A) En un contrato, cuyo objeto fue la contratación de asistencia técnica para la realización de trabajos para la implantación de servicios electrónicos en Internet, la propuesta de contratación de dichos trabajos hace una referencia genérica, como antecedente, al desarrollo durante los años 2000 y 2001 del denominado «Proyecto de implantación de servicios electrónicos de Seguridad Social en Internet». Sin embargo, en la documentación relativa a este expediente remitida al Tribunal de Cuentas, no se describen ni se relacionan los objetivos concretos cuya consecución pudiera ser valorada y medida a lo largo del período de ejecución del contrato.

Al amparo de lo dispuesto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, fue solicitada a la Tesorería

ofertado es la que finalmente ha decidido la adjudicación». En este sentido cabe señalar que, por ser un procedimiento restringido, ya fue valorada esta última circunstancia en la fase de selección previa de las empresas que iban a ser invitadas al concurso. Esta fase de selección tuvo por objeto precisamente determinar y cuantificar a las empresas invitadas previamente para determinar cuáles de ellas, en virtud de su experiencia o su especialización, pasarían a ser después licitadoras en el concurso.

Por lo tanto, a juicio de este Tribunal, la experiencia del personal ofertado no debió ser, el criterio definitivo de la adjudicación, puesto que los criterios objetivos de adjudicación deben referirse a la naturaleza de la prestación objeto del contrato o a sus condiciones de ejecución, en cumplimiento de los principios de igualdad, concurrencia y no discriminación, tal y como dispone el artículo 86 del TRLCAP.

En este mismo orden de cosas cabe añadir que, según consta en el expediente contractual, fueron aplicadas penalizaciones por retrasos en la incorporación y por sustitución del personal solicitado, circunstancias importantes, a juicio de este Tribunal, si se tiene en cuenta que como se acaba de exponer, la valoración del equipo de trabajo ofertado por la empresa adjudicataria fue la causa determinante de la adjudicación.

Por último, cabe señalar que el resultado de la definitiva planificación inicial quedó reflejado a lo largo de toda la vida del contrato, puesto que trajo consigo la necesidad de efectuar dos reajustes de anualidades y la prórroga de la duración del mismo hasta el año 2003. En efecto, según consta en el expediente, el plazo de ejecución estaba previsto que comenzase en el mes de mayo del año 2001, pero la adjudicación no se produjo hasta diciembre de ese mismo año, quedando a cargo del ejercicio 2002 la totalidad del presupuesto del contrato. Conforme aparece reflejado en la documentación examinada, no fue posible «ejecutar la totalidad de las horas previstas (...)», por causas que no figuran justificadas en el expediente, pero «no imputables a la empresa adjudicataria». El contrato fue prorrogado el 30 de diciembre del año 2002 para el ejercicio 2003, con el consiguiente reajuste de anualidades por un importe de 421 miles de euros, los cuales, en consecuencia, no fueron ejecutados en el ejercicio previsto.

B) El contrato cuyo objeto fue la prórroga del contrato de consultoría para la realización del diseño e implantación de la estrategia de adhesión al proyecto RED de la TGSS, tuvo su origen en un contrato que había sido celebrado en el año 1999. Este contrato fue modificado y prorrogado sucesivamente desde el año 1999 hasta el ejercicio 2002, como consecuencia de lo cual en este expediente se autorizaron varios reajustes de anualidades.

El 25 de marzo de 2002, según consta en el expediente, fue aprobada una prórroga de 3 meses de duración por un importe de 1.113 miles de euros. La justificación para su aprobación, según expresó la propia TGSS a este Tribunal, fue que se encontraba en trámite

el concurso abierto para desarrollar trabajos de consultoría y tareas de soporte a la gestión del proyecto RED. Este contrato es el que figura en el punto C) analizado a continuación y su objeto eran los trabajos de consultoría y de soporte a la gestión del proyecto RED, razón por la cual, según la TGSS, «la interrupción de estos servicios afectaría a la implantación del Sistema».

En todo caso debe señalarse que el expediente analizado vulneró la normativa contractual puesto que la duración de la prórroga³⁴ excedió de la duración inicial prevista para el propio contrato contrariamente a lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), aplicable a este contrato en la interpretación que del mismo realiza este Tribunal de Cuentas, según criterio manifestado en reiterados Informes de Fiscalización, coincidente además con el de la JCCA, expresado en su Informe 23/98, de 11 de noviembre.

