

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

7007 *Resolución de 25 de febrero de 2009, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación al Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.*

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

ACUERDA

Instar al Instituto Nacional de la Seguridad Social a:

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

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

3. Realizar un estudio encaminado a establecer los procedimientos que corrijan las incidencias en relación con los contenidos de los pliegos de cláusulas administrativas particulares para que se observe un adecuado articulado conforme a la normativa pública de contratos y a los principios de transparencia y economía que debe informar la contratación y, todo ello, encaminado a la debida concreción del contenido de los criterios de adjudicación, de las fórmulas y métodos de valoración que establezcan los parámetros que determinen los términos de calificación de las bajas temerarias en los concursos, que los contratistas se encuentren al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social durante la duración del contrato y la garantía del carácter secreto de las proposiciones.

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

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

Instar al Tribunal de Cuentas a que:

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

Palacio del Congreso de los Diputados, 25 de febrero de 2009.–La Presidenta de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, María Isabel Pozuelo Meño.–El Secretario de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Carmelo López Villena.

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

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12

y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 24 de abril de 2008, el Informe de Fiscalización de la Contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Iniciativa del procedimiento fiscalizador.
2. Órganos de contratación del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Objetivos y alcance.
2. Trámite de alegaciones.
3. Conclusiones y recomendaciones.
 - 3.1 Conclusiones.
 - 3.1.1 Conclusiones específicas relativas a la contratación celebrada por el INSS.
 - 3.1.2 Conclusión general relativa a la contratación celebrada por el INSS.
4. Recomendaciones.

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

1. Descripción general de la contratación celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.
2. Cumplimiento por el Instituto Nacional de la Seguridad Social de su deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas.
3. Selección de la muestra analizada.
4. Análisis de los diferentes tipos de contratos.
 - 4.1 Contratos de obras.
 - 4.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios.
 - 4.3 Contratos de suministro.
 - 4.4 Contratos privados.
 - 4.5 Otras incidencias comunes observadas con carácter general en la contratación celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

ANEXO

SIGLAS Y ABREVIATURAS

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

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Iniciativa del procedimiento fiscalizador

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

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

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

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

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

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

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

nistraciones Públicas¹ (TRLCAP) en materia de contratación (artículos 1.3 del TRLCAP, 95 del TRLGSS y disposición adicional sexta de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que equiparó a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social en materia de contratación a los Organismos Autónomos), así como al Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.

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

Sin perjuicio de lo anterior, el Director General del INSS ha delegado² el ejercicio de competencias en materia de contratación administrativa en los siguientes órganos:

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

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

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

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

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

b) En los Directores Provinciales:

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

¹ En materia de contratación pública cabe señalar que ha sido aprobada la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que entrará plenamente en vigor a los 6 meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, lo que tuvo lugar en fecha 31 de octubre de 2007.

² Resulta aplicable la Resolución de 1 de abril de 2002, del INSS, sobre delegación de competencias en materia presupuestaria y de contratación administrativa en el ámbito del Instituto.

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

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

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

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

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

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

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

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

SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Objetivos y alcance

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Trámite de alegaciones

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

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

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

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

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

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

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

3. Conclusiones y recomendaciones

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

3.1 Conclusiones.

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

3.1.1 Conclusiones específicas relativas a la contratación celebrada por el INSS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.^a Por último, en los contratos adjudicados mediante concurso público, se han observado diversas incidencias relativas al establecimiento y aplicación de los criterios objetivos de adjudicación³, que redundan en perjuicio de los principios de transparencia, objetividad y de economía que deben presidir la contratación administrativa. En este aspecto, destacan principalmente la aún insuficiente determinación en los pliegos de las posibles mejoras propuestas por los licitadores como criterio objetivo de adjudicación, carentes todavía de la adecuada precisión en cuanto a su contenido y extensión posibles; la utilización de algunas fórmulas inadecuadas para valorar el criterio precio; así como la utilización indebida de factores determinantes de la solvencia de los licitadores como criterio de adjudicación. (Sección III, Apartado 4.5).

3.1.2 Conclusión general relativa a la contratación celebrada por el INSS

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

³ En relación con el establecimiento y aplicación de los criterios objetivos de adjudicación utilizados por el INSS en su contratación celebrada en el ejercicio 2005, cabe remitirse aquí a las Conclusiones y Recomendaciones recogidas en el «Informe de Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 26 de abril de 2007.

gencias de la normativa vigente, sin embargo, ha seguido reproduciendo numerosas incidencias, como las acabadas de exponer, que ya han sido puestas de manifiesto reiteradamente por el Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización. No obstante lo cual, cabe destacar también que, algunas de estas deficiencias han sido observadas en el ejercicio 2005 en un menor número de contratos que en el año 2004, lo que refleja la mejora⁴ en algunos aspectos de la gestión contractual, en la línea que ha venido recomendando este Tribunal.

