

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

5909 *Resolución de 28 de febrero de 2022, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización relativo al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de fiscalización de la gestión económico financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia».*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de febrero de 2022, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización relativo al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en «Informe de fiscalización de la gestión económico financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.

2. Instar al Gobierno a:

– Dar cumplimiento a las recomendaciones pendientes de tramitación del citado expediente.

– A subsanar las deficiencias e irregularidades del Instituto de Mayores y Servicios Sociales:

a) Adoptando las medidas necesarias tendentes a lograr que la comunicación al Registro de Prestaciones Sociales Públicas de la información correspondiente a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia sea efectuada por los órganos gestores competentes en esta materia, evitando de esta forma las diferencias existentes, en la actualidad, entre la información obrante en los sistemas de información de las comunidades autónomas, el Nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la recogida en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas y lograr de esta forma la eficacia de los controles tendentes a evitar el posible fraude y concurrencia en el reconocimiento de las prestaciones sociales públicas.

b) Incrementando los procedimientos de control interno implantados sobre el Nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y reforzar el intercambio de información con otras bases de datos de la Administración Pública con el fin de solventar las anomalías y deficiencias existentes en el citado sistema de información y evitar el elevado volumen de pagos indebidos realizados en concepto de nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado.

c) Continuando, en coordinación con los órganos competentes de las diferentes comunidades autónomas, el análisis y depurando la información obrante en el Nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con el fin de adecuarla a la información recogida en las aplicaciones informáticas de las comunidades autónomas competentes en esta materia y lograr la homogeneidad, con respecto a los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, entre los sistemas de información estatal y autonómicos, evitando, de esta forma, la generación de pagos indebidos en concepto de nivel mínimo de protección y las distorsiones en la información estadística publicada por el IMSERSO en esta materia.

d) Procediendo, con carácter inmediato, a aprobar instrucciones y procedimientos de control interno donde se regulen las diferentes fases en materia de contratación administrativa, de forma que se garantice en todo caso el cumplimiento de los principios de igualdad, publicidad y transparencia por parte de las distintas unidades de gestión intervinientes. De igual forma, debe impulsar la implantación de un sistema de archivo de los expedientes de contratación administrativa que garantice su integridad, evitando la relevante ausencia de documentación y la falta de control verificadas por el Tribunal de Cuentas en esta materia.

e) Aprobando anualmente un plan de contratación y adoptar, de forma urgente, las medidas necesarias tendentes a lograr una adecuada planificación con respecto a la contratación de servicios informáticos, que permita determinar la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria de los contratos, pudiendo seleccionar, de esta forma, los procedimientos de adjudicación más adecuados y evitar, especialmente, la convalidación por el Consejo de Ministros de gastos efectuados sin ningún amparo contractual y al margen de los principios que rigen la contratación pública.

f) Promoviendo procedimientos de adjudicación que permitan una mayor concurrencia con el fin de obtener mejores condiciones económicas, así como evitar situaciones de dependencia técnica y funcional del IMSERSO con respecto a determinadas empresas que prestan servicios informáticos, procurando una adecuada transferencia tecnológica con el fin de garantizar la continuidad de los trabajos, por parte del personal de esta entidad gestora, al finalizar el plazo de ejecución de los contratos formalizados, evitando la pérdida de dirección y control de los proyectos asociada a dicha dependencia.

g) Implantando un adecuado procedimiento de seguimiento de la ejecución de los contratos de servicios informáticos así como de las prescripciones formalizadas con las empresas adjudicatarias, de forma que su carácter técnico no sea un impedimento para su correcto control. En este sentido, el IMSERSO debe potenciar el cumplimiento del artículo 62 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en donde se regula la figura del responsable del contrato, independiente de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato, con el fin de supervisar la correcta ejecución de los contratos y la calidad de los servicios prestados, así como comprobar las condiciones en que se realiza la subcontratación y velar, entre otros aspectos, porque la financiación y pago de los contratos de desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones informáticas se ajuste a su efectiva ejecución, evitando la realización de trabajos objeto de un contrato antes de su licitación, así como la certificación y abono de facturas por servicios no prestados.

h) Implantando un adecuado procedimiento de seguimiento y control de las condiciones en que el personal técnico ajeno al IMSERSO presta servicios de carácter informático en la entidad, de forma que se garantice en todo caso el cumplimiento de las previsiones de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, evitando el riesgo de que el personal ajeno a la entidad pueda tener acceso a sus sistemas informáticos sin el debido amparo contractual.

3. Instar a las comunidades autónomas a llevar a cabo las siguientes medidas para subsanar las deficiencias recogidas por el Tribunal de Cuentas en el sentido de:

– Adoptar las medidas necesarias tendentes a dar un cumplimiento efectivo al plazo máximo establecido en la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia y, con ello, evitar los perjuicios provocados a las personas que, transcurrido este plazo, no ven reconocido su posible derecho, así como los de aquellas

que teniendo reconocido un grado de dependencia, sin embargo, no ven reconocido su derecho efectivo a las prestaciones derivadas de esta situación.

– Actualizar la información remitida al Nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en relación con los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia en su ámbito territorial, con el fin de homogeneizar la información obrante en dicho Sistema y la recogida en sus propios sistemas de información, logrando así que el Nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia responda a las finalidades para las que fue creado y el IMSERSO pueda liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia.

4. Instar al Instituto de Mayores y Servicios Sociales a:

– Adoptar las medidas necesarias tendentes a lograr que la comunicación al Registro de Prestaciones Sociales Públicas de la información correspondiente a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia sea efectuada por los órganos gestores competentes en esta materia, evitando de esta forma las diferencias existentes, en la actualidad, entre la información obrante en los sistemas de información de las comunidades autónomas, el Nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la recogida en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas y lograr de esta forma la eficacia de los controles tendentes a evitar el posible fraude y concurrencia en el reconocimiento de las prestaciones sociales públicas.

– Incrementar los procedimientos de control interno implantados sobre el Nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y reforzar el intercambio de información con otras bases de datos de la Administración Pública con el fin de solventar las anomalías y deficiencias existentes en el citado sistema de información y evitar el elevado volumen de pagos indebidos realizados en concepto de nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado.

– Continuar, en coordinación con los órganos competentes de las diferentes comunidades autónomas, analizando y depurando la información obrante en el Nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con el fin de adecuarla a la información recogida en las aplicaciones informáticas de las comunidades autónomas competentes en esta materia y lograr la homogeneidad, con respecto a los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, entre los sistemas de información estatal y autonómicos, evitando, de esta forma, la generación de pagos indebidos en concepto de nivel mínimo de protección y las distorsiones en la información estadística publicada por el IMSERSO en esta materia.

– Proceder, con carácter inmediato, a aprobar instrucciones y procedimientos de control interno donde se regulen las diferentes fases en materia de contratación administrativa, de forma que se garantice en todo caso el cumplimiento de los principios de igualdad, publicidad y transparencia por parte de las distintas unidades de gestión intervinientes. De igual forma, debe impulsar la implantación de un sistema de archivo de los expedientes de contratación administrativa que garantice su integridad, evitando la relevante ausencia de documentación y la falta de control verificadas por el Tribunal en esta materia.

– Aprobar anualmente un plan de contratación y adoptar, de forma urgente, las medidas necesarias tendentes a lograr una adecuada planificación con respecto a la contratación de servicios informáticos, que permita determinar la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria de los contratos, pudiendo seleccionar, de esta forma, los procedimientos de adjudicación más adecuados y evitar, especialmente, la convalidación por el Consejo de

Ministros de gastos efectuados sin ningún amparo contractual y al margen de los principios que rigen la contratación pública.

– Promover procedimientos de adjudicación que permitan una mayor concurrencia con el fin de obtener mejores condiciones económicas, así como evitar situaciones de dependencia técnica y funcional del IMSERSO con respecto a determinadas empresas que prestan servicios informáticos, procurando una adecuada transferencia tecnológica con el fin de garantizar la continuidad de los trabajos, por parte del personal de esta entidad gestora, al finalizar el plazo de ejecución de los contratos formalizados, evitando la pérdida de dirección y control de los proyectos asociada a dicha dependencia.

– Implantar un adecuado procedimiento de seguimiento de la ejecución de los contratos de servicios informáticos así como de las prescripciones formalizadas con las empresas adjudicatarias, de forma que su carácter técnico no sea un impedimento para su correcto control. En este sentido, el IMSERSO debe potenciar el cumplimiento del artículo 62 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en donde se regula la figura del responsable del contrato, independiente de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato, con el fin de supervisar la correcta ejecución de los contratos y la calidad de los servicios prestados, así como comprobar las condiciones en que se realiza la subcontratación y velar, entre otros aspectos, porque la financiación y pago de los contratos de desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones informáticas se ajuste a su efectiva ejecución, evitando la realización de trabajos objeto de un contrato antes de su licitación, así como la certificación y abono de facturas por servicios no prestados.

– Implantar un adecuado procedimiento de seguimiento y control de las condiciones en que el personal técnico ajeno al IMSERSO presta servicios de carácter informático en la entidad, de forma que se garantice en todo caso el cumplimiento de las previsiones de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, evitando el riesgo de que el personal ajeno a la entidad pueda tener acceso a sus sistemas informáticos sin el debido amparo contractual.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de febrero de 2022.–El Presidente de la Comisión, Santos Cerdán León.–El Secretario Primero de la Comisión, Jesús Manuel Alonso Jiménez.

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.409

**INFORME DE FISCALIZACIÓN RELATIVA AL
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES
EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS
EN EL «INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN
ECONÓMICO-FINANCIERA Y DE LA APLICACIÓN
DE LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN
DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS
EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA», APROBADO
POR SU PLENO EN SESIÓN DE 21 DE MARZO DE 2013**

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, del Tribunal de Cuentas, 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 22 de diciembre de 2020, el *Informe de Fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia», aprobado por su Pleno en sesión de 21 de marzo de 2013*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

- I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN
- I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL
- I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN
- I.4. METODOLOGÍA
- I.5. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES
- I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES
- I.7. NORMATIVA APLICABLE

II. EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

- II.1. INTRODUCCIÓN
- II.2. EL CONSEJO TERRITORIAL DE SERVICIOS SOCIALES Y DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA
- II.3. EVOLUCIÓN NORMATIVA
 - II.3.1. Nivel mínimo de protección
 - II.3.2. Nivel acordado de protección
 - II.3.3. Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia
 - II.3.4. Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

- III.1. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
 - III.1.1. Recomendación única
- III.2. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES
 - III.2.1. Recomendación número 1 dirigida al IMSERSO
 - III.2.2. Recomendación número 2 dirigida al Instituto de Mayores y Servicios Sociales y Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas
 - III.2.3. Recomendación número 3 dirigida al IMSERSO
 - III.2.4. Recomendación número 4 dirigida al IMSERSO
 - III.2.5. Recomendación número 5 dirigida al IMSERSO
 - III.2.6. Recomendación número 6 dirigida al IMSERSO
 - III.2.7. Resto de conclusiones
- III.3. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL NSISAAD
 - III.3.1. Introducción

- III.3.2. Contratación de servicios técnicos para el desarrollo, mantenimiento y adaptación del primer SISAAD
- III.3.3. Coexistencia del contrato 462/2012 relativo al mantenimiento y adaptación de los sistemas que soportan el primer SISAAD con los primeros contratos relacionados con la planificación y desarrollo del segundo SISAAD (NSISAAD)
- III.3.4. Contratos formalizados para el desarrollo del segundo SISAAD
- III.3.5. Contratos formalizados para el soporte y mantenimiento del segundo SISAAD y el desarrollo de un tercer SISAAD
- III.3.6. Servicios de almacenamiento de información prestados por una fundación pública
- III.3.7. Valoración del desarrollo del NSISAAD de acuerdo con los principios de buena gestión financiera
- III.4. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
 - III.4.1. Recomendación número 1 dirigida a las Comunidades Autónomas
 - III.4.2. Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas

IV. CONCLUSIONES

- IV.1. RELATIVA AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
- IV.2. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES
- IV.3. RELATIVA AL SEGUIMIENTO DEL RESTO DE CONCLUSIONES
- IV.4. RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA
- IV.5. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

V. RECOMENDACIONES

- V.1. DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES
- V.2. DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANEXO

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
CA/CCAA	Comunidad/es Autónoma/s
CC	Contratación centralizada
CM	Contrato menor
Consejo Territorial	Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
DA	Disposición adicional
DF	Disposición final
DGPE	Dirección General de Patrimonio del Estado
DGRCC	Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación
DNI	Documento Nacional de Identidad
DP/DDPP	Dirección/es Provincial/es
DT	Disposición transitoria
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
FEEDEE	Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo
GEC	Sistema de Gestión Económica del SISSAD
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INE	Instituto Nacional de Estadística
Informe n.º 977	Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 21 de marzo de 2013
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
Ley de Dependencia	Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LOPD	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal

N.º	Número
NSISAAD	Nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
PA	Procedimiento abierto
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
PEC	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales
PIA	Programa Individual de Atención
PPTP	Pliego de prescripciones técnicas particulares
RPSP	Registro de Prestaciones Sociales Públicas
SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
SISAAD	Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLGSS	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
UTE	Unión temporal de empresas

RELACIÓN DE CUADROS

- CUADRO N.º 1** EVOLUCIÓN DEL IMPORTE FINANCIADO POR LA AGE EN CONCEPTO DE NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN
- CUADRO N.º 2** COEFICIENTES DE APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DEL NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN
- CUADRO N.º 3** SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES RECOGIDAS EN EL INFORME N.º 977
- CUADRO N.º 4** NÚMERO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS SITUACIÓN DE ALTA A 31.12.2018
- CUADRO N.º 5** PERSONAS FALLECIDAS INCLUIDAS EN LA BASE DE DATOS DEL NSISAAD
- CUADRO N.º 6** PROCESO DE INTEGRACIÓN DE DATOS EN EL SISAAD POR LAS CCAA
- CUADRO N.º 7** BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE DEPENDENCIA
- CUADRO N.º 8** BENEFICIARIOS RECOGIDOS EN NSISAAD NO OBRANTES EN LAS BASES DE DATOS DE LAS CCAA
- CUADRO N.º 9** BENEFICIARIOS RECOGIDOS EN LAS BASES DE DATOS DE LAS CCAA QUE NO FIGURAN EN NSISAAD COMO BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES
- CUADRO N.º 10** NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN APORTADO POR LA AGE A LAS CCAA
- CUADRO N.º 11** DIFERENCIAS ENTRE DOCUMENTOS CONTABLES VALIDADOS Y LA INFORMACIÓN DEL NSISAAD. REGIÓN DE MURCIA
- CUADRO N.º 12** CANTIDADES ABONADAS A LA REGIÓN DE MURCIA EN CONCEPTO DE NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN EN EL ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2013
- CUADRO N.º 13** SITUACIÓN DE LOS REINTEGROS PENDIENTES DEL FEEDEE
- CUADRO N.º 14** BENEFICIARIOS DEL SAAD
- CUADRO N.º 15** BENEFICIARIOS CON DERECHO A PRESTACIÓN POR CCAA A 31.12.2018
- CUADRO N.º 16** DESGLOSE POR CCAA DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS RECONOCIDAS
- CUADRO N.º 17** EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS RECONOCIDAS
- CUADRO N.º 18** SALDOS AL CIERRE DE CADA EJERCICIO DE LAS CUENTAS 1719 Y 5219
- CUADRO N.º 19** MOVIMIENTOS DE LA CUENTA 1719

CUADRO N.º 20 GASTO EN DEPENDENCIA

CUADRO N.º 21 VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS REALIZADOS POR PERSONAL DEL IMSERSO

CUADRO N.º 22 COMPARACIÓN DEL OBJETO DEL EXPEDIENTE 247/2014 CON EL ALCANCE DE LOS TRABAJOS DEL EXPEDIENTE 212/2013

CUADRO N.º 23 TIEMPOS MEDIOS TRANSCURRIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE LA LEY DE DEPENDENCIA

RELACIÓN DE GRÁFICOS

- GRÁFICO N.º 1** IMPORTE DEL NIVEL ACORDADO APORTADO POR LA AGE A LAS CCAA
- GRÁFICO N.º 2** EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CUIDADORES NO PROFESIONALES CON CONVENIO ESPECIAL CON LA TGSS
- GRÁFICO N.º 3** EVOLUCIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES RECONOCIDAS EN EL SISAAD
- GRÁFICO N.º 4** EVOLUCIÓN SERVICIOS/PRESTACIONES ECONÓMICAS SAAD
- GRÁFICO N.º 5** ESQUEMA CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SISAAD (*)
- GRÁFICO N.º 6** CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL PRIMER SISAAD
- GRÁFICO N.º 7** CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SEGUNDO SISAAD
- GRÁFICO N.º 8** INCOHERENCIAS DETECTADAS EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN, ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EXPEDIENTE 936/2013
- GRÁFICO N.º 9** CONTRATACIÓN SOPORTE Y MANTENIMIENTO DEL SEGUNDO SISAAD Y MANTENIMIENTO Y SOPORTE DEL TERCER SISAAD.
- GRÁFICO N.º 10** PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DEL EXPEDIENTE 212/2013
- GRÁFICO N.º 11** EJECUCIÓN DEL CONTRATO 212/2013
- GRÁFICO N.º 12** ESQUEMA COLABORACIÓN IMSERSO/FUNDACIÓN CENTRO DE SUPERCOMPUTACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con el *Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las personas en situación de dependencia* (Informe n.º 977), aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 21 de marzo de 2013, instó al Gobierno a “Cumplir las conclusiones y las recomendaciones del Tribunal de Cuentas”, y asimismo instó a este Tribunal a “Incluir en el programa de fiscalización de esta Institución, para los ejercicios 2017 y 2018, el control de las Ayudas a la Dependencia y el seguimiento del cumplimiento de la Ley 39/2006”.

Para dar cumplimiento a dicha Resolución, este Tribunal, en el ejercicio de las funciones atribuidas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y por acuerdo de su Pleno de 21 de diciembre de 2017, mediante el que se aprobó el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018*, ha realizado, a iniciativa de las Cortes Generales, la presente **Fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia», aprobado por su Pleno en sesión de 21 de marzo de 2013** (incorporada al *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020*, aprobado por el Pleno el 19 de diciembre de 2019), cuyo acuerdo de inicio fue aprobado por el Pleno en sesión de 20 de julio de 2018.

Las Directrices Técnicas de esta fiscalización fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de noviembre de 2018 y modificadas en su sesión de 25 de junio de 2019.

En virtud de la mencionada Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, esta fiscalización tiene como objetivo genérico analizar tanto el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en el precitado Informe de fiscalización y en dicha Resolución de 10 de octubre de 2017, como las medidas adoptadas con el fin de atender las conclusiones recogidas en el mismo.

Además, la presente fiscalización se enmarca dentro de los objetivos específicos 1.1 “Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente”, 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas”, 1.3 “Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción”, 1.4 “Incrementar las fiscalizaciones operativas”, 2.2 “Reforzar la cooperación y coordinación del sistema de control externo de España” y 2.3 “Contribuir al fortalecimiento del control interno”, recogidos en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por su Pleno en sesión de 25 de abril de 2018.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) como entidad gestora del sistema de la Seguridad Social responsable de la administración, mantenimiento, gestión y control del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), dotada de personalidad jurídica propia y adscrita

al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a través de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, así como por el entonces denominado Ministerio de Empleo y Seguridad Social¹.

Con respecto a las Comunidades Autónomas (CCAA), dado que en el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020* figura incluida la realización, en colaboración con los Órganos de Control Externo de las CCAA, de la *Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia»*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de mayo de 2014, el alcance de las comprobaciones se ha ceñido a la solicitud de la información necesaria para verificar el cumplimiento de las recomendaciones y conclusiones que conforman el ámbito objetivo de esta fiscalización, con el fin de determinar la adecuación de la información obrante en el SISAAD a la información recogida en las aplicaciones informáticas de las distintas CCAA, de acuerdo con el Informe aprobado por el Pleno el 21 de marzo de 2013 y la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas asociada a dicho Informe.

El ámbito objetivo de la fiscalización ha comprendido el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones efectuadas en el citado Informe n.º 977, atendiendo al mandato de las Cortes Generales recogido en la precitada Resolución de 10 de octubre de 2017, así como el seguimiento de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la misma, donde se insta al IMSERSO a tomar las medidas necesarias tendentes al cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el precitado Informe y al Gobierno a *“Cumplir las conclusiones y las recomendaciones del Tribunal de Cuentas”*.

En relación con el ámbito temporal de la fiscalización, dado que el Informe n.º 977 fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de marzo de 2013, se han analizado las actuaciones de gestión realizadas desde dicha fecha hasta el 31 de diciembre de 2018. No obstante, en la fiscalización se ha analizado cuanta documentación, hechos y actuaciones, anteriores y posteriores a dicho periodo, se han considerado oportunos para el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de noviembre de 2018, y modificadas en su sesión de 25 de junio de 2019, se ha realizado una fiscalización de seguimiento (Norma Técnica 7.bis de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013), con el fin de verificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en el mencionado Informe n.º 977, así como analizar y evaluar la efectividad de las medidas adoptadas, en su caso, para atender a las conclusiones recogidas en el mismo, desde el punto de vista del respeto a la normativa y a los principios de buena gestión financiera².

¹ En la actualidad, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 2/2020, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

² El titular de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la CA de Castilla-La Mancha entre el 27 de junio de 2011 y el 6 de julio de 2015 manifiesta que dicha CA no tuvo conocimiento previo de las actuaciones realizadas en el Informe n.º 977, al no estar sujeta a fiscalización, por lo que la mera extensión de unas conclusiones y recomendaciones observadas para las CCAA fiscalizadas no parece válido ni adecuado, produciendo indefensión. Esta alegación no puede ser aceptada por cuanto que en el Informe n.º 977 se analizaron la totalidad de las CCAA, incluyendo por tanto a Castilla-La Mancha, si bien, solo se efectuaron visitas a 6 CCAA con el fin de obtener, mediante técnicas de muestreo, las evidencias suficientes que soportasen determinados resultados. En cualquier caso, mediante oficio de este Tribunal de Cuentas de 28 de noviembre de 2012, se dio traslado a dicho Consejero de la parte correspondiente del Anteproyecto de Informe que afectaba a la actividad desarrollada por la CA de Castilla-La Mancha, con la finalidad de que, si lo consideraba oportuno, formulase cuantas alegaciones estimase pertinentes, lo cual se hizo mediante oficio de 8 de enero de 2013, remitido por el entonces Director General de Mayores, Personas con Discapacidad y Dependencia del Gobierno de Castilla-La Mancha.

Concretamente, los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:

1. Analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en el citado Informe y en la mencionada Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, verificando si se han adoptado medidas tendentes a corregir lo manifestado en las conclusiones puestas de manifiesto.
2. Analizar y evaluar la efectividad de las medidas adoptadas, en su caso, dirigidas a dar cumplimiento a dichas recomendaciones y Resolución, así como a atender las conclusiones recogidas en el precitado Informe, desde el punto de vista del respeto a la normativa y a los principios de buena gestión financiera.

En la medida en que la aplicación informática SISAAD constituye uno de los procedimientos de control implantados por el IMSERSO tendentes a garantizar sus actuaciones de conformidad con la normativa que le resulta de aplicación y con los principios de buena gestión financiera, siendo además el instrumento básico para el adecuado cálculo y libramiento de la financiación del nivel mínimo de protección, y habiéndose verificado que, con posterioridad a la aprobación del Informe n.º 977, se han formalizado contratos de servicios de desarrollo y mantenimiento informático con el fin de implantar una nueva aplicación informática, en el seno de las comprobaciones efectuadas por el Tribunal se ha incluido la verificación de la correcta definición del objeto de estos nuevos contratos, así como la de su adecuada ejecución.

En la presente fiscalización se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, y para la consecución de los objetivos se han empleado los procedimientos y técnicas de auditoría que se han considerado necesarios para soportar los resultados de la fiscalización. Los procedimientos de fiscalización utilizados han incluido todas las comprobaciones sustantivas y de cumplimiento que se han estimado necesarias para alcanzar los objetivos señalados. Estas comprobaciones y verificaciones se han realizado en la sede de la Dirección General del IMSERSO mediante la revisión de la documentación oportuna (v.gr.: manuales internos de procedimiento, estados financieros, bases de datos, aplicaciones informáticas, nóminas de pago del nivel mínimo de protección, expedientes de contratación y expedientes de reintegro), así como a través de la realización de entrevistas a los responsables de las distintas áreas relacionadas con los objetivos de la fiscalización.

Con respecto a las CCAA el alcance de las comprobaciones se ha limitado a la solicitud de la información obrante en sus bases de datos de prestaciones derivadas de la situación de dependencia, necesaria para verificar el cumplimiento de las recomendaciones que conforman el ámbito objetivo de esta fiscalización.

Asimismo, se han efectuado comprobaciones en la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) tendentes a verificar el procedimiento de inscripción de las prestaciones económicas reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley de Dependencia) en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP).

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido la consecución de los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables de la entidad fiscalizada.

No obstante, es necesario poner de manifiesto la deficiente información obrante tanto en la base de datos extraída del SISAAD (certificada por la Dirección General del IMSERSO) como en las bases de datos extraídas de los Sistemas de Información de las distintas CCAA (certificadas por los órganos responsables de dichas Administraciones en esta materia), debido a las numerosas incoherencias y falta de información verificadas en el momento previo a su análisis, comprometiendo la calidad y fiabilidad de dicha información, tal y como se expone en los epígrafes III.2.1 y III.2.2 de

este Informe, siendo necesario, en reiteradas ocasiones, la solicitud de la subsanación de la información proporcionada.

Asimismo, también se ha verificado una reiterada ausencia de documentación en los expedientes de contratación tramitados para el desarrollo y mantenimiento del SISAAD, tal y como se recoge en el subapartado III.3 de este Informe.

Estas situaciones, si bien no han impedido la consecución de los objetivos fijados para esta fiscalización, sí han dificultado tanto los trabajos desarrollados como la obtención de resultados.

I.4. METODOLOGÍA

De acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y el Manual para la formulación y el seguimiento de recomendaciones, aprobado por el Pleno del Tribunal en su sesión de 28 de noviembre de 2019, se ha realizado una fiscalización de seguimiento ordinaria³.

Para ello, atendiendo a las recomendaciones recogidas en el Informe n.º 977, así como a las conclusiones asociadas a cada una de ellas, los trabajos de fiscalización desarrollados han tenido como objetivo principal comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el precitado Informe, así como en la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal en relación con el mismo, además de analizar la eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas, en su caso, por el IMSERSO dirigidas a atender las citadas recomendaciones y conclusiones.

Asimismo, se ha comprobado la situación, a 31 de diciembre de 2018, de todas las deficiencias recogidas en el mencionado Informe n.º 977 con el objetivo de verificar su rectificación o poner de manifiesto, en su caso, la persistencia de las mismas, cuantificando su repercusión en el presupuesto de gastos del IMSERSO.

Con respecto al grado de cumplimiento de las recomendaciones analizadas, en el presente Informe se ha realizado la siguiente clasificación referida a la valoración del cumplimiento de las recomendaciones formuladas, de acuerdo con los resultados obtenidos en los trabajos de fiscalización:

- **Cumplida totalmente:** en el caso de que el IMSERSO haya adoptado medidas específicas dirigidas a la subsanación de la deficiencia y estas hayan tenido efectos positivos en la mejora de su gestión, en todos o en la mayor parte de sus aspectos.
- **Cumplida parcialmente:** en el caso de que se hayan adoptado medidas específicas dirigidas a la subsanación de la deficiencia y estas hayan tenido efectos positivos parciales en la mejora de la gestión señalada en la recomendación.

³ Mediante Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 28 de noviembre de 2019, se han modificado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas para garantizar la coherencia con el Manual para la formulación y el seguimiento de recomendaciones, que también fue objeto de aprobación en sesión de la misma fecha. Aunque la modificación de las Normas de Fiscalización se aplica al seguimiento de las recomendaciones incluidas en los informes aprobados por el Pleno a partir del 1 de enero de 2020, en la presente fiscalización, con el objeto de garantizar la debida homogeneidad de los informes de este Tribunal, han sido de aplicación esta modificación y el Manual.

- No cumplida: si no se han adoptado medidas concretas dirigidas a la subsanación de las deficiencias o si, habiéndose adoptado, su aplicación no las ha subsanado, al menos, de manera parcial o en algunos de los aspectos indicados en la recomendación.

Por último, es necesario exponer que gran parte de los trabajos de fiscalización desarrollados se han basado en el análisis de datos y en el cruce de la información obrante en los diferentes sistemas de información relacionados con el ámbito objetivo de esta fiscalización (SISAAD, Sistemas de Información de las distintas CCAA, RPSP e Instituto Nacional de Estadística -INE-), con el fin de obtener las evidencias necesarias que permitan analizar la efectividad de las medidas adoptadas -tendientes al cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal en su Informe n.º 977- por los destinatarios de las mismas.

Así, entre los trabajos de fiscalización desarrollados se encuentran, en primer lugar, el análisis de la base de datos de solicitantes y beneficiarios de las prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia del SISAAD, desde su implantación hasta el 31 de diciembre de 2018, con un total de 8.240.267 registros, correspondientes a 6.872.172 solicitudes y 3.839.016 beneficiarios, verificando la idoneidad y fiabilidad de la información obrante en la misma.

Posteriormente, dicha información, se ha contrastado con la información obrante en las bases de datos extraídas de los sistemas de información de las diferentes CCAA, en cuanto órganos gestores de las prestaciones derivadas de la citada Ley, con el fin de verificar la correlación existente entre la información recogida en el SISAAD y la obrante en dichos sistemas de información, de los cuales se nutre.

Con esta finalidad los órganos competentes de las diferentes CCAA han facilitado a este Tribunal un total de 66 bases de datos donde se recogen los beneficiarios de prestaciones del Sistema a 31 de diciembre de 2018 con un total de 3.972.595 registros, de los cuales, a la citada fecha se encuentran activos 1.030.038 beneficiarios.

Asimismo, se han efectuado cruces de información con la base de datos de fallecimientos gestionada por el INE desde el 1 de enero de 1987 a 31 de diciembre de 2018, con un total de 11.771.949 registros, con el fin de verificar la actualización de la información obrante en el SISAAD a este respecto.

En último lugar se han efectuado comprobaciones de la información obrante en el mencionado SISAAD, las bases de datos derivadas de los sistemas de información de las CCAA y del RPSP con el fin de verificar la idoneidad del abono de las prestaciones económicas reconocidas en esta materia.

I.5. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

El TRLGSS dispone en su artículo 66 que el IMSERSO es una entidad gestora del sistema de la Seguridad Social, a quien corresponde la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

El IMSERSO se configura como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia que actúa bajo la dirección y tutela del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a través de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.

Entre las competencias atribuidas a esta entidad gestora relacionadas con el ámbito objetivo de esta fiscalización se encuentran la administración, mantenimiento, gestión y control del SISAAD así como la gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

El IMSERSO se rige fundamentalmente por el TRLGSS y por el Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, y en cuanto al régimen económico-financiero, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.1.b), 2.2.h) y 3.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, al formar parte del sector público estatal, y dentro de este del sector público administrativo, se encuentra sometido al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero regulado en la mencionada Ley.

En relación con su estructura organizativa, dentro de los órganos de dirección del IMSERSO cabe citar la Dirección General, la Secretaría General y las Subdirecciones Generales de Planificación, Ordenación y Evaluación; de Gestión, y de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera. En cuanto a su estructura territorial, la gestión de las prestaciones y de los programas de servicios sociales atribuidos a esta entidad se realizará a través de las Direcciones Territoriales de Ceuta y Melilla y los Centros de competencia estatal.

En relación con el ámbito objetivo de esta fiscalización, las competencias relativas a la elaboración, seguimiento y evaluación de las prestaciones y servicios correspondientes a la situación de dependencia corresponden a la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación; mientras que el control y el seguimiento de los créditos asignados a dichas prestaciones y servicios así como la gestión de la contratación administrativa relativa al SISAAD, corresponden a la Subdirección General de Análisis Presupuestario y de Gestión Financiera, ambas Subdirecciones Generales bajo la supervisión y control de la Dirección General de este Instituto.

El IMSERSO ha cumplido con sus obligaciones de rendición de cuentas y con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas durante el ámbito temporal objeto de fiscalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 125.3.g), 137 y 139 de la LGP, así como en los artículos 7 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y 30 y 34 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue remitido, el 29 de julio de 2020, a los actuales titulares de los Ministerios de Derechos Sociales y Agenda 2030, y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, así como a los actuales titulares de las Secretarías de Estado de Derechos Sociales y de la Seguridad Social y Pensiones, a los actuales titulares del IMSERSO y del INSS -entidades gestoras adscritas a dichos Ministerios con responsabilidad en la aplicación de la Ley 39/2006-, a los titulares de las Consejerías competentes por razón de la materia de todas las Comunidades Autónomas, así como a los titulares de las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que consideraran convenientes. Con la misma finalidad, también se ha dado traslado del Anteproyecto de Informe a los anteriores titulares de los precitados órganos, afectados por el ámbito temporal de esta fiscalización. En consecuencia, el Anteproyecto de Informe ha sido remitido a un total de 85 destinatarios.

Dentro del plazo concedido para alegar, el Director General del IMSERSO, la Consejera de Bienestar Social de Castilla-La Mancha, la Vicepresidenta y Consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social de la Región de Murcia, el Consejero de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalitat de Cataluña y el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 solicitaron la ampliación de dicho plazo, siendo concedida la prórroga.

Dentro del plazo establecido, inicial o prorrogado, se han recibido alegaciones formuladas por un total de 21 destinatarios de este Anteproyecto de Informe, cuyas alegaciones, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.4 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, se adjuntan al presente Informe (una de las Ex Ministras de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, una de las Ex Secretarías de Estado

de Servicios Sociales, el Director General del IMSERSO, tres de los/as Ex Directores/as Generales del IMSERSO, los/as Consejeros/as competentes por razón de la materia de las CCAA de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y Comunidad Foral de Navarra, el Ex Consejero de Sanidad y Servicios Sociales de Castilla-La Mancha y los Diputados Generales de Álava y Bizkaia).

Asimismo, 12 destinatarios han remitido escrito manifestando su deseo de no formular alegaciones o sumarse a las efectuadas por otros destinatarios del Anteproyecto de Informe (uno de los Ex Secretarios de Estado de la Seguridad Social, dos de los/as Ex Secretarios/as de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, la Directora General del INSS, la Consejera competente por razón de la materia de Galicia y siete de los/as Ex Consejeros/as de las CCAA de Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Región de Murcia –dos personas- y La Rioja).

A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe incorporando los cambios que se han considerado necesarios, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se han aceptado. En otros casos, cuando se ha estimado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de dichas alegaciones, las mismas se reflejan mediante notas a pie de página.

Asimismo, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones de los destinatarios en relación con el Anteproyecto de Informe y que, por tanto, no implican oposición con el contenido del mismo. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido. Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe.

I.7. NORMATIVA APLICABLE

En el periodo objeto de fiscalización, la normativa estatal básica reguladora de los procedimientos de evaluación, seguimiento y control de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia y de los procedimientos aplicables en materia de contratación administrativa, ha sido la siguiente:

1. Constitución Española de 1978.
2. Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal⁴.
3. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
4. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

⁴ Derogada el 7 de diciembre de 2018 por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

5. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
6. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
7. Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
8. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
9. Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el registro de prestaciones sociales públicas.
10. Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
11. Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.
12. Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
13. Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
14. Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
15. Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

II. EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

II.1. INTRODUCCIÓN

La situación de dependencia es definida en la Ley de Dependencia como *“el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal”*.

La promulgación de esta Ley⁵ supuso la configuración de un nuevo derecho subjetivo y universal de la ciudadanía a ser atendida ante las situaciones de dependencia, configurándose como una

⁵ Su entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2007.

nueva modalidad de protección que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del sistema de la Seguridad Social.

De acuerdo con lo dispuesto en su artículo 1, su objeto es "(...) *regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español*".

En consecuencia, el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia se configura como un derecho basado en los principios de universalidad y acceso a las prestaciones en condiciones de igualdad, con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan las personas, principio este último (igualdad) al que se refiere el epígrafe III.2.2 de este Informe.

Entre los principios inspiradores de esta Ley regulados en su artículo 3 destacan los siguientes:

- El carácter público de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).
- La universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación.
- La valoración de las necesidades de las personas, atendiendo a criterios de equidad para garantizar la igualdad real.
- La cooperación interadministrativa.
- La integración de las prestaciones establecidas en la Ley en las redes de servicios sociales de las CCAA, en el ámbito de las competencias que tienen asumidas, y el reconocimiento y garantía de su oferta mediante criterios y servicios públicos o privados concertados.

La aprobación de la Ley de Dependencia se enmarcó dentro de las competencias exclusivas asignadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución Española, al preceptuar que el Estado tiene competencia exclusiva sobre "*La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*", regulándose en la precitada Ley las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación del mencionado SAAD.

La propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de atención a las personas en situación de dependencia corresponde al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a través de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.

En este sentido el IMSERSO, como entidad gestora adscrita al citado departamento ministerial, de acuerdo con lo establecido en el precitado Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, ostenta las competencias relativas a "*la elaboración, seguimiento y evaluación de las prestaciones y servicios correspondientes a la situación de dependencia*", así como las derivadas del "*control y seguimiento de los créditos asignados a las prestaciones y servicios correspondientes a la situación de dependencia*".

Por su parte, el artículo 148.1 de la Constitución Española preceptúa que "*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 20.ª Asistencia social*".

En este contexto normativo, la AGE ha transferido (entre 1982 y 1998) a todas las CCAA la gestión de las funciones y servicios desarrollados, anteriormente, por el IMSERSO y, en particular, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2006, han asumido el reconocimiento y gestión de las prestaciones recogidas en la Ley de Dependencia.

En consecuencia, corresponde al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos derivados de la situación de dependencia, correspondiendo el reconocimiento del derecho y la gestión de las prestaciones derivadas del mismo a los órganos competentes de las distintas CCAA (en virtud de lo dispuesto en la Constitución Española, los distintos Estatutos de Autonomía y los diferentes Reales Decretos de traspaso de las funciones y servicios del IMSERSO), a excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, donde dichas competencias corresponden a la AGE, a través del IMSERSO.

II.2. EL CONSEJO TERRITORIAL DE SERVICIOS SOCIALES Y DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

A tenor de lo preceptuado en el artículo 6 de la Ley de Dependencia *“El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantiza las condiciones básicas y el contenido común a que se refiere la presente Ley, sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, en materia de promoción de la autonomía personal y la atención y protección a las personas en situación de dependencia; optimiza los recursos públicos y privados disponibles, y contribuye a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos”*.

En consecuencia, el SAAD se configura como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios públicos y privados, independientemente del régimen jurídico de su titularidad, administración, gestión y dependencia orgánica.

El SAAD se instrumenta mediante los principios de coordinación y cooperación entre la AGE y las CCAA, pudiendo participar las entidades locales en la gestión de los servicios, de acuerdo con la normativa de sus respectivas CCAA y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye.

Para desarrollar las actuaciones previstas en la Ley de Dependencia, así como articular la colaboración y participación de las distintas Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local) participantes en el SAAD, se creó el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia⁶ (Consejo Territorial).

Este Consejo Territorial se encuentra integrado por el titular del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, un representante de cada una de las CCAA (recayendo esta representación en el miembro del Consejo de Gobierno que tenga a su cargo las competencias en la materia), un número de representantes de los diferentes Departamentos ministeriales y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía, funcionando en Pleno y en Comisiones Delegadas de acuerdo con su Reglamento de funcionamiento.

Entre las funciones que se le atribuyen a dicho Consejo Territorial -de conformidad con lo preceptuado en el artículo 8.2 de la mencionada Ley- destacan las siguientes relacionadas con el objeto de esta fiscalización:

- Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios.

⁶ Su constitución se produjo como consecuencia de lo previsto en la DA novena del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, asumiendo las competencias hasta entonces ostentadas por el Consejo Territorial del SAAD y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.

- Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas.
- Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios.
- Acordar el baremo de la valoración de la situación de dependencia.
- Adoptar criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema.

En el ejercicio de estas funciones, desde su constitución, el Consejo Territorial ha venido adoptando distintos acuerdos, posteriormente desarrollados a través de la legislación estatal y autonómica, algunos de los cuales se analizan en el presente Informe.

II.3. EVOLUCIÓN NORMATIVA

Desde el 21 de marzo de 2013 (fecha de aprobación por el Pleno del Tribunal de Cuentas del Informe n.º 977) hasta el 31 de diciembre de 2018 (finalización del ámbito temporal objeto de esta fiscalización) se han producido diferentes modificaciones normativas -en el ámbito estatal-relacionadas con el SAAD, relativas, principalmente, al cálculo del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, al nivel acordado de protección, a las cotizaciones de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia y al SISAAD.

A continuación, se exponen brevemente algunas de las modificaciones normativas acaecidas en este periodo, con el fin de enmarcar el seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal en el precitado Informe.

II.3.1. Nivel mínimo de protección

El artículo 9.1 de la Ley de Dependencia establece que *“El Gobierno, oído el Consejo Territorial (...), determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. La asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida”*⁷.

La financiación del nivel mínimo de protección corresponde íntegramente a la AGE a través del IMSERSO, quien anualmente fija en sus presupuestos el importe correspondiente a dicho nivel de protección.