Por último, llama la atención a este Tribunal cierta desproporción en el ritmo de ejecución de los trabajos y, por tanto, en la ejecución del gasto. Así, del examen del expediente se desprende que el gasto, resultante de la suma del contrato principal y las dos primeras prórrogas, por un importe de 4.153 miles de euros cada uno de los expedientes, fueron distribuidos en un período de 42 meses, mientras que el importe de la prórroga correspondiente sólo a los últimos 3 meses de duración del contrato, fue de 1.113 miles. El contrato, inicialmente previsto por un importe de 4.153 miles de euros y para un período de 12 meses, ampliado posteriormente dos meses más, tuvo un coste final de 13.575 miles y se extendió en su ejecución, según se desprende de la documentación examinada, durante un período total de 45 meses.

C) En un contrato antes comentado, cuyo objeto fueron los trabajos de consultoría para el soporte de la gestión del Proyecto RED y los procesos asociados en materia de afiliación y recaudación, la adjudicación se realizó mediante concurso. Durante el año 2002 el objetivo previsto consistió en cambiar la modalidad de envío a través de la cual se realizaban las transmisiones de información del sistema RED, pasando a realizarse mediante la utilización de Internet.

En relación con determinados requisitos adicionales de su solvencia exigidos a los licitadores en los pliegos, debe señalarse que, a juicio de este Tribunal, el relativo a la descripción del equipo de trabajo asignado al contrato pudo en alguna medida ser restrictivo de la concurrencia, ya que la inclusión entre ellos de una posible

³⁴ La TGSS alega a este respecto que, en virtud de lo dispuesto en la Ley 13/1995 (LCAP), norma que resultaba aplicable al contrato examinado, no fue superado el límite máximo posible de duración total de las prórrogas, de hasta 6 años. A este respecto cabe señalar que, además del límite de 6 años acordado de antemano, predicable del conjunto de las prórrogas del contrato, el límite determinado por la propia duración inicial del contrato, que no debió sobrepasarse por la TGSS. Este criterio ha sido manifestado reiteradamente por este Tribunal de Cuentas en sus Informes de Fiscalización, resultando coincidente además con la interpretación realizada al respecto por la JCCA.

da al margen de toda la legislación de la función pública y laboral.³⁵ En todos estos casos, la contratación de empresas de servicios ha estado dirigida a suplir las carencias de carácter estructural de personal, ya sea funcionario o laboral, propio de la TGSS.

En el siguiente cuadro núm. 14, descriptivo de la evolución de los recursos humanos de la TGSS, se puede observar como desde el año 1991 hasta el año 2001, se ha producido un continuo incremento del personal externo de apoyo.³⁶

CUADRO NÚM. 14

Evolución de los recursos humanos en la TGSS

EJERCICIOS	EVOLUCIÓN DE RECURSOS HUMANOS			RATIOS	
	PROPIO	DE APOYO	TOTAL	1	2
1990	413	172	585	100	29,40
1991	415	191	606	3,47	31,52
1992	449	177	626	3,19	28,27
1993	464	159	623	-0,48	25,52
1994	531	130	661	5,75	19,67
1995	549	148	697	5,16	21,23
1996	560	198	758	8,05	26,12
1997	558	237	795	4,65	29,81
1998	546	280	826	3,75	33,90
1999	536	306	842	1,90	36,34
2000	520	351	871	3,33	40,30
2001	507	393	900	3,22	43,67

(1) Crecimiento anual, en %, del personal total.

(2) Porcentaje de personal de apoyo respecto del conjunto del personal.

En esta misma Memoria, justificativa de la necesidad de la contratación de personal externo de apoyo, la propia Tesorería manifestó que el incremento en el volumen de su gestión no podía ser cubierto, «(...) con personal funcionario procedente de las Ofertas de Empleo Público (...)» de modo que la única vía posible para afrontar todas las funciones (...) sin menoscabar (...) el nivel de servicio prestado al conjunto del sistema de la Seguridad Social, ha sido la creciente contratación de apoyo técnico externo, sobrepasando ampliamente el nivel puntual o coyuntural que sería deseable (...).