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

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

4. Recomendaciones

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

⁴ En este sentido, el mencionado «Informe de Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005», en relación con el análisis de los criterios de adjudicación utilizados por el INSS en el ejercicio 2005 se expresa en los siguientes términos «...resulta destacable que en algunos de los pliegos tipo vigentes..., concretamente los aprobados en el segundo semestre del año 2005, para la contratación de la redacción y dirección de proyectos de obras y para la contratación de servicios de limpieza, no sólo fueron suprimidos los factores de solvencia como indebidos criterios objetivos de adjudicación, sino que mejoró también el grado de concreción del contenido y método de valoración del criterio de las mejoras. De esta forma puede afirmarse que fueron recogidas por el INSS algunas de las Recomendaciones que este Tribunal de Cuentas ha manifestado reiteradamente en sus Informes de Fiscalización sobre la contratación del Sector público estatal».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO Nº 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN

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

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

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

CUADRO Nº 2

DESGLOSE DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS POR DIRECCIONES PROVINCIALES

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

e) Direcciones Provinciales que no certifican haber efectuado contratación:

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

f) Distribución por tipos de contratos:

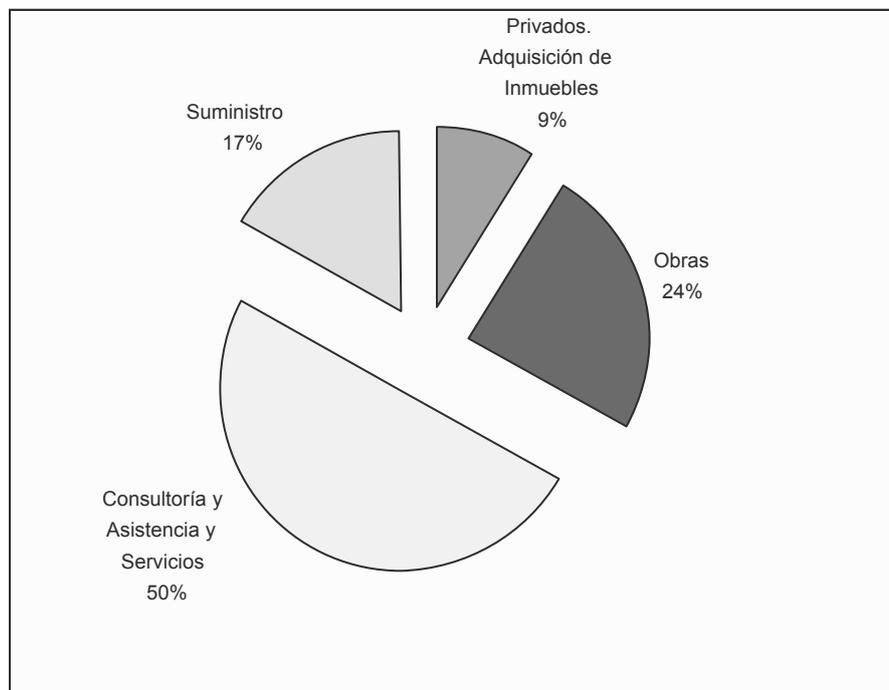
En la distribución por tipos de contratos destacan los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios, que representan el 50% del total, como se refleja en el siguiente cuadro y en el gráfico que figura a continuación:

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

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

Gráfico n° 1

Distribución por tipos de contratos



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

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

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

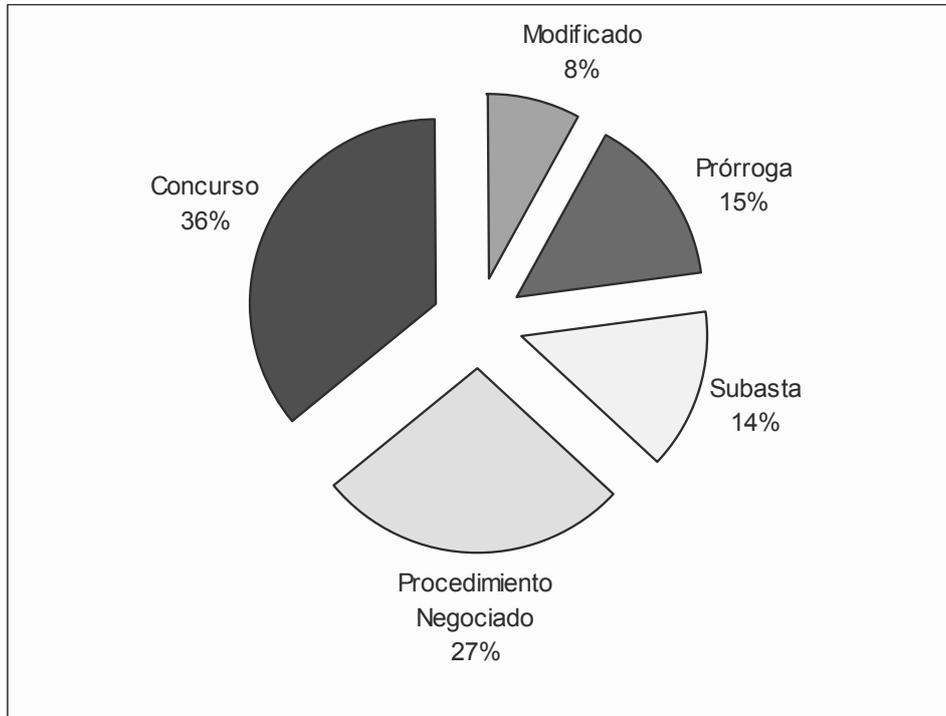
CUADRO Nº 4

DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN

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

Gráfico nº 2

Distribución del gasto por procedimientos y sistemas de adjudicación



h) Distribución por tipos y formas de adjudicación:

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

CUADRO Nº 5
DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS POR TIPOS DE CONTRATOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN

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

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

i) Estratificación de la contratación por importes de adjudicación:

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

CUADRO Nº 6
ESTRATIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS POR IMPORTES DE ADJUDICACIÓN

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

j) Distribución temporal de la contratación:

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

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

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

CUADRO N° 7
DISTRIBUCIÓN TEMPORAL DE LA CONTRATACIÓN

| MES DE ADJUDICACIÓN | N° DE CONTRATOS | IMPORTE MEDIO (miles de euros) | IMPORTE TOTAL ADJUDICADO | | |
|---------------------|-----------------|--------------------------------|--------------------------|---------------|-------------|
| | | | EN MILES DE EUROS | % TOTAL | % ACUMULADO |
| Enero | 11 | 110 | 1.212 | 1,43 | 1,43 |
| Febrero | 19 | 89 | 1.689 | 2,00 | 3,43 |
| Marzo | 27 | 265 | 7.160 | 8,46 | 11,89 |
| Abril | 37 | 40 | 1.487 | 1,76 | 13,65 |
| Mayo | 33 | 112 | 3.698 | 4,37 | 18,02 |
| Junio | 28 | 241 | 6.737 | 7,96 | 25,98 |
| Julio | 26 | 474 | 12.319 | 14,56 | 40,54 |
| Agosto | 17 | 126 | 2.144 | 2,53 | 43,08 |
| Septiembre | 15 | 414 | 6.216 | 7,35 | 50,42 |
| Octubre | 46 | 208 | 9.551 | 11,29 | 61,71 |
| Noviembre | 60 | 300 | 18.007 | 21,28 | 82,99 |
| Diciembre | 130 | 111 | 14.389 | 17,01 | 100,00 |
| Total: | 449 | 188 | 84.609 | 100,00 | |

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

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

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

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

CUADRO N° 8
CONTRATOS REMITIDOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS
(Importes en miles de euros)

| EJERCICIO | CONTRATOS REMITIDOS DE OFICIO | | CONTRATOS REMITIDOS A REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL Y DEBIERON REMITIRSE DE OFICIO | | OTROS CONTRATOS REMITIDOS A REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL | | CONTRATOS PENDIENTES DE REMITIR | |
|-----------|-------------------------------|---------|---|---------|--|---------|---------------------------------|---------|
| | N° | IMPORTE | N° | IMPORTE | N° | IMPORTE | N° | IMPORTE |
| 2004 | 89 | 64.463 | 3 | 606 | 14 | 2.678 | - | - |
| 2005 | 87 | 64.656 | 8 | 3.483 | 9 | 1.067 | - | -- |

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

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

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

CUADRO Nº 9
CONTRATOS DEL INSS REMITIDOS, POR TIPOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN
(Importes en miles de euros)

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

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

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

3. Selección de la muestra analizada

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO Nº 10
CONTRATOS DEL INSS SELECCIONADOS Y ANALIZADOS
(En miles de euros)

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

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

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

4. Análisis de los diferentes tipos de contratos

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

4.1 Contratos de obras

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

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

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

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

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

En un contrato cuyo objeto fueron las obras de instalaciones y complementarias realizadas en el edificio sede de la Dirección Provincial del INSS en Murcia, adjudicado mediante subasta, a juicio de este Tribunal, la clasificación exigida a los licitadores en la categoría a) del grupo I, subgrupo 8 correspondiente a obras parciales, resultó insuficiente. Así, según los importes previstos en el artículo 26 del RGLCAP (calculados en función de la anualidad media de las obras objeto del contrato), que resultaban aplicables al contrato analizado, debió exigirse la categoría⁵ d) del citado subgrupo I, 8.

⁵ El INSS en el trámite de alegaciones ha concretado cual fue el importe total correspondiente al subgrupo de las instalaciones eléctricas, que ascendió a 1.264 miles de euros.

b) En la licitación, adjudicación y formalización

— Con carácter general, en los contratos de obras celebrados por el INSS y adjudicados mediante subasta, fue aplicada la reducción en un tercio de los porcentajes previstos para determinar cuando la baja económica ofertada por un licitador se presume que es temeraria o desproporcionada en aplicación de lo previsto en el artículo 85.5 del RGLCAP, en el que se concede la facultad al órgano de contratación de acordar la citada reducción⁶, en casos excepcionales debidamente justificados.

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

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

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

⁶ El Director del INSS en el trámite de alegaciones justificó en las circunstancias económicas y del mercado, así como en el especial grado de complejidad de las obras, la aplicación, a la generalidad de sus contratos de obras, de la reducción del porcentaje previsto para determinar la existencia de la baja temeraria. A juicio de este Tribunal, y dado el carácter excepcional que otorga a esta posibilidad de reducción el artículo 85.5 del RGLCAP, deberían ser suficientemente concretadas y motivadas en los pliegos de cláusulas de cada uno de los expedientes de contratación, las especiales circunstancias que efectivamente se produzcan, en su caso, y que justifiquen la aplicación del citado artículo, en lugar de limitarse a aplicar con carácter general la cláusula incluida en los pliegos tipo aplicables a los contratos de obras y que fue literalmente reproducida de forma sistemática en los pliegos particulares de los expedientes de contratación fiscalizados.