Este nivel de protección se reguló, hasta el 31 de diciembre de 2013, por lo dispuesto en el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la AGE, fecha en que fue derogado por el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Con anterioridad a dicha fecha, mediante Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, se publicó el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial del SAAD para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, donde, tras la evaluación de los resultados obtenidos en los primeros años de aplicación de la Ley de Dependencia (período 2007-2011), se aprueban unas propuestas de mejora en el SAAD (v.gr.: modificación de la clasificación de la situación de dependencia establecida en grados y niveles; adaptación de los criterios para determinar las intensidades de protección del servicio de ayuda a domicilio a las necesidades reales de las personas en situación

⁷ La consideración *“prestación reconocida”* fue introducida a través de la modificación efectuada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

de dependencia; mejora y adecuación de las prestaciones y servicios para garantizar la sostenibilidad del Sistema; mejoras en el procedimiento y transparencia en la gestión; mejoras en los sistemas de información; modificación del calendario de aplicación de la Ley de Dependencia y nuevos criterios de asignación del nivel mínimo de protección) consideradas necesarias para asegurar la sostenibilidad del Sistema y fortalecer, en todo el ámbito nacional, el desarrollo de la Ley de Dependencia.

Alguna de estas propuestas fueron recogidas en el precitado Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, cuyo objetivo principal era la regulación del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, estableciendo tanto sus criterios de asignación como su forma y procedimiento de abono a las CCAA.

De acuerdo con lo dispuesto en dicho Real Decreto la asignación de este nivel de financiación se articula mediante un procedimiento de abono mensual -por parte del IMSERSO a las CCAA- de las cantidades económicas obtenidas de la aplicación de las siguientes variables: número de beneficiarios en situación de dependencia, grado de dependencia reconocido y número y tipo de prestaciones reconocidas.

1. La primera de estas variables viene determinada por el número de personas beneficiarias en situación de dependencia en cada CA que disponen de una prestación reconocida en la aplicación informática SISAAD.

2. Con respecto al grado de dependencia reconocido, en virtud del artículo 22 del citado Real Decreto-ley 20/2012 se modificó la anterior clasificación de la situación de dependencia basada en grados y niveles, limitando la actual clasificación a una división en tres grados (Grado III -Gran Dependencia-, Grado II -Dependencia Severa- y Grado I -Dependencia Moderada-), sin distinción de niveles dentro de cada uno de ellos.

En la Disposición transitoria (DT) undécima del citado Real Decreto-ley 20/2012, se estableció que, desde el 1 de agosto de 2012 y hasta que se regulasen reglamentariamente, las cuantías de la asignación a las CCAA -en concepto de nivel mínimo de protección- serían las recogidas en dicha DT (distinguiendo entre aquellos beneficiarios que tuviesen resolución de grado y nivel de dependencia reconocido a la fecha de entrada en vigor del precitado Real Decreto-ley de aquellos otros solicitantes que no tuvieran resolución de reconocimiento de la situación de dependencia a dicha fecha).

Posteriormente, a partir del 1 de enero de 2014 (con la entrada en vigor del referido Real Decreto 1050/2013) las liquidaciones del nivel mínimo de protección comenzaron a efectuarse en función del grado de dependencia reconocido al beneficiario, sin tomar en consideración el nivel de dependencia reconocido en su momento.

En consecuencia, en el periodo 2012-2018 la cuantía mensual abonada por el IMSERSO a las CCAA, en concepto de nivel mínimo de protección, por cada beneficiario registrado en la aplicación informática SISAAD ha evolucionado como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 1
EVOLUCIÓN DEL IMPORTE FINANCIADO POR LA AGE EN CONCEPTO DE NIVEL
MÍNIMO DE PROTECCIÓN
Periodo 2012-2018
(Euros/Mes)

Año	Grados y niveles							
	Grado III Nivel 2	Grado III Nivel 1	Grado III Gran dependencia	Grado II Nivel 2	Grado II Nivel 1	Grado II Dependencia severa	Grado I Nivel 2	Grado I Dependencia moderada
2012 (hasta 31/07/2012)	266,57	181,26		103,02	70,70		60,00	
2012 (desde 1/08/2012)	231,28	157,26	177,86	89,38	61,34	82,84	52,06	44,33
2013	231,28	157,26	177,86	89,38	61,34	82,84	52,06	44,33
2014			177,86			82,84		44,33
2015			177,86			82,84		44,33
2016			177,86			82,84		44,33
2017			177,86			82,84		44,33
2018			190,13			84,49		47,38

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas.

Como se deduce del cuadro anterior, con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 las cuantías mensuales financiadas por la AGE en función del grado y nivel de dependencia reconocido a cada beneficiario, disminuyeron un 13,24 %, minorando con ello los recursos de las CCAA destinados a la financiación de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia. Al mismo tiempo se establecieron unas nuevas cantidades mensuales para los nuevos reconocimientos de grados de dependencia.

Estas cantidades han permanecido inalterables, a lo largo del periodo objeto de fiscalización, hasta la publicación del Real Decreto 1082/2017, de 29 de diciembre, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, donde se actualizan (a partir del 1 de enero de 2018) dichas cuantías, incrementándose un 6,90 % las correspondientes al Grado III, un 1,99 % las relativas al Grado II y un 6,88 % para el Grado I.

3. La tercera variable utilizada (desde el año 2012 hasta la actualidad) en la cuantificación del nivel mínimo de protección, es el número y tipo de prestaciones reconocidas. Así, en el mencionado Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012 se acordó que la distribución entre las CCAA del nivel mínimo de protección se efectuaría considerando, no sólo el número de beneficiarios del Sistema y la cuantía por grado de dependencia reconocido para cada uno de ellos (tal y como se calculaba en base a la normativa anterior), sino también en función del número y tipo de prestaciones reconocidas por cada CA, ponderando positivamente el reconocimiento de las prestaciones de servicios sobre la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (PEC), con el fin de estimular la atención a las personas dependientes mediante servicios profesionalizados que permitiera, a su vez, la generación de empleo y actividad económica.

En este sentido, es necesario manifestar que en virtud del artículo 14 de la Ley de Dependencia, las prestaciones de atención a la dependencia pueden tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas, distinguiéndose, en este último caso, tres tipos de prestaciones: prestación económica vinculada al servicio, PEC y prestación económica de asistencia personal. Sin embargo, a efectos del cálculo de la asignación del nivel mínimo de protección, y de acuerdo con lo estipulado en el artículo 4.2.c) del Real Decreto 1050/2013, "(...) todas las prestaciones del SAAD tienen la consideración de prestaciones de servicios, con excepción de la prestación para cuidados en el entorno familiar, que tiene la consideración de prestación económica" y cuyo reconocimiento (de acuerdo con el artículo 18 de la Ley de Dependencia) tiene un carácter excepcional.

Además de lo expuesto anteriormente, en la cuantificación de este criterio se tienen en cuenta las siguientes consideraciones:

- Cada beneficiario es perceptor de una única prestación.
- Las prestaciones deben estar efectivamente reconocidas.
- Cuando la PEC esté complementada, a su vez, con una prestación de servicios para apoyo y atención domiciliaria a la persona dependiente y esta alcanza la intensidad mínima establecida para cada grado de dependencia, se considera que la suma de ambas prestaciones equivale a una prestación de servicios. Si no alcanza dicha intensidad mínima se considera como una prestación económica.

En aplicación de las tres variables expuestas, la asignación mensual (periodo comprendido entre el día 26 de cada mes y el día 25 del mes siguiente) del nivel mínimo de protección para cada CA es el resultado de agregar, para cada una de ellas, las dotaciones obtenidas conforme a lo establecido en los párrafos a) y b) siguientes:

- a) En primer lugar, se calcula la dotación inicial ponderada (parte fija), que es el resultado de multiplicar el número de beneficiarios de cada una de las CCAA por los importes correspondientes a su grado reconocido, ponderando el resultado por un coeficiente de 0,5 (coeficiente aplicable desde el 1 de enero de 2018. Ver cuadro n.º 2).
- b) En segundo lugar, partiendo de la suma de los importes obtenidos por cada CA en aplicación del apartado a) anterior, se multiplica este por dos ratios: el porcentaje que suponen las prestaciones reconocidas en cada CA respecto al total agregado de CCAA, y el cociente que se obtiene de dividir el porcentaje de prestaciones no PEC de la respectiva CA sobre el total de prestaciones de esta entre el porcentaje de prestaciones no PEC a nivel nacional sobre el total de estas prestaciones.

La suma del resultado obtenido en los apartados a) y b) anteriores, constituye la aportación mensual de la AGE, en concepto de nivel mínimo de protección, a cada CA, observándose que en su determinación (a diferencia de la normativa anterior) se pondera positivamente el peso de las prestaciones no PEC reconocidas en la CA sobre el total de prestaciones no PEC reconocidas a nivel nacional.

Con el objetivo de evitar desequilibrios en la financiación de algunas CCAA se estableció que la asignación del nivel mínimo de protección evolucionara progresivamente a lo largo de cuatro años, recogiendo un calendario de aplicación de los coeficientes de ponderación indicados en los apartados a) y b) anteriores. Dicho calendario se recoge en la DT primera del citado Real Decreto 1050/2013, en aplicación de lo acordado en el apartado Segundo.15º del Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial. En dicho acuerdo figuran, además, los coeficientes a aplicar en el quinto año y siguientes de aplicación del nivel mínimo de protección. Los coeficientes de aplicación para la determinación de las dotaciones indicadas en los apartados a) y b) anteriores son los siguientes:

CUADRO N.º 2
COEFICIENTES DE APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DEL NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN

Año	Coeficientes de aplicación	
	Párrafo a)	Párrafo b)
2014	0,9	0,1
2015	0,8	0,2
2016	0,7	0,3
2017	0,6	0,4
A partir de 2018	0,5	0,5

Fuente: Datos obtenidos del Real Decreto 1050/2013 y el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial.

Este calendario tenía como finalidad que las distintas CCAA fomentasen el reconocimiento de prestaciones no PEC y, de esta forma, ver ponderada positivamente su participación en el reparto del nivel mínimo de protección.

Por otro lado, con el fin de mejorar el procedimiento y la transparencia en la gestión del nivel mínimo de protección garantizado a las CCAA, el Acuerdo de 10 de julio de 2012 recoge entre sus propuestas de mejora (tal y como se recogía en las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en su Informe n.º 977) la emisión de certificaciones por parte de las CCAA con carácter previo a la liquidación de este nivel de financiación por el IMSERSO.

El Real Decreto 1050/2013 recoge dicha propuesta en su articulado al disponer que a efectos de que la AGE pueda efectuar las liquidaciones mensuales del nivel mínimo de protección, las CCAA, con anterioridad al día 25 de cada mes, emitirán una certificación mensual, expedida por la persona titular del órgano competente de la CA responsable de la gestión de la atención a la dependencia, que acredite la efectividad del derecho (es decir, que el beneficiario ha comenzado a recibir el correspondiente servicio o prestación económica) así como las altas, bajas, traslados, revisiones, suspensión de la prestación y otras modificaciones producidas en el periodo a que se refiere la certificación.

En relación con lo anterior, el artículo 5.2 del mencionado Real Decreto 1050/2013 preceptúa que: *“(...) si los datos contenidos en el SISAAD no coinciden con los recogidos en dicha certificación mensual, el IMSERSO notificará a la comunidad autónoma dicha incidencia, suspendiéndose la liquidación del nivel mínimo de protección para el correspondiente expediente, hasta tanto sea subsanada o completada dicha incidencia”.*

Otra de las modificaciones introducidas, con el fin de acreditar la aportación económica de las CCAA a la financiación del coste del SAAD, es la expedición por su parte de un certificado acreditativo de su aportación al SAAD, incluyendo el importe recibido de los Presupuestos Generales del Estado en el ejercicio presupuestario correspondiente, donde se refleje, además, la actividad realizada y recogida tanto en las certificaciones mensuales emitidas como en las estadísticas del SISAAD. Estas certificaciones relativas a cada ejercicio presupuestario deben emitirse por los órganos competentes de las CCAA, como fecha límite, el 30 de abril del año siguiente.

La efectiva aplicación de estas medidas se analiza en el epígrafe III.2.3 de este Informe relativo al seguimiento de la recomendación n.º 3 dirigida al IMSERSO en el Informe n.º 977.

II.3.2. Nivel acordado de protección

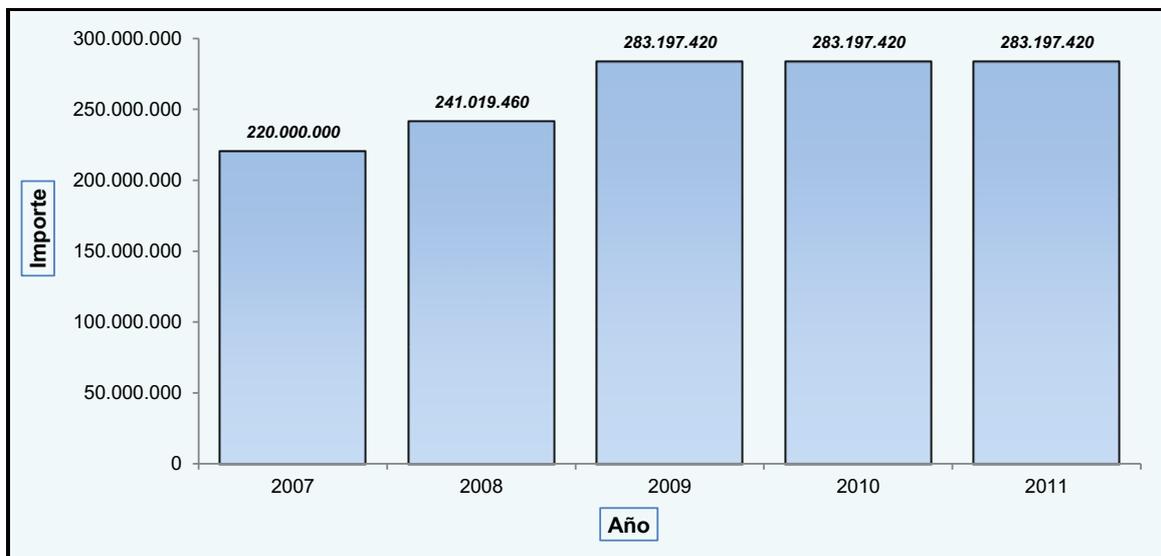
La aportación de la AGE (a través del IMSERSO) a la financiación del SAAD no se limita al nivel mínimo de protección, sino que además se complementa con la financiación correspondiente al nivel acordado.

El nivel acordado de protección figura regulado en el artículo 7.2 de la citada Ley de Dependencia al establecerse como uno de los niveles de protección de la situación de dependencia, junto con el nivel mínimo y el nivel adicional que pueda establecer cada CA.

Este nivel de protección contempla un régimen de cooperación y financiación entre la AGE y las CCAA mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las prestaciones y servicios, a través de los cuales ambas Administraciones públicas acuerdan objetivos y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones económicas recogidas en la Ley de Dependencia, incrementando el nivel mínimo de protección fijado por el Estado.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia (año 2007) hasta el año 2011, los importes abonados por la AGE, en concepto de nivel acordado de protección, son los que se indican en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 1
IMPORTE DEL NIVEL ACORDADO APORTADO POR LA AGE A LAS CCAA
Periodo 2007/2011
(En euros)



Fuente: IMSERSO.

Sin embargo, esta aportación estatal se ha visto suspendida en el periodo 2012/2018, ya que la DA cuadragésima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 y, posteriormente, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado hasta la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (DA centésima cuarta) han venido suspendiendo la aplicación de los artículos de la Ley de Dependencia reguladores de este nivel de protección, provocando, de nuevo, una minoración de los recursos destinados a la financiación del SAAD.

Como consecuencia de la suspensión de este nivel de financiación en el periodo objeto de fiscalización, no se han efectuado trabajos de fiscalización en este apartado.

II.3.3. Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia

Como se ha expuesto anteriormente, una de las prestaciones económicas reconocidas en la Ley de Dependencia es la PEC, que, según establece el artículo 18.1 del precitado texto legal puede ser reconocida, excepcionalmente, cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar y se reúnan las condiciones establecidas en la mencionada Ley.

Se consideran cuidadores no profesionales a aquellas personas que prestan atención a personas en situación de dependencia en su domicilio, formando parte de su familia o de su entorno y no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada.

Continúa manifestando el citado artículo 18, en su apartado 3, que *“El cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente”*. Por ello, mediante Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, se reguló la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

De acuerdo con lo dispuesto en dicho Real Decreto, pueden asumir la condición de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, su cónyuge y sus parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado, pudiendo excepcionalmente, en determinadas circunstancias, asumir dicha situación otra persona residente en el municipio o en uno vecino y que haya desempeñado dicha función durante el periodo previo de un año.

Los cuidadores no profesionales están incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y en situación asimilada al alta, mediante la suscripción de un convenio especial, salvo excepciones recogidas en el citado Real Decreto 615/2007 (v.gr.: encontrarse ya en situación de alta; estar percibiendo prestaciones de desempleo o en situación de pensionista de jubilación o incapacidad permanente).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.5 de dicho Real Decreto, la cotización a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, será asumida directamente, por convenio con la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), por la AGE.

En aplicación del convenio formalizado entre ambos entes del sistema de la Seguridad Social, la TGSS comunicaba mensualmente al IMSERSO, mediante certificado emitido por su Director General y acompañado de un fichero (nómina), el desglose del número de cuidadores no profesionales con convenio especial suscrito por cada mes, así como las cantidades pendientes de abono por parte del IMSERSO en concepto de cuotas de Seguridad Social relativas a los cuidadores no profesionales derivadas de la PEC, con la finalidad de que el IMSERSO imputara a su presupuesto de gastos dicho importe y procediera a su pago a la TGSS.

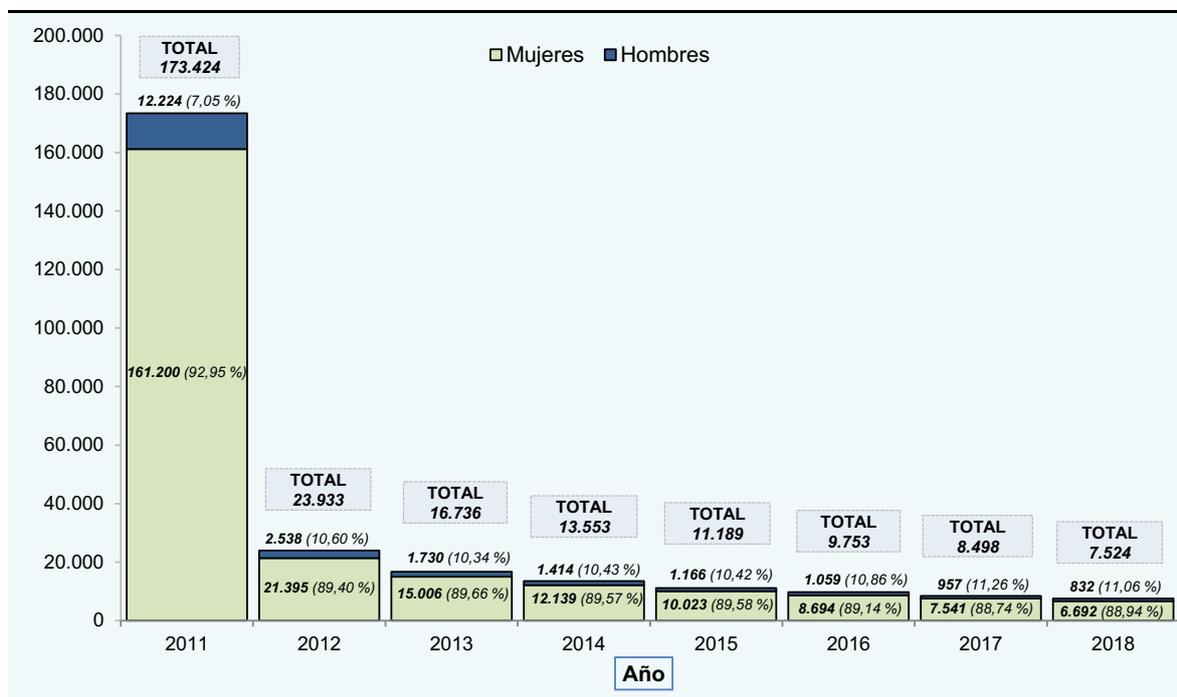
Sin embargo, esta aportación estatal se ha visto suspendida (tal como se indicó en el Informe n.º 977) con la aprobación del mencionado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, hasta el 1 de abril de 2019.

De acuerdo con su DT decimotercera, los convenios especiales que existían a la fecha de su entrada en vigor (15 de julio de 2012) se extinguieron el día 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicitara expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al 1 de noviembre de 2012, en cuyo caso dicho convenio subsistiría desde el día 1 de septiembre de 2012. En este último caso, desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2012 la cotización a la Seguridad Social tuvo una reducción del 10 % en el total de la cuota a abonar, siendo a cargo de la AGE el 5 % del total de la cuota y el 85 % restante a cargo del cuidador no profesional.

Y en todo caso, desde el 1 de enero de 2013, el convenio especial corre a cargo exclusivamente del cuidador no profesional, correspondiéndole al mismo abonar la totalidad de las cuotas de Seguridad Social.

De acuerdo con la información suministrada por el IMSERSO, la evolución del número de cuidadores no profesionales con convenio especial, desglosado por género, en el periodo 2011/2018, es la que se muestra en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 2
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CUIDADORES NO PROFESIONALES CON CONVENIO ESPECIAL CON LA TGSS
Periodo 2011/2018



Fuente: IMSERSO.

Como se muestra en el gráfico anterior, en 2012 se produjo un descenso acusadísimo en el número de cuidadores no profesionales con convenio especial, y a partir del año 2013 se inicia un descenso paulatino, reduciéndose a 7.524 en el año 2018, lo que ha supuesto un descenso de un 95,66 % respecto al número de cuidadores con convenio que figuraban en el año 2011. Dicho descenso ha venido motivado por la modificación introducida en el citado Real Decreto-ley 20/2012, en virtud de la cual el pago de las cuotas de Seguridad Social pasaron a ser abonadas, exclusivamente, por los cuidadores no profesionales.

En cuanto a la distribución por género, se observa que el porcentaje de mujeres cuidadoras no profesionales de personas en situación de dependencia está en torno al 89 % en todos los años, ya que, tradicionalmente son ellas quienes asumen los cuidados de las personas dependientes.

Los trabajos de fiscalización desarrollados en relación con el seguimiento de las recomendaciones recogidas en el Informe n.º 977, en este ámbito, así como las medidas adoptadas para su cumplimiento, son objeto de exposición detallada en el epígrafe III.2.4 de este Informe.

No obstante, en este apartado conviene manifestar que mediante Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, se ha producido, entre otras, la modificación de la DA decimocuarta del TRLGSS (así como la inclusión en dicho texto legal de una nueva DT trigésima primera), en virtud de la cual a partir del 1 de abril de 2019 la financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia vuelve a ser asumida, en su integridad, por la AGE –a través del IMSERSO–, medida que, como se ha reflejado en el gráfico anterior, afecta fundamentalmente al colectivo femenino que, en muchas ocasiones se ve abocado a abandonar su puesto de trabajo, y en consecuencia a interrumpir su cotización a la Seguridad Social, para cuidar de la persona dependiente.

II.3.4. Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

El artículo 37.1 de la Ley de Dependencia preceptúa que el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente las competencias en esta materia son ejercidas por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030), a través del IMSERSO, “(...) establecerá un sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que garantice la disponibilidad de la información y la comunicación recíproca entre las Administraciones Públicas, así como la compatibilidad y articulación entre los distintos sistemas”.

Continúa señalando dicho artículo, en su apartado segundo, que “El sistema contendrá información sobre el catálogo de servicios e incorporará, como datos esenciales, los relativos a población protegida, recursos humanos, infraestructuras de la red, resultados obtenidos y calidad en la prestación de los servicios”, contemplando específicamente la realización de estadísticas para fines estatales en materia de dependencia, así como las de interés general supracomunitario y las que se deriven de compromisos con organizaciones supranacionales e internacionales.

En aplicación de lo dispuesto anteriormente, mediante la Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, se creó el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, siendo responsable de su administración el IMSERSO. En su artículo 7 se configura el SISAAD como un sistema de información cuya finalidad es la gestión de las prestaciones sociales asociadas al SAAD y que engloba, entre otros, los siguientes usos y finalidades:

- Gestión económico-financiera y presupuestaria (dicho sistema sirve de base para el cálculo de la liquidación del nivel mínimo de protección financiado por la AGE).
- Servicios sociales (recoge las prestaciones económicas y servicios reconocidos en el Sistema).
- Función estadística pública (a través de su información se publican las estadísticas del SISAAD mensuales y anuales).
- Procedimiento administrativo (permite tramitar la solicitud y reconocimiento del derecho a la situación de dependencia y prestaciones derivadas de la misma).
- Recursos humanos (engloba a los solicitantes, beneficiarios, cuidadores profesionales y no profesionales, valoradores y centros públicos o privados, integrados en la red de servicios del SAAD).

Tras la aprobación en marzo de 2013 del Informe n.º 977, se publicó la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, derogando la mencionada Orden TAS/1459/2007, excepto su artículo 7 por el que se crea el fichero de datos de carácter personal SISAAD.

La Orden SSI/2371/2013 tiene por objeto establecer una nueva regulación del SISAAD, con la finalidad de garantizar una mejor disponibilidad de la información y de la comunicación recíproca

entre las Administraciones Públicas, así como facilitar la compatibilidad y el intercambio de información entre estas, consiguiendo así una mejor gestión, explotación y transparencia de los datos contenidos en el mismo.

De acuerdo con la precitada Orden, el SISAAD tiene como finalidad proporcionar a las Administraciones Públicas competentes en la gestión de las prestaciones y servicios del SAAD (CCAA e IMSERSO con respecto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) *“los instrumentos necesarios para el mantenimiento y gestión de la información relativa a los beneficiarios del mismo, para la comunicación recíproca y el intercambio de información, permitiendo la interoperabilidad de los respectivos sistemas de información de dichas administraciones públicas”*.

Mediante el SISAAD, el IMSERSO pone a disposición de las CCAA una aplicación informática pudiendo optar dichas Administraciones autonómicas por su utilización como herramienta de gestión, o bien optar por utilizar una aplicación informática propia y remitir la información requerida al IMSERSO a través de los servicios de interoperabilidad. Dichos servicios de interoperabilidad conforman la infraestructura necesaria para realizar el intercambio de información entre el IMSERSO y el resto de actores que intervienen en la gestión de la Ley de Dependencia.

En el Informe n.º 977 se identificaron aquellas CCAA que, a 31 de diciembre de 2010, gestionaban sus expedientes de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia a través de la aplicación informática SISAAD (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja, además de las Direcciones Territoriales del IMSERSO en Ceuta y Melilla); y aquellas otras que disponían de sus propios sistemas de información para el reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, comunicando con posterioridad al SISAAD la información mínima obligatoria (Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Comunitat Valenciana).

En noviembre de 2012 el IMSERSO inició la implantación de un nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (NSISAAD) formalizando numerosos contratos de servicios cuyo objeto fue, principalmente, su desarrollo y mantenimiento, y cuya ejecución es objeto de análisis en el subapartado III.3 de este Informe.

Asimismo, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos fijados en la precitada Orden SSI/2371/2013 y conseguir, de esta forma, una gestión más eficaz, así como una mayor disponibilidad y explotación de la información y, en último término, facilitar el intercambio de información entre las Administraciones Públicas consiguiendo una mejor interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información, el IMSERSO introdujo modificaciones en el NSISAAD. De acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, el resultado obtenido en relación con estos objetivos se expone en los epígrafes III.2.1 y III.2.2 de este Informe al analizar el seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal en el Informe n.º 977.

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En el siguiente cuadro se indican, en primer lugar y a modo de síntesis, las recomendaciones incluidas en el Informe n.º 977:

CUADRO N.º 3
SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES RECOGIDAS EN EL INFORME N.º 977

1	DIRIGIDA AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
1.1	Proceder al desarrollo reglamentario de la disposición adicional quinta de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, relativa a la remisión de información sobre las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia al Registro de Prestaciones Sociales Públicas.
2	DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES
2.1	Potenciar los procedimientos de control interno sobre el SISAAD.
2.2	Analizar y revisar la información obrante en el SISAAD con el fin de adecuarla a la información recogida en las aplicaciones informáticas de las diferentes Comunidades Autónomas.
2.3	Analizar y, en su caso, modificar el procedimiento de justificación y libramiento de financiación del nivel mínimo de protección.
2.4	Reconocer en sus estados contables anuales el importe pendiente de imputar al presupuesto de gastos, en concepto de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, así como adoptar las medidas presupuestarias tendentes a garantizar el pago de la deuda pendiente de abono por este concepto.
2.5	Iniciar el procedimiento de reintegro de la diferencia existente entre los créditos totales asignados con cargo al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y las obligaciones reconocidas con cargo al mismo cuya aplicación finalista no se encontraba justificada.
2.6	Dictar las instrucciones oportunas tendentes a garantizar la correcta ejecución de los servicios externos contratados con la empresa encargada del desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática del SISAAD, así como analizar las causas que provocaron las incidencias detectadas en dicha aplicación, ejercitando en su caso el derecho reconocido en el Pliego de Prescripciones Técnicas que rigió esta contratación.
3	DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
3.1	Adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al plazo máximo para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.
3.2	Mantener actualizada la información remitida al SISAAD para que el IMSERSO pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia.

Asimismo, tal y como se indica en el subapartado I.3 de este Informe, los objetivos de la presente fiscalización incluyen el análisis y evaluación de la efectividad de las medidas adoptadas, en su caso, dirigidas a subsanar las incidencias puestas de manifiesto en las conclusiones recogidas en el precitado Informe n.º 977, desde el punto de vista del respeto a la normativa y a los principios de buena gestión financiera.

Dichas conclusiones guardan lógica relación con las materias que se contienen en las recomendaciones anteriores, excepto algunas de ellas, que se refieren a ámbitos que no fueron objeto de una recomendación concreta. Estas se refieren, resumidamente, a los siguientes ámbitos:

- Las importantes diferencias observadas en el procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a la situación de dependencia, así como en el cálculo de las prestaciones derivadas de la misma, en función del territorio de residencia del solicitante.
- La existencia de un elevado número de personas que, a 31 de diciembre de 2010, tendrían derecho a percibir prestaciones derivadas de la situación de dependencia pero que no recibían ningún tipo de prestación.
- La conversión en la opción mayoritaria del reconocimiento de las prestaciones económicas frente a los servicios reconocidos, a pesar de que la normativa establecía precisamente lo contrario.
- La falta de reconocimiento por el IMSERSO, en sus estados contables, de un importe derivado del aplazamiento y periodificación del abono del nivel mínimo de protección garantizado a las CCAA.
- La falta de homogeneidad verificada, entre las diferentes CCAA, en la regulación del nivel adicional de protección, el cual no debería generar situaciones diferentes en función de la CA de residencia de los beneficiarios.
- Diferencias y falta de homogeneidad entre las CCAA en la aplicación de la participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.
- La falta de identificación, en los presupuestos de gastos de las seis CCAA fiscalizadas, de la totalidad de los créditos destinados a financiar las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

En los subapartados siguientes se exponen los resultados obtenidos como consecuencia del desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras, tendentes a analizar el seguimiento de las recomendaciones y conclusiones precitadas.

Dichos resultados se muestran estructurados sistemáticamente en función del destinatario de la recomendación, distinguiendo entre el anterior Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el IMSERSO y las CCAA, recogándose, en primer lugar, en cada uno de los subapartados el contenido de la recomendación cuyo seguimiento se analiza y la conclusión o conclusiones asociadas a la misma recogidas en el precitado Informe n.º 977. A continuación se describen las medidas adoptadas, en su caso, por los órganos responsables en relación con el cumplimiento de cada recomendación y conclusión asociada, y finalmente se expone el grado de efectividad alcanzado, a 31 de diciembre de 2018, con dichas medidas.

Por su parte, en el epígrafe III.2.7 se realiza el seguimiento de aquellas conclusiones recogidas en el Informe n.º 977 que no se encuentran directamente asociadas a una recomendación, dando cumplimiento de esta forma a la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Por último, es necesario señalar que, como ya se ha indicado anteriormente, la aplicación informática SISAAD constituye uno de los procedimientos de control implantados por el IMSERSO para garantizar que sus actuaciones son acordes con la normativa y con los principios de buena gestión financiera, siendo además el instrumento básico para el adecuado cálculo y libramiento de la financiación del nivel mínimo de protección. En consecuencia, en la presente fiscalización se ha analizado la correcta definición del objeto de los contratos formalizados para la implantación de la nueva aplicación informática, así como su adecuada ejecución, y considerando la singularidad de estos resultados, los mismos se exponen de manera separada en el subapartado III.3 del presente Informe.

III.1. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

III.1.1. Recomendación única

“Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social proceda al desarrollo reglamentario de la Disposición adicional quinta de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, relativa a la remisión de información sobre las prestaciones económicas al Registro de Prestaciones Sociales Públicas, adscrito al Instituto Nacional de la Seguridad Social, con el fin de evitar el riesgo existente en la actualidad de concurrencia y duplicidad en el reconocimiento de prestaciones sociales públicas, ante la falta de conocimiento, por parte de los órganos competentes, de las prestaciones económicas reconocidas y derivadas de la situación de dependencia, minorando, de esta forma, la posible obtención o disfrute fraudulento de prestaciones públicas u otras ayudas económicas que pudieran estar generándose ante esta falta de información”.

En relación con esta recomendación conviene precisar que -en el trámite de alegaciones del Informe objeto de seguimiento- el Director del Gabinete Técnico de la entonces Ministra de Empleo y Seguridad Social comunicó que dicho Ministerio impulsaría la modificación del Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, con el fin de incluir las prestaciones económicas reguladas en la Ley de Dependencia en el citado Registro. Finalmente, esta inclusión se articuló mediante una Disposición Final (DF) recogida en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecidas en la Ley de Dependencia, aprobado a iniciativa del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

III.1.1.1. CONCLUSIÓN ASOCIADA

La conclusión asociada a esta recomendación se encuentra recogida en el n.º 2 del epígrafe IV.1.2 “Conclusiones relativas a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” donde se manifiesta que *“Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, así como el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, no han remitido al Registro de Prestaciones Sociales Públicas información alguna sobre las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, incumpliendo de esta forma lo preceptuado en la Disposición adicional quinta de la Ley 39/2006.*

Esta falta de integración de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas está provocando, además del incumplimiento de los fines recogidos en el Real Decreto 397/2006, la existencia de un riesgo de concurrencia y duplicidad en el reconocimiento de prestaciones sociales públicas ante la falta de información, por parte de los órganos competentes, de la existencia de prestaciones económicas derivadas de esta situación de dependencia, limitando con ello los necesarios controles tendentes a evitar el posible fraude que pudiera estar generándose por esta falta de información”.

III.1.1.2. MEDIDAS ADOPTADAS

La DA quinta de la Ley de Dependencia manifiesta que *“La prestación económica vinculada al servicio, la prestación para cuidados en el entorno familiar y la prestación económica de asistencia personalizada, reguladas en esta Ley, quedan integradas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas. Con tal fin, las entidades y organismos que gestionen dichas prestaciones vendrán obligados a suministrar los datos que, referentes a las que se hubiesen concedido, se establezcan en las normas de desarrollo de esta Ley”.*

El desarrollo reglamentario se llevó a cabo mediante el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

establecidas en la Ley de Dependencia, en cuya DF primera se modificó el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el registro de prestaciones sociales públicas, añadiendo una letra o) a su artículo 3 “*Ámbito de aplicación*” quedando redactado de la siguiente forma:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, el Registro de Prestaciones Sociales Públicas integrará las siguientes prestaciones de carácter económico:

(...)

o) La prestación económica vinculada al servicio, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y la prestación económica de asistencia personal, abonadas en virtud de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”.

Así, si bien la integración en el RPSP de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia se produjo el 1 de enero de 2007 (fecha de entrada en vigor de la precitada Ley), el desarrollo reglamentario de su DA quinta no se produjo hasta el 1 de enero de 2014 (fecha de entrada en vigor del precitado Real Decreto 1051/2013).

En consecuencia, desde esta última fecha las CCAA y el IMSERSO (órganos competentes de la gestión de estas prestaciones económicas) deberían haber procedido a remitir al RPSP las prestaciones económicas reconocidas en esta materia, ya que, de conformidad con el artículo 10 del Real Decreto 397/1996 *“El suministro de los datos identificativos de las prestaciones sociales públicas se facilitará al Instituto Nacional de la Seguridad Social en plazo inmediato al reconocimiento, revalorización, modificación, suspensión o extinción de la prestación. Si esta comunicación no pudiera efectuarse en tiempo real por falta de medios informáticos adecuados, la información se practicará dentro de los diez primeros días naturales del mes siguiente al reconocimiento, revalorización, modificación, suspensión o extinción de la prestación”.*

Sin embargo, de acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, el primer intento de comunicación de estas prestaciones económicas al INSS, por parte del IMSERSO, no se efectuó hasta el mes de julio de 2015, resultando además fallida dicha remisión. En consecuencia, la primera comunicación efectiva de información no se produjo hasta el mes de junio de 2016, remitiendo un total de 282.426 registros, de los cuales 33.061 resultaron erróneos, lo que representa un elevado porcentaje de error (11,71 %).

El IMSERSO ha venido remitiendo mensualmente esta información hasta diciembre de 2018, cuando, como consecuencia de los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal, se puso de manifiesto la falta de amparo jurídico adecuado que habilitase la remisión global de esta información por parte del IMSERSO -como se expone a continuación-, motivo por el cual dicha entidad gestora ha interrumpido el envío al INSS de esta información, comprometiéndose a comunicar, desde el mes de enero de 2019, exclusivamente, las bajas de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia.

Como se ha expuesto anteriormente, de acuerdo con lo previsto en la precitada DA quinta corresponde *“a las entidades y organismos que gestionen estas prestaciones”* (es decir, el IMSERSO en el caso de las prestaciones económicas reconocidas en sus Direcciones Territoriales de Ceuta y Melilla, y los órganos competentes de las CCAA en cada uno de sus ámbitos territoriales de competencia) suministrar al RPSP la información correspondiente a las prestaciones económicas reconocidas.

En similar sentido se pronuncia el artículo 8 del precitado Real Decreto 397/1996 al manifestar que *“Están obligados a facilitar al Instituto Nacional de la Seguridad Social, con la finalidad de su inscripción en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, los datos consignados en el artículo 6:*

- a) *Los órganos competentes de la Administración General del Estado, así como las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la misma, que tengan a su cargo el reconocimiento, el mantenimiento o el abono de las prestaciones sociales públicas (...).*
- b) *Los órganos competentes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, así como las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, que reconozcan, mantengan o abonen, en todo o en parte, las prestaciones sociales públicas (...).*

A estos efectos el artículo 28.2 de la Ley de Dependencia preceptúa que *“El reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración autonómica correspondiente a la residencia del solicitante (...)”,* añadiendo en su apartado 6 que *“Los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas en la presente Ley, se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas (...).”*

En definitiva, el reconocimiento, gestión y abono de estas prestaciones económicas corresponde a las Administraciones autonómicas (en su ámbito de competencias) y al IMSERSO en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, estando obligados dichos órganos competentes a remitir al INSS la información relativa a las prestaciones económicas gestionadas en su ámbito de competencias.

Sin embargo, el IMSERSO ha venido comunicando (hasta el 31 de diciembre de 2018) al INSS, la información correspondiente a todas las prestaciones económicas reconocidas en materia de dependencia (tanto las reconocidas por esta entidad gestora como aquellas reconocidas y gestionadas por las distintas CCAA), debido a que dicha entidad gestora dispone, *a priori*, de toda la información relativa a esta materia, resultando por ello más operativo que la primera de las Entidades Gestoras citadas canalizase el suministro de la información correspondiente a todas las CCAA.

De acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, a 31 de diciembre de 2018 no se había formalizado ningún convenio de colaboración, acuerdo u otro instrumento jurídico entre el INSS, el IMSERSO y las CCAA que facultase a esta última entidad gestora a comunicar al RPSP la información global relativa a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, provocando, en consecuencia, que dicha comunicación se llevase a cabo sin ningún tipo de amparo jurídico vulnerando lo dispuesto en la precitada normativa (DA quinta de la Ley de Dependencia y Real Decreto 397/1996) al no suministrar la información los órganos competentes para el reconocimiento, gestión y abono de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, provocando además que la falta de comunicación de información, en esta materia, por parte de las CCAA al IMSERSO, repercuta en la veracidad de la información recogida en el RPSP, como se expone posteriormente.

De igual forma, podrían haberse visto vulnerados los artículos 11 y 21 de la entonces vigente (hasta el 6 de diciembre de 2018) Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), donde se regulaba la comunicación de datos entre Administraciones Públicas, al facilitar el IMSERSO información personal y económica cuya competencia de gestión no le corresponde ya que *“Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas (...).”*

De acuerdo con las entrevistas efectuadas a los responsables del IMSERSO durante el desarrollo de los trabajos de fiscalización, dicha entidad gestora informó a este Tribunal que se encontraba tramitando con el INSS la formalización de un convenio de colaboración que permitiera el suministro de esta información, hecho que, sin embargo, no fue corroborado por los responsables del INSS. Posteriormente, en el trámite de alegaciones el Director General de esta entidad gestora manifiesta

que por parte del IMSERSO se impulsará la celebración de un convenio de colaboración entre este Instituto, el INSS y las CCAA, a los efectos de la transmisión centralizada de estos datos al mencionado INSS.