A juicio de este Tribunal, el análisis de estos contratos y la constatación de la situación que acaba de exponerse ponen de manifiesto una vez más la relación de causalidad existente en materia informática en el seno de la TGSS y su dependencia de las empresas que le prestan habitualmente sus servicios, viéndose obligada a mantenerse en esta situación tanto para poder garantizar la continuidad de los proyectos, como para el mantenimiento de las apli-

caciones desarrolladas. Esta indeseable situación podría redundar en perjuicio del principio de economía, así como, de los principios de igualdad, no discriminación y concurrencia que rigen la contratación administrativa, con la consiguiente pérdida del control y dirección de los expedientes por parte de la propia TGSS.

— Por otro lado, este Tribunal solicitó de la TGSS en ambos expedientes, información relativa a la parte del coste económico de los contratos que era imputable a los trabajos directamente relacionados con Internet. En ambos casos la contestación de la TGSS fue la siguiente: «(...) dado que en la aplicación existente no se diferencian los pagos correspondientes a los distintos proyectos realizados dentro de un mismo contrato, no pudiéndose, por tanto, extraer directamente el personal que está prestando servicios para Internet (...).»

Sin embargo, la TGSS remitió información del porcentaje del total facturado hasta la fecha de la contesta-

ción sobre la contratación para la adquisición, arrendamiento, gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento informático, por así como de puesta y aserena 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 en su sesión de 30 de noviembre de 2000.

³⁵ Esta misma orfía ya fue puesta de manifiesto en el informe de Fiscalización sobre la contratación para la adquisición, arrendamiento, gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento informático, por así como de puesta y aserena 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 en su sesión de 30 de noviembre de 2000.

³⁶ Este cuadro de la evolución de los recursos humanos de la TGSS ha sido extraído del documento denominado «Adenda a la Memoria justificativa para la contratación de la asistencia técnica necesaria para cubrir las necesidades existentes en las áreas de producción, sistemas, seguridad y comunicaciones y servicios de red, de la Subdirección General de Informática de la TGSS».

dos empresas licitadoras se ajustaron ambas evidentemente a dicho 85% del presupuesto, lo que redujo las posibilidades de obtener un mejor precio.

D) En dos contratos, relacionados con el Plan Estratégico PROS@, cuyo objeto fue la prestación de asistencia técnica para cubrir distintas necesidades de carácter informático, en la Subdirección General de Informática, y que fueron adjudicados por concurso restringido, cabe señalar las siguientes incidencias:

— En primer lugar, no consta suficientemente justificada en los expedientes, a juicio de este Tribunal, la utilización del procedimiento restringido en la adjudicación. La justificación de la elección del procedimiento y de la forma de adjudicación es un requisito exigido con carácter general por el artículo 75.2 del TRLCAP, existiendo en este caso una obligatoriedad aún mayor puesto que el procedimiento restringido supone, en alguna medida, una restricción a la libre concurrencia.

— La necesidad de estas contrataciones se remonta al Sistema de Información del año 1989, anteriormente mencionado, cuya puesta en marcha exigió la contratación de personal externo para los nuevos entornos y de apoyo a la programación. Desde aquel momento (año 1989) y hasta el año 2003, se han seguido realizando por la TGSS contrataciones de personal externo, por falta de recursos humanos propios, para la prestación de todo tipo de servicios informáticos. El caso de Proyectos como el Plan Estratégico PROS@ o el PLAN INFO XXI, denominado también por la TGSS Proyecto Internet, no ha sido una excepción a esta situación.

En efecto, estas contrataciones con empresas de servicios se han venido materializando a través de convocatorias de concursos públicos, anuales los primeros y bianuales los tres últimos, desde los años 1995-1996, 1997-1998 y 1999-2000-2001, tanto para la realización de trabajos previstos y planificados, como para contrataciones puntuales de menor magnitud, con objeto de cubrir necesidades originadas por trabajos no previstos.

El propio pliego de prescripciones técnicas particulares de este contrato, al describir su objeto, contempla la posibilidad de «(...) realización de trabajos no planificados», admitiendo con ello la posibilidad del empleo de los recursos personales contratados, para realizar servicios no vinculados al cumplimiento de objetivos predeterminados, con el único objeto en definitiva, de dar continuidad a los trabajos que se venían realizando.