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

subasta, lo que resultó perjudicial para la libre concurrencia.

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

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

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

c) En la ejecución y extinción de los contratos

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

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

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

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

Ejemplifican las incidencias señaladas los siguientes contratos:

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

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

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

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

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

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

— En el contrato antes avanzado, cuyo objeto fue la modificación de las citadas obras de construcción del nuevo edificio sede de la Seguridad Social en Salamanca, como ya ha quedado apuntado fue aumentado el plazo de ejecución en 5 meses y el precio del contrato principal en un 19,60%, motivado, al menos en parte, en circunstancias que no respondían, a juicio de este Tribunal, a necesidades nuevas o a causas imprevistas tal y como exige el artículo 101 del TRLCAP. Así, entre las causas⁷ citadas cabe señalar, por ejemplo, la construcción de una cafetería donde había sido previsto un espacio para preparación de catering, el mejor aprovechamiento de los espacios o la necesidad de dotar de mayor representatividad a la Dirección Provincial.

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

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

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

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

⁷ El Director General del INSS ha puesto de manifiesto en el trámite de alegaciones la existencia de otras necesidades distintas de las citadas en el Anteproyecto de Informe, que efectivamente no pudieron ser previstas en el momento de redactar el proyecto de obras y que, por tanto, estuvieron amparadas en lo dispuesto en el artículo 101 del TRLCAP, lo que, sin embargo no desvirtúa la incidencia señalada. En efecto, resulta relativamente frecuente que en los expedientes de modificación de obras fiscalizados, algunas de las necesidades que lo justifican efectivamente sean necesidades nuevas e imprevistas pero, sin embargo, otras, como las que aparecen citadas a modo de ejemplo en el presente Informe, son incluidas posteriormente, cuando podían y debían haber sido previstas en el momento de elaborar el proyecto de las obras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por último, cabe señalar que, solicitada por este Tribunal información adicional respecto del estado de las obras, por escrito de contestación del Director General del INSS, de fecha 14 de diciembre de 2006, fue remitido un Informe del Jefe del Servicio de Obras y Supervisión de Proyectos, en el que únicamente⁸ se ponía de manifiesto que, una vez resuelto el contrato, habían sido iniciadas las actuaciones necesarias para la aprobación del proyecto modificado, con carácter previo a la convocatoria pública del nuevo concurso para la contratación de las obras correspondientes.

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

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

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

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

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

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

— En un contrato cuyo objeto fueron distintas obras de instalaciones y complementarias, realizadas en el edificio sede de la Dirección Provincial del INSS en Murcia, que fue adjudicado mediante subasta, el acta de comprobación del replanteo formalizada el 14 de julio de 2005, señalaba que las obras darían comienzo el día siguiente al de la aprobación del preceptivo Plan de Seguridad y Salud⁹, finalizando el plazo contractual a los treinta meses de la mencionada fecha, por lo cual el comienzo de las obras quedó suspendido hasta que fuera aprobado por parte del órgano de contratación el citado Plan. De este modo, el inicio efectivo de las obras no se produjo hasta 2 meses después, según consta en la certificación de obra, sin que quedara justificada en el expediente la causa que dio lugar al mencionado retraso¹⁰.

4.2 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios

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

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

⁹ Según informa el INSS en el trámite de alegaciones, el Plan de Seguridad y Salud debe ser realizado por el contratista y aprobado por el órgano de contratación antes del comienzo de las obras, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

¹⁰ Debe recordarse a estos efectos que el artículo 149 del TRLCAP establece como causa de resolución del contrato la suspensión del inicio de las obras por un plazo superior a 6 meses, por causa imputable a la Administración.

⁸ Este Tribunal de Cuentas no tiene constancia de que el INSS haya iniciado actuaciones posteriores relativas a la exigencia de la posible responsabilidad del contratista.

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

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

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

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

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

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

b) En la licitación, adjudicación y formalización

— En un contrato cuyo objeto fue el servicio de vigilancia de los edificios sede de la Dirección Provincial del INSS en Barcelona, según la documentación incorporada al expediente fue admitida indebidamente a la licitación la proposición de una empresa cuyo certificado de clasificación¹¹ había caducado, en fecha 4 de septiembre de 2005, es decir, antes de la fecha señalada para la apertura de la documentación personal de los licitadores, el 4 de octubre de 2005.

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

¹¹ En el trámite de alegaciones el INSS remitió el certificado de clasificación del contratista que fue expedido, en fecha 18 de noviembre de 2005, es decir, con fecha posterior a la resolución de la adjudicación dictada en fecha 26 de octubre de 2005, que es el momento procedimental en el que la normativa de contratos exige preceptivamente que la clasificación del contratista se encuentre vigente.

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

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

— En otros 6 contratos, el INSS no acreditó en el expediente la preceptiva publicación de la convocatoria en el DOUE, obligatoria en cuanto sus respectivos presupuestos excedían del importe, de 154.014€ IVA excluido, previsto a tal efecto en el artículo 203.2.b) del TRLCAP¹², que resulta aplicable a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y, por tanto, al INSS.