Por otra parte, y con el objetivo de analizar la uniformidad, idoneidad y coherencia existente entre la información obrante en los sistemas de información de las CCAA (órganos competentes del reconocimiento y gestión de estas prestaciones), la del SISAAD (cuya información es la base para el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección) y la del RPSP, relativa a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, se han efectuado los siguientes análisis comparativos entre dichas bases de datos.

Así, en el siguiente cuadro se recoge el número de prestaciones económicas reconocidas derivadas de la situación de dependencia en situación de alta, a 31 de diciembre de 2018, existentes en cada uno de estos sistemas de información:

CUADRO N.º 4
NÚMERO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS
SITUACIÓN DE ALTA A 31.12.2018

Tipo de prestación económica	Sistemas de Información CCAA	Sistemas de información CCAA/Depurado	SISAAD (*)	RPSP (*)
Vinculada al servicio	179.723	141.647	121.228	120.184
PEC	449.413	398.613	385.184	382.579
Asistencia personalizada	7.298	6.990	6.757	6.751
Sin detalle de prestación	9.609	8.005	-----	-----
Total	646.043	555.255	513.169	509.514

(*) Incluyen las prestaciones económicas reconocidas en las DDPP de Ceuta y Melilla.
Fuente: Sistemas de Información CCAA/SISAAD/RPSP.

En el cuadro anterior se observa, en primer lugar, la gran diferencia existente entre el número de prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia reconocidas en los sistemas de información de las CCAA (646.043) y en el SISAAD (513.169).

A este respecto, es necesario manifestar que la información remitida por las CCAA incluye registros que no deberían figurar, de acuerdo con la solicitud efectuada por este Tribunal, entre otros, fundamentalmente, los siguientes: registros con fecha de fallecimiento igual o anterior a 31 de diciembre de 2018 (25.973); prestaciones con fecha de fin igual o anterior a 31 de diciembre de 2018 (58.718) y prestaciones con fecha de resolución, de efectos o de inicio posterior a 31 de diciembre de 2018 (4.602).

Por este motivo, este Tribunal ha depurado dichos registros y con las limitaciones de la información facilitada (expuestas posteriormente) el número final de prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia que resultaría de los ajustes efectuados ascendería a 555.255.

Con independencia de lo expuesto anteriormente, aun tomando como referencia la información depurada por el Tribunal, se observan importantes diferencias entre las prestaciones económicas recogidas en los sistemas de información de las CCAA (555.255) y las recogidas en la aplicación SISAAD (513.169). Asimismo, se han observado numerosas diferencias en el importe de la prestación reconocida a determinados beneficiarios recogidos en estos sistemas de información, como se expone posteriormente.

Igualmente, se observan diferencias entre la información recogida en el SISAAD en esta materia y la obrante en el RPSP (509.514), cuando a 31 de diciembre de 2018 era el IMSERSO el organismo que estaba trasladando al RPSP la información correspondiente a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia.

Con el fin de justificar las diferencias existentes entre estas bases de datos, es necesario manifestar, en primer lugar, que la aplicación SISAAD incluye prestaciones económicas correspondientes a beneficiarios fallecidos con anterioridad a 31 de diciembre de 2018, los cuales no han sido dados de baja en dicha aplicación (ya que los responsables de dicha baja son los órganos competentes de las CCAA) y, en consecuencia, tampoco han sido comunicadas al RPSP, donde permanecen igualmente en alta.

Asimismo, en la base de datos SISAAD no se han recogido prestaciones económicas que se encuentran en situaciones como *“revisión de prestación”* o *“revisión de situación de dependencia”* lo cual denota que la base de datos facilitada por el IMSERSO no se encuentra completa.

Del análisis comparativo efectuado entre la base de datos SISAAD y la facilitada por el INSS extraída del RPSP se han obtenido un total de 507.302 registros totalmente coincidentes. Las diferencias vienen provocadas por las siguientes circunstancias:

- Existe un total de 190 registros duplicados, los cuales figuran en el RPSP como perceptores de una misma prestación, mientras en la base del IMSERSO figuran con dos prestaciones económicas compatibles entre sí.
- Por otro lado, se ha verificado la existencia de 995 registros donde el importe de la prestación económica reconocida es diferente en el SISAAD y en el RPSP.
- Otra incidencia verificada es la existencia de prestaciones económicas en la base del SISAAD con importes mensuales muy elevados (en ocasiones superan el millón de euros), que lógicamente deben responder a errores en la introducción de la información en el SISAAD no detectados por el IMSERSO.

En este sentido es necesario recordar que de acuerdo con los artículos 7 y 11 de la Ley de Dependencia las CCAA, con cargo a sus presupuestos, pueden establecer niveles de protección adicionales al fijado por la AGE. Así, se ha verificado la existencia de registros con importes que superan el importe máximo de jubilación del sistema de la Seguridad Social y, en consecuencia, muy superiores a los importes máximos de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia establecidos en la DT décima del Real Decreto-ley 20/2012, que podrían responder a importes erróneos susceptibles de corrección.

- Otra deficiencia se ha verificado en numerosas prestaciones percibidas por beneficiarios residentes en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (cuya gestión corresponde al IMSERSO) donde los importes recogidos en el SISAAD y en el RPSP también son diferentes, lo que denota la falta de comunicación del IMSERSO al RPSP de las modificaciones sufridas en las prestaciones económicas, circunstancia que se ve agravada al haberse comprobado, además, que el importe recogido en las nóminas mensuales de estas prestaciones abonadas a los beneficiarios no coincide con ninguno de los importes reflejados en las bases de datos anteriores.

Como resultado de lo expuesto anteriormente y otras situaciones verificadas, se han obtenido un total de 508.851 registros localizados (con o sin incidencias) tanto en la base de datos del SISAAD como en la base de datos extraída del RPSP.

En consecuencia, un total de 4.318 registros recogidos en la base de datos del SISAAD no figuran en la base de datos del RPSP, motivado, presumiblemente, por la falta de traslado de esta información por parte del IMSERSO al INSS.

Por el contrario, un total de 663 registros recogidos en el RPSP no han sido localizados en la base de datos del SISAAD, situación de difícil comprensión al ser el IMSERSO la entidad que se ha encargado de comunicar al RPSP el alta y posteriores modificaciones de estas prestaciones económicas. No obstante, se ha verificado que gran parte de estos registros (519) corresponden a prestaciones económicas de beneficiarios fallecidos no comunicados al RPSP, pero dados de baja en la aplicación SISAAD; otros responden a expedientes que se encuentran en situación de “revisión de prestación” o “revisión de situación de dependencia” y, en último lugar, corresponden a beneficiarios que han dejado de percibir una prestación económica para percibir un servicio, situaciones todas ellas que evidencian la falta de comunicación, por parte del IMSERSO al INSS, de una parte de las modificaciones producidas en las prestaciones económicas percibidas por los beneficiarios en situación de dependencia.

III.1.1.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Como ya se ha indicado, el desarrollo reglamentario de la DA quinta de la Ley de Dependencia se efectuó mediante la DF primera incluida en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia; si bien la comunicación al RPSP de la información correspondiente a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia no es efectuada por los órganos competentes de la gestión de estas prestaciones (CCAA –en su ámbito territorial de competencias- e IMSERSO –en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) sino de forma exclusiva por el IMSERSO, sin amparo de ningún instrumento jurídico que habilite la misma.

La falta de comunicación de dichas prestaciones económicas al RPSP por los órganos competentes de las CCAA ha provocado numerosas diferencias (tanto en el número de prestaciones económicas reconocidas como en la cuantía de las mismas) entre la información existente en los sistemas de información de las CCAA, en el SISAAD y la recogida en el RPSP, limitando en consecuencia la eficacia de los controles tendentes a evitar el posible fraude y concurrencia en el reconocimiento de las prestaciones sociales públicas.

Asimismo, la falta de comunicación al RPSP, por el IMSERSO, de las variaciones producidas en las prestaciones económicas reconocidas (v.gr.: fallecimientos, bajas, modificaciones...) conlleva una desactualización de la información recogida en dicho Registro e incrementa, a su vez, la necesidad de que dichas comunicaciones sean efectuadas por los órganos competentes de la gestión de estas prestaciones económicas, dado su conocimiento directo de esta gestión.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, este Tribunal de Cuentas considera que **esta recomendación ha sido cumplida parcialmente**.

III.2. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

III.2.1. Recomendación número 1 dirigida al IMSERSO

“Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, con independencia de las competencias de gestión propias de las respectivas Comunidades Autónomas, proceda a potenciar los procedimientos de control interno sobre el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, incrementando el intercambio de información con otras bases de datos de la Administración Pública con el fin de evitar las anomalías existentes en la actualidad en el citado Sistema de Información”.

III.2.1.1. CONCLUSIÓN ASOCIADA

La conclusión asociada a dicha recomendación se encuentra recogida en el n.º 2 del epígrafe IV.1.4. “Conclusiones relativas a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la

Dependencia” donde se expone que, como consecuencia de las incidencias de que adolecía el SISAAD, a 30 de abril de 2011, el IMSERSO había transferido en exceso a las diferentes CCAA -en concepto de nivel mínimo de protección- un importe neto estimado en, al menos, 46.826.990 euros como consecuencia de las siguientes situaciones: beneficiarios que figuraban indebidamente en el SISAAD al encontrarse fallecidos (29.425.700 euros); expedientes que se encontraban duplicados (5.276.241 euros); expedientes cuyo único servicio reconocido era teleasistencia (1.927.340 euros); expedientes cuyo importe total liquidado era superior al máximo establecido legalmente (20.089.572 euros) y expedientes cuyo importe total liquidado era negativo, lo que provocó un déficit de financiación en determinadas CCAA, por un importe estimado en 9.891.863 euros.

III.2.1.2. MEDIDAS ADOPTADAS

III.2.1.2.a) Interoperabilidad

Entre los módulos que componen el SISAAD se encuentra el denominado módulo de interoperabilidad, mediante el cual se permite la interconexión de este sistema de información con los sistemas de otras Administraciones Públicas permitiendo la realización de cruces de información.

En este sentido, de acuerdo con lo indicado en el apartado sexto del Acuerdo del Consejo Territorial de 22 de septiembre de 2009 *“En la medida que exista información de los Organismos de la Administración General del Estado responsables de datos de interés para la gestión, se generarán archivos o aplicaciones que permitan la interoperabilidad del SISAAD, con la información contenida en las correspondientes aplicaciones informáticas del INE, INSS, TGSS y Agencia Tributaria que permitan obtener la información de carácter socioeconómico, (...), y sea susceptible de ser utilizada en el procedimiento de reconocimiento de las prestaciones de dependencia”*.

En aplicación de este Acuerdo, el IMSERSO efectuó las actuaciones oportunas tendentes a garantizar el suministro y la recepción de aquella información que permitiera actualizar la base de datos del SISAAD con respecto a la población protegida en situación de dependencia. Así, las distintas CCAA permitieron al IMSERSO analizar la información relativa al colectivo protegido en su ámbito territorial con el fin de lograr la actualización permanente de la información obrante en la aplicación informática SISAAD.

Así, de acuerdo con la información facilitada por el IMSERSO, en el periodo objeto de esta fiscalización esta entidad gestora accedió a la información obrante en las bases de datos de los siguientes organismos de la Administración Pública:

- Agencia Estatal de Administración Tributaria, con el fin de cuantificar la capacidad económica de los solicitantes de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.
- Oficina Virtual del Catastro, con el fin de obtener la información relativa al patrimonio de los beneficiarios de estas prestaciones.
- El actualmente denominado Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital⁸, quien autorizó al IMSERSO el acceso a la información obrante en el padrón municipal con el fin de dar cumplimiento al requisito de los cinco años de residencia en España necesario para ser beneficiario de dichas prestaciones.

⁸ A lo largo del ámbito temporal de la fiscalización, la denominación de este Ministerio ha sido Ministerio de Economía y Competitividad, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y Ministerio de Economía y Empresa.

- Dirección General de la Policía, con el fin de validar la información relativa al Documento Nacional de Identidad (DNI), para lo cual el IMSERSO dispone de un acceso “online” a la información obrante en la base de datos de dicha Dirección General.
- Con el fin de obtener información relativa a los fallecimientos de personas beneficiarias de prestaciones de dependencia, el IMSERSO recibe una doble información: por una parte, del Ministerio de Justicia -en virtud de una encomienda de gestión de la Secretaría de Estado de Justicia con el INE en base a la cual la Dirección General de los Registros y del Notariado autoriza al INE a facilitar al IMSERSO los datos contenidos en el denominado Fichero Básico de Defunciones- y, por otra, la información procedente del INE.

Es necesario manifestar que las personas beneficiarias de prestaciones cuyo fallecimiento es detectado por el IMSERSO no pueden ser dadas de baja en la aplicación informática SISAAD por esta entidad gestora, ya que dicha competencia es exclusiva de las distintas CCAA. Esta situación origina una disparidad de actuaciones entre las distintas CCAA, ya que algunas efectúan dichas bajas y otras no, provocando que el expediente siga figurando en la base de datos del SISAAD -si bien no computa a efectos de estadísticas oficiales ni tampoco respecto a la liquidación del nivel mínimo de protección-.

En este apartado conviene precisar que, a diferencia del anterior SISAAD, el NSISAAD no dispone de una configuración tan adecuada para la realización de cruces de información con las bases de datos de otras Administraciones Públicas como su predecesor, comprobando este Tribunal que los cruces de información efectuados por el IMSERSO no han contado con las garantías adecuadas, debido a las numerosas incidencias observadas, causando importantes repercusiones económico-financieras en el presupuesto de gastos de esta entidad gestora, las cuales se exponen a continuación.

III.2.1.2.b) Resultados de los cruces de información efectuados por el Tribunal de Cuentas

Para efectuar el seguimiento de la recomendación realizada por el Tribunal en su Informe n.º 977, así como valorar la eficacia de las medidas adoptadas, en su caso, por el IMSERSO tendentes a solventar las incidencias de que adolecía el primer SISAAD, este Tribunal ha efectuado diferentes cruces entre la información obrante en la base de datos de dicho Sistema y la correspondiente a otras Administraciones Públicas, verificando el adecuado cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección financiado por la AGE a través del IMSERSO.

Con esta finalidad se solicitó a dicha entidad gestora la extracción de una base de datos referida a la información recogida en la aplicación informática SISAAD desde su implantación (en abril de 2007) hasta el 31 de diciembre de 2018, la cual fue certificada por el Director General del IMSERSO el 7 de febrero de 2019.

Con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos en los cruces de información efectuados, es necesario manifestar que el análisis de la información obrante en la base de datos del SISAAD ha permitido determinar que el control ejercido por el IMSERSO en esta materia se muestra insuficiente, debido a las incoherencias detectadas, las cuales comprometen la calidad, fiabilidad y veracidad de dicha información, y entre las cuales destacan las prestaciones reconocidas cuya fecha de solicitud de la situación de dependencia es posterior a la fecha de resolución de grado y nivel, y aquellas prestaciones reconocidas que no disponen de su fecha de inicio.

El contenido de la información obrante en las bases de datos extraídas de la aplicación informática SISAAD es el siguiente:

1. Base de datos de beneficiarios, donde se recoge la información relativa a los beneficiarios de las prestaciones (económicas y de servicios) reconocidas en la Ley de Dependencia

(v.gr.: nombre, apellidos, DNI, provincia, CA, fecha de resolución, fecha de efectos de grado y nivel, entre otros datos).

Esta base de datos se estructura a nivel de expedientes, donde cada uno de ellos puede contener más de un registro, como consecuencia de las diferentes actuaciones realizadas, entre ellas: expediente inicial, revisión de la situación de dependencia, revisión de la prestación o recursos interpuestos, entre otras.

2. Base de datos de gestión económica agregada a 31 de diciembre de 2018, donde se recogen las liquidaciones en concepto de nivel mínimo de protección efectuadas para cada expediente. Esta extracción procede del módulo denominado Sistema de Gestión Económica (GEC) del SISSAD, a partir del cual el IMSERSO obtiene la nómina mensual a abonar a cada CA en concepto de nivel mínimo de protección.

En relación con la liquidación y pago del nivel mínimo de protección efectuado por el IMSERSO a las CCAA -en base a la información recogida en el SISAAD- es necesario manifestar que, como consecuencia de los problemas derivados de las migraciones de información efectuadas por el IMSERSO del antiguo SISAAD al NSISAAD, se ha procedido a comprobar que los expedientes de beneficiarios facilitados en el Informe n.º 977 se encontraban recogidos en el actual Sistema de Información. Se ha verificado que, si bien la práctica totalidad de dichos expedientes figuran volcados en la nueva aplicación (NSISAAD), no todos ellos han sido trasladados, provocando que la información recogida en esta nueva aplicación informática no se encuentre completa.

Por este motivo y, asimismo, por las incoherencias detectadas en la información facilitada, este Tribunal ha efectuado trabajos previos de depuración que permitieran la obtención de evidencias suficientes que garantizaran la idoneidad de los resultados de fiscalización.

Las incidencias observadas en el NSISAAD se pueden agrupar en dos grandes apartados: el primero relacionado con la calidad de la información obrante en dicha aplicación informática, y el segundo referido a aquellas incidencias que afectan al cálculo del nivel mínimo de protección financiado por la AGE a través del IMSERSO.

Con respecto a la calidad de la información recogida en el NSISAAD, las incoherencias observadas (sin perjuicio de otras que, si bien, no resultan significativas en cuanto a su representatividad, sí deben ser consideradas con el fin de efectuar una reflexión sobre la fiabilidad de dicha información) son las siguientes:

1. Sobre un universo total de 6.872.172 registros, correspondientes a distintos ciclos de gestión, se han detectado 1.017.777 registros donde la fecha de solicitud de la situación de dependencia es posterior a su fecha de resolución de grado y nivel, lo que representa un 14,81 %. En 164.495 registros la fecha de resolución del Programa Individual de Atención (PIA) es anterior a su fecha de resolución de grado y nivel (trámite previo a la resolución del citado PIA). En 78.240 registros su fecha de solicitud es posterior a la fecha de resolución del PIA, de los cuales 2.459 disponen de una fecha de resolución del PIA anterior a la entrada en vigor de la Ley de Dependencia.
2. Sobre un total de 5.382.953 registros con prestaciones reconocidas, 216.626 (4,02 %) no disponen de una fecha de inicio de la prestación. Asimismo, se han detectado registros (176) donde la fecha de fin de la prestación reconocida es anterior a su fecha de inicio, y otros donde dichas fechas coinciden (21.705).
3. La DF primera de la Ley de Dependencia (tras la modificación introducida por el Real Decreto-ley 20/2012) dispone en su apartado 3 que el derecho de acceso a la PEC está sujeto a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la prestación o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis

meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación.

En este apartado se ha verificado que, sobre un total de 1.688.215 registros que disponen del reconocimiento de una PEC, en 17.304 registros la fecha final de la suspensión es anterior a la fecha inicial de la misma y en un total de 18.996 registros ambas fechas coinciden.

Asimismo se ha verificado, en primer lugar, que en 7.426 registros el periodo de suspensión supera los dos años establecidos legalmente y, en segundo lugar, que en 51.373 registros la resolución del PIA es anterior a la modificación introducida por el precitado Real Decreto-ley 20/2012, siendo sin embargo suspendidas.

Estas incoherencias, que evidencian la falta de un adecuado control sobre la información obrante en la aplicación informática NSISAAD, se ven agravadas cuando las mismas inciden negativamente en el correcto cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección financiado por el IMSERSO, tal y como se expone a continuación. Con respecto a estas últimas es necesario precisar que, debido a su elevado volumen y a su escasa representatividad económica (a nivel de expediente) se han excluido aquellos expedientes cuya cuantía objeto de ajuste, positivo o negativo, es igual o inferior a 20 euros. No obstante, el IMSERSO debería analizar todos los expedientes afectados por las incidencias que se exponen a continuación con el fin de regularizar su situación⁹:

1. Como consecuencia de lo dispuesto en la DT tercera y el Anexo II del Real Decreto 1051/2013, cuando la resolución de reconocimiento de la prestación contemple únicamente un servicio de ayuda a domicilio que no llegue a la intensidad mínima requerida, estos expedientes causarían baja en el sistema de pagos desde el día uno de la liquidación en curso.

En este mismo sentido, la Orden SSI/2371/2013 recoge en su Anexo I.B) los datos que deben incorporarse en el NSISAAD, con carácter obligatorio, para la liquidación del nivel mínimo de protección, y en su Anexo II aquellos datos para adaptar e incorporar a los expedientes en tramitación o resueltos a fecha 1 de enero de 2014. En ambos casos se recoge expresamente como dato el *“n.º de horas mensuales en el servicio de ayuda a domicilio o el porcentaje del total de horas domésticas/horas atención personal, si el coste es distinto”*.

En consecuencia, todos los expedientes deberían contener la información relativa a las horas mensuales de servicio de ayuda a domicilio, motivo por el cual, cuando dicha información no

⁹ Este Tribunal ha analizado la liquidación efectuada por el IMSERSO, en concepto de nivel mínimo de protección, a nivel de expediente desde la implantación del SISAAD debido a que cualquier modificación producida en los mismos podrían conllevar la consideración como pagos erróneos de importes inicialmente considerados correctos, los cuales pueden tener su origen en errores cometidos tanto por el IMSERSO como por las CCAA.

En el transcurso de los trabajos de fiscalización el equipo auditor, atendiendo a la colaboración prestada por los responsables de la entidad gestora fiscalizada, comunicó a la misma las incidencias observadas con el fin de que procediesen, a la mayor brevedad posible, a su análisis y depuración, y de esta forma no incrementar el volumen de pagos indebidos en concepto de nivel mínimo de protección. Asimismo en el trámite de alegaciones se facilitaron, tanto al IMSERSO como a las CCAA, todos los expedientes afectados por estas situaciones.

Como consecuencia de lo anterior, en el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO así como los responsables de las Consejerías competentes en materia de atención a las personas en situación de dependencia de numerosas CCAA han manifestado que desde el año 2019 se encuentran desarrollando trabajos de depuración de los datos contenidos en el NSISAAD, tendentes a corregir las incidencias detectadas por el Tribunal de Cuentas y proceder, en su caso, a una correcta liquidación del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, indicando que estos expedientes se encuentran, en el año 2020, bien regularizados o en proceso de análisis y regularización. El Director General del IMSERSO informa que se habría procedido, por parte de las administraciones autonómicas, a la depuración de un 25,4 % de los datos, encontrándose el resto pendiente de análisis.

Asimismo, los órganos responsables de numerosas CCAA han manifestado que el envío de la información relativa a los expedientes con incidencia, recogidos en este Informe, fue realizado en su momento a la base de datos del IMSERSO (SISAAD bajo entorno SIEBEL) si bien, tras la migración efectuada a la nueva base de datos (NSISAAD bajo entorno JAVA) esta información ha desaparecido.

obra en el NSISAAD, o las horas recogidas son inferiores a la intensidad mínima establecida en el citado Real Decreto 1051/2013, el IMSERSO no debería proceder a la liquidación del nivel mínimo de protección asignado a estos expedientes.

Considerando aquellos expedientes cuya única prestación reconocida es un servicio de ayuda a domicilio (o un servicio de ayuda a domicilio complementado con un servicio de teleasistencia) se ha verificado la existencia de un total de 51.585 expedientes donde no figura la información relativa al número de horas concedidas; de los cuales, este Tribunal ha comprobado la existencia de un total de 22.381¹⁰ expedientes que han generado, de forma indebida, una liquidación en concepto de nivel mínimo de protección por un importe total de 93.385.607,16 euros.

El IMSERSO debería haber solicitado a las CCAA –como órganos competentes en la materia- la cumplimentación de esta información y, en caso de no facilitarse, proceder a su baja inmediata en la liquidación del nivel mínimo de protección, siempre y cuando esta prestación de servicio de ayuda a domicilio fuese única o reconocida de forma conjunta con un servicio de teleasistencia, de acuerdo con lo que se dispone en el precitado Real Decreto 1051/2013.

2. Este Tribunal ha verificado la existencia de 14.030¹¹ expedientes que no disponen de una prestación reconocida o, que, no disponen de la fecha de su resolución PIA (en algunos expedientes no consta ninguna de las dos situaciones) y, sin embargo, el IMSERSO ha procedido a la liquidación del nivel mínimo de protección por un importe global, estimado por este Tribunal, en 42.871.083,37 euros.

En consecuencia, el IMSERSO ha abonado indebidamente a las CCAA dicho importe ya que, según se recoge en la información del NSISAAD, el derecho del beneficiario aún no sería efectivo porque al no disponer de una prestación reconocida o no contar con una resolución de su PIA no debería encontrarse percibiendo una prestación del Sistema¹².

3. Asimismo, se ha verificado la existencia de expedientes duplicados en la aplicación informática NSISAAD, ya que determinados beneficiarios tienen más de un expediente asociado dentro de dicha aplicación, bien porque figuran con distintos DNI (v.gr: beneficiarios extranjeros donde inicialmente se les da de alta en el sistema con un Número de Identidad de Extranjero y posteriormente se recoge un número de DNI; beneficiarios menores de edad para quienes se introduce un DNI ficticio y posteriormente se introduce un número de DNI real); o bien debido a errores al cumplimentar dicho documento en la aplicación informática

¹⁰ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que se ha solicitado a las CCAA que revisen la información obrante en el NSISAAD a este respecto y procedan a regularizar dicha situación. En este sentido expone que las CCAA del Principado de Asturias, Galicia y Madrid, así como la Diputación Foral de Bizkaia han procedido a la depuración de todos sus expedientes, encontrándose el resto de CCAA pendientes de regularizar esta situación.

¹¹ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que se ha solicitado a las CCAA la revisión de la información obrante al respecto en el NSISAAD con el fin de regularizar dicha situación, y expone que las CCAA de Cantabria y Madrid han enviado la información de todos sus expedientes, encontrándose el resto de CCAA en proceso de análisis y depuración.

¹² En relación con esta circunstancia la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el trámite de alegaciones, hace referencia a 87 expedientes cuya liquidación considera correcta debido a que entiende que con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 99/2009, que modifica el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre el nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la liquidación en concepto de nivel mínimo de protección se producía por expedientes con resolución de reconocimiento de la situación de dependencia con derecho a prestación y por tanto "(...) los expedientes con solo resolución de grado y con efecto anterior al mes de febrero de 2009 deberían haber liquidado hasta la mensualidad de enero de 2009". No obstante, este Tribunal no comparte el criterio de esta CA puesto que la liquidación de mínimos se calcula expediente a expediente, careciendo de sentido que se financie a las CCAA por un servicio o una prestación económica que finalmente no ha sido concedida, todo ello de acuerdo con el artículo 3.1 del Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, que hace referencia a la fijación de una cantidad económica que la Administración General del Estado aporta a la financiación del Sistema -por cada uno de los beneficiarios reconocidos como dependientes según su grado y prestación reconocida- para las prestaciones de dependencia previstas en su programa individual de atención.

(v.gr: un expediente donde figura el DNI con letra y en otro expediente sin letra, coincidiendo el número).

También se ha verificado que en algunos supuestos de traslados de expedientes entre CCAA existe duplicidad en los pagos realizados por el IMSERSO al superponerse períodos de liquidación, así como casos de beneficiarios que no se trasladan pero que tienen abiertos dos expedientes en diferentes CCAA para el mismo período temporal, o que teniendo dos expedientes en una misma CA tienen distinto grado reconocido, o distinto nivel dentro del mismo grado (v.gr.: expedientes SAAD01-21/108067/2007-63 y SAAD01-21/019886/2007-88 tienen Grado III Nivel 2 y Grado II Nivel 2; los expedientes SAAD01-29/110201/2007-67 y SAAD01-29/025416/2007-04 tienen Grado III Nivel 2 y Grado II Nivel 1 y los expedientes SAAD01-11/107912/2007-21 y SAAD01-11/016538/2007-21, valorados con Grado III Nivel 2 y Grado II Nivel 1, respectivamente).

Estas situaciones han provocado un exceso de financiación, en concepto de nivel mínimo de protección, del IMSERSO a las CCAA implicadas, cuya estimación asciende a un total de 11.324.928,40 euros, derivado de un total de 713 beneficiarios (correspondientes a 1.436¹³ expedientes).

4. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 22.1 de la Ley de Dependencia, el servicio de teleasistencia es aquel que "(...) *facilita asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento*".

Tal como se indicó en el Informe n.º 977, a efectos de la aplicación informática SISAAD el servicio de teleasistencia se considera complementario del resto de prestaciones recogidas en el catálogo del Sistema y, en el caso de aquellos beneficiarios cuyo PIA solo recoja el derecho a percibir este servicio, no genera liquidación del nivel mínimo de protección.

Sin embargo, los trabajos de fiscalización han permitido verificar que, sobre un total de 28.583 expedientes que se encuentran en esta situación, 421¹⁴ tienen liquidaciones de nivel mínimo por un importe total acumulado de 914.697,02 euros, abonado de forma indebida a las CCAA, perdurando por tanto esta incidencia que ya fue recogida en el mencionado Informe n.º 977.

5. Asimismo, se ha procedido a recalcular la liquidación del nivel mínimo de protección efectuado por el IMSERSO desde el inicio de la aplicación de la Ley de Dependencia hasta el 31 de diciembre de 2018 (o hasta la fecha de fallecimiento de los beneficiarios en el caso de ser esta anterior) tomando como muestra aquellos expedientes que presentaban tan solo uno o dos registros en la aplicación informática SISAAD (v.gr.: revisión de la situación de dependencia, revisión de la prestación, recursos interpuestos,...), debido al elevado volumen de expedientes en esta situación.

Para dicho cálculo se han tomado como referencia las indicaciones recogidas en el manual operativo del aplicativo GEC facilitado por el IMSERSO donde se contienen, entre otros, los

¹³ En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora se encuentra analizando la información remitida al respecto por algunas CCAA, encontrándose el resto pendiente de remitir esta información.

¹⁴ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora ha facilitado a las CCAA estos expedientes para que revisen la información obrante en el NSISAAD y procedan, en su caso, a su regularización. En este sentido expone que las CCAA de las Illes Balears, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Extremadura y Madrid han procedido a la depuración de todos sus expedientes, encontrándose el resto de CCAA pendientes de regularizar esta situación.

criterios para la determinación de la fecha de devengo del derecho de acceso a la prestación (referencia para el inicio del cálculo del nivel mínimo de protección).

Como resultado de dichos cálculos, se ha verificado la existencia de 125.562¹⁵ expedientes donde, de acuerdo con los cálculos realizados por este Tribunal en base a la información obrante en la base de datos certificada por el IMSERSO, se han liquidado importes excesivos en concepto de financiación del nivel mínimo de protección, por un importe estimado en 106.984.846,33 euros.

De dichos expedientes, un total de 2.725 expedientes, liquidados por 2.308.776,04 euros, corresponden a situaciones donde el beneficiario falleció con anterioridad a la fecha del devengo de la financiación del nivel mínimo de protección, motivo por el cual no se debería haber liquidado importe alguno por este concepto.

Adicionalmente, se ha comprobado la existencia de 5.823 expedientes donde el importe liquidado ha sido superior a las cuantías máximas previstas para cada grado y nivel de dependencia en la DT décima del Real Decreto-ley 20/2012, ascendiendo a 17.225.175,49 euros el importe liquidado indebidamente. En dicho cálculo se ha tenido en cuenta el importe liquidado por el IMSERSO y la cuantía a pagar por grado y nivel desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia (de acuerdo con su calendario de aplicación progresiva) obteniendo por diferencias las cuantías abonadas excesivamente. A título de ejemplo se indican los expedientes SAAD16-20/700365/2008-36, SAAD16-48/711144/2008-61, SISAAD06-39/033075/2015-95, SISAAD06-39/033113/2015-36 y SISAAD06-39/035536/2015-34 correspondientes a beneficiarios valorados con un Grado III Nivel 2 de dependencia, donde el importe máximo a transferir por el IMSERSO ascendería a 31.535,10 euros, habiendo transferido dicha entidad gestora a la CA correspondiente un importe de 76.895,11 euros, 84.271,89 euros, 78.567,14 euros, 96.980,58 euros y 79.080,44 euros, respectivamente.

Dichas situaciones ponen en evidencia la ausencia de controles adecuados y eficaces por parte del IMSERSO, como entidad encargada de la administración, mantenimiento, gestión y control del SISAAD, que impidan liquidaciones por importes superiores a los máximos previstos legalmente, con la consiguiente repercusión en el presupuesto de gastos de esta entidad gestora.

6. Este Tribunal también ha verificado la existencia de personas fallecidas que, sin embargo, se encontraban de alta en la aplicación informática NSISAAD como beneficiarias de prestaciones y, en consecuencia, el IMSERSO procedió a la liquidación de importes en concepto de nivel mínimo de protección¹⁶.

En el siguiente cuadro se muestra, a nivel de CA, el número de beneficiarios fallecidos y el importe indebido, estimado por este Tribunal, abonado en concepto de nivel mínimo de protección por el IMSERSO, distinguiéndose entre las personas fallecidas antes de la entrada en vigor de la Ley de Dependencia y aquellas fallecidas con posterioridad a dicha fecha:

¹⁵ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora ha facilitado a las CCAA la relación de expedientes afectados por esta situación, así como la cuantía abonada en exceso, con el fin de que revisen la información obrante en el NSISAAD procediendo, en su caso, a su actualización y regularización, encontrándose la misma pendiente de resolución por las administraciones autonómicas.

¹⁶ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora realiza mensualmente un cruce de información entre la base de datos del NSISAAD y la información sobre personas fallecidas facilitada por el INE y el Ministerio de Justicia. Sin embargo, en ocasiones el cruce no se ha realizado de forma correcta debido a que en el NSISAAD no se encontraban correctamente informados los identificadores (omisión o errores en la letra del DNI).

CUADRO N.º 5
PERSONAS FALLECIDAS INCLUIDAS EN LA BASE DE DATOS DEL NSISAAD

CCAA	N.º Fallecidos con anterioridad a 1.1.2007	Importes indebidos estimados	N.º Fallecidos entre 1.1.2007 y 31.12.2018	Importes indebidos estimados
Andalucía	20	570.293,57	190	1.503.391,07
Aragón	0	0,00	44	52.023,52
Principado de Asturias	0	0,00	41	84.972,62
Illes Balears	0	0,00	4	7.546,14
Canarias	0	0,00	25	121.915,12
Cantabria	0	0,00	77	95.063,65
Castilla-La Mancha	0	0,00	72	535.093,86
Castilla y León	1	1.942,79	450	333.231,48
Cataluña	0	0,00	674	5.939.110,09
Comunitat Valenciana	0	0,00	58	196.336,00
Extremadura	0	0,00	73	860.698,78
Galicia	0	0,00	116	665.106,05
Comunidad de Madrid	0	0,00	116	258.824,64
Región de Murcia	0	0,00	3	2.806,35
C. Foral de Navarra	0	0,00	9	36.785,06
País Vasco	0	0,00	52	130.846,96
La Rioja	0	0,00	8	6.611,61
Total	21	572.236,36	2.012	10.830.363,00
Total fallecidos acumulados: 2.033				

Fuente: INE/SISAAD.

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, este Tribunal ha verificado la existencia de un total de 2.033 personas fallecidas (de acuerdo con la información facilitada por el INE a este Tribunal) que, sin embargo, figuraban en la aplicación informática NSISAAD, a 31 de diciembre de 2018, en situación de alta a efectos de la percepción del nivel mínimo de protección a abonar por el IMSERSO a las distintas CCAA. En este sentido, resulta especialmente significativa la existencia de personas beneficiarias en la aplicación informática cuya fecha de fallecimiento es anterior a la entrada en vigor de la Ley de Dependencia (1 de enero de 2007).

Esta incidencia ha provocado la imputación indebida en el presupuesto de gastos del IMSERSO, en concepto de nivel mínimo de protección, de un importe estimado por este Tribunal en 11.402.599,36 euros, de los que 572.236,36 euros corresponden a beneficiarios fallecidos con anterioridad al mes de enero de 2007¹⁷.

En el Informe n.º 977 ya se puso de manifiesto la existencia de beneficiarios fallecidos que figuraban en alta en el SISAAD a efectos de la percepción del nivel mínimo de protección. El número de fallecidos que se encontraban en esta situación, a 30 de abril de 2011, ascendía a 12.055 personas.

¹⁷ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que 20 expedientes relativos a las personas fallecidas con anterioridad a 1 de enero de 2007 ya han sido archivados en el NSISAAD, durante los años 2019 y 2020, por fallecimiento, con fecha de efectos anterior a 2007. Como consecuencia de estas regularizaciones el IMSERSO ha ajustado un importe de 571.605,11 euros.

Con respecto a los fallecidos entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2018 manifiesta que 1.520 expedientes han sido archivados por fallecimiento, durante los años 2019 y 2020, y el resto se encuentra pendiente de análisis y revisión.

7. Asimismo, se ha verificado la existencia de un total de 246 expedientes¹⁸ cuyo importe liquidado a las CCAA, en concepto de nivel mínimo de protección, presenta un saldo acumulado negativo por una cuantía total de 220.507,30 euros.

Si bien el número de expedientes se ha reducido en relación con los identificados en el Informe n.º 977 (6.631 expedientes), esta situación evidencia la persistencia de este defecto de gestión en el NSISAAD, ya que de acuerdo con el procedimiento de cálculo del nivel mínimo de protección el importe a abonar podría resultar cero, pero nunca negativo.

Como consecuencia de las numerosas deficiencias e incoherencias que, a 31 de diciembre de 2018, presentaba la aplicación informática NSISAAD, el IMSERSO ha transferido indebidamente a las CCAA¹⁹, en concepto de nivel mínimo de protección, un importe estimado por este Tribunal de Cuentas en, al menos, 283.888.429,83 euros²⁰.

Este importe corresponde a las estimaciones efectuadas por este Tribunal a 31 de diciembre de 2018, correspondiendo al IMSERSO la determinación del importe exacto abonado, de forma excesiva, en concepto de liquidación del nivel mínimo de protección. La estimación efectuada nace de la información facilitada por el IMSERSO relativa a la base de datos del NSISAAD, cuyos registros proceden de la información suministrada por las CCAA. Analizada la base de datos a nivel de expediente, se ha aplicado la legislación vigente para determinar las cuantías a abonar, en concepto de nivel mínimo de protección, por grado y nivel de dependencia. A continuación, se han utilizado los criterios para la determinación de la fecha de devengo del derecho de acceso a la prestación (referencia para el cálculo del nivel mínimo de protección) recogidos en el manual operativo del aplicativo GEC incluido en el NSISAAD facilitado por el IMSERSO. Finalmente se ha comparado el resultado de la aplicación de estos criterios con el importe efectivamente liquidado por el IMSERSO, obteniendo por diferencia el importe abonado de forma excesiva.

A este respecto, es necesario manifestar que, en ningún caso, el importe transferido excesivamente por el IMSERSO a las CCAA (en concepto de nivel mínimo de protección) conlleva que estas administraciones autonómicas hayan abonado, de forma indebida, prestaciones a personas que no

¹⁸ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora ha facilitado a las CCAA estos expedientes para que revisen la información obrante en el NSISAAD, y expone que las CCAA de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid han procedido a la depuración de todos sus expedientes, encontrándose el resto de CCAA pendientes de regularizar esta situación.

¹⁹ El titular de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la CA de Castilla-La Mancha entre el 27 de junio de 2011 y el 6 de julio de 2015 manifiesta, en el trámite de alegaciones, no compartir el tratamiento realizado por este Tribunal respecto de las irregularidades que inciden negativamente en el correcto cálculo del nivel mínimo de protección financiado por el IMSERSO, indicando que el importe citado en este párrafo debería corregirse o eliminarse, puesto que considera que la normativa limita las tareas de control y revisión del IMSERSO, y que en el Informe se están tratando extemporáneamente las comprobaciones realizadas a posteriori por el Tribunal de Cuentas. Entiende que, desde la perspectiva del mecanismo de financiación establecido, no resultaría admisible una actuación de reintegro ya que la existencia de errores está motivada en gran medida por la actuación estatal, al implantar una herramienta poco apta para la gestión encomendada por la ley a las CCAA. Esta alegación no puede ser aceptada puesto que hay que recordar que el Real Decreto 1050/2013 tuvo como objetivo primordial mejorar y completar los datos que se recogen en el NSISAAD para el abono del nivel mínimo de protección y estableció como uno de los requisitos para la asignación del nivel mínimo de protección a las CCAA que los datos y el contenido de las resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia incorporados al NSISAAD se encontrasen efectivamente recogidos en dicho sistema, y con dicha finalidad dispuso medidas para garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de las CCAA con el NSISAAD. En consecuencia, las deficiencias en la calidad de la información detectadas por este Tribunal deben hacerse constar, habilitando el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/1982 a recomendar las medidas a adoptar para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, entre las cuales, por cierto, no figura la referencia a ningún reintegro, sino a la coordinación con las CCAA para continuar depurando la información que consta en el NSISAAD de manera que se garantice la adecuación de la financiación del nivel mínimo de protección y se eviten distorsiones en la información estadística que publica el IMSERSO.

²⁰ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que, en aplicación del artículo 9 del Real Decreto 947/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, se ha solicitado consulta, el 24 de septiembre de 2020, al Servicio Jurídico Delegado Central de esa entidad gestora, sobre si resulta de aplicación o no la figura de la prescripción en cada una de las incidencias recogidas en este Informe, con la finalidad de poder delimitar los periodos a los que debe retrotraerse en cada caso la regularización del abono del nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO a las CCAA.

tuviesen reconocido el derecho a las mismas, ya que las actuaciones realizadas por este Tribunal no tenían, entre sus objetivos, verificar el reconocimiento y percepción de las prestaciones por sus beneficiarios.