Las contrataciones celebradas por la Tesorería General de la Seguridad Social con el fin de que distintas empresas de servicios pusieran a disposición de este Servicio Común personal con especialización informática, sin estar vinculadas dichas contrataciones a la consecución de unos resultados concretos y determinados en el propio contrato, han podido constituir, a juicio de este Tribunal, una contratación de personal efectiva-

«experiencia», limitó las posibilidades de otros licitadores en el procedimiento de adjudicación del concurso, lo que no resulta acorde con lo dispuesto en los artículos 17, 18, 19 y 86 del TRLCAP.

Así, esta última circunstancia quedó reflejada en el expediente al exigirse a la totalidad de los componentes del equipo de trabajo disponer de formación específica en materia de Administración Pública, criterio por otra parte excesivamente amplio y poco definido al establecerse sin concretar qué tipo de formación, ni sobre qué aspectos concretos.

Así mismo, la TGSS exigió, a la totalidad del equipo de trabajo, un número de años de conocimientos previos en el ámbito de la Administración Pública, criterio que dejaba reducida la posibilidad de licitación a únicamente las empresas que hubieran contratado previamente y reiteradamente con la propia Administración. Como consecuencia de ello, de las tres empresas presentadas una quedó excluida precisamente porque el equipo de trabajo que había ofertado no cumplía con estos requisitos.

A este respecto, debe destacarse que finalmente la empresa que resultó adjudicataria lo había sido también desde el año 1999 del contrato de consultoría para el diseño e implantación de la estrategia de adhesión al Proyecto RED de la TGSS. Resulta igualmente evidente que el conocimiento por parte de esta empresa de dicho Proyecto RED era más profundo que el de su única competidora, tal y como se deduce del análisis de las ofertas que se plasmó en el informe de valoración.

En este sentido, cabe señalar que, a juicio de este Tribunal, la experiencia y el conocimiento del Proyecto RED no debió ser decisivo a la hora de adjudicar un contrato relacionado directamente con el mismo, ya que, con ello, la Tesorería estaba propiciando la continuidad de la relación contractual previamente establecida con una empresa determinada, lo que redunda en contra del principio de igualdad de todos los licitadores.

Por otra parte, sin poner en duda la experiencia previa, no parece, a juicio de este Tribunal, tan clara en cambio la eficiencia demostrada en la ejecución del contrato. Así, como ya se ha expuesto anteriormente, el contrato analizado se formalizó en diciembre de 1998, con un plazo de ejecución previsto de 12 meses, ampliado posteriormente por dos meses más, y por un importe de 4.153 miles de euros, pero tuvo que ser prorrogado sucesivamente por dos periodos de 14 meses cada uno y por un tercero únicamente de 3 meses, así como por importes de 4.153 miles de euros en las dos primeras ocasiones y de 1.113 miles en la última, con lo que resultó una duración total de 45 meses frente a los 12 inicialmente previstos.

Por último, cabe señalar que la aplicación del criterio económico en la adjudicación del contrato quedó desvirtuada pues, al otorgar los pliegos la máxima puntuación a la oferta que supusiera únicamente el 85% del presupuesto de licitación, las ofertas económicas de las

otras ofertas más económicas. Como también se ha señalado anteriormente, si la TGSS pretendía evitar ofertas en baja temeraria, existen otras fórmulas más acertadas que la expuesta y que no resultan contrarias al principio de economía.

F) Por último, en dos contratos, adjudicados todos ellos mediante concurso, fueron calificados los trabajos a realizar como de consultoría o asistencia técnica, cuando la calificación correcta era la de contratos de servicios.

En efecto, las tareas definidas en los pliegos de estos expedientes consistentes, entre otras actuaciones, en presentaciones, trabajos de captación de adhesiones al Sistema RED, desarrollo de aplicaciones o la implantación de soluciones, fueron efectivamente servicios informáticos, por lo que al considerarlos como contratos de consultoría y asistencia, no se exigió que los licitadores acreditaran la preceptiva calificación, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 25 del TRLCAP.

Este defecto podría, a juicio de este Tribunal constituir una posible causa de invalidez de las actuaciones realizadas.