¹² La alegación del Director General del INSS relativa a que la publicación en el DOUE de la convocatoria de los referidos contratos no resultaba necesaria por aplicación de lo dispuesto en el apartado 2.c) del artículo 203 del TRLCAP, no puede aceptarse puesto que las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y consiguientemente el propio INSS están comprendidas a estos efectos entre los Organismos Autónomos a los que se refiere el apartado 2.b) del citado artículo 203 del TRLCAP.

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

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

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

— En 11 contratos el INSS no ha acreditado que tuviera lugar la publicación en el DOUE de la resolución de adjudicación¹³, exigida por el artículo 93.2 del TRLCAP.

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

— En otros 6 contratos, el INSS no ha acreditado el cumplimiento del trámite del informe¹⁴ de la Asesoría Jurídica respecto del documento de formalización del contrato, tal y como exige el artículo 71 del RGLCAP.

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

c) En la ejecución y extinción de los contratos

— En un contrato cuyo objeto fueron los servicios de limpieza, desinfección, desratización y desinfectación de diversos inmuebles del INSS, fue modificado el objeto del contrato ampliando los servicios de limpieza a otro local no contemplado en el contrato inicial. A juicio de este Tribunal, esta actuación del INSS no constituyó una modificación¹⁵ contractual necesaria para el buen cumplimiento del servicio, por lo que no

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

¹³ Por virtud de la misma argumentación jurídica acabada de señalar para determinar los supuestos en que resulta obligatoria la publicidad de las licitaciones de los contratos en el DOUE, a juicio de este Tribunal, las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social no les resulta aplicable el apartado 2.c) del artículo 203 del TRLCAP, como alega el INSS, sino el apartado 2.b) del mismo artículo, que fija, en relación con el artículo 93.2 del propio TRLCAP, el umbral a partir del cual es exigible a la Administración General del Estado y a sus Organismos Autónomos la publicación de las adjudicaciones de los contratos de servicios en el DOUE, por lo que, siendo superior a dicho importe la cuantía del contrato analizado en el presente Anteproyecto de Informe, debió publicarse su adjudicación.

¹⁴ En el trámite de alegaciones el INSS manifestó que, en todos estos casos, fue utilizado un modelo tipo de contrato que ya había sido previamente informado por la Asesoría Jurídica por lo que no era necesario un nuevo informe. En este sentido cabe señalar que, a juicio de este Tribunal, en los casos en que son utilizados por el INSS modelos tipo de contratos, debe constar expresamente la diligencia acreditativa de la correspondencia entre el contenido del contrato en particular, con el modelo tipo aprobado.

¹⁵ En cualquier caso, a juicio de este Tribunal, en este supuesto habría tenido mejor encaje legal la utilización del procedimiento negociado en base al concepto de «servicios o trabajos complementarios que no figuren en el proyecto, ni en el contrato pero que resulte necesario ejecutar...», que puede ser adjudicado al contratista principal, siempre que quede debidamente justificado en el expediente

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

— Tal y como ya puso de manifiesto este Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización de la contratación del Sector público estatal correspondiente al ejercicio 2004, el INSS, en aplicación de un criterio establecido por la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) en su Instrucción 1/1998, de 5 de mayo, continúa la práctica de no solicitar la designación de representante de la Intervención para asistir a la recepción¹⁶ de los contratos de servicios, por entender que su objeto no es un bien tangible y material, práctica que, además de poder resultar contraria a lo dispuesto en el artículo 110 del TRLCAP, conduce al resultado de que la realización de este concreto procedimiento de control interno desempeñado por la Intervención queda, por la vía de hecho, a expensas del criterio y de la decisión del propio órgano controlado, lo que no parece razonable.

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

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

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

¹⁶ De acuerdo con el criterio de la Intervención General de la Seguridad Social y con carácter general, el INSS ha establecido una excepción de la norma que obliga al órgano de contratación a notificar los actos de recepción para aquellos contratos de servicios cuyo objeto sea de carácter intangible o carezcan de «materialidad» para efectuar la recepción. No obstante, a juicio de este Tribunal, tal y como ha sido expuesto reiteradamente en anteriores Informes de Fiscalización, el artículo 110 del TRLCAP no establece excepciones a la realización del acto formal de recepción final del objeto del contrato, debiendo por tanto ser comunicado a la Intervención, cuando sea preceptivo, el acto para que pueda decidir sobre su asistencia potestativa al mismo, en sus funciones de comprobación de la inversión.

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

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

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

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

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

4.3 Contratos de suministro

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

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

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

a) En la licitación, adjudicación y formalización

— En 3 de los 6 contratos de suministro celebrados por el INSS en el ejercicio 2005, la misma proporción que resultó en el ejercicio 2004, fueron tramitados por ese Instituto a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado, en virtud de lo dispuesto en los artículos 182. g¹⁷⁾ y 183 del TRLCAP, sin que quedase acreditado en el expediente de contratación la realización previa de una mínima promoción de ofertas.