Si bien, en el ámbito temporal objeto de esta fiscalización se ha reducido, con carácter general, el número de expedientes que se encuentran en las situaciones descritas, con respecto a lo expuesto en el Informe n.º 977, se confirma, sin embargo, la subsistencia de una falta de control por parte del IMSERSO (como responsable de la administración, mantenimiento y actualización de la aplicación informática NSISAAD) ya que la tipología de anomalías y deficiencias se han visto incrementadas tras la implantación de esta nueva aplicación informática.

Además, aunque los órganos gestores competentes de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia son las CCAA, el IMSERSO debería haber detectado estas situaciones (v.gr.: expedientes duplicados, incoherencias en las fechas obrantes en los expedientes, fallecimientos, entre otros) y, en consecuencia, proceder a excluir estos expedientes del procedimiento de cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección.

No obstante, también conviene manifestar que las CCAA, en su calidad de órganos gestores de estas prestaciones, han demostrado una escasa diligencia en la debida actualización de la información remitida a la aplicación informática NSISAAD²¹, incumpliendo de esta forma el principio de cooperación interadministrativa inspirador de la Ley de Dependencia (artículo 3.ñ).

III.2.1.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

A pesar del desarrollo y mantenimiento, por el IMSERSO, de la nueva aplicación informática NSISSAD destinada, entre otros fines, a solventar las deficiencias recogidas en el Informe n.º 977, se ha verificado su permanencia y, en ocasiones, la existencia de otras deficiencias adicionales que, si bien, representan un volumen de expedientes más reducido al verificado en el mencionado Informe, siguen provocando pagos indebidos en concepto de nivel mínimo de protección a las CCAA que, a 31 de diciembre de 2018, este Tribunal ha estimado en, al menos, 284.321.602,36 euros.

Como consecuencia de todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que **la recomendación n.º 1 dirigida al IMSERSO en el Informe n.º 977 ha sido incumplida.**

III.2.2. Recomendación número 2 dirigida al Instituto de Mayores y Servicios Sociales y Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas

En este epígrafe se efectúa el seguimiento conjunto de la Recomendación n.º 2 dirigida al IMSERSO y la Recomendación n.º 2 dirigida a las CCAA al encontrarse estas íntimamente relacionadas.

²¹ El titular de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la CA de Castilla-La Mancha entre el 27 de junio de 2011 y el 6 de julio de 2015 manifiesta que este párrafo debería suprimirse por cuanto el Tribunal desconoce la ardua labor realizada por el conjunto de CCAA en la continua depuración de unos datos migrados requeridos en continuas conciliaciones. Esta alegación no puede ser aceptada puesto que las notables incidencias expuestas en este subepígrafe, que han afectado a la calidad de la información y han provocado errores muy relevantes en la liquidación del nivel mínimo de protección financiado por la AGE a través del IMSERSO, permiten afirmar que las CCAA no han demostrado una adecuada diligencia en la actualización de la información.

Además de lo anterior, dicho Ex Consejero también alega que no concuerda la situación expuesta acerca del fracaso del sistema pretendido por parte del IMSERSO, con que este Tribunal vuelva a recomendar a los órganos competentes de las CCAA que actualicen la información remitida al NSISAAD, puesto que ello supone seguir con el sistema vigente, sin profundizar en la raíz del problema y sin sugerir cambios que eviten los problemas. Esta alegación tampoco puede ser aceptada puesto que, de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, las recomendaciones que se formulen en los Informes deben conceder el margen de actuación suficiente en la puesta en práctica, de manera que se respete la autonomía organizativa de la entidad destinataria, por lo que no es posible ofrecer las soluciones a las que se refiere el citado Ex Consejero.

Recomendación número 2 dirigida al IMSERSO

“El Instituto de Mayores y Servicios Sociales, en coordinación con los órganos competentes de las diferentes Comunidades Autónomas, debe proceder, con carácter inmediato, a analizar y revisar, de forma exhaustiva, la información obrante en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con el fin de adecuarla a la información recogida en las aplicaciones informáticas de las diferentes Comunidades Autónomas y evitar, de esta forma, las numerosas incoherencias existentes entre las mismas”.

Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas

“Este Tribunal de Cuentas considera necesario que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas procedan, con carácter inmediato, a la actualización periódica y permanente de la información remitida al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en relación con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en su ámbito territorial (fallecimiento de beneficiarios, modificaciones de reconocimientos de grado y nivel, modificaciones en las prestaciones concedidas,...), con el fin de que el citado Sistema de Información responda a las finalidades para las que fue creado y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia”.

III.2.2.1. CONCLUSIONES ASOCIADAS

Las conclusiones asociadas a estas recomendaciones se encuentran recogidas en los apartados n.º 1 y 3 del epígrafe IV.1.3 “Conclusiones relativas al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”, cuyo contenido se recoge a continuación, de forma sucinta, con el fin de facilitar el seguimiento efectuado por este Tribunal:

- a. En la conclusión n.º 1 del epígrafe IV.1.3 se establecía que el SISAAD, tras su implantación, era utilizado por tan solo ocho CCAA, utilizando el resto sus propias aplicaciones informáticas de reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, limitándose a comunicar al SISAAD la información mínima obligatoria y, en ocasiones, con numerosas deficiencias e incongruencias.
- b. Por su parte, en la conclusión n.º 3 del epígrafe IV.1.3 se recogían las principales incoherencias (verificadas en las seis CCAA fiscalizadas) existentes entre la información obrante en el SISAAD y la información de que disponían las aplicaciones propias de cada CA, situación que provocó las siguientes incidencias en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección por el IMSERSO:
 - El IMSERSO efectuó pagos indebidos, en un total de 35.437 expedientes que, figurando en el SISAAD como beneficiarios de prestaciones, no constaban como beneficiarios de prestaciones en las respectivas bases de datos de cada CA. Estos pagos indebidos podrían haber ascendido a un importe de 220.768.675 euros.
 - Las CCAA podrían haber dejado de percibir fondos públicos en un total de 33.029 expedientes que, figurando en sus aplicaciones informáticas como beneficiarios de dependencia, sin embargo, en el SISAAD no constaba dicha situación, por lo que el IMSERSO no abonó a las CCAA un importe estimado en 70.286.113 euros.
 - Estas CCAA podrían haber dejado de recibir fondos públicos como consecuencia de 3.770 expedientes que, figurando en las aplicaciones propias de las CCAA como beneficiarios de prestaciones de dependencia, sin embargo, no constaba información alguna sobre estas personas en la aplicación SISAAD, provocando que el IMSERSO no abonara a estas CCAA un importe estimado en 14.202.619 euros.

- El IMSERSO efectuó liquidaciones negativas en un total de 2.127 expedientes, lo que ocasionó una minoración indebida en la financiación a aportar por la AGE por un importe de 3.061.289 euros.
- Falta de coherencia entre otra información obrante en el SISAAD y las diferentes aplicaciones informáticas de las CCAA en, al menos, 56.010 expedientes.

III.2.2.2. MEDIDAS ADOPTADAS

Dada la heterogeneidad de las conclusiones asociadas a estas recomendaciones objeto de seguimiento, se ha considerado oportuno efectuar un seguimiento individualizado de las medidas adoptadas por el IMSERSO y las CCAA en relación con cada una de las conclusiones recogidas anteriormente.

1. Como se ha manifestado, tanto el reconocimiento de la situación de dependencia como el abono de las prestaciones económicas y/o la prestación de los servicios reconocidos corresponde a las CCAA competentes en función de la residencia del solicitante, utilizando para la gestión de estos procedimientos diferentes aplicaciones informáticas propias.

No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Dependencia, la AGE, a través del IMSERSO, participa en la financiación de estas prestaciones mediante el nivel mínimo de protección, el cual se calcula atendiendo al número de beneficiarios en el Sistema, grado reconocido y tipo de prestación reconocida, utilizando para ello la aplicación informática SISAAD.

El IMSERSO, tras la aprobación del Informe n.º 977, ha acometido las siguientes modificaciones relacionadas con el proceso de integración de datos en la aplicación informática SISAAD:

- A. Migración al nuevo SISAAD (NSISAAD). De acuerdo con la información facilitada por el IMSERSO, en el mes de julio de 2014 se inició una migración de la información contenida en la base de datos sobre la dependencia –existente a dicha fecha- a un nuevo sistema informático desarrollado sobre una nueva tecnología, que, a diferencia del sistema anterior, permitía diferenciar entre el repositorio de datos básicos comunes para todas las CCAA (Repositorio Unificado de Información), y una aplicación de Gestión de Comunidad Autónoma (GCA1) que da soporte a la tramitación administrativa de los expedientes derivados de la situación de dependencia.

En este NSISAAD las CCAA podían optar entre utilizar la aplicación de gestión (GCA1) facilitada por el IMSERSO (en cuyo caso la información de la CA se integraba directamente en la base de datos del IMSERSO) o bien utilizar sus sistemas de información propios (en cuyo caso la información se remitía al IMSERSO a través del módulo de interoperabilidad del NSISSAD).

Esta migración, realizada por el IMSERSO en coordinación con las CCAA, provocó, de acuerdo con la información facilitada por esta entidad gestora, diversos problemas que dificultaron la migración de la totalidad de la información (v.gr.: expedientes sin beneficiarios; personas con varios expedientes activos; resoluciones de prestación sin previa resolución de grado y falta de migración de beneficiarios ya fallecidos).

- B. Evolución de GCA1 a GCA2. En enero del año 2016 el IMSERSO comenzó a desarrollar una nueva aplicación de Gestión de Comunidad Autónoma (GCA2) que, a diferencia del aplicativo anterior, permitiría, en su caso, ser utilizada por la CA junto a sus propios sistemas de información, asumiendo, en este caso, la CA el mantenimiento del GCA2.
- C. Migraciones posteriores. Una vez disponible la aplicación GCA2, algunas CCAA optaron por usar esta aplicación como Sistema de Información propio, haciéndose cargo de su

mantenimiento, y otras CCAA optaron por migrar a Sistemas de Información desarrollados por ellas mismas.

A estos efectos, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3.2 de la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, las CCAA que opten por mantener sus propios sistemas de Información (ya se trate de un sistema desarrollado por la propia CA o el Sistema desarrollado por el IMSERSO -GCA2- mantenido por la CA) debían suscribir con el IMSERSO un convenio de colaboración “*como mecanismo regulador de garantía y seguridad, que incluirá, entre otros contenidos, la forma de transmisión de la información, plazos y condiciones*”.

En el siguiente cuadro se recogen las fechas en que se realizaron las migraciones de información citadas anteriormente (de acuerdo con los tres hitos temporales indicados) reflejándose el sistema de información empleado por cada CA tras dichas migraciones. Asimismo, se indica la fecha en que se ha suscrito el preceptivo convenio de colaboración o, en su caso, su falta de suscripción o si se encuentra en fase de tramitación:

CUADRO N.º 6
PROCESO DE INTEGRACIÓN DE DATOS EN EL SISAAD POR LAS CCAA

CCAA/Ciudades Autónomas	Migración a NSISAAD		Paso de GCA1 a GCA2	Migraciones posteriores		Fecha convenio de colaboración
	Sistema de información	Fecha		Sistema de información propio (GCA2)	Sistema de información desarrollado por la propia CA	
Andalucía	GCA	30/06/2015	07/06/2017			
Aragón	GCA	07/10/2014	13/03/2017		Prevista para el 2019	Sin convenio
Principado de Asturias	GCA	01/06/2015	27/02/2017			
Illes Balears	GCA	10/07/2015	02/05/2017		13/06/2018	En tramitación
Canarias	GCA	10/02/2015	13/02/2017		En proceso	Sin convenio
Cantabria	Propio	27/05/2015				27/05/2015
Castilla-La Mancha	GCA	15/06/2015	28/11/2016	14/09/2018		En tramitación
Castilla y León	Propio	22/01/2015				21/10/2016
Cataluña	Propio	17/07/2015				15/09/2016
Comunitat Valenciana	Propio	09/06/2015				19/10/2015
Extremadura	Propio	03/07/2015				10/08/2015
Galicia	Propio	20/10/2014				27/02/2015
Comunidad de Madrid	Propio	13/04/2015				28/12/2015
Región de Murcia	GCA	10/07/2015	27/03/2017		17/12/2018	En tramitación
C. Foral de Navarra	Propio	24/11/2014				10/09/2015
País Vasco ⁽¹⁾						
Álava	Propio	21/11/2014				09/06/2015
Bizkaia	Propio	04/08/2014				05/10/2015
Gipuzkoa	Propio	21/11/2014				19/06/2015
La Rioja	GCA	10/11/2014	30/01/2017		26/10/2017	En tramitación
Ceuta	GCA	18/02/2015	12/12/2016			
Melilla	GCA	04/08/2014	28/11/2016			

Fuente: IMSERSO.

⁽¹⁾ En el País Vasco, la gestión de las prestaciones se realiza por las Diputaciones Forales.

Como se muestra en el cuadro anterior, las CCAA de Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco decidieron seguir manteniendo y utilizando sus propios sistemas de información para el desarrollo, mantenimiento y gestión, en su respectivo ámbito territorial, de la información relativa a los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, suscribiendo el IMSERSO el correspondiente convenio de colaboración con cada una de ellas a lo largo del año

2015, salvo con las CCAA de Cataluña y Castilla y León cuya suscripción se llevó a cabo en el año 2016.

Al menos cuatro CCAA (Castilla-La Mancha, Illes Balears, La Rioja y Región de Murcia) no tienen suscrito el correspondiente convenio de colaboración con el IMSERSO, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Orden SSI/2371/2013.

Mediante estos convenios de colaboración el IMSERSO, pone a disposición de la CA los medios necesarios que permitan la interoperabilidad de su sistema de información con el NSISAAD, como instrumento imprescindible para el mantenimiento y gestión de la información relativa a los beneficiarios del SAAD en el ámbito territorial de la CA, y en virtud de dichos convenios el IMSERSO se compromete a garantizar el pleno funcionamiento del punto de interoperabilidad y de los repositorios de consolidación de información, de modo que se disponga, con periodicidad mensual, de la información necesaria para el cálculo y posterior pago de la liquidación del nivel mínimo de protección y la elaboración de las estadísticas asociadas al sistema.

Por su parte, el compromiso asumido por las CCAA consiste en el envío sistemático, a través del punto de interoperabilidad, de la información acordada relativa a la tramitación de los expedientes del SAAD.

Una de las cláusulas recogidas en estos convenios de colaboración contempla la creación de una Comisión mixta de seguimiento integrada por tres representantes del IMSERSO y tres representantes de la CA, que *“actuará con funciones de vigilancia, interpretación y cumplimiento de lo pactado, así como de evaluación del cumplimiento de los recíprocos compromisos asumidos por las partes firmantes y, en su caso, de emisión de las certificaciones pertinentes ante la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales”*.

De acuerdo con la información facilitada por el IMSERSO, estas Comisiones de seguimiento no han sido formalmente constituidas, desarrollando sus funciones a través de las reuniones mantenidas con las diferentes CCAA en el seno de las sesiones de la Comisión Delegada del Consejo Territorial, incumpliendo de esta forma el clausulado de dichos convenios.

El resto de CCAA, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (cuya competencia corresponde a las DDPP del IMSERSO), migraron su información al nuevo GCA2 desarrollado por el IMSERSO, encontrándose a 31 de diciembre de 2018, en las siguientes situaciones:

- a) La CA del Principado de Asturias, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, utilizan el sistema de información GCA2 desarrollado por el IMSERSO.
- b) La CA de Andalucía cuenta con múltiples aplicaciones informáticas propias para las distintas fases del procedimiento de gestión de los expedientes derivados de la situación de dependencia, así como para el abono de las diferentes prestaciones concedidas, procediendo posteriormente a la grabación manual de la información requerida en el NSISAAD. Esta CA no se ha manifestado sobre si adoptar como sistema de información el GCA2 o bien desarrollar uno propio²².
- c) Solo la CA de Castilla-La Mancha se encuentra utilizando el sistema de información GCA2 desarrollado inicialmente por el IMSERSO, pero con el mantenimiento posterior a cargo de la propia Comunidad, mientras que las CCAA de Illes Balears, La Rioja y Región de Murcia están utilizando sistemas de información propios, encontrándose los respectivos convenios de colaboración en proceso de tramitación, de acuerdo con lo indicado por el IMSERSO.

²² En el trámite de alegaciones, la Comunidad Autónoma de Andalucía manifiesta que seguirá utilizando la versión GCA2 de forma transitoria hasta que su sistema de aplicación propio se encuentre implantado.

- d) Por último, la CA de Aragón se encuentra desarrollando un sistema de información propio desde el que interoperar con el NSISAAD, estando prevista su migración en el año 2019; y la CA de las Islas Canarias ha manifestado su intención de desarrollar un sistema de información propio.

Por otro lado, es necesario manifestar que, en el Informe n.º 977, ya se recogía que a la fecha de su aprobación por el Pleno (21 de marzo de 2013) tan solo ocho CCAA utilizaban la aplicación SISAAD para la gestión de los expedientes de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, utilizando el resto de CCAA aplicaciones propias para esta finalidad, provocando esta falta de homogeneidad la existencia de numerosas deficiencias en la aplicación SISAAD que generaron distorsiones en las estadísticas publicadas por el IMSERSO así como incidencias en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE.

A pesar del poco interés manifestado por la mayoría de las CCAA en la utilización de esta aplicación informática, el IMSERSO, en el año 2012 inició un proceso de transformación del SISAAD con la finalidad, entre otras, de que todas las CCAA procediesen a su utilización, a pesar de las reticencias manifestadas por estas Administraciones autonómicas –conocidas por el IMSERSO–, proceso que conllevó la formalización de diferentes expedientes de contratación administrativa (los cuales se analizan en el subapartado III.3 de este Informe) con el consiguiente coste económico para dicha entidad gestora, si bien finalmente no lograron su objetivo, ya que a 31 de diciembre de 2018 la utilización de la aplicación informática NSISAAD, por las CCAA, es residual (Principado de Asturias y Castilla-La Mancha).

2. Para verificar la efectividad de las medidas adoptadas por el IMSERSO tendentes a lograr que los beneficiarios existentes en las aplicaciones informáticas propias de las CCAA se correspondan fielmente con los beneficiarios recogidos en la aplicación informática NSISAAD (módulo de Gestión Económica -GEC- en base a cuya información el IMSERSO abona a las CCAA la financiación en concepto de nivel mínimo de protección), este Tribunal solicitó a los órganos competentes de las Administraciones autonómicas copia certificada de la base de datos existente en sus sistemas de información, donde se recogiese la relación de beneficiarios de prestaciones del SAAD declarados en situación de dependencia por las respectivas CCAA, a 31 de diciembre de 2018, así como aquellas personas que no siendo beneficiarias de prestaciones se encontrasen pendientes, a dicha fecha, de valoración y/o asignación de su PIA.

Con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos en el cruce efectuado entre la información obrante en las bases de datos remitidas por las diferentes CCAA y la recogida en el NSISAAD (módulo GEC), es necesario manifestar las siguientes consideraciones con respecto a la información aportada por las CCAA:

- En primer lugar es importante destacar el elevado retraso, en ocasiones de hasta tres meses, producido en la remisión a este Tribunal de esta información por los órganos competentes de las CCAA.

Además, la existencia de omisiones, errores y disparidad en la información contenida en las diferentes bases de datos certificadas ha dificultado el cruce dirigido a comprobar la correspondencia de los beneficiarios de prestaciones existentes en los diferentes sistemas de información con los del SISAAD.

- La utilización generalizada por parte de las CCAA de numerosas aplicaciones informáticas destinadas a la gestión de las prestaciones económicas y servicios derivados de la situación de dependencia ha provocado, en numerosas ocasiones, que la información facilitada a este Tribunal de Cuentas se encuentre dispersa en distintos formatos electrónicos, habiendo sido necesario, previamente, proceder a su agrupación y depuración con el fin de elaborar una base de datos única de cada CA donde se reflejase, al menos, la información mínima necesaria para desarrollar los trabajos de fiscalización previstos.

- Contrariamente a lo requerido en la solicitud de información realizada por el Tribunal de Cuentas, la información remitida por la práctica totalidad de las CCAA incluía personas que no son beneficiarias de prestaciones del SAAD (v.gr.: fallecidos y solicitantes de prestaciones valorados con grado cero), no encontrándose, además, dicha información referida a 31 de diciembre de 2018, sino a la fecha de su extracción (primer cuatrimestre de 2019), motivo por el cual este Tribunal ha realizado también trabajos de depuración tendentes a homogeneizar la información relativa a todas las CCAA.
- Con respecto a la CA de la Región de Murcia, es necesario manifestar que dicha CA, como ya se recogía en el Informe n.º 977, disponía de su propio sistema informático destinado al reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, procediendo posteriormente a traspasar al SISSAD la información mínima obligatoria requerida por la normativa aplicable.

Sin embargo, como se ha verificado, esta información no se encuentra actualizada debido a la falta de interoperabilidad existente entre su sistema de información y el SISAAD, motivo por el cual el IMSERSO efectuó una migración específica “a medida” al NSISAAD de la información obrante en su sistema de información. Esta situación ha provocado numerosas incidencias en la información obrante en el NSISAAD relativa a la gestión efectuada por dicha CA, que han conllevado importantes incidencias en las liquidaciones del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, las cuales se analizan pormenorizadamente en el epígrafe III.2.3 de este Informe.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas (que afectan significativamente a la fiabilidad y calidad de la información remitida por las CCAA) los resultados obtenidos en el cruce efectuado entre la información extraída de la aplicación informática NSISAAD y la información obrante en las aplicaciones informáticas propias de cada CA, a 31 de diciembre de 2018, son los que se recogen en el siguiente cuadro, donde se efectúa un análisis comparativo del número de beneficiarios de prestaciones recogido en el módulo GEC de la aplicación NSISAAD y el obrante en las bases de datos certificadas por las CCAA:

CUADRO N.º 7
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE DEPENDENCIA
31.12.2018

CCAA	Aplicación NSISAAD (Módulo GEC)	Bases de datos CCAA	Coincidencia entre NSISAAD y CCAA	Incidencias en calidad de datos
Andalucía	172.889	206.422	164.391	64.451
Aragón	28.173	26.415	25.295	417
Principado de Asturias	21.211	19.503	18.802	439
Illes Balears	17.042	16.606	14.675	6.068
Canarias	20.606	20.753	19.737	1.285
Cantabria	15.234	15.608	14.208	3.183
Castilla-La Mancha	44.789	53.584	44.160	291
Castilla y León	86.955	86.763	81.572	6.020
Cataluña	152.961	165.622	138.693	23.999
Comunitat Valenciana	68.951	73.909	67.328	8.948
Extremadura	28.809	28.228	27.650	1.185
Galicia	55.564	59.147	49.730	13.283
Comunidad de Madrid	126.488	144.775	112.927	23.381
Región de Murcia	33.231	35.503	32.632	16.239
C. Foral de Navarra	13.641	10.345	9.679	9.210
País Vasco	59.824	59.558	49.730	16.386
La Rioja	6.821	7.312	6.057	3.965
Total	953.189	1.030.053	877.266	198.750

Fuente: NSISAAD/Bases de datos certificadas por las CCAA.

De acuerdo con lo reflejado en el cuadro anterior, se observa la coincidencia de un total de 877.266 beneficiarios recogidos en los diferentes sistemas de información, si bien, se ha verificado que la información relativa a una parte importante de estos beneficiarios (un total de 198.750 expedientes) no es totalmente coincidente, debido a la deficiente calidad de la información remitida (v.gr.: nombre, apellidos, utilización de abreviaturas, distintas fechas de resolución...). No obstante, este Tribunal ha considerado que, razonablemente, corresponden a los mismos beneficiarios, si bien, el IMSERSO debería analizar estas situaciones ya que, en determinadas ocasiones, podría repercutir en el cálculo del nivel mínimo de protección abonado por la AGE a las CCAA, evidenciando la falta de compatibilidad entre los distintos sistemas de información existentes, contrariamente a la pretensión recogida en el artículo 37.1 de la Ley de Dependencia.

Los beneficiarios que, si bien este Tribunal ha considerado coincidentes, sin embargo podrían afectar al cálculo del nivel mínimo de protección debido a la falta de coincidencia total de la información reflejada en la aplicación NSISAAD y las bases de datos de las CCAA son los siguientes²³:

²³ Este Tribunal ha verificado que diferentes CCAA, en el procedimiento establecido para el reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia utilizan una misma resolución de grado o PIA para ciclos con distintos grados, pudiendo provocar una deficiente calidad en la información, así como errores en los sistemas de información, que podrían dar lugar a pagos incorrectos -por exceso o por defecto- a las CCAA.

- Se han detectado 144.308 beneficiarios donde la fecha de resolución del PIA es diferente en ambas bases de datos (NSISAAD/CA)²⁴.
- Se han observado 3.969 beneficiarios donde no coincide el grado de dependencia reconocido, si bien coincide su fecha de resolución del PIA²⁵.
- Asimismo, se han detectado 50.488 beneficiarios donde coincidiendo su fecha de resolución del PIA y su grado de dependencia reconocido, sin embargo, no coincide la fecha de resolución del grado de dependencia²⁶.

Sin embargo, este Tribunal no ha podido verificar la correspondencia entre la información recogida en la aplicación informática NSISAAD y en las bases de datos de las CCAA con respecto a los siguientes beneficiarios repercutiendo en la liquidación del nivel mínimo de protección efectuada por el IMSERSO:

- a) Beneficiarios que figuran reflejados en la aplicación informática NSISAAD, con liquidación de nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO, sin que hayan podido ser localizados en las bases de datos facilitadas por las CCAA. En el siguiente cuadro se recogen los resultados obtenidos en este apartado a nivel de CA:

²⁴ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que esta situación es provocada, en la mayoría de los casos, porque a 31 de diciembre de 2018 existían expedientes con resolución del PIA registrada en los sistemas de información de las CCAA pendiente de comunicar al NSISAAD. Dicha Dirección General ha facilitado a las CCAA la relación de expedientes afectados, con todas las resoluciones PIA existentes en el NSISAAD, para su comprobación en los sistemas de información propios y regularizar los datos oportunos en el NSISAAD.

²⁵ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora ha facilitado a las CCAA la relación de expedientes afectados por esta incidencia, comunicándoles todas las resoluciones de grado existentes en el NSISAAD con el fin de que comprueben dicha información y procedan a su regularización.

²⁶ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora ha facilitado a las CCAA la relación de expedientes afectados por esta incidencia, con todas las fechas de resolución de grado existentes en el NSISAAD, para que sean verificadas en sus sistemas de información e indiquen la información que procede modificar en el NSISAAD.

CUADRO N.º 8
BENEFICIARIOS RECOGIDOS EN NSISAAD NO OBRANTES EN LAS BASES DE DATOS DE
LAS CCAA
Nómina diciembre 2018

CCAA	Número de beneficiarios	Importe liquidado excesivamente por el IMSERSO Nómina diciembre 2018
Andalucía	8.498	1.176.843,22
Aragón	2.878	329.027,12
Principado de Asturias	2.409	231.536,48
Illes Balears	2.367	261.893,40
Canarias	869	99.356,12
Cantabria	1.026	103.641,22
Castilla-La Mancha	629	58.206,16
Castilla y León	5.383	605.041,97
Cataluña	14.268	1.494.484,25
Comunitat Valenciana	1.623	190.614,45
Extremadura	1.159	143.878,98
Galicia	5.834	660.904,68
Comunidad de Madrid	13.561	1.792.890,09
Región de Murcia	599	68.372,13
C. Foral de Navarra	3.962	385.325,98
País Vasco	10.094	1.154.023,44
La Rioja	764	90.068,02
Total	75.923	8.846.107,71

Fuente: NSISAAD/Bases de datos certificadas por las CCAA.

Como se muestra en el cuadro anterior, un total de 75.923 beneficiarios²⁷ no han sido localizados en las bases de datos de las CCAA, figurando, no obstante, de alta en la aplicación NSISAAD como beneficiarios de prestaciones y abonando el IMSERSO la financiación correspondiente al nivel mínimo de protección, provocando un abono indebido cuantificado por este Tribunal en 8.846.107,71 euros, solo y exclusivamente en la nómina del mes de diciembre de 2018.

En este sentido, es necesario manifestar que este Tribunal solo ha podido cuantificar el importe abonado indebidamente en la nómina correspondiente al mes de diciembre de 2018 debido a que la información solicitada a las CCAA, y depurada por este Tribunal, se encuentra referida, exclusivamente, a los beneficiarios de prestaciones vigentes a 31 de diciembre de 2018.

- b) Beneficiarios que figuran en las bases de datos de las CCAA como perceptores de prestaciones derivadas de la situación de dependencia sin que hayan podido ser localizados en la aplicación informática NSISAAD. Son los que se muestran en el siguiente cuadro:

²⁷ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que se ha facilitado a las CCAA la relación de expedientes afectados por esta incidencia incluyendo todas las resoluciones de prestaciones recogidas en el NSISAAD con el fin de que sean comprobadas y, en caso de error, procedan a su corrección.

CUADRO N.º 9
BENEFICIARIOS RECOGIDOS EN LAS BASES DE DATOS DE LAS CCAA QUE NO FIGURAN
EN NSISAAD COMO BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES
Nómina diciembre 2018

CCAA	Número de beneficiarios	Número de beneficiarios ajustado	Importe no liquidado por el IMSERSO Nómina diciembre 2018
Andalucía	42.031	2.835	340.170,21
Aragón	1.120	351	30.256,69
Principado de Asturias	701	569	47.097,60
Illes Balears	1.931	1.333	125.633,77
Canarias	1.016	243	27.381,10
Cantabria	1.400	1.081	137.125,55
Castilla-La Mancha	9.424	2.480	184.992,70
Castilla y León	5.191	4.134	407.477,54
Cataluña	26.929	22.429	2.001.922,17
Comunitat Valenciana	6.581	1.916	168.110,72
Extremadura	578	227	24.852,87
Galicia	9.417	3.711	364.551,28
Comunidad de Madrid	31.848	8.198	877.298,48
Región de Murcia	2.871	839	90.728,89
C. Foral de Navarra	666	665	58.300,65
País Vasco	9.828	3.623	343.254,81
La Rioja	1.255	105	12.974,34
Total	152.787	54.739	5.242.129,37

Fuente: NSISAAD/Bases de datos certificadas por las CCAA.

Como se muestra en el cuadro anterior, el número de beneficiarios de prestaciones que figuran en las bases de datos de las CCAA y, sin embargo, no figuran en dicha situación en la aplicación NSISAAD asciende a 152.787. No obstante, este Tribunal ha verificado que un total de 98.048 beneficiarios se encuentran en situaciones donde no procede la liquidación del nivel mínimo de protección por el IMSERSO (v.gr.: beneficiarios fallecidos, solicitante valorado con grado cero, fecha de archivo NSISAAD, fin de la prestación con anterioridad al mes de diciembre de 2018...), motivo por el cual estos expedientes no han sido considerados a efectos de la estimación del importe no liquidado por el IMSERSO en concepto de financiación.

En consecuencia, las CCAA podrían haber dejado de percibir indebidamente fondos públicos en un total de 54.739 beneficiarios²⁸ que, figurando en sus aplicaciones informáticas como beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia, sin embargo, en el NSISAAD no constaban en dicha situación –en la nómina del mes de diciembre de 2018–, por lo que el IMSERSO no pudo abonar a las CCAA un importe estimado por este Tribunal, solo y exclusivamente en la nómina de diciembre de 2018, en 5.242.129,37 euros.

III.2.2.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

La persistencia de las incidencias e incoherencias existentes entre la información obrante en la base de datos del NSISAAD y la recogida en los diferentes sistemas de información de las CCAA, puestas

²⁸ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora ha procedido a comunicar a las CCAA la relación de expedientes afectados por esta incidencia indicada por el Tribunal de Cuentas, con el objetivo de que procedan a comprobar la falta de remisión al NSISAAD de información relativa a las solicitudes y resoluciones de prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

de manifiesto en el Informe n.º 977, permiten determinar que las medidas adoptadas por el IMSERSO tendentes a lograr la homogeneidad de la información correspondiente a los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia no han resultado eficaces ni adecuadas, desde un punto de vista económico.

En primer lugar, no han resultado eficaces ya que la información recogida en el NSISAAD (facilitada por las distintas CCAA) continúa sin ofrecer garantías de fiabilidad debido a la falta de coherencia con la recogida en los sistemas de información de las CCAA, provocando distorsiones en la información estadística publicada por el IMSERSO en esta materia y, fundamentalmente generando pagos indebidos a favor de las CCAA en concepto de nivel mínimo de protección.

Asimismo, las medidas adoptadas por el IMSERSO tampoco han resultado adecuadas, desde un punto de vista económico, ya que los contratos formalizados con motivo del desarrollo y mantenimiento de una nueva aplicación informática (NSISAAD) –los cuales se analizan en el subapartado III.3 de este Informe–, no han revertido la situación existente en el antiguo SISAAD.

Como consecuencia de todo lo anterior, este Tribunal de Cuentas considera que **las recomendaciones n.º 2 dirigida al IMSERSO y n.º 2 dirigida a las CCAA, en el Informe n.º 977, han sido incumplidas.**

III.2.3. Recomendación número 3 dirigida al IMSERSO

“El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debe proceder a analizar y, en su caso, modificar el procedimiento de justificación y posterior libramiento de financiación del nivel mínimo de protección, exigiendo de los órganos competentes de las distintas Comunidades Autónomas una certificación en la que se acredite, fehacientemente, que la información recogida en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se corresponde fielmente con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en el periodo objeto de liquidación”.

III.2.3.1. CONCLUSION ASOCIADA

La conclusión asociada a esta recomendación se encuentra recogida en el n.º 1 del epígrafe IV.1.4 “Conclusiones relativas a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” del Informe n.º 977, donde se indicaba que las obligaciones presupuestarias reconocidas por el IMSERSO, en concepto de nivel mínimo de protección no se encontraban debidamente justificadas, ya que se fundamentaban, única y exclusivamente, en la información introducida por los órganos de las CCAA en la aplicación informática del SAAD, sin que por parte del IMSERSO se efectuasen controles y verificaciones posteriores que garantizaran la idoneidad de la información remitida por las diferentes CCAA, y sin disponer de certificaciones emitidas, a este fin, por los órganos competentes de las diferentes CCAA que permitieran justificar esta imputación presupuestaria.

III.2.3.2. MEDIDAS ADOPTADAS

Con respecto al procedimiento de justificación y posterior libramiento del nivel mínimo de protección, en el Informe n.º 977 se indicaba que el importe correspondiente a dicho nivel de financiación era calculado y liquidado mensualmente por el IMSERSO en virtud del número de beneficiarios que, a la fecha correspondiente, figuraban en la aplicación informática SISAAD, sin que constase una certificación del órgano competente de la CA donde se acreditase la fiabilidad de los datos remitidos y la adecuación a la situación real; no quedando, por tanto, acreditado que la información que obraba en el SISAAD se correspondiese con la realidad, cuestión que fue verificada por este Tribunal en las seis CCAA (Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Principado de Asturias y Canarias) que fueron objeto de fiscalización en el citado Informe. En consecuencia, las obligaciones presupuestarias reconocidas por el IMSERSO no estaban debidamente justificadas ni

avaladas por un certificado del órgano gestor de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

En relación con lo expuesto anteriormente, mediante Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, se publicó el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial, donde se aprobaron una serie de propuestas del SAAD necesarias para asegurar la sostenibilidad del Sistema y fortalecer, en todo el ámbito nacional, el desarrollo de la Ley de Dependencia, propuestas que, posteriormente, fueron recogidas en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley de Dependencia, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2014.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3.c) de este Real Decreto, la AGE asignará mensualmente a las CCAA las cantidades correspondientes al nivel mínimo de protección siempre que, entre otros requisitos, *“se acredite mediante la correspondiente certificación mensual, expedida por la persona titular del órgano competente de la comunidad autónoma responsable de la gestión de la atención a la dependencia, la efectividad del derecho, es decir, que el beneficiario ha comenzado a recibir el respectivo servicio o prestación económica, (...), y las altas, bajas, traslados, revisiones, suspensión de la prestación y otras modificaciones producidas en el período al que se refiera la certificación”*.

Estas certificaciones, que deben ser emitidas por los órganos competentes de las CCAA con anterioridad al día 25 de cada mes, constituyen un documento imprescindible para que el IMSERSO proceda a iniciar la tramitación económica del correspondiente expediente de gasto y realizar las liquidaciones mensuales del nivel mínimo de protección a las CCAA, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 5 del mencionado Real Decreto.

Este mismo requisito se contempla en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el SISAAD, donde se indica que la información del certificado mensual debe encontrarse referida a los datos del mes anterior. En el Anexo III de dicha Orden se recoge el modelo de certificación que debe cumplimentarse, cuyo objeto es fundamentar la liquidación del nivel mínimo de protección, así como acreditar la veracidad de los datos incorporados en el SISAAD.

Relacionado con lo anterior, ya en la Evaluación de Resultados del SAAD referida al periodo 2007/2011, aprobada por el Consejo Territorial, las CCAA manifestaron la dificultad de establecer aplicaciones presupuestarias, en sus presupuestos de gastos, específicas para la atención a la dependencia, ya que los gastos de esta atención se imputan a créditos que incluyen de forma global servicios similares de la Red de Servicios Sociales. Por ello, además de las certificaciones mensuales indicadas anteriormente, y como forma de acreditar la aportación de las CCAA a la financiación del SAAD, el artículo 6 del citado Real Decreto 1050/2013 dispone que las CCAA, como muy tarde el 30 de abril de cada año, expedirán un certificado acreditativo de su aportación para la financiación del SAAD correspondiente al ejercicio presupuestario inmediato anterior, donde se refleje la actividad realizada y recogida, tanto en las certificaciones mensuales como en las estadísticas del SISAAD, a 31 de diciembre de ese mismo ejercicio.

Estas medidas normativas nacen con la intención de contribuir a un mejor control y verificación de la información recogida en el SISAAD, así como garantizar que la misma responde a la situación real en materia de dependencia.

Con el fin de comprobar el grado de cumplimiento de las medidas mencionadas, se solicitó al IMSERSO copia de todos los expedientes tramitados para la liquidación mensual del nivel mínimo de protección efectuado a las distintas CCAA, así como las certificaciones mensuales emitidas por las mismas y los certificados anuales acreditativos de sus aportaciones al SAAD, correspondientes al período temporal objeto de fiscalización (2013/2018).

En el siguiente cuadro se recogen los importes abonados por el IMSERSO a las distintas CCAA (de acuerdo con los documentos contables validados), en concepto de nivel mínimo de protección, durante dicho periodo:

CUADRO N.º 10
NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN APORTADO POR LA AGE A LAS CCAA
Periodo 2013/2018
(En euros)

Año CCAA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	%
Andalucía	272.126.850,44	252.156.059,85	243.311.194,36	233.756.109,46	228.072.671,06	246.367.603,97	1.475.790.489,14	20,29
Aragón	25.627.087,01	28.290.674,43	30.887.937,88	31.018.666,00	32.388.773,17	36.014.381,23	184.227.519,72	2,53
Principado de Asturias	23.351.967,01	24.902.549,12	22.493.969,62	25.050.641,64	26.099.466,29	28.612.509,92	150.511.103,60	2,07
Illes Balears	20.494.124,55	19.236.454,33	16.709.317,03	19.671.284,03	17.604.112,34	22.574.685,96	116.289.978,24	1,60
Canarias	23.124.406,78	25.085.447,74	27.827.720,61	26.650.466,62	26.947.728,07	29.180.566,40	158.816.336,22	2,18
Cantabria	24.136.277,41	18.064.835,67	18.157.874,32	16.648.269,71	20.635.635,12	17.630.758,50	115.273.650,73	1,59
Castilla-La Mancha	59.678.324,37	60.452.635,31	57.712.049,71	57.131.802,90	60.601.733,03	68.770.628,12	364.347.173,44	5,01
Castilla y León	86.786.099,76	89.678.069,78	95.083.629,10	104.716.005,17	117.163.436,80	134.569.306,02	627.996.546,63	8,64
Cataluña	212.008.756,35	185.527.439,78	210.395.256,57	181.326.692,57	172.782.212,46	188.636.252,56	1.150.676.610,29	15,82
Comunitat Valenciana	59.957.951,67	60.265.258,69	63.376.779,32	79.601.934,24	78.203.077,68	85.214.306,96	426.619.308,56	5,87
Extremadura	37.909.804,44	36.976.378,43	35.596.639,31	35.474.066,42	38.258.621,51	41.676.137,91	225.891.648,02	3,11
Galicia	67.106.498,01	64.767.341,27	73.086.225,94	85.992.635,20	84.070.180,82	91.294.015,07	466.316.896,31	6,41
Comunidad de Madrid	143.254.551,14	144.231.135,86	160.915.335,09	158.906.900,96	171.859.494,22	198.199.951,00	977.367.368,27	13,44
Región de Murcia	50.140.646,05	53.425.460,08	50.980.136,60	47.120.681,02	46.290.940,19	35.862.152,13	283.820.016,07	3,90
C. Foral de Navarra	11.554.465,78	13.316.591,42	11.310.099,72	11.626.335,00	13.443.344,13	14.783.081,61	76.033.917,66	1,05
País Vasco	78.891.805,72	54.663.569,30	62.366.453,57	66.237.827,25	74.066.224,93	77.213.086,37	413.438.967,14	5,68
La Rioja	10.639.517,15	10.125.823,19	9.184.560,69	9.105.312,18	9.650.751,69	10.400.571,83	59.106.536,73	0,81
Total	1.206.789.133,64	1.141.165.724,25	1.189.395.179,44	1.190.035.630,37	1.218.138.403,51	1.326.999.995,56	7.272.524.066,77	100

Fuente: Liquidación del presupuesto de gastos del IMSERSO.