10.3.2 Contratos de suministro

Este Tribunal ha analizado los 15 contratos de esta naturaleza celebrados por la TGSS en el periodo fiscalizado, por un importe global de 11.317 milles de euros, que suponen el 54% de los contratos de la TGSS incluidos en la presente Fiscalización y representan el 19% de su importe.

De los 15 contratos de suministros examinados, 4 de ellos se encontraban vinculados al Plan Estratégico PROS@ y el resto, un total de 11 expedientes de contratación, se relacionaron con el Plan INFO XXI. A continuación, se exponen las principales incidencias puestas de manifiesto en el examen realizado por este Tribunal:

— En 3 contratos, cuyo objeto fue la adquisición de ocho servidores y equipos para la plataforma Internet, que fueron adjudicados mediante procedimiento negociado a través del Servicio Central de Suministros, existió una determinación previa de los equipos informáticos que se pretendían adquirir, lo que refleja de nuevo la relación de dependencia o cantidad existente entre la TGSS y determinados proveedores de este tipo de equipos.

Esta circunstancia se justificó en el expediente, insuficientemente, a juicio de este Tribunal, con una mera referencia a la conveniencia de que los equipos a adquirir «mantengan una compatibilidad tecnológica» con otros equipos adquiridos anteriormente. Todo ello pudiera constituir una cierta limitación de la libre concurrencia.

E) En un contrato cuyo objeto fue el servicio de apoyo a las tareas de instalación del software del Sistema RED sobre la plataforma Internet, que fue adjudicado mediante concurso abierto, la TGSS justificó la contratación en el hecho de que el proceso de migración de datos a Internet estaba siendo muy lento, teniendo en cuenta que la previsión de objetivos era que a lo largo del año 2002, el 100% de las autorizaciones del Sistema RED se hicieran a través de Internet.

Por ello, la TGSS llevó a cabo las siguientes actuaciones, amparándose en la dificultad para conseguir el objetivo de migración previsto:

— Durante el mes de mayo, con la finalidad de cumplir este objetivo, fueron utilizados recursos procedentes de otro expediente, que había sido inicialmente tramitado para la implantación del correo. Posteriormente, fue tramitada también la modificación de otro expediente anterior y celebrado este concurso abierto, con el objeto de poder dar continuidad a los trabajos que ya se estaban llevando a cabo, hasta el 31 de diciembre del año 2003, fecha que estaba prevista para su finalización.

Sin embargo, el 30 de diciembre de ese mismo año 2003, la Tesorería aprobó una cláusula adicional y prorrogó de nuevo el plazo de ejecución del contrato hasta el 31 de julio del año 2004, con el consiguiente expediente de reajuste de anualidades.

Estos hechos evidencian, a juicio de este Tribunal, la deficiente planificación inicial de esta contratación realizada por la Tesorería. Así, para lograr la consecución del objetivo previsto, de migración del Sistema de Remisión Electrónica de Documentos (RED) a Internet se vio obligada a emplear recursos contratados para otras finalidades y a aprobar ampliaciones sucesivas de los plazos de ejecución inicialmente previstos.

— Por otra parte, según consta en la documentación del expediente, de las 8 empresas que se presentaron inicialmente al concurso, un total de 7 no remitieron la documentación exigida por la Tesorería referida a la acreditación de determinados requisitos adicionales acreditativos de su solvencia (además de la preceptiva clasificación), así como de su experiencia previa en el Proyecto RED de la TGSS. Sin embargo, al ser constatada a posteriori la improcedencia de tales exigencias y suprimida su inclusión en los pliegos, por ser limitativas de la libre concurrencia, la Mesa de Contratación concedió un plazo de subsanación de sus ofertas a las empresas no admitidas inicialmente con lo que, «al no quedar acreditada (...) la falta de similitud de los trabajos (...) y el Sistema Red», finalmente fueron admitidas todas las ofertas presentadas.