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

b) En la ejecución y extinción

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

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

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

¹⁷ El artículo 182 g) del TRLCAP ha sido modificado por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en cumplimiento de la normativa comunitaria. Concretamente, ha sido limitada la contratación futura a través del Servicio Central de Suministros de los bienes cuya uniformidad hubiera sido declarada necesaria por la Administración, únicamente, a los contratos cuya cuantía no exceda del importe previsto en el artículo 177.2 del TRLCAP, es decir, 137.234 €, cuantía vigente para los ejercicios 2006 y 2007, en virtud de lo dispuesto en la Orden EHA/4110/2005, de 29 de diciembre, por la que se hacen públicos los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación administrativa a partir de 1 de enero de 2006. Asimismo, la Orden EHA/3875/2007, de 27 de diciembre, por la que se hacen públicos los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación administrativa, a partir del 1 de enero de 2008, ha fijado la cuantía en 133.000 euros.

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

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

— A juicio de este Tribunal de Cuentas, la celebración del mencionado contrato privado por parte del INSS no resultó acorde con la normativa contractual, en la medida en que, por razón de su objeto, se trataba de un contrato administrativo¹⁸ que, por lo tanto, debió tramitarse siguiendo los procedimientos y cumpliendo los trámites previstos en el TRLCAP para la celebración de los contratos administrativos de suministro, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 del citado Texto Refundido

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

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

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

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

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

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

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

4.4 Contratos privados

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

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

a) En la licitación, adjudicación y formalización

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

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

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

b) En la ejecución y extinción de los contratos

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

Por ello, el expediente de gasto incurrió en la deficiencia, ya señalada en anteriores Informes de Fiscalización, consistente en contravenir la regla de servicio hecho¹⁹ establecida en el artículo 21.2 de la Ley General Presupuestaria (LGP²⁰) y lo dispuesto en el artículo 73.4 de la misma Ley, en cuya virtud el Tesoro Público no puede asumir formalmente una deuda frente a un tercero ni ordenarse su pago hasta que haya tenido lugar el cumplimiento de su prestación por parte de este último. Para evitar estas deficiencias, debería habilitarse el mecanismo de los «pagos a justificar»²¹, previsto en el artículo 79 de la citada LGP, para su aplicación en el ámbito de la Seguridad Social.

¹⁹ En el trámite de alegaciones el INSS, tras diversas consideraciones sobre la naturaleza y la normativa aplicable a los contratos de compraventa de inmuebles, aspectos sobre los que el Anteproyecto de Informe no introducía ningún tipo de confusión, señaló que resultaba de imposible aplicación lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 19.1 del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, disposición en virtud de la cual se produce la comprobación, en la fase de reconocimiento de la obligación, de la escritura pública y, en su caso, de la factura. Esta manifestación confirma que el reconocimiento de la obligación se produjo indebidamente, vulnerando la regla de «servicio hecho», con anterioridad a que el adjudicatario hubiera cumplido su prestación, que es transmitir la propiedad del bien inmueble, lo que efectivamente se entiende producido, en un momento posterior, con el otorgamiento de la escritura pública de compraventa.

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

²⁰ La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, entró plenamente en vigor en fecha 1 de enero de 2005 y derogó expresamente el Real Decreto Legislativo, de 23 de septiembre de 1988, por el que se aprobó el Texto Refundido de la anterior LGP.

²¹ En el trámite de alegaciones al Anteproyecto de Informe de Fiscalización sobre su contratación correspondiente al ejercicio 2004, el INSS manifestó que resultaba imposible cumplir lo expresado por este Tribunal dentro del marco legal del régimen contable y presupuestario de la Seguridad Social. Por ello, según informó el propio INSS, la IGSS estaba elaborando un borrador de Resolución por el que podría darse adecuado cumplimiento al artículo 79 de la LGP, que regula las órdenes de pago a justificar. No obstante, este Tribunal no tiene constancia de la aprobación de la citada Resolución reguladora del procedimiento de pagos a justificar, al menos, en la fecha de elaboración del presente Anteproyecto de Informe.

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

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

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

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

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

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

A juicio de este Tribunal, como ya ha puesto de manifiesto reiteradamente, la utilización de esta motivación²² para justificar la improcedencia de la revisión de precios, sin otra justificación adicional que la acompañe, resulta contraria al espíritu de los preceptos sobre revisión de precios contenidos en los artículos 103 y siguientes del TRLCAP, así como contraria también al artículo 14 del mismo texto legal, que exige que los órganos de contratación cuiden de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado.

²² Esta concreta motivación no resulta, a juicio de este Tribunal, acorde con el espíritu de los preceptos sobre la revisión de precios contenidos en los artículos 103 y siguientes del TRLCAP, así como con el artículo 14 del TRLCAP, que exige que los órganos de contratación cuiden de que el precio de los contratos sea en cada momento el adecuado al mercado, sin que para ello los órganos de contratación tengan la necesidad de hacer previsiones o de anticipar una evolución futura de los precios que luego pudiera no hacerse realidad. No resulta por ello aceptable, por el mismo argumento, la alegación del INSS relativa a que la ausencia de la revisión de precios ya era conocida por los licitadores que, por tanto, realizaron sus ofertas atendiendo a dicha circunstancia.