Con la entrada en vigor (enero de 2014) del Real Decreto 1050/2013 se produjo una disminución de las cuantías mensuales aplicables al nivel mínimo de protección, provocando una minoración de este gasto en los años 2014 a 2016 con respecto al año 2013.

En el año 2018, el gasto experimenta un incremento del 8,94 % respecto al año anterior, motivado por la revalorización de las cuantías de mínimos a pagar por cada grado de dependencia tras la entrada en vigor en dicho año del Real Decreto 1082/2017, de 29 de diciembre, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del SAAD; así como por el incremento del número de beneficiarios, respecto al ejercicio anterior, en un 10,41 % (asciende de 753.842 personas beneficiarias con prestaciones reconocidas en el año 2013 a 1.054.275 en el año 2018 -Ver Gráfico n.º 3-). Cabe recordar, además, que con fecha 1 de julio de 2015 se hizo efectivo el derecho a las prestaciones de dependencia de las personas valoradas con Grado I.

III.2.3.2.a) Análisis de los certificados mensuales

Los certificados mensuales –documento imprescindible para que el IMSERSO proceda a la liquidación mensual del nivel mínimo de protección de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 1050/2013- expedidos por las CCAA en el periodo 2014/2015 no fueron remitidos con anterioridad al día 25 de cada mes por la mayoría de las CCAA, contrariamente a lo dispuesto en el precitado artículo (v.gr.: en el año 2014 todos los certificados se emitieron con un retraso de un mes, y en el 2015 los certificados correspondientes a los meses de enero a abril fueron emitidos por la mayoría de las CCAA con un retraso de un mes, produciéndose, asimismo, demoras en los certificados de julio a septiembre por algunas CCAA).

El 1 de enero de 2014 entraron en vigor el Real Decreto 1050/2013 y la Orden SSI/2371/2013, disposiciones donde se regulan tanto la obligatoriedad por parte de los órganos responsables de las CCAA de presentar los certificados mensuales de remisión de datos, como su contenido y modelo de certificación. Sin embargo, la propuesta de envío mensual de datos por parte de las CCAA con el fin de comprobar y contrastar los datos del SISAAD ya se encontraba recogida en el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial para la mejora del SAAD.

Así, en el año 2013 la CA de Canarias no remitió en plazo los certificados mensuales de los meses de enero, abril, julio, agosto y diciembre; la CA de Andalucía incumplió el plazo en el certificado de enero y no remitió el correspondiente al mes de diciembre; la CA de Aragón incumplió el plazo en el certificado de agosto, las CCAA de Castilla-La Mancha y Cataluña en los certificados de septiembre y diciembre, y las CCAA de Cantabria, Castilla y León, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid y Comunidad Foral de Navarra en los certificados correspondientes al mes de diciembre. Por su parte, la CA de la Región de Murcia no remitió en este ejercicio ningún certificado debido a diferentes problemas en la remisión de la información desde su sistema de información al SISAAD, situación que se analiza de forma específica posteriormente.

En consecuencia, las liquidaciones del nivel mínimo de protección efectuadas a las CCAA anteriores, durante los meses señalados, fueron realizadas por el IMSERSO de acuerdo con la información obrante en el SISAAD, sin encontrarse avalada por los certificados emitidos por las distintas CCAA que, como se ha reiterado, constituyen el documento imprescindible para efectuar dichas liquidaciones, de conformidad con lo preceptuado en la normativa de aplicación.

Asimismo, los retrasos y, en ocasiones, falta de remisión de estos certificados por las CCAA al IMSERSO, además de un incumplimiento legal, vacían de contenido el principio de cooperación interadministrativa (inspirador de la Ley de Dependencia) que debe imperar en las relaciones entre las Administraciones Públicas.

III.2.3.2.b) Análisis de los certificados anuales

En el artículo 6.2 del mencionado Real Decreto 1050/2013 se establece el contenido mínimo del certificado anual, que las diferentes CCAA deben remitir al IMSERSO, con fecha límite el 30 de abril del año siguiente, recogiendo la siguiente información a facilitar:

- a) Número de personas beneficiarias atendidas (diferenciadas por grado) cuya efectividad del derecho se haya producido o continúe en el ejercicio presupuestario que se certifica.
- b) Número de prestaciones con efectividad del derecho (percibidas por los beneficiarios anteriores) diferenciando entre prestaciones económicas y servicios a 31 de diciembre del respectivo ejercicio.
- c) Obligaciones reconocidas, al cierre del ejercicio presupuestario certificado, imputadas al presupuesto de gastos de la CA para la financiación del coste de los servicios y prestaciones económicas (incluida la aportación de la AGE) reconocidos a los beneficiarios con

efectividad del derecho a 31 de diciembre, debiendo detallarse los códigos de las aplicaciones presupuestarias a nivel de capítulo, excepto en los gastos relativos a las prestaciones económicas que lo serán a nivel de concepto.

El modelo de certificado anual se recoge en el Anexo IV a la Orden SSI/2371/2013, si bien el mismo no se ajusta al contenido mínimo regulado en el precitado Real Decreto 1050/2013 (concretamente no hace referencia a lo indicado en los apartados a) y b) descritos anteriormente).

Así, se ha verificado que, en cuanto al número de personas beneficiarias atendidas diferenciadas por grado, solamente se alude en el certificado a que *“el número de personas beneficiarias en situación de dependencia, con efectividad del derecho en esa Comunidad Autónoma a 31 de diciembre de (...) son las que constan en el certificado emitido ese mismo mes”*, es decir, se remite al respectivo certificado mensual sin aportar ninguna información adicional ni detalle al respecto. Tampoco se hace referencia en dicho modelo al número de servicios y prestaciones económicas con efectividad del derecho percibidas por los beneficiarios.

Asimismo, se ha verificado que los certificados emitidos por las CCAA de Cantabria y de Castilla y León no desglosan el gasto en servicios a nivel de capítulo, sino que recogen el importe total de gasto imputado como servicios, contrariamente a lo preceptuado en el artículo 6.3 del mencionado Real Decreto 1050/2013.

El mismo artículo 6 del precitado Real Decreto 1050/2013 dispone además que *“El certificado será expedido por la persona titular del órgano competente de la comunidad autónoma responsable de la gestión de la atención a la dependencia, con el visto bueno y conforme del representante de la intervención de la comunidad autónoma, para los datos económicos y presupuestarios”*.

En este sentido, se han verificado, entre otros, los siguientes incumplimientos de lo dispuesto en este artículo: los certificados anuales emitidos no se encuentran refrendados por el interventor delegado competente (v.gr.: CA de Andalucía); ausencia de fechas, firmas o ambas situaciones y, en ocasiones, la fecha de firma es posterior al 30 de abril de cada año, incumpléndose, en consecuencia, el procedimiento y los plazos establecidos en la normativa de aplicación.

Por último, es necesario manifestar que los certificados anuales, correspondientes al año 2018, relativos a las CCAA de Canarias, Cataluña, Región de Murcia y Diputación Foral de Gipuzkoa no fueron remitidos de oficio a la entidad gestora, solicitando el IMSERSO su remisión en el mes de julio de 2019, siendo facilitados a este Tribunal en noviembre de 2019.

III.2.3.2.c) Análisis del nivel mínimo de protección abonado por el IMSERSO a las CCAA

Como ya se ha indicado en apartados anteriores, el IMSERSO, para calcular el nivel mínimo de protección, utiliza la aplicación informática NSISAAD, que se configura como un sistema de información que sirve de instrumento para la gestión económico-financiera y presupuestaria, ya que dicha entidad gestora abona el mencionado nivel de financiación en función de la información recogida en dicho Sistema (comunicada por los diferentes órganos competentes de las CCAA).

Para esta finalidad, el NSISAAD dispone de un módulo de gestión de pagos (GEC) a través del cual el IMSERSO obtiene, por CCAA, la nómina mensual relativa al pago del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE.

Así, con carácter previo a la emisión del certificado mensual por parte de las diferentes CCAA, el IMSERSO remite a cada una de ellas una extracción de los datos correspondientes a las resoluciones incorporadas al NSISAAD durante el periodo considerado, así como información relativa a solicitudes, bajas y modificaciones de las mismas, con el objeto de que dicha información sea verificada por la CA. Así se desprende del modelo de certificado mensual emitido por las CCAA, recogido en el Anexo III de la Orden SSI/2371/2013, donde se indica: *“Que la información remitida por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, referente a los datos de las resoluciones*

incorporadas al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, durante el citado período, coincide con la incorporada a dicho Sistema por esta Comunidad Autónoma, a excepción de los expedientes que se relacionan en el anexo adjunto ...”.

En consecuencia, mensualmente el IMSERSO extrae los datos obrantes en el NSISAAD (los cuales han sido previamente remitidos por las CCAA a este sistema de información) y, una vez verificados por las CCAA, se procede a calcular la cantidad a librar, a cada CA, en concepto de nivel mínimo de protección. De acuerdo con este procedimiento, el importe del documento contable validado por el IMSERSO mediante el que imputa a su presupuesto de gastos el abono realizado debería ser coincidente con el importe extraído del módulo de gestión de pagos del NSISAAD.

Sin embargo, este Tribunal ha verificado la existencia de diferencias entre el importe de las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del IMSERSO (de acuerdo con los documentos contables validados) y los importes obtenidos de la información que figura en el módulo de nóminas de la aplicación informática NSISAAD.

Si bien la gran mayoría de estas diferencias han sido conciliadas por el IMSERSO en el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras, es necesario hacer una referencia especial a la situación verificada en el pago efectuado a la CA de la Región de Murcia.

En el siguiente cuadro se muestran las diferencias verificadas, en los años 2013 y 2015, entre las cuantías mensuales abonadas a dicha CA (e imputadas al presupuesto de gastos del IMSERSO) y las obtenidas del módulo de gestión de pagos del NSISAAD:

CUADRO N.º 11
DIFERENCIAS ENTRE DOCUMENTOS CONTABLES VALIDADOS Y LA
INFORMACIÓN DEL NSISAAD.
REGIÓN DE MURCIA
(En euros)

Nómina	Importe abonado	NSISAAD	Diferencia
Octubre/2013	7.160.402,55	2.979.949,26	4.180.453,29
Noviembre/2013	7.033.671,54	3.108.676,39	3.924.995,15
Diciembre/2013	14.214.889,48	2.822.104,39	11.392.785,09
Total 2013	28.408.963,57	8.910.730,04	19.498.233,53
Julio/2015	6.066.997,68	2.980.854,05	3.086.143,63
Septiembre/2015	7.079.249,51	2.970.486,41	4.108.763,10
Total 2015	13.146.247,19	5.951.340,46	7.194.906,73
Total			26.693.140,26

Fuente: Información facilitada por el IMSERSO y obtenida del NSISAAD.

Antes de analizar las diferencias recogidas en el cuadro anterior, es necesario manifestar que la CA de la Región de Murcia, desde la implantación del SISAAD (abril 2007), ha presentado numerosos problemas técnicos a la hora de remitir la información a dicho Sistema, lo que ha provocado la falta de incorporación de un importante volumen de expedientes al mismo.

Debido a ello, en el mes de febrero de 2013, se formalizó un acuerdo entre el Director General del IMSERSO y el Director General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social donde se recogió el compromiso –de ambas Administraciones- de solucionar dicha situación, estableciéndose en dicho acuerdo que ambas partes procederían a la regularización global de toda la información relativa a esta CA obrante en el SISAAD, de acuerdo con las acciones acordadas y recogidas en el acta anexa a dicho acuerdo.

Asimismo, en dicho acuerdo se estableció el cese transitorio, por parte de la CA de la Región de Murcia, del envío de información al NSISAAD, durante el tiempo en que se extendiera el mencionado proceso de regularización.

Por este motivo, según manifestó el IMSERSO, no recibió ninguna información de esta CA hasta el mes de octubre de 2013. Recibida finalmente dicha información, el IMSERSO realizó el cálculo de las cantidades derivadas de los datos remitidos, abonándose en el último trimestre del año 2013 “las cifras resultantes del cálculo mensual en función de la información del SISAAD; y, además, cantidades extraordinarias producto de esta regularización de información”.

Los importes abonados por el IMSERSO a la CA de la Región de Murcia en el último trimestre del año 2013 se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 12
CANTIDADES ABONADAS A LA REGIÓN DE MURCIA EN CONCEPTO DE NIVEL MÍNIMO DE
PROTECCIÓN EN EL ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2013
(En euros)

Nómina	Mensualidad ordinaria según NSISAAD	Regularización	Importe total abonado
Octubre/2013	2.979.949,26	4.180.453,29	7.160.402,55
Noviembre/2013	3.108.676,39	3.924.995,15	7.033.671,54
Diciembre/2013	2.822.104,39	11.392.785,09	14.214.889,48
Total	8.910.730,04	19.498.233,53	28.408.963,57

Fuente: IMSERSO.

Como se muestra en el cuadro anterior, el importe más relevante abonado por el IMSERSO a la CA de la Región de Murcia durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2013 (19.498.233,53 euros) fue en concepto de la regularización efectuada. Dicha regularización se realizó en base a la información remitida por la CA de la Región de Murcia al IMSERSO al margen del NSISAAD, es decir, sin que se integrase en el NSISAAD la información referente a dicha regularización, lo que explica la diferencia existente entre el importe abonado por el IMSERSO según los documentos contables validados y el importe que se desprende de la información obrante en el NSISAAD.

En el año 2015, de acuerdo con lo manifestado por el IMSERSO, las diferencias surgidas entre las nóminas de julio y septiembre de 2015 “se corresponden con una regularización pendiente con la Región de Murcia desde enero de 2014 hasta junio de 2015 por atrasos que no se habían pagado”, ascendiendo el total del importe regularizado a 7.194.906,73 euros que se ha dividido entre las nóminas de julio, por 3.086.143,63 euros, y septiembre, por 4.108.763,10 euros.

Este Tribunal solicitó al IMSERSO una relación de los expedientes afectados por estas regularizaciones, aportando solo una relación de los correspondientes al año 2015 (36.938 expedientes). Sin embargo, dicha entidad gestora no dispone de la relación de expedientes correspondiente al año 2013, aportando al efecto un resumen de las diferencias surgidas en cada nómina del período comprendido entre el mes de mayo de 2007 y diciembre de 2013 entre la estimación del nivel mínimo de protección de acuerdo con el NSISAAD y la estimación del nivel

mínimo en base a los datos del sistema de información del Instituto Murciano de Acción Social, sin que conste información alguna a nivel de expediente²⁹.

En consecuencia, la información relativa a las regularizaciones efectuadas no se ha incorporado al NSISAAD, impidiendo a este Tribunal verificar si los importes abonados por el IMSERSO a la CA de la Región de Murcia durante los meses y años indicados han sido determinados correctamente, y sin que el IMSERSO disponga, además, de un soporte documental que avale las regularizaciones efectuadas.

Las diferencias detectadas denotan, por un lado, que las liquidaciones efectuadas por el IMSERSO se han realizado en virtud de una información no incorporada a la aplicación informática NSISAAD. Además, esta situación influye en la integridad de la información del NSISAAD y, en consecuencia, en la fiabilidad de las estadísticas periódicas publicadas por el IMSERSO, ya que no recoge fielmente la gestión real de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

III.2.3.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

De acuerdo con la recomendación n.º 3, dirigida al IMSERSO, esta entidad gestora ha procedido a la modificación del procedimiento de justificación y libramiento de financiación del nivel mínimo de protección, requiriendo a las CCAA la emisión de certificaciones (mensuales y anuales) que garanticen la correspondencia e idoneidad existente entre la información obrante en el NSISAAD y la recogida en los sistemas de información de las CCAA en relación con los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, si bien las incidencias puestas de manifiesto en el subepígrafe anterior (especialmente las relativas a la CA de la Región de Murcia) permiten determinar que las medidas adoptadas no han logrado la eficacia perseguida, ocasionando deficiencias en el abono del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE.

En consecuencia, este Tribunal de Cuentas considera que **la recomendación n.º 3, dirigida al IMSERSO, recogida en el Informe n.º 977 ha sido cumplida parcialmente.**

III.2.4. Recomendación número 4 dirigida al IMSERSO

“El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debe reconocer en sus estados contables anuales el importe pendiente de imputar al presupuesto de gastos en concepto de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, que, al cierre del ejercicio 2011, ascendía a un importe de 788.651.264 euros, así como adoptar, en coordinación con la Tesorería General de la Seguridad Social, las medidas presupuestarias oportunas tendentes a garantizar el pago de la deuda pendiente de abono a este Servicio Común por este concepto, con el fin de proceder a su cancelación”.

III.2.4.1. CONCLUSIÓN ASOCIADA

La conclusión asociada a esta recomendación se encuentra recogida en el n.º 4 del epígrafe IV.1.4 “Conclusiones relativas a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” donde se manifiesta que *“A 31 de diciembre de 2011, las cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales devengadas desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006 ascendían a un importe total de 1.015.341.136 euros. Sin embargo, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales tan solo había imputado a su presupuesto de gastos y abonado a la Tesorería General de la Seguridad Social un importe de 226.689.872 euros, encontrándose pendiente de aplicar a su*

²⁹ En el trámite de alegaciones la Vicepresidenta y Consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social de la CA de la Región de Murcia, remite el resumen de diferencias que se cita en este párrafo y que ya había sido facilitado por el IMSERSO, manifestando a su vez que, dado el tiempo transcurrido, no se han encontrado los ficheros concretos donde se recogían los expedientes que, en aquel momento, constituían la base del aplicativo regional, añadiendo que actualmente tampoco se puede saber si fueron o no usados por el IMSERSO para el cálculo del nivel mínimo ni cuáles fueron los criterios utilizados para ello.

presupuesto de gastos un importe cuantificado en 788.651.264 euros, como consecuencia de la insuficiencia de dotación presupuestaria en este concepto.

Además, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales no viene imputando, con carácter anual, en su contabilidad financiera, el gasto correspondiente a las cuotas de Seguridad Social pendientes de aplicar a presupuesto, ya que a 31 de diciembre de 2010 dicha Entidad Gestora no tenía reconocido en sus estados contables un importe de 465.628.387 euros correspondiente a los gastos devengados por este concepto, importe que se ha visto incrementado al cierre del ejercicio 2011 hasta un total de 788.651.264 euros”.

III.2.4.2. MEDIDAS ADOPTADAS

Con la entrada en vigor del ya mencionado Real Decreto-ley 20/2012, la totalidad de las cuotas de Seguridad Social correspondientes a los cuidadores no profesionales fueron abonadas, desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de marzo de 2019, de forma exclusiva por estos.

Así, de acuerdo con lo recogido en su DT decimotercera, los convenios especiales en el sistema de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia existentes a la fecha de entrada en vigor del precitado Real Decreto-ley (15 de julio de 2012) se extinguieron el día 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor hubiera solicitado expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al 1 de noviembre de 2012, en cuyo caso dicho convenio se mantuvo subsistente desde el día 1 de septiembre de 2012. En este último caso, desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2012, la cotización a la Seguridad Social tuvo una reducción del 10 % en el total de la cuota a abonar, siendo a cargo de la AGE el 5 % del total de la cuota y el 85 % restante a cargo del cuidador no profesional.

En todo caso, desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de marzo de 2019, el convenio especial corrió a cargo exclusivamente del cuidador no profesional correspondiéndole a este el abono de la totalidad de las cuotas de Seguridad Social.

La TGSS, como servicio común del sistema de Seguridad Social competente para el reconocimiento de estos convenios especiales, remitió a las personas suscriptoras de los mismos la información necesaria para que ejercieran la opción sobre mantener o rescindir su convenio especial.

Como consecuencia de esta modificación normativa, desde el mes de septiembre de 2012, la AGE (a través del IMSERSO) solo ha abonado un 5 % de las cantidades correspondientes a cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales y, a partir del 31 de diciembre de dicho año, ha cesado cualquier obligación en este sentido, correspondiendo a las personas suscriptoras de estos convenios especiales asumir en su totalidad el gasto derivado de estas cotizaciones.

La TGSS ha remitido al IMSERSO las liquidaciones de importes relativas a estas cotizaciones de Seguridad Social derivadas de regularizaciones de situaciones anteriores a la finalización del año 2012.

Con respecto al cumplimiento de la recomendación recogida en el Informe n.º 977, se ha verificado que el IMSERSO reflejó en sus estados contables del ejercicio 2012 (cuenta 413 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto”) las cuotas devengadas pendientes de pago por este concepto, las cuales se valoraban en un importe de 788.651.263,69 euros. Dicho importe fue imputado al presupuesto de gastos del ejercicio 2013, junto con el importe correspondiente a las cuotas de Seguridad Social del mes de diciembre de 2011 (31.468.067,61 euros), las correspondientes a todo el año 2012 (205.975.624,38 euros), así como los importes derivados de diferentes regularizaciones (las cuales reflejaron un importe neto de 561.076,77 euros) arrojando un importe total imputado en dicho ejercicio 2013 de 1.026.656.032,45 euros.

Asimismo, se ha verificado que en las liquidaciones del presupuesto de gastos del IMSERSO correspondientes a los ejercicios 2014 a 2016 no se han reconocido obligaciones derivadas de

cuotas de seguridad social de cuidadores no profesionales. No obstante, como consecuencia de diferentes regularizaciones, en la liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2017, se han aplicado gastos por importe de 13.945,57 euros en concepto de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, correspondiente a operaciones de regularización de cuotas devengadas derivadas de liquidaciones procesadas por la TGSS en el ejercicio 2015.

III.2.4.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

El IMSERSO ha imputado a su presupuesto de gastos del ejercicio 2013 tanto el importe de las cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales pendientes de imputar recogido en el Informe n.º 977, como las cuotas correspondientes al ejercicio 2012 y los importes derivados de las regularizaciones de liquidaciones de cuotas procesadas por la TGSS desde 2007 hasta el ejercicio 2012, no habiendo reconocido nuevas obligaciones, por este concepto, con posterioridad a lo establecido en el precitado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, de acuerdo con lo establecido en su DT decimotercera.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, este Tribunal considera **cumplida en su totalidad la recomendación número 4.**

III.2.5. Recomendación número 5 dirigida al IMSERSO

“El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debe proceder, con carácter inmediato, a iniciar el procedimiento de reintegro, por un importe total de 6.077.037 euros, derivados de la diferencia existente entre los créditos totales asignados con cargo al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y las obligaciones reconocidas con cargo al mismo, con respecto a aquellas Comunidades Autónomas que no justificaron la aplicación finalista de estos recursos”.

III.2.5.1. CONCLUSIÓN ASOCIADA

La conclusión asociada a dicha recomendación se encuentra recogida en el n.º 2 del epígrafe IV.1.5 “Conclusiones relativas a las aportaciones financieras de cada Administración Pública al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” donde se manifiesta que *“El Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, creado mediante Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre y dotado con un importe de 3.000 millones de euros, de los cuales 400 millones fueron asignados al desarrollo de servicios de atención a la dependencia, tenía un carácter finalista y una vigencia limitada, estando destinado exclusivamente a facilitar el desarrollo y modernización de la red de servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, no siendo de aplicación al citado Fondo la normativa reguladora de las subvenciones gestionadas, recogida en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.*

Así, el procedimiento de justificación a aplicar por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales sobre este Fondo Especial debería fundamentarse en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y no mediante la aplicación analógica del procedimiento recogido en la Ley General Presupuestaria para las subvenciones gestionadas.

Por ello, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales debe proceder a solicitar a las Comunidades Autónomas destinatarias finales de este Fondo Especial la justificación de las obligaciones reconocidas con cargo al mismo, requiriendo, en consecuencia, el reintegro de un importe total de 6.077.037 euros y no la justificación de los créditos comprometidos, cuyo resultado arrojaría un importe total pendiente de reintegrar de 4.735.417 euros”.

III.2.5.2. MEDIDAS ADOPTADAS

Mediante Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, se creó el denominado Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (FEEDEE), dotado con un importe global de 3.000 millones de euros, que perseguía la realización de actuaciones de inmediata ejecución y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo. Entre sus finalidades se encontraban las actuaciones vinculadas con la prestación de servicios sociales, turismo social y atención a la dependencia.

De dicha dotación, el Gobierno asignó al desarrollo de servicios de atención a la dependencia un total de 400 millones de euros, de conformidad con lo dispuesto en la Orden EHA/3566/2008, de 9 de diciembre, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2008, por el que se aprueba el destino del Fondo Especial del Estado para el estímulo de la economía y el empleo, dotado por el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre.

Estos créditos tenían un carácter finalista, debiendo distribuirse entre las CCAA y las Direcciones Territoriales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, de acuerdo con los criterios del Marco de Cooperación Interadministrativa y en función del índice de beneficiarios con derecho a prestaciones.

La mencionada Orden EHA/3566/2008 establecía que estos créditos serían gestionados por las CCAA, previa transferencia de los mismos mediante la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración con el entonces Ministerio de Educación, Política Social y Deporte a través del IMSERSO.

Durante el año 2009 el IMSERSO suscribió los convenios de colaboración con las diferentes CCAA, donde se recogieron los derechos y obligaciones de las Administraciones Públicas intervinientes, destacando los siguientes apartados:

- Los créditos distribuidos tienen un carácter finalista y se destinan, exclusivamente, a facilitar el desarrollo y modernización de la red de servicios del SAAD y a la formación de profesionales.
- Aunque los destinatarios de los créditos y responsables de su gestión son las CCAA, pueden ser destinatarios finales de los mismos: las CCAA, las entidades locales y las organizaciones sin fines de lucro.
- Los créditos son transferidos por el IMSERSO a las CCAA una vez suscrito el convenio de colaboración.

Con respecto a la forma de justificación de la ejecución de los programas y actuaciones desarrolladas con cargo a este Fondo, los convenios de colaboración suscritos entre el IMSERSO y las distintas CCAA se limitaron a manifestar en su cláusula octava apartado 2 (todos los convenios de colaboración suscritos responden al mismo modelo) que *“se materializará mediante un certificado firmado por el titular del centro directivo que gestione los créditos incluidos en este convenio y adverbado por el interventor, en el que conste su estado de ejecución, indicando las cuantías totales de compromisos de crédito, obligaciones reconocidas y pagos realizados en el año, detallado por cada una de las aplicaciones presupuestarias del Presupuesto de Gastos del Estado desde las que se realizaron las transferencias de crédito, (...)”*. El apartado tercero de esta misma cláusula estableció que *“La falta de justificación parcial o total de la aplicación de los recursos recibidos con cargo al Fondo generará la obligación de reintegrar las cantidades no justificadas. Se entiende por falta de justificación la no remisión al IMSERSO de la acreditación a la que se refiere el apartado anterior”*.

Salvo lo expuesto anteriormente, los convenios de colaboración no abordan la regulación del importe a reintegrar en el supuesto de falta de justificación parcial o total de la actividad a desarrollar, si bien se observa que en la cláusula recogida anteriormente se utiliza la expresión *“(...) generará*

la obligación de reintegrar las cantidades no justificadas”, sin utilizar la terminología propia de las subvenciones gestionadas, relativa a los remanentes de fondos no comprometidos.

Por su parte, el citado Real Decreto-ley 9/2008 se limita a señalar en esta materia que *“la falta de justificación total o parcial de la aplicación de los recursos recibidos con cargo al Fondo implicará la obligación de reintegrar las cantidades no justificadas”*, no estableciendo nada al respecto la mencionada Orden EHA/3566/2008.

Para la justificación de estos fondos, el IMSERSO, inicialmente, procedió a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, donde se regulan las subvenciones gestionadas, cuya redacción en el momento de su justificación (actualmente modificado bajo el título “Créditos gestionados por las Comunidades Autónomas”) era la siguiente:

“Cuando, como consecuencia del traspaso de servicios estatales a las comunidades autónomas, estas deban gestionar y administrar los créditos de subvenciones, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

Primera. La gestión y administración se efectuará conforme a la normativa estatal que regule cada tipo de subvención y, en su caso, por las comunidades autónomas en la medida en que sean competentes para ello (...).

Quinta (actualmente sexta). Los remanentes de fondos no comprometidos resultantes al finalizar cada ejercicio, que se encuentren en poder de las comunidades autónomas, seguirán manteniendo el destino específico para el que fueron transferidos y se utilizarán en el siguiente ejercicio como situación de tesorería en el origen como remanente que serán descontados de la cantidad que corresponda transferir a cada comunidad autónoma.

Si la subvención a la que corresponda el remanente resulta suprimida en el presupuesto del ejercicio siguiente, se destinará aquel en primer lugar a hacer efectivas obligaciones pendientes de pago al fin del ejercicio inmediatamente anterior y el sobrante que no estuviese comprometido se reintegrará al Estado”.

En aplicación de lo dispuesto en el precitado artículo, las diferentes CCAA justificaron el empleo de los fondos transferidos a través del FEEDEE calculando los remanentes de fondos no comprometidos, es decir, la diferencia existente entre los créditos aportados por el IMSERSO y los compromisos de créditos adquiridos por las CCAA.

Sin embargo, este Tribunal consideró de aplicación lo previsto en la DA novena del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), donde, al regular la justificación de las subvenciones concedidas por la AGE a las CCAA, se preceptúa que *“El Estado promoverá la celebración de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, a fin de que estas últimas puedan justificar las subvenciones concedidas por el Estado a través de un certificado emitido por el titular del órgano que ha percibido la subvención por el que se acredite la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de la subvención, así como del informe emitido por la Intervención u órgano de control equivalente de la Comunidad Autónoma o de la Entidad Local, que acredite la veracidad y la regularidad de la documentación justificativa de la subvención”.*

No obstante, si bien en esta DA se recoge la forma de justificación de las subvenciones otorgadas por la AGE a las CCAA mediante la emisión de un certificado por parte del órgano que recibe la subvención adverbado por el Interventor, nada se señala en relación con el importe a reintegrar en el supuesto de falta de justificación parcial o total de la actividad a desarrollar.

Este Tribunal consideró que el FEEDEE no tiene naturaleza jurídica de subvención gestionada (artículo 86 de la LGP), ya que se trata de un fondo de carácter finalista y con una vigencia limitada,

y, por tanto, a dicho Fondo no le es de aplicación lo dispuesto en la citada LGP en materia de su justificación, ya que los remanentes de fondos no comprometidos en un ejercicio no pueden ser utilizados en el ejercicio siguiente.

Por ello, el procedimiento de justificación aplicado para el FEEDEE debería haberse efectuado de conformidad con la LGS, es decir, mediante la justificación de las obligaciones reconocidas por la CA y no mediante la justificación de los créditos comprometidos, ya que esta situación conlleva el riesgo de que estos fondos de carácter finalista pudieran destinarse a la financiación de actividades distintas de aquellas para las que fueron inicialmente concedidas y, por tanto, incumplir su objetivo, ya que el IMSERSO no recibe información adecuada que le permita conocer fehacientemente el destino final de los importes correspondientes a los créditos no comprometidos.

En el Informe n.º 977 se pusieron de manifiesto las diferencias derivadas de la justificación del FEEDEE en siete CCAA (el resto de CCAA justificaron estos fondos en base a las obligaciones reconocidas) como consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en la LGP, en lugar de la LGS. A 31 de diciembre de 2018 la justificación del FEEDEE en estas siete CCAA es la reflejada en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 13
SITUACIÓN DE LOS REINTEGROS PENDIENTES DEL FEEDEE
(En euros)

CCAA	Crédito concedido (1)	Compromisos de crédito (2)	Obligaciones reconocidas (3)	Remanentes de crédito no comprometido (1) - (2)	Remanente de crédito (4) = (1) - (3)	Reintegros realizados (5)	Reintegros pendientes (4) - (5)
Canarias	12.901.953,00	12.790.706,98	12.790.706,98	111.246,02	111.246,02	111.246,02	0,00
Castilla-La Mancha	21.416.954,00	21.296.806,18	21.277.262,32	120.147,82	139.691,68	120.147,82	19.543,86
Comunitat Valenciana	36.098.660,00	33.599.454,31	32.756.608,59	2.499.205,69	3.342.051,41	2.499.205,69	842.845,72
Extremadura	11.003.316,00	9.682.051,78	9.682.051,78	1.321.264,22	1.321.264,22	1.321.264,22	0,00
Galicia	32.111.659,00	31.572.153,91	31.497.893,56	539.505,09	613.765,44	539.505,09	74.260,35
Región de Murcia	11.630.800,00	11.612.800,00	11.612.800,00	18.000,00	18.000,00	18.000,00	0,00
C. Foral de Navarra	5.802.045,00	5.675.996,72	5.674.132,58	126.048,28	127.912,42	126.048,28	1.864,14
Total	130.965.387,00	126.229.969,88	125.291.455,81	4.735.417,12	5.673.931,19	4.735.417,12	938.514,07

Fuente: IMSERSO.

a) Procedimientos de reintegro

En el Informe n.º 977 este Tribunal manifestó que el IMSERSO debía proceder a iniciar el procedimiento de reintegro correspondiente a los importes derivados de los remanentes de crédito (6.077.038,85 euros³⁰) ya que, con independencia del procedimiento de justificación aplicado, estas siete CCAA no habían procedido a reintegrar importe alguno.

³⁰ Este importe recogido en el Informe n.º 977 ha sido modificado (pasando a ser de 5.673.931,19 euros) como consecuencia de la documentación aportada por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en el trámite de alegaciones del presente Informe de fiscalización.

En base a ello, el IMSERSO procedió el 3 de abril de 2013 a incoar los procedimientos de reintegro con respecto a estas CCAA por los importes señalados por el Tribunal de Cuentas en su Informe, con sus correspondientes intereses de demora.

Sin embargo, debido a las alegaciones formuladas por diferentes CCAA, la Dirección General del IMSERSO solicitó informe al Servicio Jurídico Delegado Central de esta entidad gestora sobre la naturaleza jurídica de los créditos del FEEDEE.

El citado Servicio Jurídico Central fundamentó su Informe, principalmente, en base a lo dispuesto en el artículo 2.2 de la LGS, donde se preceptúa que: *“No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública”*.

Según el criterio de este Servicio Jurídico las características esenciales de los créditos objeto de consulta encajan conceptualmente de forma más ajustada con el párrafo transcrito que los excluye literalmente del ámbito de aplicación de la LGS, considerando, en consecuencia, de preferente aplicabilidad lo dispuesto en el artículo 86 de la LGP sobre lo preceptuado en la DA novena del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Así, siguiendo lo manifestado por el Servicio Jurídico Delegado Central, el IMSERSO continuó el procedimiento de reintegro del FEEDEE por los importes derivados de la diferencia existente entre los créditos asignados y los compromisos de crédito.

Analizada la documentación justificativa remitida por estas CCAA al IMSERSO se ha verificado que el importe reintegrado por estas siete CCAA asciende a un importe global de 4.735.417,12 euros derivado de la diferencia resultante entre los créditos asignados por el IMSERSO y los compromisos de crédito certificados por las CCAA, de acuerdo con el criterio expuesto por el citado Servicio Jurídico (en el caso de las CCAA de la Comunitat Valenciana, Galicia y Comunidad Foral de Navarra), mientras las CCAA de Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Región de Murcia procedieron al reintegro del importe resultante de la diferencia entre los créditos asignados y las obligaciones reconocidas certificadas por estas.

Sin embargo, este Tribunal mantiene el criterio expresado en su Informe n.º 977, puesto que resulta claro el carácter finalista (en contraposición a una financiación global) y la vigencia temporal limitada a un año de los fondos transferidos, considerando en consecuencia que las CCAA de Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Galicia y Comunidad Foral de Navarra deben reintegrar las cantidades resultantes de la diferencia existente entre los créditos concedidos por el IMSERSO y las obligaciones reconocidas por cada CA. Si bien el Informe del Servicio Jurídico Delegado Central del IMSERSO plantea que *“es preferente la aplicabilidad del artículo 86 de la LGP”*, debe señalarse que a juicio de este Tribunal la cuestión no debe plantearse en términos de preferencia por una u otra normativa sino, más exactamente, en términos de la correcta conceptualización de las disposiciones de efectivo realizadas y de su configuración o no como subvenciones gestionadas por las CCAA.

Ahora bien, ello no obsta para que deba reconocerse que los convenios de colaboración firmados con las diferentes CCAA, donde se recogen los derechos y obligaciones de las Administraciones Públicas intervinientes, adolecen de una deficiente redacción en relación con la justificación de estos fondos ya que, como se ha indicado, se limitaron a manifestar al respecto que *“la falta de justificación parcial o total de la aplicación de los recursos recibidos con cargo al Fondo generará la obligación de reintegrar las cantidades no justificadas. Se entiende por falta de justificación la no remisión a la Dirección General del IMSERSO de la acreditación a la que se refiere el apartado anterior”*.

La falta de una regulación clara, así como la utilización de una redacción abierta a posibles interpretaciones (en relación con la justificación y control de estos fondos) en el clausulado de los convenios de colaboración, dado su carácter de acuerdo formal entre las partes al que deben sujetarse las mismas, ha conllevado las controversias surgidas con respecto a la categorización *ab initio* de los fondos públicos distribuidos.

En consecuencia, considerando los importes ya satisfechos por las citadas CCAA como resultado de los procedimientos de reintegro incoados por el IMSERSO (4.735.417,12 euros), el importe pendiente de reintegrar asciende a un total de 938.514,07 euros³¹, de acuerdo con el desglose recogido en el cuadro n.º 13³².

b) Solicitud de información

Con independencia de lo expuesto anteriormente, en el Informe n.º 977 se indicó que, el 15 de diciembre de 2011, el IMSERSO remitió a todas las CCAA (a excepción de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que no suscribió convenio de colaboración en esta materia) un escrito solicitándoles información relativa a aquellas cantidades que, por cualquier circunstancia, *“finalmente no se hubieran aplicado a la financiación de los proyectos y programas previstos”* en el citado FEEDEE, exponiéndose que a fecha 18 de abril de 2012, tan solo las CCAA de Andalucía, Comunitat Valenciana, Principado de Asturias, Illes Balears, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Comunidad de Madrid habían procedido a dar contestación a dicha solicitud, encontrándose pendientes de contestar el resto de CCAA, situación que este Tribunal consideró que debía solventarse de forma inmediata.

A pesar de lo expuesto en el precitado Informe, la Dirección General del IMSERSO no remitió, hasta el mes de marzo de 2019 (con ocasión de los trabajos de fiscalización desarrollados), un escrito a las siete CCAA que se encontraban pendientes de contestar a la solicitud efectuada en el mes de abril de 2012 (Aragón, Canarias, Extremadura, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Comunidad Foral de Navarra y La Rioja) donde se les recordaba la necesidad de certificar si existían cantidades a devolver al IMSERSO por no haber sido aplicadas finalmente a los proyectos y programas previstos por el FEEDEE.

Las CCAA de Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra han procedido a contestar a dicha solicitud de información certificando que no existen créditos no aplicados a los fines previstos y que deban ser objeto de reintegro al IMSERSO, quedando pendientes las respuestas de las CCAA de Extremadura y Región de Murcia.

A este respecto hay que señalar, en relación con la CA de la Región de Murcia, que en el Informe n.º 977 ya se indicó que, de conformidad con el Informe sobre los proyectos de inversión financiados con cargo al FEEDEE, y en relación con el Proyecto n.º 10 relativo al equipamiento del centro de día para personas mayores en el Ayuntamiento de Mazarrón *“la entidad no realizó la adecuada justificación de la subvención, al no haber constancia documental de haberse cumplido el objeto de la misma, siendo dicho incumplimiento causa de reintegro total de la subvención”*.

En el trámite de alegaciones al citado Informe, la Consejera de Sanidad y Política Social de esta CA manifestó que la Dirección General del Instituto Murciano de Acción Social acordó, mediante Resolución de 26 de julio de 2011, declarar la procedencia del reintegro total de la subvención concedida por un importe de 57.500 euros. Asimismo, indicó que, una vez transcurrido el plazo de

³¹ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que el 24 de septiembre de 2020 ha formulado consulta al Servicio Jurídico Delegado Central de dicha entidad gestora sobre si puede considerarse prescrita la acción del IMSERSO para reclamar el pago de las cantidades pendientes de reintegro, debido al tiempo transcurrido desde el inicio, en el año 2013, de la tramitación del procedimiento de reintegro.

³² Aunque la CA de Castilla-La Mancha ha procedido al reintegro del importe resultante de la diferencia existente entre los créditos asignados y las obligaciones reconocidas, se ha comprobado que sigue existiendo una cantidad de 19.543,86 euros pendiente de reintegrar.

ingreso en período voluntario en septiembre de 2012, el expediente fue remitido a la Agencia Regional de Recaudación para su pase a la vía de apremio.

A pesar de lo recogido en el Informe n.º 977, el IMSERSO no procedió a solicitar el reintegro de este importe hasta marzo de 2019, mediante escrito en el que expone las circunstancias descritas en el párrafo anterior solicitando, en consecuencia, la devolución de los 57.500 euros del Proyecto n.º 10 indicado, así como información sobre cualquier otro proyecto que haya sido reintegrado a esa Comunidad.

La CA de la Región de Murcia no ha contestado a dicho requerimiento del IMSERSO, motivo por el cual esta entidad gestora reiteró dicha solicitud en mayo de 2019, sin que hasta la conclusión de los trabajos de fiscalización se haya obtenido respuesta por parte de dicha CA, tal como se ha indicado anteriormente³³.