— Asimismo, debe señalarse que el criterio económico de adjudicación aplicado en este concurso estuvo basado, una vez más, en la aproximación a la media aritmética, lo que resulta antieconómico a juicio de este Tribunal al otorgar la máxima puntuación a la oferta que coincide exactamente con la media, excluyendo

«caldos», los criterios de adjudicación inicialmente previstos. Así, el peso del criterio económico denominado «importe de licitación» fue aumentado hasta el 20%, mientras que fue eliminado el umbral de saciedad. La finalidad fue, según la propia Tesorería General, favorecer la concurrencia y el principio de economía, así como evitar que los oferentes fueran a la máxima baja posible, obteniendo en tal caso un empate en la puntuación.

A pesar de ello, los resultados de la adjudicación, según el análisis del expediente que ha realizado este Tribunal, fueron los siguientes:

1. Con relación a la Metodología de Valoración (Anexo 4 del expediente), la fórmula, que intentó dar un mayor peso al criterio económico, estableció sin embargo un criterio de aproximación a la media, ya criticado en anteriores Informes de Fiscalización de este Tribunal, por resultar antieconómico. En efecto mediante este criterio se otorga la máxima puntuación posible a aquella oferta que coincide exactamente con la media, pero excluyendo así a otras posibles ofertas más económicas. A juicio de este Tribunal, si con la aplicación de esta fórmula la Tesorería pretendía evitar la presentación de ofertas incursas en baja temeraria, debe recordarse que existen otras fórmulas más acertadas que la expuesta y que no resultan contrarias como ésta al principio de economía.

2. Tal y como se observa en la Tabla de Valoraciones del concurso que figura en el cuadro núm. 15 siguiente, la modificación de los criterios de adjudicación realizada por la TGSS, con el objetivo de enriquecer la fase de adjudicación, supuso que las dos únicas empresas participantes obtuvieron idéntica puntuación en todos los aspectos técnicos y sólo una diferencia económica mínima del 0,31% (9,69 puntos de una frente a 9,38 de otra) fue la que finalmente determinó la adjudicación.

CUADRO NÚM. 15

Árbol de ponderación de los criterios del concurso

CRITERIOS	Proporción 1	Proporción 2
ASPECTOS TÉCNICOS		
1.1. Disponibilidad del Equipo de Trabajo		
1.1.1. Plazo de incorporación	7	7
1.1.2. Ajuste de penalizaciones	2	2
1.1.3. Solapamiento de profesionales	15	15
1.1.4. Factor de rotación de personal	14	14
1.1.5. Tiempo de permanencia	2	2
1.1.6. Jornadas iniciales	15	15
1.2. Apoyo a la Dirección del Proyecto		
1.2.1. Herramientas de dirección y seguimiento	20	20
1.2.2. Otras prestaciones valorables económicamente	2.450.698,8	2.450.698,8
2. ASPECTOS ECONÓMICOS		
2.1. Importe de licitación	20.094.448	20.218.299,2
	9,69	9,38

ción que era imputable directamente a Internet. Dicho porcentaje ascendió en un caso al 16,73%, mientras que en otro se elevó al 34,99%, sin que pudiera resultar aclarado qué parte del importe total previsto inicialmente, correspondía específicamente a la contratación relacionada con Internet y qué parte a la contratación de servicios informáticos generales, de lo que se desprende, en opinión de este Tribunal, que no fue realizada una adecuada planificación de la ejecución y desarrollo de los contratos.

— De igual modo, la utilización de la tramitación de urgencia no fue suficientemente justificada en el expediente, ni tampoco estuvo basada en la aparición de causas imprevistas o de necesidades inaplazables como las exigidas por el artículo 71 del TRLCAP. Este Tribunal considera que no se produjeron las circunstancias que hubiesen amparado la procedencia de la declaración de urgencia, tanto por los evidentes retrasos posteriormente producidos, que desvirtúan por sí mismos este carácter, como por tratarse de actuaciones que debieron estar previstas y planificadas con anterioridad, dado que era conocida de antemano su necesidad. Por todo ello, este Tribunal considera que pudo y debió haberse tramitado el expediente de contratación sin necesidad de recurrir a procedimientos acelerados de licitación.

— La Tesorería General modificó durante la tramitación del expediente los pliegos de prescripciones técnicas y de las cláusulas administrativas, para suprimir, como criterio de adjudicación, «la experiencia o la cualificación profesional (...)», como consecuencia del reparo suspensivo formulado por el Interventor por el que paralizó la tramitación de varios concursos, ya que este criterio de adjudicación era en realidad una condición determinante de la solvencia de las empresas licitadoras.