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

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

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

En este mismo sentido se pronunció la propia Asesoría jurídica del INSS, en un contrato cuyo objeto fue el servicio de vigilancia de la Dirección Provincial del INSS en Baleares, cuando al informar el pliego tipo señaló que, «... como en los anexos que acompañan al Pliego se recogen algunos supuestos concretos parece lógico, desde un punto de vista jurídico, que en aquellos casos que pudieran suponer alguna variación significativa se solicitara el oportuno informe a este Servicio Jurídico Delegado Central».

c) En la práctica totalidad de los contratos de servicios examinados, el INSS no estableció en el pliego de cláusulas administrativas la exigencia propia del régimen de pagos, a que se refiere el artículo 67.2.ñ) del RGLCAP, de que el adjudicatario acreditara estar al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social, durante toda la vida del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 del TRLGSS, modificado por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre.

d) Con carácter general, en los contratos examinados por este Tribunal adjudicados mediante concurso, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares no fueron previstos los límites que permitieran apreciar, en su caso, cuándo la oferta económica de un licitador incurría en baja desproporcionada o temeraria²³, en aras

²³ En el trámite de alegaciones el INSS puso de manifiesto el carácter facultativo de la regulación de la baja temeraria en los concursos de conformidad con el criterio mantenido, según informa, por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, criterio que no puede compartir este Tribunal de Cuentas, ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 86.3 del TRLCAP, cuando uno de los criterios objetivos de adjudicación sea el precio, resulta precisa la regulación de la posible baja temeraria de las ofertas económicas en los pliegos de cláusulas administrativas de los contratos que sean adjudicados mediante concurso. No obstante, cabe señalar al respecto que el artículo 136 de la Ley 30/2007, de fecha 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, prevé el carácter potestati-

de garantizar la correcta ejecución del contrato, tal y como prevé el artículo 86.3 del TRLCAP.

2. Incidencias observadas en relación con los criterios²⁴ objetivos de adjudicación previstos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y aplicados a los contratos adjudicados por el INSS mediante el sistema de concurso:

a) Con frecuencia, los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecieron indebidamente como criterio objetivo de adjudicación mejoras indeterminadas, en cuanto al contenido o al método de valoración aplicable, utilizando referencias excesivamente genéricas tales como «...eventuales mejoras sobre los servicios mínimos...», «...siempre que redunden en beneficio del servicio...» u otras expresiones análogas que introdujeron, en mayor o menor medida, aspectos discrecionales y subjetivos que pudieron influir en el resultado de la adjudicación definitiva, restando con ello transparencia y objetividad al proceso de concurrencia.

b) Asimismo, en algunos contratos fue utilizada una fórmula para valorar el criterio precio, ya criticada por este Tribunal de Cuentas en anteriores ocasiones porque puntuaba en función de la bajas económicas ofertadas por los licitadores, lo que puede dar lugar a que pequeñas diferencias en el precio ofrezcan como resultado diferencias excesivamente significativas en las puntuaciones. Esta fórmula, aunque permite una correcta ordenación de las ofertas en función del precio, no resulta acorde con los principios de eficiencia y economía, que deben presidir la actuación administrativa.

c) Por último cabe señalar que, en diversos contratos, fueron indebidamente utilizados como criterios objetivos de adjudicación, factores determinantes de la solvencia técnica de los licitadores, tales como los medios personales o materiales de la empresa, la experiencia del personal ofertado o los certificados de garantía de calidad, que no son susceptibles de utilización como tales criterios objetivos de adjudicación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 15, 19 y 86 del TRLCAP, tal y como reiteradamente ha manifestado este Tribunal en anteriores Informes de Fiscalización.

Madrid, 24 de abril de 2008.—El Presidente,
Manuel Núñez Pérez.

vo, en todo caso, de la regulación de la baja temeraria en los pliegos de cláusulas administrativas.

²⁴ Debe recordarse que los criterios objetivos de adjudicación aplicados a los contratos adjudicados por concurso público celebrados por el INSS durante el año 2005, han sido objeto de un análisis pormenorizado en el ya citado «Informe de Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005», aprobado por el Pleno, en su sesión de 26 de abril de 2007, al que cabe remitirse en el presente Informe.

ANEXO

RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN EN EL ÁREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL REMITIDA AL TRIBUNAL DE CUENTAS (2005)

(en euros)