En el mismo sentido es necesario manifestar que, con respecto a la CA de Andalucía, en el mencionado Informe de este Tribunal se indicó que determinados proyectos de inversión, por un importe global de 2.083.259,29 euros, no habían sido debidamente justificados, encontrándose dicha CA tramitando el expediente de reintegro total o parcial de los mismos, considerando este Tribunal que el IMSERSO debía proceder a su regularización inmediata y, en su caso, a solicitar el reintegro de los importes correspondientes.

A pesar del tiempo transcurrido, el IMSERSO no ha procedido, hasta el año 2019 (con motivo de los trabajos derivados de esta fiscalización) a solicitar información, a dicha CA, relativa al reintegro de estos fondos no aplicados a los fines previstos. En respuesta al requerimiento efectuado por el IMSERSO, la CA de Andalucía ha comunicado que, finalmente, los fondos fueron aplicados a los fines previstos, a excepción de un importe de 859.701,14 euros que fueron reintegrados a la Junta de Andalucía. De acuerdo con lo indicado por esta CA, este importe no ha podido ser aún reintegrado al IMSERSO debido a que, al disponer de presupuestos prorrogados, no se ha consignado crédito para proceder a la devolución de los importes reintegrados, solicitando, no obstante, esta Comunidad al IMSERSO fórmulas para proceder a su devolución.

III.2.5.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

a) Procedimientos de reintegro

En relación con la efectividad de las medidas adoptadas por el IMSERSO tendentes a solicitar el reintegro de las cantidades no aplicadas por las CCAA con cargo a los recursos recibidos del FEEDDE y, en consecuencia, conseguir el ingreso efectivo de estas cantidades, es necesario manifestar que dicha entidad gestora inició los trámites oportunos tendentes a solicitar dicho reintegro, si bien, de acuerdo con el informe emitido por el Servicio Jurídico Delegado Central de dicha entidad gestora, la determinación del importe de dichos reintegros se realizó de acuerdo con un criterio diferente al expuesto por el Tribunal de Cuentas en su Informe. En consecuencia, este Tribunal de Cuentas considera que **la recomendación n.º 5, en este apartado, se ha cumplido parcialmente.**

b) Solicitud de información

Por su parte, las recomendaciones recogidas en el texto del Informe n.º 977 dirigidas a la necesidad de solicitar información, a las diferentes CCAA, relativa a aquellas cantidades que, por cualquier circunstancia, finalmente no se hubiesen aplicado a la financiación de los proyectos y programas previstos en el FEEDDE, se considera que, por parte del IMSERSO, no se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias tendentes a lograr la debida justificación final de estos fondos, ya que

³³ En el trámite de alegaciones la Vicepresidenta y Consejera de la Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social de la CA de la Región de Murcia, manifiesta, sin acreditar documentalmente este extremo, que a fecha actual se han iniciado los trámites para llevar a cabo la devolución.

determinadas CCAA continúan sin facilitar información a los requerimientos efectuados por esta entidad gestora y, en determinadas ocasiones, a pesar de haber comunicado la CA la falta de realización final de los proyectos e inversiones inicialmente previstos, el IMSERSO no ha iniciado los procedimientos oportunos tendentes a lograr el reintegro de los fondos afectados, que ascienden, al menos, a 917.201,14 euros³⁴.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, este Tribunal de Cuentas considera que **este apartado de la recomendación no ha sido cumplido**.

III.2.6. Recomendación número 6 dirigida al IMSERSO

“El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería proceder a dictar las instrucciones oportunas tendentes a garantizar la correcta ejecución de los servicios externos contratados con la empresa privada encargada del desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, evitando, de esta forma, actuaciones que pudieran considerarse como determinantes del reconocimiento de una relación laboral entre esta Entidad Gestora y el personal de la empresa contratada, dando cumplimiento a lo preceptuado en la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Asimismo, debería proceder a analizar las causas que han provocado las incidencias observadas en la aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y, en el supuesto de ser imputables a la empresa adjudicataria de su desarrollo y mantenimiento, ejercitar el derecho reconocido en el pliego de prescripciones técnicas que rigió esta contratación”.

III.2.6.1. CONCLUSIÓN ASOCIADA

Esta recomendación se encuentra asociada a la conclusión n.º 2 recogida en el epígrafe IV.1.3 “Conclusiones relativas al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” donde se pone de manifiesto que *“El contrato administrativo de servicios formalizado por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales con una empresa para el desarrollo y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, cuyo cumplimiento no se encuentra condicionado a la obtención de unos resultados concretos, supone, de facto, una contratación de personal informático encubierta al margen de los procedimientos públicos de selección de personal legalmente establecidos, al suplirse, mediante la contratación externa, la falta de medios personales existente en el Instituto de Mayores y Servicios Sociales.*

Al mismo tiempo, a través de este tipo de contratación existe un riesgo de incurrir en el supuesto de «cesión ilegal de trabajadores» contemplado en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores, ya que al actuar la Administración pública como cesionaria, podría dar lugar a la adquisición, por los trabajadores contratados, de la condición de trabajadores fijos, vulnerándose de esta forma las previsiones sobre el acceso al empleo público, basadas en el sometimiento a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad”.

En el siguiente subepígrafe se analizan las medidas adoptadas, en su caso, por el IMSERSO dirigidas a dar cumplimiento a la anterior recomendación y, posteriormente, en el subapartado III.3 (atendiendo a los objetivos previstos para esta fiscalización) se analiza la adecuada ejecución de los contratos de servicios de desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática SISAAD formalizados por el IMSERSO, tras la aprobación por el Pleno del Tribunal del Informe n.º 977, de acuerdo con la normativa que le resulta de aplicación y los principios de buena gestión financiera.

³⁴ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que, el 24 de septiembre de 2020, ha formulado consulta al Servicio Jurídico Delegado Central de dicha entidad gestora sobre si puede considerarse prescrita la acción del IMSERSO para reclamar el pago de estas cantidades pendientes de reintegrar.

III.2.6.2. MEDIDAS ADOPTADAS

El contrato 166/2008³⁵ -objeto de análisis en el Informe n.º 977- suscrito para la prestación de los servicios técnicos externos para colaborar en el desarrollo y mantenimiento del SAAD fue adjudicado mediante procedimiento abierto, el 8 de agosto de 2008, a la empresa n.º 1. Su formalización se efectuó el 19 de agosto de 2008 con un plazo de ejecución de 24 meses (de 19 de agosto de 2008 a 18 de agosto de 2010), elevándose su importe de adjudicación a 7.332.400 euros (Impuesto sobre el Valor Añadido -IVA- incluido), siendo prorrogado por el mismo periodo (de 19 de agosto de 2010 a 18 de agosto de 2012), de acuerdo con la previsión recogida en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rigió esta contratación, por un importe de 7.448.648 euros (IVA incluido).

Antes de analizar el seguimiento de las medidas adoptadas por el IMSERSO (con el fin de atender la recomendación dirigida por el Tribunal en el precitado Informe) conviene considerar los siguientes antecedentes:

- El pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP) que rigió esta contratación - aprobado el 10 de diciembre de 2007- establecía en su cláusula 7.1, relativa a la facturación, que *“El IMSERSO, en general, procederá al pago en la forma indicada mediante certificaciones parciales por periodos vencidos, acreditativas del servicio realizado, una vez efectuados los controles pertinentes con indicación de las horas realizadas”*.

Proseguía dicha cláusula señalando que *“En las reuniones periódicas se evaluarán todas aquellas incidencias habidas en el proyecto, en el periodo anterior, que hubieran originado retrasos en el cumplimiento de los objetivos planificados. Cuando a juicio del responsable del IMSERSO, tales incidencias fueran imputables al adjudicatario, por falta de responsabilidad, incompetencia, desidia u otras causas de índole similar, la facturación resultante quedará minorada en el importe estimado de dichas incidencias, sin perjuicio de las acciones y penalidades que, de acuerdo con la normativa vigente, y el pliego de cláusulas administrativas, resulten procedentes”*.

- Por su parte, la cláusula 9.1 del precitado PPTP expresaba que *“La jornada de trabajo habitual será de 8 horas, de lunes a viernes, con un total de 40 horas semanales. Su distribución en el horario se ajustará a lo indicado por el IMSERSO. Se facturarán las horas efectivamente realizadas, de acuerdo a los partes aprobados por el responsable, a determinar por el IMSERSO y documentalmente justificadas por el adjudicatario”*.
- A su vez, la cláusula 9.5 del PPTP establecía que *“Cuando el desarrollo de las actividades previstas en el presente Pliego exigiera una contribución neta de recursos humanos inferior a la estimada en el presente Pliego, o la ofertada, si esta fuese superior, el adjudicatario se compromete a aportar los recursos restantes en aquellos proyectos informáticos dentro del mismo entorno tecnológico que el IMSERSO eligiera”*.
- Tal y como se puso de manifiesto en el precitado Informe n.º 977, de acuerdo con lo recogido en las mencionadas cláusulas y los trabajos de fiscalización desarrollados, el cumplimiento del contrato suscrito entre el IMSERSO y la empresa n.º 1 no se encontraba condicionado a la obtención de unos resultados concretos, suponiendo, *“de facto”*, una contratación de personal informático encubierta al margen de los procedimientos públicos de selección de personal legalmente establecidos, al suplirse, mediante la contratación externa, la falta de medios personales existente en el IMSERSO.
- Por último, en relación con lo expuesto anteriormente, la DA primera del Real Decreto-ley 20/2012, dispuso que *“Los entes, organismos y entidades que forman el sector público de*

³⁵ Para facilitar la lectura del análisis efectuado en relación con el procedimiento de contratación administrativa se han referenciado los contratos de acuerdo con el expediente de contratación del que derivan.

acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dictarán en sus respectivos ámbitos de competencias las instrucciones pertinentes para la correcta ejecución de los servicios externos que hubieran contratado, de manera que quede clarificada la relación entre los gestores de la Administración y el personal de la empresa contratada, evitando, en todo caso, actos que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral, sin perjuicio de las facultades que la legislación de contratos del sector público reconoce al órgano de contratación en orden a la ejecución de los contratos. A tal fin los citados entes, organismos y entidades dictarán antes del 31 de diciembre de 2012 las instrucciones pertinentes para evitar actuaciones que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral”.

Con el fin de verificar las medidas adoptadas por el IMSERSO, se solicitó información sobre todos los contratos formalizados, desde el 1 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2018, por esta entidad gestora relacionados con el SISAAD y el NSISAAD y, asimismo aquellas posibles acciones, penalidades o minoraciones en la facturación efectuadas, en su caso, por el IMSERSO a la empresa n.º 1, de conformidad con lo estipulado en la mencionada cláusula 7.1 del PPTP que rigió la contratación del expediente 166/2008.

El inciso primero de la recomendación n.º 6 ponía de manifiesto la existencia de una contratación encubierta de personal informático, advertida por el Tribunal en el análisis del referido expediente 166/2008.

Antes de finalizar la ejecución de dicho contrato, se inició la tramitación del expediente 462/2012 (cuyo objeto era la prestación de los servicios técnicos para la contratación del mantenimiento y adaptación de los sistemas y aplicaciones que soportan el SISAAD, siendo su PPTP aprobado el 22 de febrero de 2012), destacando entre su documentación los siguientes apartados:

- El PCAP que rigió esta contratación se aprobó el 19 de abril de 2012, siendo adjudicado el 17 de julio de ese año, de nuevo, a la mencionada empresa n.º 1, por un importe de 1.065.677,40 euros (IVA incluido) y un plazo de ejecución de seis meses, prorrogable por el mismo periodo.
- En su cláusula 3.4 se manifiesta que *“El empresario queda obligado, con respecto al personal que emplee en la ejecución del contrato, al cumplimiento de las disposiciones vigentes, especialmente en materia de seguridad y salud, legislación laboral y fiscal, así como al cumplimiento de las que puedan promulgarse durante la ejecución del contrato”*, exponiendo en su apartado 5 que *“En ningún caso, la celebración del contrato supondrá la existencia de relación laboral alguna entre el IMSERSO y los trabajadores de los que disponga el empresario para la ejecución del servicio. A este respecto, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 301 del TRLCSP, a la extinción del contrato no podrá producirse, en ningún caso, la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato, como personal del IMSERSO”*.

La inclusión de esta cláusula en el citado PCAP, inexistente en el PCAP que rigió la contratación del expediente 166/2008 anterior, solventa las incidencias puestas de manifiesto en dicho Informe relativas a la existencia de un riesgo de incurrir en el supuesto de *“cesión ilegal de trabajadores”* contemplado en el artículo 43 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

- No obstante, la recomendación formulada por el Tribunal no fue atendida por el IMSERSO de forma inmediata, ya que la cláusula 8.6 del PPTP que rigió la contratación del expediente 462/2012 sigue manteniendo que cuando el desarrollo de las actividades previstas en el contrato exigiera un número inferior de personas destinadas al proyecto *“el adjudicatario se compromete a aportar los recursos restantes en aquellos proyectos informáticos dentro del*

mismo entorno tecnológico que el IMSERSO eligiera". La introducción de esta cláusula, expresada en términos similares a la cláusula 9.5 del PPTP que rigió la contratación del expediente 166/2008, evidencia el mantenimiento de la incidencia recogida en el Informe n.º 977 relativa a que este tipo de contratos conlleva una contratación implícita de personal, ya que la eventual aplicación de dicha cláusula revelaría que la ejecución del contrato 462/2012 no estaría ligada a la realización y cumplimiento de unos objetivos específicos.

Como ha podido comprobar este Tribunal, dicha previsión no fue incluida en los posteriores contratos de soporte y mantenimiento del SISAAD (expedientes 212/2013 y 362/2017), en consonancia con la recomendación formulada por el Tribunal en su precitado Informe.

Por su parte, el inciso segundo de la recomendación n.º 6 hacía referencia a la posibilidad de que el IMSERSO, en cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula 7.1 del PPTP que rigió la contratación del expediente 166/2008, procediera a analizar las causas que provocaron las incidencias observadas en la aplicación SISAAD y, en el supuesto de ser imputables a la empresa adjudicataria de su desarrollo y mantenimiento, ejerciera el derecho reconocido en estos PPTP (minoración en la facturación e imposición de penalidades, entre otros). A este respecto:

- El IMSERSO no ha aportado documentación que acredite la realización de actuaciones tendentes a determinar la posible responsabilidad de la empresa adjudicataria del contrato (empresa n.º 1) en las incidencias que presentaba el SISAAD.

La única documentación aportada fue una comunicación efectuada por el IMSERSO —a la empresa adjudicataria— el 29 de julio de 2013, donde le informaba de la aprobación (el 21 de marzo de 2013) del Informe del Tribunal de Cuentas, con la finalidad de que formulase cuantas consideraciones estimara oportunas sobre las incidencias mencionadas en el Informe; así como la respuesta efectuada por dicha empresa (el 13 de septiembre de 2013) donde argumentaba las actuaciones llevadas a cabo en el marco del contrato formalizado el 19 de agosto de 2008, relacionadas con las incidencias del SISAAD.

- A falta de la existencia de un documento donde, a la vista de las consideraciones efectuadas por la empresa adjudicataria, quedara reflejada la realización por el IMSERSO del análisis requerido por el Tribunal, se ha constatado que no se habían realizado revisiones de las facturas emitidas por la empresa adjudicataria n.º 1, ni se había aplicado ninguna otra penalidad.

En consecuencia, no puede considerarse acreditado que el IMSERSO haya valorado si las deficiencias del SISAAD fueron o no imputables a la empresa adjudicataria n.º 1, con el riesgo potencial que conlleva el hecho de que el IMSERSO haya asumido el importe de las eventuales penalidades que se le hubieran podido aplicar a dicha empresa, de haber quedado constatada su responsabilidad, como se expone posteriormente en el subapartado III.3.

III.2.6.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

En relación con el inciso primero de la recomendación n.º 6, donde se ponía de manifiesto la necesidad de dictar las instrucciones oportunas tendentes a evitar actuaciones que pudieran considerarse determinantes del reconocimiento de una relación laboral entre el IMSERSO y el personal de la empresa adjudicataria del contrato de servicios para el desarrollo y mantenimiento del SAAD, teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, **este Tribunal de Cuentas considera que este apartado de la recomendación, aunque, no de forma inmediata, ha sido cumplido totalmente.**

Con respecto a la segunda parte de dicha recomendación, donde se ponía de manifiesto la necesidad de analizar las causas que provocaron las incidencias observadas en la aplicación informática SISAAD y, en el caso de ser imputables a la empresa adjudicataria del contrato de

servicios ejercitar el derecho reconocido en el PPTP que rigió dicha contratación, en atención a lo expuesto anteriormente, **este Tribunal de Cuentas considera que no ha sido cumplida**.

III.2.7. Resto de conclusiones

Tal y como se ha indicado anteriormente, para dar cumplimiento a la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, donde se insta al Gobierno a “Cumplir las conclusiones y recomendaciones del Tribunal de Cuentas”, en el siguiente epígrafe se analiza el seguimiento de las actuaciones de gestión adoptadas en relación con el resto de conclusiones recogidas en el Informe n.º 977, no analizadas en epígrafes anteriores por no estar asociadas de manera expresa a ninguna recomendación.

Estas conclusiones se encuentran recogidas en los siguientes apartados del Informe n.º 977:

- Conclusiones números 1 y 3 del epígrafe IV.1.1 “Conclusiones relativas al reconocimiento del derecho a la situación de dependencia”.
- Conclusión número 1 del epígrafe IV.1.2 “Conclusiones relativas a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”.
- Conclusiones números 3, 5 y 6 del epígrafe IV.1.4 “Conclusiones relativas a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”.
- Conclusión número 1 del epígrafe IV.1.5 “Conclusiones relativas a las aportaciones financieras de cada Administración Pública al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”.

A continuación se recoge, de forma sucinta, el contenido de dichas conclusiones, con el fin de facilitar el seguimiento efectuado por este Tribunal:

1. La conclusión n.º 1 del epígrafe IV.1.1 ponía de manifiesto las importantes diferencias observadas en el procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a la situación de dependencia, así como en el cálculo de las prestaciones derivadas de la misma, en función del territorio de residencia del solicitante, lo que podría vulnerar el principio de universalidad en el acceso al derecho subjetivo de los ciudadanos a la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, promulgado en la Ley de Dependencia.
2. La conclusión n.º 3 de ese mismo epígrafe recogía la existencia de un total de 231.055 personas que, de acuerdo con la información obrante en el SISAAD, a 31 de diciembre de 2010, tenían derecho a percibir prestaciones derivadas de la situación de dependencia que, sin embargo, no recibían ningún tipo de prestación. Situación que se vio agravada a 31 de diciembre de 2011, dado que el número de personas en esta situación se incrementó hasta un total de 305.941.
3. La conclusión n.º 1 del epígrafe IV.1.2 manifestaba que el carácter excepcional del reconocimiento de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, recogido en la Ley de Dependencia, se había convertido en mayoritario, ya que en todos los ejercicios de su aplicación (a excepción del año 2007) el porcentaje de prestaciones económicas superó al de los servicios reconocidos.
4. La conclusión n.º 3 del epígrafe IV.1.4 indicaba que el IMSERSO no tenía reconocido en sus estados contables un importe de 65.938.045 euros derivados del aplazamiento y periodificación del abono del nivel mínimo de protección garantizado a las CCAA, como consecuencia de la modificación introducida por la DA sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público en relación con el

aplazamiento y periodificación del abono de las prestaciones económicas previstas en la Ley de Dependencia.

5. En la conclusión n.º 5 del epígrafe IV.1.4. se ponía de manifiesto la falta de homogeneidad verificada, entre las diferentes CCAA, en la regulación del nivel adicional de protección que, si bien no representaba un incumplimiento legal, este Tribunal consideraba que un derecho subjetivo y universal, como es el reconocido a la situación de dependencia, no debería generar situaciones diferentes en función de la CA de residencia de sus beneficiarios.
6. En similar sentido, la conclusión n.º 6 del referido epígrafe exponía las diferencias y falta de homogeneidad existente, entre las distintas CCAA, en la aplicación de la participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.
7. Por último, la conclusión n.º 1 del epígrafe IV.1.5 “Conclusiones relativas a las aportaciones financieras de cada Administración Pública al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” manifestaba que las aportaciones financieras efectuadas durante el ejercicio 2010 y certificadas por cada una de las seis CCAA fiscalizadas, para la financiación del SAAD, no fueron inferiores a las aportaciones realizadas por la AGE, a través del IMSERSO, cumpliendo lo preceptuado en el artículo 32.3 de la Ley de Dependencia, si bien, en los presupuestos de gastos de estas CCAA no se encontraban identificados la totalidad de los créditos destinados a financiar las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

III.2.7.1. MEDIDAS ADOPTADAS

Debido a las numerosas conclusiones objeto de seguimiento en este epígrafe, y dada la heterogeneidad de las mismas, en este subepígrafe se ha considerado oportuno efectuar un seguimiento individualizado de las medidas adoptadas por el IMSERSO y las CCAA en relación con cada una de las conclusiones recogidas anteriormente. No obstante, con carácter previo es necesario advertir que la totalidad de los datos que constan en el presente informe, y concretamente en este subepígrafe, provienen, exclusivamente, de la información obrante en la base de datos del SISAAD y de la información suministrada por el IMSERSO, y teniendo en cuenta el ámbito objetivo y los objetivos de la presente fiscalización, el alcance de las comprobaciones en ningún caso se ha extendido a los procedimientos de reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, cuya competencia corresponde a las CCAA.

1. En relación con **el procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a la situación de dependencia**, el artículo 28.2 de la Ley de Dependencia preceptúa que “(...) se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autónoma correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado”.

Asimismo, la DF primera del precitado texto legal manifiesta en su apartado 2 que “En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones”, estableciendo a continuación en su apartado 3 que “El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 (PEC) que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación”.

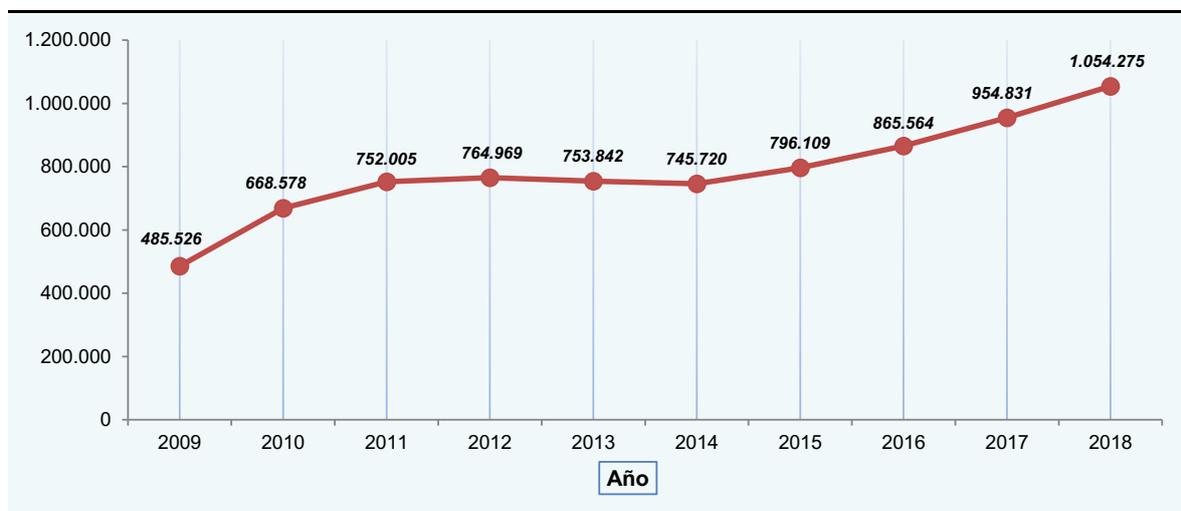
Dadas las competencias otorgadas en esta materia a las CCAA el seguimiento de este apartado se efectúa, conjuntamente, con el seguimiento de la recomendación n.º 1 dirigida a las CCAA, anticipándose que la situación puesta de manifiesto en el Informe n.º 977 a este respecto se ha visto seriamente agravada a fecha 31 de diciembre de 2018.

En el análisis efectuado por este Tribunal sobre el procedimiento de reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia desarrollado por las Direcciones Territoriales del IMSERSO en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla no se han obtenido incidencias dignas de reseñar en el presente Informe.

2. El número de **personas beneficiarias con prestaciones reconocidas en el SAAD** ha ido incrementándose desde la implantación de la Ley de Dependencia como consecuencia (entre otras consideraciones) del calendario de aplicación progresiva de la misma establecida en la DF primera del precitado texto legal.

Así, de acuerdo con la información estadística del SISAAD publicada por el IMSERSO, la evolución interanual del número de personas beneficiarias con prestaciones reconocidas desde el año 2009 (primer año en el que se publica información específica relativa a este parámetro -personas beneficiarias con prestaciones reconocidas-) hasta el año 2018 es la recogida en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 3
EVOLUCIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES RECONOCIDAS EN EL SISAAD



Fuente: Estadísticas SISAAD publicadas por el IMSERSO.

Como se muestra en el gráfico anterior, el número de personas beneficiarias con prestaciones reconocidas ha venido incrementándose, progresivamente, a lo largo de los años de aplicación de la Ley de Dependencia, a excepción de los años 2013 y 2014 en relación con sus años precedentes.

El descenso producido en el año 2013 tiene su causa en el proceso de regularización, iniciado por el IMSERSO, de la información obrante en el SISAAD como consecuencia de los resultados puestos de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en su Informe n.º 977. Para ello, en el primer trimestre de ese año, dicha entidad gestora desarrolló actuaciones conjuntas con las CCAA con el fin de clarificar y comprobar los datos correspondientes a 25.806 personas beneficiarias cuya situación procedió a revisar, como consecuencia de diferente casuística recogida en el precitado Informe de este

Tribunal, lo que provocó regularizaciones en el SISAAD que supusieron, entre otras situaciones, la baja en dicho Sistema de personas que se encontraban fallecidas.

En el año 2014, además de continuar con dicha regularización, se inició un proceso de integración y migración de la información obrante en el primer SISAAD a la nueva herramienta informática NSISAAD. Esta migración tuvo un carácter progresivo, a lo largo del cual las distintas CCAA debían integrar su información en la nueva aplicación informática, provocando diferentes ajustes en la información del SISAAD, entre ellos, la relativa a las personas beneficiarias con prestaciones reconocidas.

En el siguiente cuadro se recogen -de acuerdo con la información estadística del SISAAD publicada por el IMSERSO- entre otra información, los beneficiarios con derecho a prestación, así como aquellos que tenían su prestación reconocida a 31 de diciembre de cada uno de los años objeto del ámbito temporal de esta fiscalización (2013 a 2018):

CUADRO N.º 14
BENEFICIARIOS DEL SAAD
Periodo 2013/2018

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Situación						
Total resoluciones de grado y nivel (1)	1.530.190	1.523.495	1.504.550	1.518.965	1.591.166	1.638.618
Personas beneficiarias con derecho a prestación (2)	944.345	893.722	1.180.435	1.213.873	1.264.951	1.304.312
Personas beneficiarias con prestaciones reconocidas (3)	753.842	745.720	796.109	865.564	954.831	1.054.275
Personas con derecho a prestación que no la estaban recibiendo (4) = (2) - (3)	190.503	148.002	384.326	348.309	310.120	250.037
% Personas con derecho a prestación que no la estaban recibiendo (4) / (2)	20,17	16,56	32,56	28,69	24,52	19,17

Fuente: Estadísticas SISAAD.

Como se muestra en el cuadro anterior, el porcentaje de personas con derecho a percibir prestaciones derivadas de la situación de dependencia que, sin embargo, no recibían ningún tipo de prestación aumentó de forma significativa en el año 2015 (32,56 %) con respecto al año anterior (16,56 %). Este incremento viene motivado como consecuencia del calendario de aplicación progresiva de la Ley de Dependencia, en virtud del cual, desde el 1 de julio de 2015 se inició el derecho efectivo a las prestaciones derivadas de la situación de dependencia para aquellas personas valoradas en el Grado I "Dependencia Moderada" aumentando de esta forma el número de personas con derecho a recibir prestación que, sin embargo, no la estaban percibiendo.

Este porcentaje ha ido disminuyendo en los años sucesivos, si bien a 31 de diciembre de 2018 un total de 250.037 personas aún continuaban sin percibir la prestación reconocida, lo cual representa un 19,17 % sobre el total de personas beneficiarias con derecho a percibir dichas prestaciones.

En el siguiente cuadro se desglosa, a nivel de CCAA, el número de personas beneficiarias con derecho a prestación que, a 31 de diciembre de 2018, seguían sin percibir la misma, de acuerdo con la información estadística del SISAAD publicada por el IMSERSO³⁶:

³⁶ En el trámite de alegaciones, las Comunidades Autónomas de Cantabria y Madrid manifiestan que desde el inicio del SAAD se viene denunciando la necesidad de diferenciar, en las estadísticas publicadas por este Sistema, las diferentes causas por las cuales una persona con derecho a prestación no la percibe ya que, en dicho apartado, se incluye distinta casuística como puede ser: por causas imputables a la Administración (denominada "lista de espera"), personas que renuncian a la prestación asignada, expedientes resueltos con suspensión cautelar, expedientes pendientes de entrega de documentación u otras causas.

CUADRO N.º 15
BENEFICIARIOS CON DERECHO A PRESTACIÓN POR CCAA A 31.12.2018

CCAA/Ciudades Autónomas	Personas beneficiarias con derecho a prestación (A)	Personas beneficiarias con prestación reconocida (B)	Personas con derecho a prestación que no la estaban recibiendo (C)	% (C)/(A)
Andalucía	287.340	212.243	75.097	26,14
Aragón	35.146	29.146	6.000	17,07
Principado de Asturias	25.573	22.049	3.524	13,78
Illes Balears	20.139	17.328	2.811	13,96
Canarias	30.594	21.638	8.956	29,27
Cantabria	20.401	15.734	4.667	22,88
Castilla-La Mancha	64.964	57.838	7.126	10,97
Castilla y León	94.845	93.374	1.471	1,55
Cataluña	230.178	155.037	75.141	32,64
Comunitat Valenciana	85.031	74.354	10.677	12,56
Extremadura	33.341	29.189	4.152	12,45
Galicia	67.903	60.099	7.804	11,49
Comunidad de Madrid	161.368	141.699	19.669	12,19
Región de Murcia	39.429	34.999	4.430	11,24
C. Foral de Navarra	15.133	13.668	1.465	9,68
País Vasco	78.811	65.017	13.794	17,50
La Rioja	11.167	8.100	3.067	27,46
Ceuta y Melilla	2.949	2.763	186	6,31
Total	1.304.312	1.054.275	250.037	19,17

Fuente: Estadísticas SISAAD.

Como se ha expuesto anteriormente, a 31 de diciembre de 2018, un total de 250.037 personas con derecho a percibir prestaciones derivadas de la situación de dependencia (de las cuales 98.236 personas tenían reconocido un Grado III "Gran Dependencia" o Grado II "Dependencia Severa") no percibían ningún tipo de prestación, lo que representa un 19,17 % sobre el total de personas con derecho a percibir estas prestaciones en el Sistema.

Esta situación es especialmente relevante en las CCAA de Cataluña (32,64 %), Canarias (29,27 %), La Rioja (27,46 %), Andalucía (26,14 %) y Cantabria (22,88 %) donde el porcentaje de personas sin prestación reconocida supera, en ocasiones ampliamente, la media nacional.

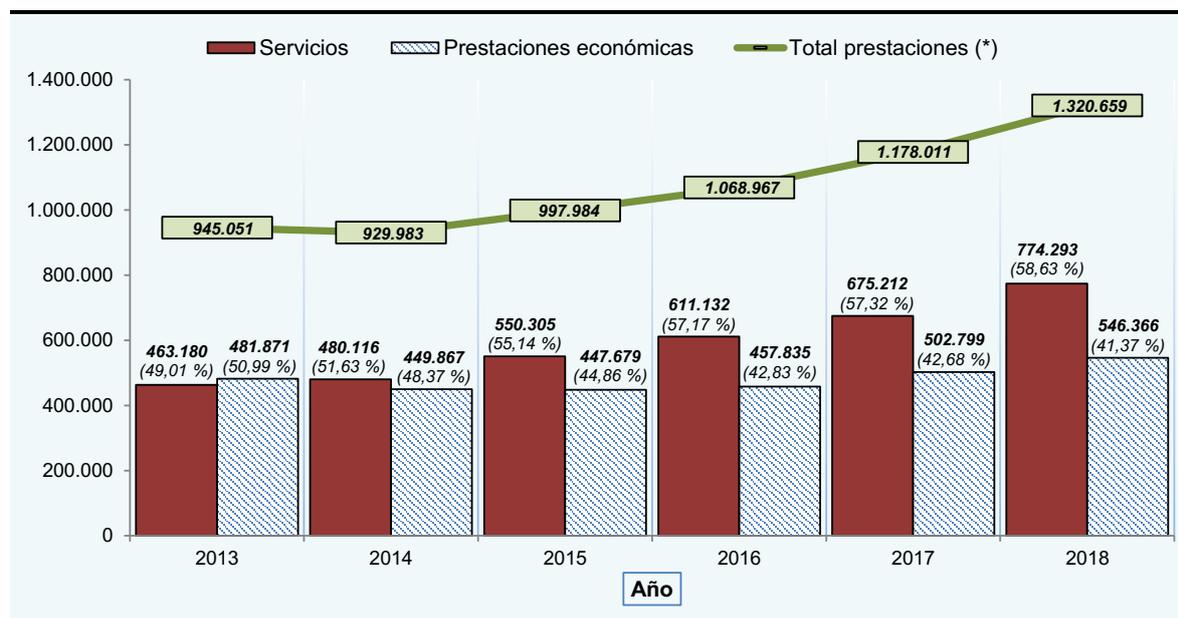
Si bien el número de personas beneficiarias pendientes de percibir su prestación (250.037) ha disminuido con respecto a las personas en dicha situación a 31 de diciembre de 2011 (305.941), recogidas en el Informe n.º 977, este Tribunal considera aún muy elevado el número de personas sin cobertura prestacional, siendo especialmente sensible la situación de aquellas personas cuyos grados de dependencia reconocidos son elevados -Grados III y II-, las cuales ascienden a un total de 98.236 personas.

3. En relación con el **carácter excepcional del reconocimiento de las prestaciones económicas recogido en la normativa**, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Dependencia "*Las prestaciones de atención a la dependencia pueden tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria*".

Los servicios recogidos en el catálogo de esta Ley tienen carácter prioritario y solo en el supuesto de no ser posible prestar la atención debida mediante alguno de estos servicios se procederá al reconocimiento de las prestaciones económicas garantizadas en el citado texto legal.

De acuerdo con la información estadística del SISAAD publicada por el IMSERSO, el número de prestaciones reconocidas a 31 de diciembre de cada uno de los años del periodo 2013-2018, es el que se recoge en el siguiente gráfico, donde se distingue entre servicios y prestaciones económicas:

GRÁFICO N.º 4
EVOLUCIÓN SERVICIOS/PRESTACIONES ECONÓMICAS SAAD
Periodo 2013/2018



(*) El número de prestaciones es mayor que el número de beneficiarios dado que una persona puede tener reconocidas varias prestaciones.

Fuente: Estadísticas SISAAD.

Como se muestra en el gráfico anterior el reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia ha tenido un crecimiento paulatino, a lo largo del periodo objeto de fiscalización, derivado de la progresiva implantación del calendario establecido en la Ley de Dependencia, habiéndose producido un incremento de un 39,74 % en el año 2018 respecto al número de prestaciones registradas en el año 2013.

En el Informe n.º 977 se exponía que, salvo en el año 2007, donde el 88,45 % de las prestaciones reconocidas correspondía a servicios y el 11,55 % a prestaciones económicas, en el resto de años, hasta el 2011, el número de prestaciones económicas reconocidas superaba a los servicios, oscilando los porcentajes de servicios reconocidos sobre el total de prestaciones entre el 28,94 % en 2008 y el 48,04 % en el 2011.

Esta tendencia, sin embargo, se ha invertido en el período temporal objeto de fiscalización, donde el número de servicios reconocidos supera al de prestaciones económicas (excepto en el año 2013 donde el porcentaje de servicios reconocidos sobre el total de prestaciones asciende a un 49,01 %) representando un porcentaje que oscila entre el 51,63 % y el 58,63 %, si bien los elevados porcentajes de reconocimiento de prestaciones económicas (48,37 % a 41,37 %) no resultan acordes con el carácter no prioritario asignado a las mismas en el texto legal.

Sin embargo, la situación es diferente por CCAA, como muestra el desglose de los servicios y prestaciones económicas reconocidos derivados de la situación de dependencia, a 31 de diciembre de 2018, de acuerdo con la información publicada por el IMSERSO (en base a la información obrante en el SISAAD), recogido en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 16
DESGLOSE POR CCAA DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS
RECONOCIDAS
31.12.2018

CCAA/Ciudades Autónomas	Total servicios		Total prestaciones económicas		Total prestaciones
	Número	%	Número	%	
Andalucía	204.296	73,15	74.978	26,85	279.274
Aragón	15.552	45,02	18.996	54,98	34.548
Principado de Asturias	17.453	61,43	10.960	38,57	28.413
Illes Balears	9.657	43,67	12.458	56,33	22.115
Canarias	9.663	42,89	12.869	57,11	22.532
Cantabria	9.578	53,16	8.438	46,84	18.016
Castilla-La Mancha	49.301	70,95	20.189	29,05	69.490
Castilla y León	66.967	53,33	58.598	46,67	125.565
Cataluña	98.307	50,94	94.688	49,06	192.995
Comunitat Valenciana	22.328	28,87	55.014	71,13	77.342
Extremadura	10.617	33,26	21.308	66,74	31.925
Galicia	49.024	69,81	21.196	30,19	70.220
Comunidad de Madrid	131.145	70,09	55.956	29,91	187.101
Región de Murcia	19.498	44,41	24.404	55,59	43.902
C. Foral de Navarra	6.439	36,37	11.267	63,63	17.706
País Vasco	43.344	51,51	40.800	48,49	84.144
La Rioja	8.857	75,95	2.804	24,05	11.661
Ceuta y Melilla	2.267	61,11	1.443	38,89	3.710
Total	774.293	58,63	546.366	41,37	1.320.659

Fuente: Estadísticas SISAAD.

Tal como se muestra en el cuadro anterior, a 31 de diciembre de 2018, los servicios reconocidos representaron un 58,63 % sobre el total de prestaciones reconocidas, mientras las prestaciones económicas representaron un 41,37 %. A diferencia del período temporal analizado en el Informe n.º 977, a 31 de diciembre de 2018 los servicios reconocidos superan a las prestaciones económicas, revirtiéndose, a nivel nacional, la situación expuesta en el mencionado Informe.

Sin embargo en las CCAA de Aragón, Illes Balears, Canarias, Comunitat Valenciana, Extremadura, Región de Murcia y Comunidad Foral de Navarra las prestaciones económicas siguen superando a los servicios reconocidos, situación especialmente significativa en la Comunitat Valenciana, donde las prestaciones económicas representan el 71,13 % del total de prestaciones reconocidas.

Así, de acuerdo con la información estadística publicada por el IMSERSO, las prestaciones económicas reconocidas a las personas en situación de dependencia a final de cada año del período 2013-2018 en función de su tipología (prestación económica vinculada al servicio, PEC y prestación económica de asistencia personal) son las que se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 17
EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS RECONOCIDAS
Periodo 2013/2018

Ejercicio	Prestaciones económicas			
	Vinculadas al servicio	PEC	Asistencia personal	Total
2013	72.029	408.401	1.441	481.871
2014	73.636	374.348	1.883	449.867
2015	83.734	360.505	3.440	447.679
2016	90.847	361.209	5.779	457.835
2017	110.669	385.476	6.654	502.799
2018	132.491	406.849	7.026	546.366

Fuente: Estadísticas SISAAD.

De conformidad con la Ley de Dependencia, la prestación económica vinculada al servicio es una prestación de carácter personal y periódico y debe reconocerse, únicamente, cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario.

Por su parte la PEC, de conformidad con lo preceptuado en el citado texto legal, tiene un carácter excepcional y solo podrá reconocerse cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar, es decir, cuando se den las condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su PIA.

De acuerdo con la información que se recoge en el cuadro anterior, se puede observar que la PEC representa el mayor porcentaje sobre el total de prestaciones económicas reconocidas en el período, ascendiendo el mismo a un 74,46 % a 31 de diciembre de 2018.

A pesar de este carácter excepcional, en el Informe n.º 977 ya se puso de manifiesto el elevado porcentaje que esta prestación representaba sobre el total de las prestaciones reconocidas, que a 31 de diciembre de 2010 fue de un 48,12 %. En el período 2013-2018, dicho porcentaje varía entre un 43,21 % para el año 2013 y un 30,81 % para el 2018, con especial relevancia, en este último año, en la Comunidad Foral de Navarra (55,72 %), Comunitat Valenciana (54,26 %), Illes Balears (52,96 %) y Región de Murcia (51,82 %).

Por último, la prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia en cualquiera de sus grados, y su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y el trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. Esta prestación representa un porcentaje mínimo con respecto al resto de prestaciones económicas, correspondiendo a la CA del País Vasco el 83,18 % de las prestaciones reconocidas de esta naturaleza.