Como consecuencia de esta modificación obligada de los pliegos para ajustarlos a la normativa contractual, la TGSS acordó también modificar, por «quedar empobre-

— Asimismo, entre los contratos de suministro adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad y sin que fuera acreditada en el expediente la previa promoción de ofertas, destacan sobre todo los dos celebrados para «la adquisición de los productos de software necesarios para implantar una clave pública (PKI) en la TGSS», que fueron adjudicados en un importe de 3.448 miles de euros y 1.399 miles, respectivamente.

La justificación de la necesidad de estas adquisiciones fue motivada, según manifestó la propia TGSS, por la existencia de deficiencias en el servicio prestado por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, como entidad de certificación habitualmente utilizada por la Seguridad Social. Sin embargo, no se justificó suficientemente, a juicio de este Tribunal, ni la opción elegida ni la inexistencia de otras posibles alternativas o soluciones, por lo que, en consecuencia, tampoco quedó suficientemente justificada la utilización del procedimiento negociado, tal y como exige el artículo 75.2 del TRLCAP.

En este caso además, cabe señalar que la actualización y el mantenimiento del software adquirido supondría un coste económico, que fue valorado conforme a la propia oferta de la empresa, en el 15 % del valor actual de las licencias, incrementadas de acuerdo con el IPC correspondiente.

En opinión de este Tribunal, teniendo en cuenta estos futuros costes económicos derivados de la actualización y el mantenimiento del software, debieron analizarse por parte de la TGSS, mediante la celebración de un procedimiento abierto, las posibles soluciones tecnológicas que fueran presentadas por los propios licitadores, una vez que estuvieran previamente definidas por la propia Tesorería las necesidades a satisfacer. Todo ello en virtud de lo dispuesto en la cláusula 4 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de equipos y sistemas para el tratamiento de la información y de su mantenimiento, arrendamiento y programas, aprobado por Decreto 2572/1973, de 5 de octubre.

— Por otra parte, en un total de 9 contratos el documento contable «O», de reconocimiento de la obligación, fue emitido en el mes de diciembre y el Acta de Recepción de los bienes fue realizada en los almacenes

de la empresa adjudicataria, pero quedando sometida a la condición de que tuviese lugar posterior y correcta recepción en su destino y la adecuada instalación del material.

Se trata de contratos que generalmente son formalizados en los últimos días de cada ejercicio, en los que se acostumbra a realizar la comprobación material de la inversión formalizada en el ejercicio correspondiente, pero por medio de un Acta de Recepción condicionada. Posteriormente, la TGSS reconoció la obligación por la totalidad del precio de lo adquirido, mediante la emisión del documento contable «O», con el certificado de su correcta instalación y funcionamiento expedido en los lugares definitivos de destino, pero ya en el ejercicio siguiente.

Mediante esta forma de actuar, la TGSS ha abonado suministros de material contratados con cargo al presupuesto de un ejercicio, pero en el ejercicio siguiente, lo que contraviene no sólo los principios rectores de la contratación pública sino también los que rigen la disciplina presupuestaria, en particular, el principio de anualidad presupuestaria proclamado en el artículo 150.4 del TRLGP. Además, el reconocimiento de la obligación, efectuado antes de que tenga lugar el cumplimiento efectivo e íntegro del contrato por el adjudicatario, vulnera la regla de «servicio hecho» del artículo 43 del TRLGP y del artículo 110 del TRLCAP.

Todo ello sin perjuicio de que este tipo de actuaciones constituye, a juicio de este Tribunal, una clara consecuencia de la deficiente planificación inicial de las actuaciones en materia contractual llevada a cabo por la TGSS.

— Adicionalmente, cabe señalar que, en los 5 contratos adjudicados mediante procedimiento negociado, la Tesorería ha continuado con la práctica que este Tribunal viene criticando reiteradamente en sus Informes de Fiscalización, de no solicitar en los expedientes de contenido informático, los informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI)³⁷, cuando estos informes resultan preceptivos según el anteriormente citado Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, y según el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo.

Madrid, 27 de octubre de 2005.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Ubaldo Nieto de Alba**.