| Naturaleza Contrato | Forma Adjudicación | INSS | | | INGESA | | | IMRSERO | | | ISM | | | TESORERÍA | | | IGSS | | | TOTALES | | | | | |
|----------------------------|----------------------------------|------|----|---------------|--------|----|---------|---------------|-----|---------|-----|----------------|---------|-----------|-----|---------------|----------------|----------------|----------------|---------|-----|---------|----------------|----------------|----------------|
| | | Nº | % | Importe | Nº | % | Importe | Nº | % | Importe | Nº | % | Importe | Nº | % | Importe | Nº | % | Importe | Nº | % | Importe | | | |
| Obras | Subasta | 7 | 47 | 10.750.712,83 | 60 | - | - | - | - | 2 | 100 | 656.407,90 | 100 | 12 | 67 | 49.155.427,87 | 95 | - | - | - | 21 | 47 | 60.562.548,60 | | |
| | Concurso | - | - | - | - | 2 | 67 | 9.081.551,79 | 67 | 3 | 43 | 28.369.328,79 | 91 | - | - | - | - | - | - | - | 5 | 11 | 37.450.880,58 | | |
| | Proc.negociado | 8 | 53 | 7.260.564,28 | 40 | 1 | 33 | 4.397.832,27 | 33 | 4 | 57 | 2.956.406,50 | 9 | - | - | 6 | 33 | 2.722.343,87 | 5 | - | - | 19 | 42 | 17.317.146,92 | |
| Total obras | | 15 | 33 | 18.011.277,11 | 15 | 3 | 7 | 13.479.384,06 | 12 | 7 | 16 | 31.305.735,29 | 27 | 2 | 4 | 40 | 51.877.771,74 | 45 | - | - | 45 | 8 | 115.330.576,10 | | |
| Cons. y Asist. y Servicios | Concurso | 34 | 51 | 22.534.955,49 | 66 | 7 | 39 | 1.518.545,58 | 28 | 13 | 41 | 21.155.947,60 | 15 | 6 | 19 | 38 | 40.035.229,22 | 29 | 2 | 100 | 104 | 40 | 89.359.015,98 | | |
| | Proc.negociado | 33 | 49 | 11.619.231,46 | 34 | 11 | 61 | 3.862.444,21 | 72 | 19 | 59 | 121.212.465,15 | 85 | 26 | 81 | 62 | 100.194.080,44 | 71 | - | - | 158 | 60 | 241.786.636,78 | | |
| | Total cons.asist.y servicios | 67 | 26 | 34.154.186,95 | 10 | 18 | 7 | 5.380.989,79 | 2 | 32 | 12 | 142.368.412,75 | 43 | 32 | 12 | 42 | 140.229.309,66 | 42 | 2 | 1 | 262 | 48 | 331.145.652,76 | | |
| Suministros | Concurso | 6 | 50 | 2.405.064,53 | 27 | 2 | 40 | 1.506.752,60 | 44 | 3 | 100 | 1.532.401,96 | 100 | 6 | 60 | 12 | 1.886.655,40 | 2 | - | - | 22 | 30 | 10.174.662,67 | | |
| | Proc.negociado | 6 | 50 | 6.434.447,55 | 73 | 3 | 60 | 1.950.274,80 | 56 | - | - | - | - | 4 | 40 | 88 | 91.095.862,01 | 98 | - | - | 51 | 70 | 100.609.010,36 | | |
| | Total suministros | 12 | 16 | 8.839.512,08 | 8 | 5 | 7 | 3.457.027,40 | 3 | 3 | 4 | 1.532.401,96 | 1 | 10 | 14 | 4 | 92.082.517,41 | 84 | - | - | 73 | 13 | 110.783.673,03 | | |
| Gest.serv. | Subasta | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | | |
| | Concurso | - | - | - | - | 2 | 50 | 5.653.815,60 | 90 | - | - | 590.520,00 | 63 | - | - | - | - | - | - | - | 3 | 4 | 6.244.335,60 | | |
| | Proc.negociado | - | - | - | - | 2 | 50 | 602.488,16 | 10 | 76 | 100 | 32.187.221,50 | 100 | 1 | 50 | 37 | 344.149,34 | - | - | - | 79 | 96 | 33.133.859,00 | | |
| Total gest.servicios | | - | - | - | - | 4 | 5 | 6.256.303,76 | 16 | 76 | 93 | 32.187.221,50 | 82 | 2 | 2 | 2 | 934.669,34 | - | - | - | 82 | 15 | 39.378.194,60 | | |
| Privados | Subasta | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | | |
| | Concurso | 4 | 40 | 1.068.666,00 | 13 | 1 | 50 | 759.000,00 | 69 | 2 | 50 | 342.076,00 | 12 | 1 | 100 | 2 | 3.914.410,00 | 3 | - | - | 2 | 3 | 3.914.410,00 | | |
| | Cont. Dcta. | 6 | 60 | 7.133.070,86 | 87 | 1 | 50 | 336.041,73 | 31 | 2 | 50 | 2.407.477,60 | 88 | - | - | 59 | 95 | 140.333.901,07 | 96 | - | - | 68 | 86 | 150.210.491,26 | |
| Total Privados | | 10 | 13 | 8.201.736,86 | 5 | 2 | 3 | 1.095.041,73 | 1 | 4 | 5 | 2.749.553,60 | 2 | 1 | 1 | 0 | 62 | 78 | 145.382.090,62 | 92 | - | - | 79 | 15 | 157.428.422,81 |
| Adm. especial | Concurso | - | - | - | - | 4 | 80 | 16.000,00 | 87 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4 | 80 | 16.000,00 | | |
| | Proc.negociado | - | - | - | - | 1 | 20 | 2.400,00 | 13 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 20 | 2.400,00 | | |
| | Total Administrativos especiales | - | - | - | - | 5 | 100 | 18.400,00 | 100 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 5 | 1 | 18.400,00 | | |
| TOTAL | | 104 | 19 | 69.206.713,00 | 9 | 37 | 7 | 29.687.146,74 | 4 | 122 | 22 | 210.143.325,10 | 28 | 47 | 9 | 43 | 430.171.689,43 | 57 | 2 | 0 | 546 | 100 | 754.084.919,30 | | |