4. Con respecto a la **falta de reconocimiento en los estados contables del IMSERSO de los importes derivados del aplazamiento y periodificación del abono del nivel mínimo de protección**, recogida en el Informe n.º 977, este Tribunal ha verificado que en los documentos contables validados en el mes de marzo de cada año se incluye, junto con la mensualidad ordinaria, las cuantías correspondientes a la anualidad derivada del aplazamiento y periodificación de las cuantías económicas debidas a las personas beneficiarias de las PEC en concepto de retroactividad, de acuerdo con lo expuesto a continuación.

La DA sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público regula el procedimiento a seguir en el pago de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas reconocidas en la Ley de Dependencia.

Según esta Disposición, las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las PEC *“podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía, en un plazo máximo de ocho años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación, si así se acuerda por las administraciones competentes. El aplazamiento deberá ser notificado a la persona beneficiaria de la prestación y a la Administración General del Estado a los efectos de que por ésta se regularice su pago a la comunidad autónoma en lo que respecta al nivel mínimo”*³⁷.

En virtud de lo anterior, en el mes de julio de 2010, la Comisión Delegada del Consejo Territorial adoptó el Acuerdo sobre criterios comunes para la aplicación del aplazamiento y periodificación de las cuantías económicas debidas a las personas beneficiarias en concepto de retroactividad de las PEC. En dicho Acuerdo se recoge, entre otras cuestiones, que las cuantías periodificadas serán todas del mismo importe y se abonarán en el mes de marzo en anualidades consecutivas. Por ello, las cantidades devengadas en concepto de nivel mínimo de protección relativas al mes de marzo de cada ejercicio comprenden dos conceptos diferenciados: por una parte, las cantidades devengadas durante dicho mes de marzo y, por otra, las cantidades que se correspondan con aplazamientos de ejercicios anteriores.

En consecuencia, desde el 25 de mayo de 2010 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2010) las CCAA disponen de la facultad de aplazar el abono de las cuantías correspondientes a los efectos retroactivos de la PEC hasta un máximo de cinco años (ocho años desde el 15 de julio de 2012).

Con independencia del aplazamiento del abono de esta prestación económica -por parte de la CA a los beneficiarios de las mismas- dicho aplazamiento también tiene su repercusión, como establece la citada Disposición, en el abono del nivel mínimo de protección que el IMSERSO debe realizar a las CCAA, debiendo ajustar dicha entidad gestora la liquidación, de acuerdo con el aplazamiento decretado por la CA en el pago de la prestación económica.

En consecuencia, dicha entidad gestora, debía proceder a reconocer en sus estados contables un gasto y un acreedor no presupuestario por los importes aplazados desde el ejercicio 2010. Sin embargo, en el Informe n.º 977, se puso de manifiesto la falta de reconocimiento de esta deuda, por parte del IMSERSO, que a 31 de diciembre de 2010 ascendía a un total de 65.938.045 euros.

Al cierre del ejercicio 2012 (con un retraso de dos ejercicios económicos respecto a lo previsto normativamente) el IMSERSO procedió al registro contable de estas deudas en las cuentas 1719 “Deudas a largo plazo. Con otras entidades” y 5219 “Deudas a corto plazo. Con otras entidades”, continuando con dicha contabilización en los ejercicios posteriores. El saldo acreedor de estas cuentas, al cierre de cada ejercicio del período temporal 2012-2018, es el que se muestra en el siguiente cuadro:

³⁷ Con anterioridad a la modificación introducida por la DF primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, sobre medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, el plazo máximo de aplazamiento era de 5 años.

CUADRO N.º 18
SALDOS AL CIERRE DE CADA EJERCICIO DE LAS CUENTAS 1719 Y 5219
Periodo 2012/2018
(En euros)

Cuenta	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1719	161.309.483,00	123.659.814,30	61.088.276,96	56.572.187,07	67.471.607,56	71.189.607,68	78.597.719,78
5219	51.345.585,00	42.799.518,14	35.568.760,60	25.899.316,75	136.520,72	202.028,24	7.501.044,53
Total	212.655.068,00	166.459.332,44	96.657.037,56	82.471.503,82	67.608.128,28	71.391.635,92	86.098.764,31

Fuente: Balance de situación del IMSERSO.

En el ejercicio 2012, el registro contable de la deuda derivada del aplazamiento y periodificación del abono del nivel mínimo de protección garantizado a las CCAA se hizo con cargo a la cuenta 6501 "Transferencias corrientes. A entes territoriales" por el importe aplazado en el año 2012 (89.913.282,00 euros) y a la cuenta 120 "Resultado de ejercicios anteriores", por los importes aplazados en 2011 y 2010, que ascendían a 122.741.786 euros.

De acuerdo con el Informe n.º 977 el importe que, a 31 de diciembre de 2010, el IMSERSO no tenía reconocido en sus estados contables ascendía a 65.938.045 euros, por lo que los aplazamientos reconocidos en 2011 ascendieron a 56.803.741 euros.

Los movimientos efectuados, en cada ejercicio del periodo objeto de fiscalización, en la cuenta 1719 "Deudas a largo plazo. Con otras entidades" son los que se reflejan en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 19
MOVIMIENTOS DE LA CUENTA 1719
Periodo 2013/2018
(En euros)

Ejercicio	Saldo inicial (1)	Nuevos reconocimientos (2)	Reclasificaciones (3)	Regularizaciones netas (4)	Pago a herederos (5)	Saldo a fin de ejercicio (1) + (2) - (3) + (4) - (5)
2013	161.309.483,00	9.673.183,73	41.427.533,83	-5.895.318,60		123.659.814,30
2014	123.659.814,30	331.869,55	35.497.363,41	-26.397.827,76	1.008.215,72	61.088.276,96
2015	61.088.276,96	16.843.677,43	20.750.336,97	1.016.708,71	1.626.139,06	56.572.187,07
2016	56.572.187,07	25.762.902,75	14.444,10	-11.192.555,62	3.656.482,54	67.471.607,56
2017	67.471.607,56	16.456.771,32	35.411,41	-11.185.737,66	1.517.622,13	71.189.607,68
2018	71.189.607,68	15.500.032,08	5.632.940,48	-1.287.490,52	1.171.488,98	78.597.719,78

Fuente: Estados contables del IMSERSO.

En cada ejercicio se registran las reclasificaciones de deuda de largo a corto plazo por el importe de aquellas a abonar en el mes de marzo del ejercicio siguiente. A este respecto llama la atención la disparidad en la cuantía de los importes reclasificados y, fundamentalmente, las cuantías poco significativas en relación con los saldos iniciales que figuran en los ejercicios 2016 y 2017, máxime teniendo en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en la DA sexta del Real Decreto-ley 8/2010 y lo indicado por el Acuerdo de la Comisión Delegada del Consejo Territorial, las periodificaciones han de ser todas del mismo importe y abonarse en el mes de marzo en anualidades consecutivas.

Las regularizaciones netas consignadas en el cuadro anterior responden a las modificaciones efectuadas en la cuantía de los importes de deuda aplazada en años anteriores por haberse producido un exceso o defecto en el importe aplazado.

Con respecto a las regularizaciones es necesario poner de manifiesto las actuaciones desarrolladas por el IMSERSO en relación con la CA de las Illes Balears.

Dicha CA comunicó, a través del NSISAAD, el aplazamiento de 1.187.895,46 euros correspondiente a los años 2010, 2011 y 2012. En base a dicha información, el IMSERSO dejó de liquidar mínimos derivados de aquellos beneficiarios cuya deuda estaba aplazada cuando constataba (como consecuencia de los cruces de información efectuados con el Ministerio de Justicia y el INE) el fallecimiento de los mismos. En febrero de 2018 la Dirección General de Atención a la Dependencia de las Illes Balears comunicó al IMSERSO que durante los años 2013 y 2014 abonó la totalidad del pago diferido que tenía pendiente y, además, que *“ha constatado que en determinados casos se realizó el abono de la totalidad de los importes diferidos en un único pago al inicio del abono de la prestación reconocida, sin haber informado correspondientemente”*, es decir, que la CA comunicó, a través del NSISAAD, el aplazamiento del pago de determinadas prestaciones procediendo, simultáneamente, al abono de las mismas sin modificar la situación inicialmente comunicada en la aplicación informática NSISAAD.

Esta situación constituye un claro ejemplo ilustrativo de la inseguridad que ofrece la calidad de la información obrante en dicha aplicación informática ya que, en este caso concreto, la CA de las Illes Balears no comunicó adecuadamente en el NSISAAD la realidad de los hechos al dar de alta en dicha aplicación una deuda como aplazada cuando, sin embargo, procedió al abono de la misma (bien simultáneamente o bien en ejercicios posteriores), sin que los datos del NSISAAD recogieran dicha situación al no haber informado convenientemente dicha CA. Asimismo, tampoco informó sobre las bajas por fallecimiento de los beneficiarios de la deuda aplazada, siendo detectados por el IMSERSO como consecuencia de sus cruces de información.

A pesar de ello, la CA de las Illes Balears solicitó al IMSERSO el abono de las liquidaciones pendientes, valoradas por la misma en 1.191.590,69 euros, las cuales fueron efectuadas en la liquidación correspondiente al mes de marzo de 2018 sin que el IMSERSO realizase, previamente, actuaciones de control que le permitieran constatar la veracidad de lo indicado por esta CA, comprobando, al menos, si efectivamente dicha CA procedió al abono de la deuda aplazada a los beneficiarios o, en caso de fallecimiento de estos, a los herederos que hubieran, en su caso, reclamado los importes pendientes.

En relación con lo anterior hay que señalar que el importe total de deuda aplazada abonado por el IMSERSO a los herederos de beneficiarios fallecidos, en el periodo objeto de fiscalización, asciende a un total de 8.979.948,43 euros, sin que estén previstos normativamente mecanismos de justificación con los que el IMSERSO pueda comprobar la veracidad de la información sobre los pagos realizados por las CCAA a dichos herederos.

5. En relación con la falta de homogeneidad existente entre las CCAA en la regulación del denominado nivel adicional de protección puesta de manifiesto en el Informe n.º 977³⁸, se han observado las siguientes situaciones.

Con respecto a las prestaciones económicas del SAAD, el artículo 13 del Real Decreto 1051/2013 preceptúa que *“Las cuantías máximas de las prestaciones económicas del SAAD se revisarán por el Gobierno mediante real decreto, previo acuerdo del Consejo Territorial (...), para los grados con derecho a prestaciones”*.

Las cuantías máximas de las prestaciones económicas, a 31 de diciembre de 2018, se encuentran recogidas en la DT décima del Real Decreto-ley 20/2012.

En relación con la PEC se distinguía entre aquellos beneficiarios que, a la entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley, tuvieran reconocido grado y nivel de dependencia (las cuantías máximas

³⁸ Tal y como se dispone en el artículo 11.2 de la Ley de Dependencia *“(...) las Comunidades Autónomas, (...) podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado (...) y al acordado, (...), para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas”*.

recogidas se encontraban entre 442,59 euros –Grado III Nivel 2- y 153 euros –Grado I Nivel 2-), de aquellos solicitantes, que a esa fecha, no tuvieran reconocimiento de grado de dependencia así como para los nuevos solicitantes (en este caso las cuantías máximas establecidas son: Grado III - 387,64 euros-, Grado II -268,79 euros- y Grado I -153 euros-).

A este respecto se ha observado que determinadas CCAA recogen en su normativa importes superiores a los establecidos en la normativa estatal como cuantía máxima de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia (Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Diputación Foral de Álava –en este último caso, estos importes superiores se aplican solo sobre aquellos beneficiarios que acrediten el empadronamiento en el territorio de Álava durante tres años seguidos- y Comunidad Foral de Navarra).

Analizada la información obrante en la aplicación informática NSISAAD, relativa, solo y exclusivamente, a las personas beneficiarias de PEC cuyo reconocimiento de derechos se produjo con posterioridad a la entrada en vigor del mencionado Real Decreto-ley 20/2012 (ya que dicha prestación económica es la única que permite efectuar análisis comparativos entre distintas CCAA) se han observado importantes diferencias en las cuantías medias abonadas por las distintas CCAA.

Así la cuantía media nacional abonada en Grado I asciende a 138,32 euros, si bien se han observado CCAA donde su cuantía media desciende a 71,92 euros y en otras se eleva a 173,61.

La cuantía media para el Grado II se cifra en 239,22 euros, si bien en alguna CCAA desciende a 133,66 euros y en otra se eleva a 301,66 euros.

Por último, en el Grado III la cuantía media nacional asciende a 327,94 euros, habiéndose observado CCAA donde su importe medio desciende a 166,82 euros y en otras se eleva a 411,19 euros.

Por otro lado, en algunas CCAA su normativa reconoce prestaciones de servicios o económicas adicionales no recogidas en otras CCAA (v.gr.: Cantabria –prestación económica vinculada al transporte y comida a domicilio-, Diputación Foral de Álava –servicios de respiro-, Comunitat Valenciana –bono residencia, bono respiro- y La Rioja –ayudas técnicas-) y, en otras se garantiza una cuantía mínima, en determinadas prestaciones económicas, independientemente de la capacidad económica del beneficiario (v.gr.: CCAA de Extremadura, Comunitat Valenciana, La Rioja y Diputación Foral de Bizkaia).

En relación con todas estas situaciones, debe indicarse que la doctrina del Tribunal Constitucional, entre otras en la Sentencia 18/2016, ha establecido que la regulación estatal no puede suponer una normativa completa y acabada del derecho o deber de que se trate y que las CCAA pueden establecer servicios y prestaciones adicionales.

6. En lo relativo a **las importantes diferencias y falta de homogeneidad existentes** entre las distintas CCAA en la aplicación de la participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia puestas de manifiesto en el Informe n.º 977, se referían al hecho de que en algunas CCAA el patrimonio del solicitante no se tenía en consideración -a efectos del cálculo de la capacidad económica- y, en otras CCAA, no se tenía en consideración la totalidad de las rentas percibidas por los solicitantes. Todo ello, si bien no suponía un incumplimiento legal, sí podría vulnerar el principio de universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva, promulgado por la Ley de Dependencia, al generar reconocimientos de derecho diferentes ante situaciones de dependencia idénticas, en función del territorio de residencia de los solicitantes.

En este sentido, el artículo 33 de la Ley de Dependencia establece que *“1. Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal. 2. La capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas. 3.*

El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia fijará los criterios para la aplicación de lo previsto en este artículo (...).

Asimismo, el artículo 14.7 del precitado texto legal preceptúa que *“(...), la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante”.*

En relación con la capacidad económica y la participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del SAAD, el apartado Tercero del Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012, recogió la *“Aprobación de los criterios y contenidos sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones para la Autonomía y Atención a la Dependencia”.*

En dicho apartado se recogían determinadas consideraciones, entre las cuales destaca la relativa a que las CCAA manifestaban *“la necesidad de armonizar los criterios de capacidad y participación económica de los beneficiarios en el Sistema, incorporando las peculiaridades de las Comunidades Autónomas y sus distintos modos de gestión adquiridos en los años de aplicación de la Ley”.* El objeto de este Acuerdo era establecer unos criterios mínimos comunes para la determinación de la capacidad económica personal de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios y prestaciones económicas del SAAD, pudiendo cada CA establecer una mayor participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y prestaciones.

Asimismo, en dicho acuerdo se manifiesta que *“las Administraciones públicas competentes en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de este Acuerdo promoverán las disposiciones normativas que resulten necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el mismo, y comunicarán las mismas a la Administración General del Estado”.*

A este respecto es necesario manifestar que la Dirección General del IMSERSO no dispone de una base de datos actualizada relativa a la normativa autonómica de aplicación en materia de dependencia, motivo por el cual no ha podido verificarse el cumplimiento de este apartado, así como la comunicación efectiva, por parte de las CCAA, al IMSERSO de las disposiciones aprobadas en cumplimiento de este acuerdo.

Por otro lado, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el precitado artículo 14.7 de la Ley de Dependencia, en virtud del cual *“(...), la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante”*, el IMSERSO elaboró un proyecto de Real Decreto sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del SAAD, con el objetivo de recoger reglamentariamente lo indicado en el precitado Acuerdo del Consejo Territorial, y con la intención de proceder a su publicación en las mismas fechas en que se produjo la publicación de los Reales Decretos 1050/2013 y 1051/2013, ambos de 27 de diciembre, mediante los que se regulan el nivel mínimo de protección y las prestaciones del SAAD, respectivamente, si bien, por motivos que no han podido clarificar los responsables de esta entidad gestora, dicho Real Decreto no fue objeto de aprobación.

Esta falta de aprobación supone un incumplimiento del referido artículo 14.7 al no encontrarse desarrollada reglamentariamente la determinación de la capacidad económica de los beneficiarios así como su participación en el coste de las prestaciones del SAAD, con independencia de que los criterios mínimos se hayan recogido mediante Acuerdo del Consejo Territorial, el cual es el único amparo normativo que recoge una regulación de la participación de los beneficiarios de la situación de dependencia en el mencionado coste de los servicios y de las prestaciones económicas.

Teniendo en cuenta la normativa autonómica de aplicación en esta materia se ha verificado que las diferentes CCAA aplican los criterios mínimos establecidos mediante Acuerdo del Consejo

Territorial, relativos a la capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del SAAD, si bien se ha observado que algunas CCAA, dentro de su ámbito de competencias, recogen una mayor participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y de las prestaciones económicas derivados de la situación de dependencia.

Así, de acuerdo con el punto 2 del Apartado Tercero del mencionado Acuerdo *“La capacidad económica personal del beneficiario será la correspondiente a su renta, incrementada en un 5 por ciento de su patrimonio neto a partir de los 65 años de edad, en un 3 por ciento de los 35 a los 65 años y en un 1 por ciento a los menores de 35 años”*, habiéndose observado que, en determinadas CCAA, no se tiene en cuenta el patrimonio neto para el cálculo de la capacidad económica personal (CCAA de las Illes Balears y La Rioja), y en otras los porcentajes de aplicación sobre el patrimonio neto, o bien son diferentes a los recogidos en el citado Acuerdo, o es un porcentaje único, independientemente de la edad del beneficiario (Diputaciones Forales de Álava y Bizkaia).

Si bien el punto 6.3 del Apartado Tercero del precitado Acuerdo manifiesta que *“La participación de la persona beneficiaria en el coste del servicio se hará de forma progresiva, mediante la aplicación de un porcentaje en función de su capacidad económica hasta alcanzar el 90 % del coste de referencia del servicio (...)”*, y en el punto 6.5 se preceptúa que *“Las comunidades autónomas o Administración competente, podrán establecer una mayor participación del beneficiario en el coste de los servicios y de las prestaciones económicas”*, es necesario manifestar, en este apartado, la falta de homogeneidad existente, entre las diferentes CCAA, en el cálculo del copago de las personas beneficiarias.

Así, en determinadas CCAA (Illes Balears, Castilla y León, Comunidad de Madrid y Región de Murcia) se aplican –para la cuantificación de la participación del beneficiario- fórmulas distintas a las recogidas en el precitado Acuerdo del Consejo Territorial.

En otra CA estas fórmulas son sustituidas por la aplicación de importes fijos o coeficientes (Canarias).

En otras ocasiones (Diputación Foral de Álava) se establece un copago total de las prestaciones de servicios cuando el beneficiario dispone de la capacidad económica suficiente para pagar el precio íntegro de dicho servicio.

Por último, el mínimo personal garantizado (cantidad mínima para gastos personales) para los beneficiarios en la prestación de servicios de atención residencial es muy diferente atendiendo a cada CA.

En relación con lo expuesto anteriormente, la doctrina del Tribunal Constitucional, entre otras la Sentencia 27/2017, señala que *“mientras el Estado no fije condiciones básicas de carácter sustantivo adicionales a las ya establecidas en el artículo 14.7 de la Ley 39/2006, nada obsta a la Comunidad Autónoma a ejercer su competencia financiera estableciendo su propio concepto de capacidad económica, como elemento de cuantificación de las tasas por prestación de los servicios de atención social en el ámbito del sistema para la autonomía y atención a la dependencia”*.

En consecuencia, la falta de homogeneidad en el cálculo de la capacidad económica y participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia persiste en la actualidad si bien no supone un incumplimiento legal al no haberse procedido al desarrollo reglamentario de esta materia previsto en el artículo 14.7 de la Ley de Dependencia.

7. En relación con **las aportaciones efectuadas por las CCAA a la financiación del SAAD**, el artículo 32 de la Ley de Dependencia preceptúa que la aportación de la CA será, para cada año, al menos igual a la de la AGE.

A este respecto, en el Informe n.º 977 ya se puso de manifiesto la falta de identificación, en los presupuestos de gastos de las CCAA, de la totalidad de los créditos destinados a financiar las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

En este sentido, en el preámbulo del Real Decreto 1050/2013 se recoge que *“En la Evaluación de Resultados del SAAD referida al periodo 2007/2011, “(...) las comunidades autónomas manifestaron la dificultad de establecer aplicaciones presupuestarias en sus presupuestos de gastos, específicas para la atención a la dependencia, ya que los gastos de esta atención se imputan a créditos que incluyen de forma global servicios similares de la Red de Servicios Sociales”*, motivo por el cual una de las modificaciones introducidas en el precitado Real Decreto tuvo como finalidad la necesidad de acreditar, mediante certificado, su aportación al SAAD.

De acuerdo con la información facilitada por las CCAA al IMSERSO recogida en el certificado anual previsto en el artículo 6.2 del Real Decreto 1050/2013, este Tribunal ha verificado que, con carácter general, en todos los ejercicios del periodo objeto de fiscalización la participación de las CCAA a la financiación del SAAD ha sido superior a la financiación recibida de la AGE.

El porcentaje de participación de la AGE en los gastos de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia ha oscilado entre un 8,34 % (para la Comunidad Autónoma del País Vasco en el año 2014) y un 29,99 % (para la CA de la Región de Murcia en el año 2014).

Con respecto al año 2018, en el siguiente cuadro se muestra el gasto total en dependencia certificado por los órganos competentes de las CA (en la CA del País Vasco esta certificación es emitida por los órganos competentes de las Diputaciones Forales), así como las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del IMSERSO en concepto de nivel mínimo de protección abonado a las CCAA para la financiación de los gastos derivados de las prestaciones reguladas en la Ley de Dependencia:

CUADRO N.º 20
GASTO EN DEPENDENCIA
Ejercicio 2018
(En euros)

CCAA	Gasto en dependencia				Aportación AGE		% Aportación AGE/Total gasto CCAA
	Total servicios	Total prestación económica	Total gasto	%	Obligaciones reconocidas IMSERSO	%	
Andalucía	977.622.060,00	283.135.809	1.260.757.869,00	16,58	246.367.603,97	18,57	19,54
Aragón	159.672.774,16	62.085.394,83	221.758.168,99	2,92	36.014.381,23	2,71	16,24
Principado de Asturias	164.911.456,06	30.850.720,92	195.762.176,98	2,58	28.612.509,92	2,16	14,62
Illes Balears	39.265.797,03	37.612.308,26	76.878.105,29	1,01	22.574.685,96	1,70	29,36
Canarias	118.255.594,72	55.409.680,32	173.665.275,04	2,28	29.180.566,40	2,20	16,80
Cantabria	87.291.319,80	18.791.531,71	106.082.851,51	1,40	17.630.758,50	1,33	16,62
Castilla-La Mancha	366.067.050,09	69.489.299,43	435.556.349,52	5,73	68.770.628,12	5,18	15,79
Castilla y León	413.781.198,00	155.272.789	569.053.987,00	7,48	134.569.306,02	10,14	23,65
Cataluña	965.392.188,64	317.274.983,64	1.282.667.172,28	16,87	188.636.252,56	14,22	14,71
Comunitat Valenciana	405.498.419,03	305.904.126,66	711.402.545,69	9,36	85.214.306,96	6,42	11,98
Extremadura	219.180.533,23	81.338.607,95	300.519.141,18	3,95	41.676.137,91	3,14	13,87
Galicia	291.639.670,43	70.569.149,96	362.208.820,39	4,76	91.294.015,07	6,88	25,20
Comunidad de Madrid	912.394.897,30	222.315.532,90	1.134.710.430,20	14,92	198.199.951,00	14,94	17,47
Región de Murcia	142.895.601,42	65.577.972,31	208.473.573,73	2,74	35.862.152,13	2,70	17,20
C. Foral de Navarra	87.362.138,48	32.226.373,23	119.588.511,71	1,57	14.783.081,61	1,11	12,36
País Vasco	311.798.529,62	70.055.069,92	381.853.599,54	5,02	77.213.086,37	5,82	20,22
La Rioja	51.610.430,72	11.568.601,89	63.179.032,61	0,83	10.400.571,83	0,78	16,46
Total	5.714.639.658,73	1.889.477.951,93	7.604.117.610,66	100,00	1.326.999.995,56	100,00	17,45

Fuente: Certificaciones anuales CCAA/Liquidación del presupuesto de gastos del IMSERSO.

Como se muestra en el cuadro anterior el gasto total en dependencia, certificado por las CCAA, en el año 2018 se elevó a un total de 7.604.117.610,66 euros, de los cuales 1.326.999.995,56 euros fueron financiados por la AGE, lo que arroja un porcentaje de participación en esta financiación de un 17,45 %.

En dicho ejercicio, el mayor porcentaje de participación de la AGE se produjo en la CA de las Illes Balears (29,36 %) mientras que el menor porcentaje se observa en la Comunitat Valenciana (11,98 %).

De acuerdo con esta información, la aportación de las CCAA a la financiación del SAAD se encontraría acorde con lo estipulado en el precitado artículo 32 de la Ley de Dependencia.

No obstante, es necesario manifestar que el gasto de las CCAA procedente de servicios, el cual supera en un 202,45 % al gasto derivado de prestaciones económicas, de acuerdo con numerosos certificados emitidos por dichas Administraciones Públicas, se ha obtenido mediante el resultado de prorratear el porcentaje que los gastos de servicios derivados de la situación de dependencia representan sobre el total de gastos en servicios de naturaleza similar.

En consecuencia, el análisis de la información contenida en los certificados anuales remitidos por las CCAA al IMSERSO (de conformidad con la normativa aplicable) para el libramiento del nivel mínimo de protección ha permitido verificar que las diferentes CCAA no disponen, en sus presupuestos de gastos, de aplicaciones presupuestarias específicas destinadas a registrar los gastos derivados de la situación de dependencia –con excepción de aquellos destinados a la financiación de las prestaciones económicas- limitando, de esta forma, la posibilidad de verificar el gasto total derivado de las situaciones de dependencia.

III.2.7.2. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

De acuerdo con los resultados expuestos en el subepígrafe anterior, obtenidos exclusivamente del análisis de la información obrante en la aplicación informática SISAAD y de la información suministrada por el IMSERSO, este Tribunal considera que el número de personas con derecho a percibir prestaciones derivadas de la situación de dependencia que, a 31 de diciembre de 2018, continuarían, a nivel nacional, sin percibir su prestación (250.037) resulta muy elevado (19,17 % del total de personas beneficiarias con derecho a prestación), resultando especialmente preocupante la situación verificada en aquellas CCAA donde el número de personas es aún más elevado que la media nacional, ascendiendo, en ocasiones, hasta el 32,64 % de su colectivo autonómico.

Por otra parte, el IMSERSO procedió al registro contable de la deuda derivada del aplazamiento y periodificación del abono del nivel mínimo de protección garantizado a las CCAA tras la modificación introducida por la DA sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público en relación con el aplazamiento y periodificación del abono de las prestaciones económicas previstas en la Ley de Dependencia, si bien se han verificado determinadas deficiencias en su aplicación.

Asimismo, a pesar de persistir las importantes diferencias y falta de homogeneidad en el cálculo de la capacidad económica y participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, aún no se ha procedido al desarrollo reglamentario, en el ámbito estatal, de esta materia como prevé el artículo 14.7 de la Ley de Dependencia. Esta falta de homogeneidad, si bien no supone un incumplimiento legal, sí podría vulnerar el principio de universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva, inspirador de la Ley de Dependencia.

En último lugar, conviene manifestar que, a fecha actual, se mantiene la dificultad de cuantificar la aportación financiera efectuada por las distintas CCAA a la financiación del SAAD debido a la inexistencia, en los presupuestos de gastos de estas Administraciones Autonómicas, de

aplicaciones presupuestarias específicas destinadas a la imputación de los gastos derivados de la situación de dependencia en concepto de servicios.

En consecuencia, cabría considerar que **las medidas adoptadas para subsanar las deficiencias reflejadas en las conclusiones anteriormente citadas no habrían sido eficaces**, aunque conviene recordar que los resultados expuestos han sido obtenidos única y exclusivamente del análisis de la información suministrada por el IMSERSO. Ello se debe a que, considerando el ámbito objetivo y los objetivos establecidos en las Directrices Técnicas de la presente fiscalización respecto a las CCAA, el alcance de las comprobaciones en ningún caso se ha extendido a los procedimientos de reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, cuya competencia corresponde a las mismas, sino que se ha limitado a la solicitud de la información obrante en sus bases de datos para la verificación del cumplimiento de las recomendaciones que conforman el ámbito objetivo de esta fiscalización.

III.3. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL NSISAAD

Para dar cumplimiento al objetivo de esta fiscalización relativo a la verificación de la adecuada ejecución de los contratos formalizados por el IMSERSO para el desarrollo y mantenimiento de la aplicación NSISAAD, se ha solicitado información sobre todos los expedientes de contratación relacionados con dicho sistema de información tramitados desde el 1 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2018³⁹, así como de los contratos vigentes en dicho periodo formalizados con anterioridad en relación con el SISAAD.

El análisis de esta documentación ha permitido valorar la eficacia, eficiencia y economía de las medidas adoptadas por el IMSERSO tendentes a subsanar las deficiencias del SISAAD puestas de manifiesto en el Informe n.º 977, cuyo principal exponente ha sido el desarrollo de dos versiones de un nuevo sistema de información del SAAD (en este periodo objeto de fiscalización) mediante la contratación de servicios técnicos externos, que no solo no han evitado la persistencia de las inconsistencias y deficiencias detectadas en el mencionado Informe, sino que han evidenciado nuevas deficiencias en el sistema de información actualmente en funcionamiento, como se ha expuesto en los epígrafes anteriores de este Informe.

III.3.1. Introducción

Desde su implantación (en abril de 2007), el SISAAD ha experimentado importantes modificaciones, que permiten diferenciar la existencia de los siguientes sistemas informáticos desarrollados y mantenidos a través de servicios técnicos contratados con empresas externas:

- El primer SISAAD, desarrollado y mantenido, casi exclusivamente, por la misma empresa (empresa n.º 1) durante un periodo de cinco años (desde el 19 de agosto de 2008 hasta el 31 de agosto de 2013), los cuatro primeros al amparo del contrato 166/2008 -objeto de análisis en el Informe n.º 977- y el quinto bajo la cobertura del contrato 462/2012. Este primer SISAAD se estructuró en módulos funcionales (gestión, análisis estadístico, cálculo de liquidación del nivel mínimo, interoperabilidad, gestión documental, gestión de tickets, portal SISAAD y portal dependencia, entre otros) con el fin de acometer cada uno de los procesos administrativos y de gestión demandados por el SAAD.
- El segundo SISAAD (también denominado NSISAAD en su versión "GCA1"), tuvo como objetivo principal subsanar las deficiencias observadas en el primer SISAAD. Su

³⁹ En el Anexo a este Informe se recoge la relación de los principales contratos de servicios formalizados por el IMSERSO para el desarrollo y mantenimiento del NSISAAD analizados por el Tribunal. Dicha relación no incluye la contratación celebrada para la adquisición de los equipos y las licencias informáticas necesarias para el funcionamiento del NSISAAD, al no haber sido objeto de esta fiscalización.

desarrollo comenzó en noviembre de 2012, entrando en funcionamiento de forma progresiva desde agosto de 2014 hasta julio de 2015, periodo durante el cual convivió con el primer SISAAD (cuya baja definitiva no se produjo hasta el mes de septiembre de 2015).

El desarrollo de este NSISAAD, a diferencia del primero, vino caracterizado por su realización a través de distintos contratos, siendo la empresa adjudicataria de los trabajos principales para su desarrollo la empresa n.º 4 (fundamentalmente, expedientes 833/2012, 860/2012, 1253/2012, 1256/2012, 936/2013 y 941/2013). Por su parte, el contrato de soporte y mantenimiento del NSISAAD (expediente 212/2013) fue adjudicado a la Unión Temporal de Empresas (UTE) n.º 1, desde noviembre de 2013 hasta noviembre de 2017. Como se expone posteriormente, la ejecución de estos contratos vino caracterizada por la recurrente subcontratación de los servicios.

Además, durante el desarrollo de este NSISAAD se produjo la migración de la información obrante en dicho sistema a la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, cuya instrumentación se pretendió realizar, inicialmente, mediante un convenio marco de colaboración suscrito entre el IMSERSO y la citada Fundación, si bien finalmente se efectuó mediante la subcontratación de esta Fundación por la UTE n.º 1 (adjudicataria del contrato 212/2013). Finalmente, la base de datos del NSISAAD retornó, de nuevo, al IMSERSO a finales del año 2017 por razones, principalmente, de seguridad electrónica.

- El NSISAAD, en su versión “GCA 2 (denominado, en este Informe, como tercer SISAAD con el único efecto de procurar una mayor claridad en la exposición de los resultados de esta fiscalización)” operativo desde el mes de junio de 2017 hasta la actualidad, fue desarrollado al amparo del contrato de soporte y mantenimiento del segundo SISAAD (expediente 212/2013) por una empresa subcontratada (empresa n.º 5) por la UTE n.º 1, adjudicataria de este contrato. Esta empresa n.º 5 ha sido recurrentemente subcontratada por las diferentes empresas adjudicatarias de los contratos formalizados para el desarrollo de los diferentes módulos que integraban el segundo SISAAD, como se expone posteriormente.

Las dos versiones del NSISAAD (GCA1 y GCA2) convivieron desde la fecha de inicio de las primeras migraciones a GCA2 (noviembre de 2016) hasta el final de las mismas (junio de 2017), provocando las deficiencias en el trasvase de información que se recogen en los epígrafes III.2.2 y III.2.3 de este Informe.

Desde el 1 de septiembre de 2018, el mantenimiento y soporte de este tercer SISAAD (GCA2) es efectuado por tres empresas distintas, al haberse licitado el expediente 362/2017 por lotes con el fin de diferenciar el soporte y atención a usuarios, el mantenimiento de procesos y el mantenimiento de servicios, resultando adjudicatarias, respectivamente, la empresa n.º 12, la UTE n.º 3 y la UTE n.º 4, integradas por empresas adjudicatarias y subcontratadas de los anteriores contratos de servicios de mantenimiento y adaptación del NSISAAD.

En el siguiente gráfico se muestra el esquema de los contratos de desarrollo y mantenimiento de las tres versiones del SISAAD que han estado, solapada y sucesivamente, operativas en el periodo 2012/2018, así como otros contratos de servicios directamente relacionados con dicho sistema de información, detallando su periodo de vigencia, así como las empresas adjudicatarias y subcontratadas para su ejecución:

GRÁFICO N.º 5
ESQUEMA CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SISAAD (*)
Años 2012-2018

AÑOS	PRIMER SISAAD		SEGUNDO SISAAD (GCA1)		
	DESARROLLO	MANTENIMIENTO	DESARROLLO	MANTENIMIENTO	OTROS
2012	<p>EXP.: 166/2008 (PA) PARA COLABORAR EN EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS QUE SOPORTAN EL SISAAD DE 19/08/2008 A 18/08/2012 ADJUD.: EMPRESA 1</p>				
	<p>PRESTACIÓN DE SERVICIO SIN CONTRATO DE 19/08/2012 A 31/08/2012</p>		<p>EXP.: 500/2012 (CM) ANÁLISIS PLATAFORMA SISAAD Plazo ejecución: 15 días ADJUD.: EMPRESA 6</p>		
2013	<p>EXP.: 462/2012 (PA) MANTENIMIENTO Y ADAPTACIÓN DE LOS SISTEMAS QUE SOPORTAN EL SAAD DE 01/09/2012 A 31/08/2013 ADJUD.: EMPRESA 1</p>		<p>EXP.: 833/2012 (CC) DESARROLLO SUBSISTEMA DE INTEROPERAB. DEL SISAAD DE 28/11/2012 A 28/12/2012 ADJUD.: EMPRESA 4 SUBC. 1º: EMPRESA 5</p>		
			<p>CONVENIO MARCO IMSERSO/FUNDACIÓN DESDE 16/11/2012</p>		
			<p>EXP.: 860/2012 (CC) DESARROLLO DE UN SIST. CENTRALIZADO DE EXTRACCIÓN DE INFORM. EXPED DE DEPENDENCIA DE 03/12/2012 A 02/08/2013 ADJUD.: EMPRESA 4</p>		
			<p>EXP.: 1253/2012 (CC) DESARROLLO SUBSIST. NUEVO SISAAD DE 08/03/2013 A 31/08/2013 ADJUD.: EMPRESA 4 SUBC. 1º: EMPRESA 5 SUBC. 2º: EMPRESA 6</p>		
<p>SIN CONTRATO DE 01/09/2013 A 15/11/2013</p>		<p>EXP.: 1256/2012 (CC) DESARROLLO DE UN SIST. DE INF. PARA EL CONTROL DE CALIDAD Y ENVÍO DATOS DE DEPENDENCIA DE LAS CC.AA. DE 08/05/2013 A 08/10/2013 ADJUD.: EMPRESA 4</p>			
		<p>EXP.: 212/2013 (PA) SOPORTE Y MANTENIMIENTO DE LOS SIST. Y APLIC. QUE SOPORTAN EL SAAD 16/11/2013 A 15/11/2017 ADJUD.: UTE 1 SUBC. 1/3 1º: EMPRESA 5 SUBC. 1/3 2º: EMPRESA 6 SUBC. 2/3 3º: FUNDACIÓN SUBC. 3/3 4º: EMPRESA 9</p>			
		<p>EXP.: 787/2013 (CM) ALOJAMIENTO DE LA PLATAFORMA DE PREPRODUCC. Y PRODUCCIÓN DEL SISAAD HASTA 30/11/2013 DE 14/08/2013 A 30/11/2013 ADJUD.: FUNDACIÓN</p>			

AÑOS	SEGUNDO SISAAD (GCA1)		
	DESARROLLO	MANTENIMIENTO	OTROS
2014	<p>EXP.: 936/2013 (CC) ANÁLISIS, DESARROLLO E IMPLM. DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL EN EL ÁMBITO DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA. DE 05/09/2014 A 30/11/2014 ADJUD.: EMPRESA 4</p> <p>EXP.: 941/2013 (CC) ANÁLISIS, DESARROLLO E IMPLM. DE UN SISTEMA DE EXPLOTACIÓN ESTADÍSTICA EN EL ÁMBITO DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA. DE 09/09/2014 A 30/11/2014 ADJUD.: EMPRESA 4 SUBC. 1ª: EMPRESA 9</p> <p>EXP.: 939/2013 (CC) ANÁLISIS, DESARROLLO E IMPLM. DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE PROYECTOS EN EL ÁMBITO DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA. DE 07/10/2014 A 30/11/2014 ADJUD.: UTE 2 SUBC. 1ª: EMPRESA 5 SUBC. 2ª: EMPRESA 6</p>	<p>EXP.: 212/2013 (PA) SOPORTE Y MANTENIMIENTO DE LOS SIST. QUE SOPORTAN EL SISAAD DE 16/11/2013 A 15/11/2017 ADJUD.: UTE 1 SUBC. 1/3 1ª: EMPRESA 5 SUBC. 1/3 2ª: EMPRESA 6 SUBC. 2/3 1ª: FUNDACIÓN SUBC. 3/3 1ª: EMPRESA 9</p>	<p>EXP.: 247/2014 (CC) MANTENIMIENTO DEL SUBSISTEMA DE INTEROPERAB. DEL SISAAD EN EL IMSERSO DE 01/09/2014 A 31/08/2015 ADJUD.: EMPRESA 4 SUBC. 1ª: EMPRESA 5</p> <p>EXP.: 245/2014 (CM) CONTRATACIÓN DE UNA LÍNEA DE CONEXIÓN VPN-IP ENTRE LA FUNDACIÓN 1 Y EL SISAAD Plazo ejecución: 2 meses ADJUD.: EMPRESA 13</p>
2015			
2016	TERCER SISAAD (GCA2)		
2016			<p>EXP.: 704/2016 (CC) MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE PROYECTOS DEL IMSERSO DE 29/07/2016 A 28/07/2017 ADJUD.: EMPRESA 4</p>
2017		<p>EXP.: 1000/2018 CONVALIDACIÓN CONSEJO DE MINISTROS DE 16/11/2017 A 31/05/2018 ADJUD.: UTE 1 SUBC. 1ª: EMPRESA 5</p>	<p>EXP.: 736/2017 (CC) MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE PROYECTOS DE SERV. SOCIALES DE 26/11/2017 A 26/07/2018 ADJUD.: EMPRESA 5</p>
2018		<p>EXP.: 362/2017 (PA) MANTENIMIENTO Y SOPORTE DEL SISAAD DEL IMSERSO DE 01/06/2018 A 31/05/2020 LOTE 1: EMPRESA 12 LOTE 2: UTE 3 LOTE 3: UTE 4</p>	

(*) No incluye los contratos de adquisición de equipos y licencias asociados a los distintos SISAAD.

PA = Procedimiento Abierto. CC = Contratación Centralizada. CM = Contrato Menor.

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información extraída de los expedientes de contratación.