³⁷ Respecto a la crítica manifestada por este Tribunal a propósito de la ausencia del preceptivo informe de la CIABSI cabe remitirse a los argumentos expresados en la Nota al pie de página núm.18 del presente Proyecto de Informe.

ANEXO ÚNICO

Cuadro general de la contratación fiscalizada

Entidad	Nat. Cont.	Sist. Adjud.	2001			2002			2003			TOTALES						
			Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe				
ISIM	Cons. Asist. Serv.	Conc.	1	100	549.836	100	-	-	1	100	2.575.037	100	2	67	3.124.873	85		
		Neg.	-	-	-	-	1	100	549.836	100	-	-	1	33	549.836	15		
	Total Asist.	1	100	549.836	100	1	100	549.836	100	1	50	2.575.037	98	3	75	3.674.709	99	
	Sum.	Conc.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	44.379	100	1	100	44.379	100
		Neg.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	44.379	2	1	25	44.379	1
Total Sum.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	44.379	2	1	25	44.379	1		
Total ISIM	1	50	549.836	44	1	7	549.836	2	2	7	2.619.416	6	4	9	3.719.088	5		
INSS	Cons. Asist. Serv.	Conc.	1	100	697.797	100	1	50	105.970	96	-	-	2	40	803.767	47		
		Neg.	-	-	-	-	1	50	3.974	4	2	100	913.395	100	3	60	917.369	53
	Total Asist.	1	100	697.797	100	2	100	109.944	100	2	50	913.395	78	5	72	1.721.136	87	
	Adq. Bienes	Conc.	-	-	-	-	-	-	-	1	100	0	-	1	100	0	-	
		Neg.	-	-	-	-	-	-	-	1	25	0	-	1	14	0	-	
Total Adq. Bs Inm	-	-	-	-	-	-	-	-	1	25	0	-	1	14	0	-		
Sum.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	261.658	100	1	100	261.658	100		
Total Sum.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	25	261.658	22	1	14	261.658	13		
Total INSS	1	50	697.797	56	2	13	109.944	1	4	14	1.175.053	3	7	16	1.982.794	3		
TGSS	Cons. Asist. Serv.	Conc.	-	-	-	-	4	67	16.105.271	93	4	57	27.409.334	85	8	62	43.514.605	85
		Neg.	-	-	-	-	2	33	1.233.270	7	3	43	4.971.097	15	5	38	6.204.367	12
	Total Asist.	-	-	-	-	6	55	17.338.541	74	7	41	32.380.431	86	13	46	49.718.972	83	
	Sum.	Conc.	-	-	-	-	5	100	6.077.912	100	10	100	5.238.642	100	15	100	11.316.554	100
		Neg.	-	-	-	-	5	45	6.077.912	26	10	59	5.238.642	14	15	54	11.316.554	17
Total Sum.	-	-	-	-	11	73	23.416.453	96	17	61	37.619.073	89	28	62	61.035.526	90		
Total TGSS	-	-	-	-	11	73	23.416.453	96	17	61	37.619.073	89	28	62	61.035.526	90		
IMISERSO	Cons. Asist. Serv.	Conc.	-	-	-	-	1	100	198.386	100	-	-	1	50	198.386	50		
		Neg.	-	-	-	-	-	-	-	1	100	198.386	100	1	50	198.386	50	
	Total Asist.	-	-	-	-	1	100	198.386	100	1	100	198.386	100	2	100	396.772	100	
Total IMISERSO	-	-	-	-	1	7	198.386	1	1	4	198.386	1	2	4	396.772	1		
INGESA	Cons. Asist. Serv.	Conc.	-	-	-	-	-	-	3	100	234.557	100	3	100	234.557	100		
		Neg.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Total Asist.	-	-	-	-	-	-	-	3	75	234.557	48	3	75	234.557	48		
	Suminist.	-	-	-	-	-	-	-	1	100	249.870	100	1	100	249.870	100		
Total Sum.	-	-	-	-	-	-	-	1	25	249.870	52	1	25	249.870	52			
Total INGESA	-	-	-	-	-	-	-	4	14	484.427	1	4	9	484.427	1			
TOTAL	2	5	1.247.633	2	15	33	24.274.619	37	26	62	42.096.355	62	45	100	67.618.607	100		