Como se refleja en el esquema anterior, desde el 19 de agosto de 2008, el desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD se efectuó principalmente, a través de sendos contratos sucesivos (166/2008 y 462/2012) adjudicados -mediante procedimiento abierto (PA)- a una sola empresa (empresa n.º 1)⁴⁰, mientras el desarrollo del segundo SISAAD se articuló a través de diferentes contratos tramitados -principalmente- mediante el sistema de adquisición de bienes y servicios de contratación centralizada basados en Acuerdo Marco (CC) y adjudicados,

⁴⁰ Con anterioridad a dicha fecha, al amparo de otros tres contratos sucesivos suscritos con el IMSERSO, la empresa n.º 1 había venido realizando los trabajos previos de diseño, desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD, por un importe global de 4.432 miles de euros (según consta en el estudio efectuado por la empresa n.º 6 en ejecución del contrato 500/2012).

principalmente, a una empresa (empresa n.º 4) que, recurrentemente, subcontrató los servicios a otra empresa (con carácter general la empresa n.º 5) quien, a su vez, en varias ocasiones volvió a subcontratarlos con la empresa n.º 6. Los expedientes de contratación formalizados en el periodo 2012/2018 analizados por el Tribunal fueron tramitados mediante procedimiento de adquisición centralizada de bienes y servicios en un 62,5 % de los casos, a través de procedimiento abierto en un 18,75 % y el 18,75 % restante, mediante contrato menor. Atendiendo a su importe de adjudicación (incluidas sus prórrogas y modificaciones) dichos procedimientos de adjudicación representaron unos porcentajes del 16,5 %, 83,2 % y 0,3 %, respectivamente, sobre el total adjudicado, todo ello sin incluir los gastos derivados del expediente 1000/2018 relativo a la convalidación de gastos por el Consejo de Ministros.

Con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos del análisis de los principales expedientes de contratación, es necesario destacar la falta generalizada de control de la documentación que conforma los mismos, así como la omisión reiterada del deber de custodia por parte de las distintas unidades del IMSERSO encargadas de la tramitación y gestión de dichos contratos. Asimismo, se han puesto de manifiesto importantes debilidades relacionadas con el seguimiento y control de su ejecución.

En este sentido, pueden destacarse las siguientes deficiencias generales:

1. La aplicación informática desarrollada para la gestión de los expedientes de contratación, denominada EMBLA, presenta importantes insuficiencias que cuestionan su funcionalidad y fiabilidad como instrumento de gestión y control. Así:

- No permite obtener información detallada y completa de los expedientes lo que, unido a la inexistencia de otras herramientas de control y gestión, ha imposibilitado disponer de una relación completa y fiable de los contratos formalizados para el desarrollo y mantenimiento del SISAAD, a pesar de las sucesivas rectificaciones de las relaciones de contratos aportadas por la Entidad durante el desarrollo de los trabajos de fiscalización. La última relación de contratos facilitada a este Tribunal tuvo que ser elaborada de forma manual, agrupando los expedientes de gasto y asociándolos a su correspondiente expediente de contratación.
- No ofrece información sobre la ejecución económico-presupuestaria de cada contrato, lo que impide su utilización como instrumento de seguimiento presupuestario.
- No permite el archivo informático de los documentos que conforman cada expediente, a pesar de haberse concebido inicialmente como gestor documental.

2. EL IMSERSO no dispone de un sistema de archivo único, completo y ordenado (ni físico, ni informático) de los expedientes de contratación tramitados que garantice su integridad, custodiando cada unidad administrativa interviniente en materia de contratación, únicamente, la documentación correspondiente a sus funciones (preparación, licitación, adjudicación, formalización, ejecución y extinción).

Con carácter general, la documentación aportada a este Tribunal se encontraba desordenada e incompleta, debiendo reiterarse a través de sucesivas peticiones la solicitud de documentación que, preceptivamente, debía conformar los expedientes. En ocasiones, finalmente no se ha podido disponer de toda la información solicitada.

Debido a la ausencia de documentación en los expedientes de contratación y, sobre todo, a la relevancia de la misma, y tras las reiteradas peticiones efectuadas por este Tribunal, finalmente, la Dirección General del IMSERSO ha certificado (con fechas 24 de abril y 5 de julio de 2019) la imposibilidad de su entrega manifestando desconocer los motivos por los que dicha documentación preceptiva no figura en los respectivos expedientes.

En este sentido, resulta muy significativa “*la falta de localización*” sistemática argumentada por el IMSERSO con respecto a diversa documentación relacionada con el seguimiento de la ejecución de los contratos, que podría responder, de acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, a la omisión generalizada de dicho trámite preceptivo. En concreto, de manera reiterada, y salvo excepciones, no han sido aportadas:

- Las actas de las reuniones de seguimiento de los contratos (recogidas en los PCAP) así como los documentos de evolución de los trabajos ejecutados en el desarrollo e implantación de los distintos módulos del NSISAAD.
 - Las actas de recepción de los documentos entregables⁴¹ de los contratos donde se recoge su detalle, fecha de entrega y, en ocasiones, la copia de los mismos.
 - Documentación acreditativa que justifique la selección de las tres empresas destinatarias de la invitación a la oferta, en aquellos contratos basados en un acuerdo marco no sujetos a procedimiento armonizado, en los que no estén establecidos todos los términos (artículo 198.4.a) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público –TRLCSP-), restringiendo la posibilidad de concurrencia del resto de empresas adjudicatarias con las que se hubiera celebrado dicho acuerdo marco.
3. Especial relevancia adquiere la absoluta falta de control verificada con respecto al personal técnico ajeno al IMSERSO contratado para la ejecución de los servicios de desarrollo y mantenimiento del NSISAAD, ya que esta entidad gestora no disponía del perfil de acceso de cada persona a las distintas aplicaciones, ni de las fechas de inicio y cese de sus permisos de acceso.

Este Tribunal ha verificado la falta de control individualizado (a nivel de contrato) del personal externo de las empresas contratadas para el desarrollo y mantenimiento del NSISAAD, ya que no existe constancia de las personas que han realizado trabajos en el sistema de información o, en ocasiones, la escasa información existente no ha permitido determinar fehacientemente su identidad, ni tampoco las fechas de inicio y cese de sus permisos y trabajos desarrollados.

Además, el IMSERSO no ha podido acreditar el personal (o empresa) encargado de realizar el mantenimiento del SISAAD en dos periodos temporales (del 19 al 31 de agosto de 2012 y del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013) constatados por este Tribunal (ver Gráfico n.º 5) donde, habiéndose extinguido los respectivos contratos previos, aún no se había formalizado un nuevo contrato.

Este Tribunal considera que esta falta de control del personal vinculado a la ejecución de los trabajos técnicos de desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información del SAAD, no permitió garantizar que el acceso a información especialmente sensible y relevante, por parte de personal externo, estuviera en todo caso autorizado expresamente mediante un contrato, generando, asimismo, una falta de seguridad en la custodia de esta información obrante en el

⁴¹ Un documento entregable es el producto que, a lo largo de la ejecución del proyecto, debe facilitar la empresa adjudicataria al IMSERSO.

NSISAAD⁴² y pudiendo provocar, en consecuencia, el incumplimiento de los artículos 9 y 12 de la entonces vigente Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Esta situación, unida a la existencia de empresas que, recurrentemente, resultaron adjudicatarias (o subcontratadas por estas), y a que los periodos de ejecución de los contratos, frecuentemente, se solapaban en el tiempo, conllevó un riesgo añadido de que una misma persona pudiera realizar, simultáneamente, trabajos técnicos relativos a diferentes contratos, o incluso que los trabajos derivados del cumplimiento del objeto de un contrato se iniciaran con carácter previo a su adjudicación, como se expone en el análisis específico de los expedientes tramitados.

4. El IMSERSO carece de manuales de procedimiento interno donde se desarrolle la preparación, licitación, adjudicación y seguimiento en materia de contratación administrativa que garantice la aplicación de criterios y procesos homogéneos, así como un adecuado control interno de todas las fases procedimentales en esta materia por parte de las distintas unidades de gestión intervinientes.

En este sentido, en los expedientes de contratación analizados no consta información que haya permitido acreditar la adecuada selección de los procedimientos de adjudicación así como la determinación del importe de los contratos conforme al precio general de mercado, de conformidad con lo previsto en el artículo 87.1 del TRLCSP, vigente en el periodo objeto de fiscalización.

5. Este Tribunal ha observado una deficiente planificación en materia contractual que ha tenido como efecto principal, aunque no exclusivo, la existencia de periodos temporales no amparados por un contrato de mantenimiento del NSISAAD así como la convalidación de un gasto de 1.243.904,20 euros (expediente 1000/2018) por el Consejo de Ministros como consecuencia de los servicios de desarrollo y mantenimiento del NSISAAD realizados por la UTE n.º 1, sin amparo contractual alguno, desde el 16 de noviembre de 2017 al 31 de mayo de 2018, fecha de inicio de la vigencia del último contrato formalizado para el soporte y mantenimiento del NSISAAD (expediente 362/2017).
6. Por último, este Tribunal ha verificado que el IMSERSO, con carácter general, no ha publicado, en la Plataforma de Contratación del Sector Público los contratos formalizados en relación con el desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática SISAAD cuya ejecución se ha llevado a cabo dentro del ámbito temporal de esta fiscalización ya que tan solo tres de los contratos analizados (714/2015, 705/2016 y 362/2017) figuran publicados en dicha Plataforma.

Con independencia de las deficiencias anteriores, reflejadas en mayor o menor medida en cada expediente de contratación relacionado con el NSISAAD, como consecuencia del análisis conjunto de los distintos contratos y de las interacciones existentes entre ellos, se han observado irregularidades adicionales (que se exponen a continuación), especialmente en la preparación, licitación y ejecución de los contratos relacionados con el desarrollo y mantenimiento del NSISAAD

⁴² El artículo 9.1 de la LOPD, relativo a la seguridad de los datos, manifestaba lo siguiente: "El responsable del fichero, y, en su caso, el encargado del tratamiento deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural".

Por su parte, el artículo 12.2, relativo al acceso a los datos por cuenta de terceros, indicaba expresamente que: "La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas. En el contrato se estipularán, asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de esta Ley que el encargado del tratamiento está obligado a implementar".

(en sus versiones “GCA1” y “GCA2”) que, al amparo de la necesidad de mejora y evolución de dicho sistema de información, podrían haber redundado en beneficio de unas empresas frente a otras.

Esta situación ya ha sido puesta de manifiesto tanto por la Inspección General de Servicios del anterior Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en su escrito de 21 de septiembre de 2018, en cuya recomendación segunda manifiesta que *“En lo que afecta a posibles anomalías detectadas en materia de contratación, por la Subsecretaría del Departamento, preferiblemente previa solicitud razonada por parte de la Dirección General del IMSERSO, se acuerde la necesidad de que se inicie una actuación de inspección y supervisión de la actividad y el funcionamiento de las unidades del citado Instituto, gestoras y/o destinatarias de los servicios contratados, especialmente en materia informática”*, como por la Intervención Delegada en los Servicios Centrales del IMSERSO en su Informe de control financiero permanente sobre contratación administrativa en los ejercicios 2016 a 2018 donde se recoge la necesidad de realizar *“una inspección de los expedientes de contratación por personal externo en materia de contratación de servicios informáticos, tal y como propone la precitada Inspección General de Servicios”*.

Todo lo expuesto anteriormente podría determinar que las deficiencias observadas en materia de contratación administrativa -advertidas por dichos órganos- podrían ser más relevantes con respecto a la contratación de servicios informáticos, si bien, debido a las características específicas del objeto de estos contratos, su adecuado análisis y supervisión -desde el punto de vista técnico- requeriría la intervención de personal con la cualificación adecuada en esta materia⁴³.

A continuación se exponen los resultados de las actuaciones fiscalizadoras desarrolladas por este Tribunal que, si bien no abordan el análisis técnico de estos contratos, sí verifican (de conformidad con los objetivos fijados para esta fiscalización) el cumplimiento de la legislación aplicable en materia de contratación administrativa así como la valoración conjunta (de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y economía que deben regir en la gestión de los fondos públicos) de la contratación de servicios técnicos, realizada por el IMSERSO, para el desarrollo y mantenimiento de dos nuevos sistemas de información del SAAD con el fin de subsanar las deficiencias del primer SISAAD puestas de manifiesto en el Informe n.º 977 de este Tribunal.

Este análisis se efectúa atendiendo, con carácter general, al orden cronológico de tramitación de los expedientes de contratación formalizados para el desarrollo y mantenimiento de cada versión del SISAAD, analizando asimismo en diferentes ocasiones la interrelación existente entre diferentes contratos con el fin de manifestar las deficiencias y posibles irregularidades derivadas de la misma.

⁴³ En el trámite de alegaciones el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 solicita, en primera instancia, la remisión de los posibles informes o auditorías informáticas especializadas realizadas, en su caso, a requerimiento de varios órganos de la AGE. A este respecto es necesario manifestar que en el desarrollo de los trabajos de fiscalización efectuados se ha comunicado al Tribunal, por parte de la entidad gestora, que dichos informes no han sido realizados.

Asimismo, solicita que, de no haberse realizado, se proceda a ello, y en tanto no se lleve a cabo, se excluya del Informe el Subapartado III.3, relativo a la contratación de servicios técnicos para el desarrollo y mantenimiento del NSISAAD, alegación que no puede ser aceptada puesto que la presente fiscalización se realiza a iniciativa de las Cortes Generales, de acuerdo con la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, y circunscrita al ámbito establecido en las Directrices Técnicas de la fiscalización, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas, excediendo el ámbito objetivo de esta fiscalización la realización de una auditoría informática por parte del Tribunal. Asimismo, los trabajos de fiscalización desarrollados en relación con el NSISAAD, como procedimiento de control del SAAD, se han ceñido, tal y como se indica previamente, al *“análisis de la correcta definición del objeto de los contratos formalizados para la implantación de la nueva aplicación informática, así como su adecuada ejecución”*, y dentro de dicho ámbito, este Tribunal actúa con plena independencia, sin que la exposición de los resultados de la fiscalización pueda quedar supeditada a la eventual realización de informes o auditorías encomendadas a otros órganos de control o gestión de la AGE.

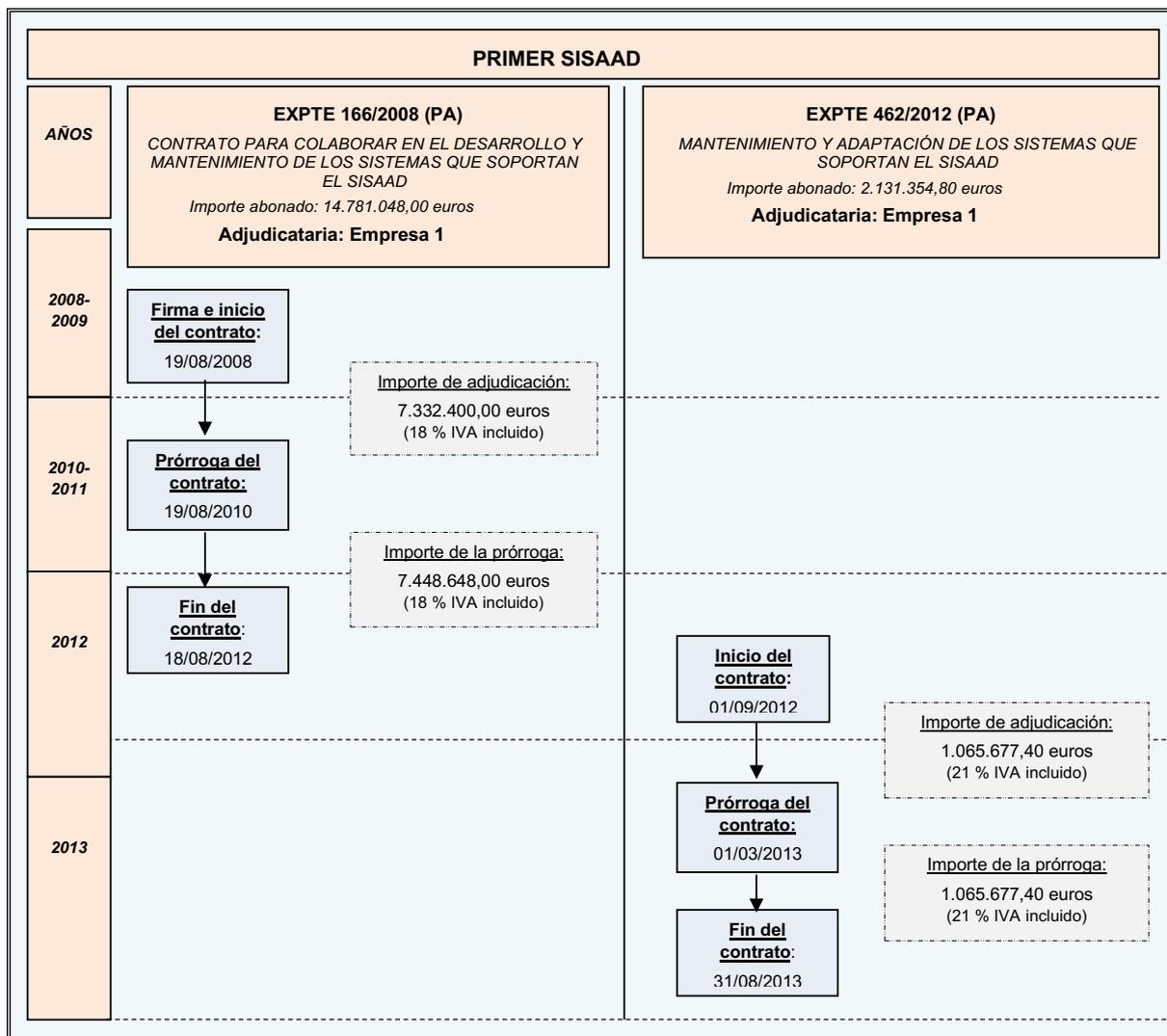
III.3.2. Contratación de servicios técnicos para el desarrollo, mantenimiento y adaptación del primer SISAAD

Como se ha adelantado, el desarrollo del primer SISAAD se efectuó, principalmente, al amparo del contrato 166/2008, cuyo objeto era la prestación de servicios técnicos externos de colaboración en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el SAAD.

Este contrato fue adjudicado mediante PA, a la empresa n.º 1, por un importe de 7.332.400 euros y un plazo de ejecución de 24 meses (19 de agosto de 2008 a 18 de agosto de 2010) prorrogado por otros 24 meses (19 de agosto de 2010 a 18 de agosto de 2012). Posteriormente se formalizó otro contrato (expediente 462/2012) con la misma empresa y bajo el mismo procedimiento de adjudicación, cuyo objeto era la continuación de los servicios técnicos de mantenimiento y adaptación de los sistemas que soportaban el SISAAD, por un importe de 1.065.677,40 euros.

En el siguiente gráfico se recoge un esquema del procedimiento de adjudicación y ejecución de estos contratos formalizados para el desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD:

GRÁFICO N.º 6
CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL PRIMER SISAAD



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas.

Como se refleja en el gráfico anterior, el gasto derivado del contrato 166/2008, cuyo periodo inicial de duración era de dos años (prorrogado posteriormente por el mismo periodo) se elevó a un total de 14.781.048 euros (IVA incluido). Durante su periodo de prórroga (19 de agosto de 2010 a 18 de agosto de 2012) el importe mensual abonado por el IMSERSO, a la empresa adjudicataria, ascendió a 310.360,33 euros.

Sin embargo, el siguiente contrato -formalizado con la misma empresa adjudicataria n.º 1- de servicios técnicos para el mantenimiento de los sistemas que soportaron el primer SISAAD, derivado del expediente 462/2012, cuyo objeto era prácticamente idéntico al anterior, se adjudicó por un importe de 1.039.255,64 euros⁴⁴ (equivalente a un importe mensual de 173.209,27 euros), inferior en un 44,19 % al del contrato anterior, con un plazo inicial de ejecución de seis meses, prorrogable por otros seis. Este contrato fue finalmente prorrogado, por lo que el importe ejecutado fue de 2.131.354,80 euros.

Del análisis de este último expediente cabe destacar lo siguiente:

- Si bien en el anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Estado y en la resolución del Director General del IMSERSO, de 5 de septiembre de 2012, por la que se anuncia la formalización del contrato, constaba como fecha de la misma el 9 de agosto de 2012, en el documento contractual figura que dicho contrato fue formalizado el 1 de septiembre de 2012. No obra en el expediente información adicional que permita justificar en alguna medida la discordancia advertida entre las fechas de formalización publicadas por el IMSERSO y la fecha real del contrato.

La inconsistencia de estas fechas, además de evidenciar una importante deficiencia de control por parte del IMSERSO, adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que el plazo de ejecución del contrato precedente para el desarrollo y mantenimiento del SISAAD (contrato 166/2008) finalizó el 18 de agosto de 2012; en consecuencia, la diferencia de la formalización del contrato en una fecha u otra (9 de agosto o 1 de septiembre) podría redundar directamente en la existencia o no de un contrato que diera cobertura a los servicios técnicos de desarrollo y mantenimiento del SISAAD prestados entre el 19 y el 31 de agosto de 2012.

Debido a la falta de evidencia documental que justificara la continuación de los servicios relativos al mantenimiento y adaptación de los sistemas y aplicaciones del SAAD, por parte de la empresa n.º 1, en dicho periodo, se solicitó expresamente al IMSERSO información sobre la empresa que prestó dichos servicios en este intervalo de tiempo y de acuerdo a qué relación contractual.

En respuesta a esta solicitud, los actuales responsables del IMSERSO han manifestado que *“En relación con la prestación del servicio durante los días 19 a 31 de agosto de 2012, debido a que el personal encargado del contrato en ese momento ya no presta servicios en este Instituto y no hay constancia documental al respecto, no ha sido posible constatar si se prestó o no el servicio en las fechas indicadas”*.

Esta situación constata, de nuevo, una falta de diligencia y control adecuado con respecto a la ejecución y seguimiento de los servicios prestados, ya que no solo se desconoce si durante ese periodo el servicio de desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD fue prestado por la misma empresa n.º 1 u otra distinta y, en base a qué relación contractual se prestaron los mismos, sino que ni siquiera se puede constatar si dichos servicios fueron efectivamente prestados, al carecer el IMSERSO de personal técnico para ello, añadiéndose, en este supuesto, el riesgo de una falta de adecuado mantenimiento de esta

⁴⁴ Importe que ascendió finalmente a 1.065.677,40 euros con motivo del incremento del tipo del IVA del 18 % al 21 %, como consecuencia de la entrada en vigor, con efectos desde el 1 de septiembre de 2012, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, con lo que sería equivalente a un importe mensual de 177.612,90 euros, esto es, inferior en un 42,77 % al del contrato anterior.

aplicación informática, con la grave repercusión económica que hubiera podido derivarse de ello.

- La cláusula 6 del PPTP que rigió esta contratación, relativa a la facturación, manifestaba que *“El IMSERSO, en general, procederá al abono en la forma indicada mediante certificaciones parciales por períodos vencidos, acreditativas del servicio realizado, una vez efectuado los controles pertinentes”*.

Asimismo manifestaba que *“En las reuniones periódicas se evaluarán todas aquellas incidencias habidas en el proyecto, en el periodo anterior, que hubieran originado retrasos en el incumplimiento de los objetivos planificados. Cuando a juicio del responsable del IMSERSO, tales incidencias fueran imputables al adjudicatario, por falta de responsabilidad, incompetencia, desidia u otras causas de índole similar, la facturación resultante quedará minorada en el importe estimado de dichas incidencias, sin perjuicio de las acciones y penalidades que, de acuerdo con la normativa vigente, y el pliego de cláusulas administrativas particulares, resulten procedentes”*.

Con el objetivo de verificar el cumplimiento efectivo de esta cláusula, se solicitó al IMSERSO la documentación acreditativa relativa al desarrollo de los trabajos objeto del contrato efectuados por la empresa adjudicataria (v.gr.: planificación de objetivos, actas de seguimiento de los servicios técnicos prestados, entre otras), que justificase las certificaciones de conformidad emitidas, mensualmente, por el IMSERSO, así como otra documentación de seguimiento y control de los servicios prestados por la empresa n.º 1 (v.gr.: horas de trabajo desarrolladas por el personal de la empresa adjudicataria, permisos y tiempos de acceso a la aplicación informática, o cualquier otra).

A este respecto el IMSERSO ha manifestado que *“En cuanto a la documentación justificativa que soporta las certificaciones ordinarias emitidas por el Jefe de Área de Estadísticas y Evaluación de Sistemas con el fin de imputar al presupuesto de gastos del IMSERSO las facturas emitidas, con carácter mensual, por la empresa adjudicataria, dado el tiempo transcurrido y los cambios de titular de ese puesto, no es posible su localización”*.

De nuevo se observa una falta de diligencia, por parte del IMSERSO, sobre la ejecución, seguimiento y control de los servicios técnicos prestados al amparo de este contrato, así como en la custodia de la información, cuyo cumplimiento esta entidad gestora ha justificado en los cambios de titular de la unidad correspondiente no habiendo posibilitado al Tribunal verificar de forma adecuada la idoneidad de la facturación emitida por la empresa adjudicataria del contrato.

- Con fecha 22 de noviembre de 2013, es decir, casi tres meses después de la finalización del contrato -31 de agosto de 2013-, el IMSERSO remitió una comunicación a la empresa n.º 1 donde se le indicaba que, tras la revisión de la transferencia del conocimiento realizada por dicha empresa (analizada en sendos informes de revisión: uno emitido con fecha 31 de agosto de 2013 sobre la información facilitada en ese momento; y otro de fecha 30 de octubre de 2013, tras una actualización de la información solicitada a dicha empresa adjudicataria), se habían identificado *“importantes trabajos no desarrollados por la empresa adjudicataria o ejecutados de forma inadecuada o defectuosa”*.

Por este motivo, y en cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables (artículo 305 del TRLCSP y PCAP que rigió dicha contratación), el IMSERSO procedió a la devolución de las facturas emitidas por la empresa n.º 1 con el fin de que esta minorase los importes correspondientes a los servicios no prestados durante los meses de junio, julio y agosto de 2013. De acuerdo con la estimación efectuada por el IMSERSO, el importe facturable, en dicho trimestre, debía ascender a un total de 191.618,70 euros (IVA incluido) en lugar de 532.838,70 euros (IVA incluido) facturados por la empresa n.º 1.

En base a la información obrante en el expediente de contratación, para paliar las deficiencias de los trabajos efectuados al amparo del contrato 462/2012, así como para desarrollar los trabajos pendientes de realización, se asignaron 15 trabajadores del IMSERSO, que dedicaron a la realización de estos servicios técnicos informáticos un total de 6.000 horas, distribuidas en diez semanas (sin especificar su periodo de ejecución) y valoradas en 282.000,00 euros (341.220,00 euros, IVA incluido). El detalle de las horas y precio estimados, según el IMSERSO, por perfil profesional es el que se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 21
VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS REALIZADOS POR PERSONAL DEL
IMSERSO

Perfiles	N.º de personas	Total horas	Precio/Hora (en euros)	Total (sin IVA) (en euros)
Consultor	2	800	65,00	52.000,00
Técnico de sistemas	2	800	50,00	40.000,00
Administrador Bases de Datos	2	800	50,00	40.000,00
Analista	3	1.200	45,00	54.000,00
Analista programador	6	2.400	40,00	96.000,00
Total	15	6.000		282.000,00

Fuente: IMSERSO.

Tomando como base esta información, por parte de este Tribunal se solicitó al IMSERSO la identificación del personal de dicho Instituto que llevó a cabo los referidos trabajos. Además, dado que el motivo de la celebración de los contratos de desarrollo y mantenimiento del SISAAD, desde su inicio en el año 2007, ha sido, permanentemente, la ausencia de medios humanos propios para el desarrollo de los servicios técnicos objeto de los mismos, se solicitó también la identificación del personal externo que, en su caso y en defecto de personal del IMSERSO, hubiera ejecutado los trabajos de subsanación y bajo qué relación contractual.

Como respuesta a esta solicitud, los actuales responsables del IMSERSO comunicaron que *“Según la relación de puestos de trabajo de este organismo, no existen los recursos humanos señalados: dos consultores, dos técnicos de sistemas, dos administradores de bases de datos y tres analistas. Sí hay seis analistas programadores. No se tiene constancia de si se realizó este trabajo ni de si fue a cargo de otro contrato”*.

De nuevo se vuelve a poner de manifiesto el grave desconocimiento, por parte de los responsables del IMSERSO, de las circunstancias en que se ejecutan los contratos, no pudiendo acreditar, en este contrato, si eran necesarios los trabajos de subsanación, si fueron o no efectivamente desarrollados y, en caso afirmativo, por qué personas y bajo qué relación contractual. En este sentido, hay que incidir en que la ausencia de control sobre el personal que desarrolla los trabajos puede favorecer la prestación de servicios sin amparo de una relación contractual y el acceso a datos personales por parte de personas no autorizadas para ello.

En último lugar, es preciso destacar que, tras la disconformidad planteada por la empresa adjudicataria (mediante escrito de 17 de diciembre de 2013) respecto de los trabajos que figuraban como no desarrollados en los Informes de revisión, las facturas inicialmente rechazadas fueron finalmente abonadas en su totalidad por la entidad gestora. En relación con esta actuación, hay que indicar que el IMSERSO no conserva ninguna información que permita justificar las razones por las que se produjo este pago, pudiendo haber generado

un pago indebido de servicios ya que, según se ha certificado al Tribunal por la actual Dirección General de este Instituto *“No existe constancia documental para acreditar la posterior entrega y realización de los trabajos no desarrollados que motivaría el abono de las facturas correspondientes a los meses de junio, julio y agosto, no abonadas inicialmente”*.

- Además de lo anterior, la cláusula 10.4 del PPTP, relativa a la transferencia tecnológica, establece que *“Durante la ejecución de los trabajos objeto del contrato, el adjudicatario se compromete, en todo momento, a facilitar a las personas designadas por el IMSERSO, a tales efectos, toda la información y documentación que estas soliciten, para disponer de un pleno conocimiento técnico de las circunstancias en que se desarrollan los trabajos, así como de los eventuales problemas que puedan plantearse y de las tecnologías, métodos y herramientas utilizados para resolverlos. La oferta contendrá un Plan de transferencia tecnológica, en el que puede incluirse, entre otras propuestas, la impartición de formación en el entorno tecnológico objeto de la contratación, como prestación adicional sin coste para el IMSERSO”*.

En consecuencia, y dado que la transferencia tecnológica es un proceso paulatino que debe llevarse a cabo a lo largo de toda la vigencia del contrato, la falta de conocimiento técnico de la aplicación (por parte del personal del IMSERSO) en el momento de la finalización del contrato sería, de nuevo, el resultado de un deficiente seguimiento y control de la ejecución de los trabajos objeto del contrato 462/2012 y una falta de previsión por parte del IMSERSO, que no anticipó debidamente las consecuencias de la finalización de los trabajos por parte de la empresa n.º 1, que llevaba siendo responsable del desarrollo, mantenimiento y adaptación del SISAAD desde el inicio de su funcionamiento.

- En último lugar y a pesar de todo lo anterior, el 7 de agosto de 2013, la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación del IMSERSO remitió una carta a la empresa n.º 1 solicitando su disposición a continuar con la prestación del servicio derivado del contrato 462/2012, en las mismas condiciones, desde el 1 de septiembre de 2013 (debido a que el 31 de agosto finalizaba su periodo de ejecución, y el expediente 212/2013, al amparo del cual se realizarían posteriormente, desde 16 de noviembre de 2013, los servicios técnicos de desarrollo y mantenimiento del NSISAAD, se encontraba aún en fase de tramitación)⁴⁵.

El 8 de agosto de 2013 el representante de dicha empresa muestra su conformidad con la propuesta de continuar prestando los servicios en las mismas condiciones, pero en último término, el 30 de agosto de 2013 (esto es, solo un día antes de finalizar la vigencia del contrato), el entonces Director General del IMSERSO comunica a dicha empresa que *“(…) apreciadas las circunstancias concurrentes en este caso, en especial las dificultades legales para su ejecución administrativa, impiden la continuidad de la prestación de dichos servicios en el mes de septiembre y sucesivos, (...)”*, disponiendo que a partir del 1 de septiembre de 2013 *“(…) ya no es necesario el acceso habitual a las dependencias del IMSERSO por personal que hubiese tenido o tenga vinculación con la empresa n.º 1 a los efectos del referido contrato. En consecuencia, antes de la referida fecha, se deberá proceder, en su caso, a retirar de las instalaciones del IMSERSO, los objetos, elementos y materiales personales o de la empresa, que se puedan encontrar en estas dependencias”*.

Ello originó, nuevamente, la existencia de un período entre la finalización del contrato 462/2012 y el inicio del contrato 212/2013 (desde el 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013), durante el cual el mantenimiento y desarrollo del SISAAD no se realizó, aparentemente, bajo el amparo de ningún contrato y tampoco pudo realizarse por el

⁴⁵ En el trámite de alegaciones el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 manifiesta que dicha carta fue remitida por la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación de la Dirección General del IMSERSO a la empresa n.º 1 de forma unilateral y sin consultar con él.

personal propio del IMSERSO, al ser la carencia de recursos humanos la causa principal que justificó la celebración reiterada de estos contratos de servicios técnicos con empresas externas (a modo de ejemplo, la orden de inicio del expediente 462/2012 establece que *“Esta contratación se pretende realizar por la manifiesta insuficiencia de medios humanos y materiales para acometerla directamente”*).

A continuación se exponen las circunstancias en que se desarrollaron los trabajos objeto del contrato 462/2012 que, más allá de la falta de control y de previsión puestas de manifiesto en este epígrafe, podrían explicar, parcialmente, tanto las reiteradas inconsistencias detectadas en su ejecución, como la falta de transferencia tecnológica y el solapamiento de profesionales pertenecientes a diferentes empresas, provocando la falta de una adecuada transición tecnológica entre una empresa adjudicataria y otra en un sistema de información de especial relevancia para el IMSERSO.

III.3.3. Coexistencia del contrato 462/2012 relativo al mantenimiento y adaptación de los sistemas que soportan el primer SISAAD con los primeros contratos relacionados con la planificación y desarrollo del segundo SISAAD (NSISAAD)

En la orden de inicio del expediente 462/2012 (fecha del 24 de febrero de 2012), destaca su breve período de ejecución (seis meses, prorrogable por otros seis) en comparación con los contratos de servicios técnicos de soporte y mantenimiento del SISAAD formalizados previa (contrato 166/2008) y posteriormente a él (contratos 212/2013 y 362/2017), todos ellos, con una duración inicial de dos años prorrogables por otros dos (plazo total efectivo de cuatro años en el supuesto de los dos contratos citados en primer término). Tal y como se desprende del análisis de la documentación obrante en otros expedientes de contratación tramitados por el IMSERSO (en fechas próximas a las de este expediente), ello respondió a la decisión adoptada de desarrollar una nueva aplicación informática para soportar el SAAD (el denominado NSISAAD), con ocasión del nombramiento de un nuevo equipo directivo del IMSERSO en enero de 2012.

Esta decisión relativa al desarrollo del NSISAAD tuvo como origen un estudio del sistema de información preexistente, realizado al amparo de un expediente adjudicado, el 16 de marzo de 2012, mediante un contrato menor (expediente 500/2012 *“Servicios para el estudio de la Plataforma SIEBEL en SISAAD”*) a la empresa n.º 6, por un importe de 16.520,00 euros (IVA incluido), en cuya ejecución dicha empresa tuvo conocimiento de la estructura y funcionamiento del primer SISAAD. En el estudio emitido por la misma, se plantearon cuatro alternativas: desarrollar desde cero un nuevo sistema de información; adoptar un producto de mercado para servicios sociales con cierto grado de adaptación; modificar el primer SISAAD o implantar uno nuevo a partir de una plataforma ya existente en una CA, sin entrar a valorar la estructura contractual que podría amparar la realización de los trabajos en ninguno de los casos.

De esta manera, y como se observa en el Gráfico n.º 5, ello produjo que durante la ejecución del contrato 462/2012, se llevaran a cabo servicios técnicos relacionados con el desarrollo del que sería el segundo SISAAD (NSISAAD en su versión “GCA1”), al menos, a través de los expedientes 833/2012, 860/2012, 1253/2012 y 1256/2012⁴⁶.

En este sentido, cabe de nuevo incidir en que el desarrollo de los distintos módulos que configuraron el primer SISAAD se realizó de manera paulatina mediante contratos únicos sucesivos en los que se concentraban todos los servicios de desarrollo y mantenimiento del sistema, mientras que lo que se produjo después fue un sistema de desarrollo de módulos a través de varios contratos distintos simultáneos en el tiempo, al margen del general de mantenimiento en vigor en cada momento.

Hay que tener en cuenta que la orden de inicio del expediente 833/2012 *“Desarrollo de un Subsistema de Interoperabilidad del SISAAD”* (primer contrato de desarrollo del segundo SISAAD)

⁴⁶ Todos ellos adjudicados a través del sistema de contratación centralizada.

se aprobó el 24 de agosto de 2012, es decir, una semana antes de la formalización del contrato 462/2012 (efectuado el 1 de septiembre).

De igual forma, la orden de inicio del expediente 1253/2012 "*Desarrollo e implantación de un nuevo sistema de información del SAAD*" se aprobó el 27 de noviembre de 2012, poco después de haberse iniciado la ejecución del contrato 462/2012. Además, la fecha que se fijó inicialmente en el expediente 1253/2012 como fin de ejecución de los trabajos -31 de agosto de 2013- coincidía exactamente con la fecha de finalización de la prórroga del contrato 462/2012, posiblemente en previsión de que el segundo SISAAD estuviera ya en funcionamiento a dicha fecha, con el nuevo contrato general de desarrollo y mantenimiento del SISAAD en vigor.

Sin embargo, el nuevo contrato principal de soporte y mantenimiento del NSISAAD (que sucedió al contrato 462/2012) derivado del expediente 212/2013, aunque había sido adjudicado a la UTE n.º 1 con fecha de 24 de junio de 2013, a fecha 1 de septiembre de 2013 (fecha en la que debería haber entrado en vigor para asegurar la continuidad en el mantenimiento de los servicios con el expediente anterior) todavía no se había formalizado, como consecuencia de la interposición de dos recursos administrativos por parte de la propia empresa n.º 1 (adjudicataria del contrato 462/2012) basados en un supuesto trato discriminatorio en la valoración de la oferta que había presentado en el procedimiento abierto tramitado en el expediente 212/2013.

En relación con el desarrollo del NSISAAD mediante contratos independientes y de ejecución paralela al principal, este Tribunal considera que, con independencia de la potestad administrativa de los responsables del IMSERSO, carece de toda lógica abonar un importe anual de 2.131.354,80 euros por la realización del mantenimiento y adaptación del SISAAD y abonar de forma paralela un importe de 1.688.115,18 euros por el desarrollo de un nuevo sistema de información, pudiendo haberse llevado a cabo todo en un proyecto único, con el consiguiente ahorro de costes y mejora en la transferencia tecnológica, evitando los defectos de transferencia producidos a lo largo de la ejecución del expediente 462/2012 y, en consecuencia, en el mantenimiento y adaptación del primer SISAAD, así como en su rendimiento, tras dejar de prestar sus servicios en el IMSERSO la empresa n.º 1 y pasar a ser la UTE n.º 1 la adjudicataria de dichos trabajos de desarrollo y mantenimiento.

Y a pesar de la relevancia y magnitud de la información que soporta el SISAAD, durante los años 2012 y 2013 los trabajos de desarrollo del segundo sistema de información y los servicios de mantenimiento y adaptación del primero (el cual fue objeto de continuos ajustes hasta poco antes de su definitiva baja en septiembre de 2015), no formaron parte de un proyecto técnico único, no existiendo constancia en el IMSERSO de la realización de ninguna reunión conjunta de coordinación y trasvase de información entre esta entidad gestora y las empresas implicadas en los servicios técnicos relacionados con los dos SISAAD.

Ni siquiera en el momento de la finalización del contrato 462/2012 (31 de agosto de 2013) coexistió temporalmente personal de la adjudicataria, empresa n.º 1, con personal de la UTE n.º 1, adjudicataria del contrato 212/2013, en primer lugar por no haber sido resuelto todavía a dicha fecha el segundo recurso presentado por la empresa n.º 1 en relación con la adjudicación de este último contrato; pero también, propiciado por la precipitada decisión del IMSERSO, efectuada solo un día antes de la finalización del contrato, de limitar el acceso del personal de dicha empresa a la sede de la entidad.

En consecuencia, el IMSERSO, por razones que se desconocen, no impulsó con carácter previo a la salida de la empresa n.º 1 ni la realización de una adecuada transferencia tecnológica, ni la adquisición del conocimiento técnico necesario por parte de la UTE n.º 1 para la continuación de los trabajos de mantenimiento y adaptación del primer SISAAD con las suficientes garantías de calidad y eficiencia, lo cual hubiera evitado el riesgo añadido de un perjuicio económico para el IMSERSO.

En este punto conviene recordar que, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el IMSERSO, en el mes de noviembre de 2013, reclamó a la empresa n.º 1 el perjuicio económico, estimado en 282.000,00 euros (más IVA), derivado de los trabajos efectuados por personal del Instituto para

paliar las deficiencias de los trabajos llevados a cabo por la citada empresa al amparo del contrato 462/2012, así como los trabajos pendientes de desarrollar, lo que inicialmente supuso la devolución de las facturas correspondientes a los meses de junio, julio y agosto de 2013 para que fueran minoradas en dicha cuantía. Y que aunque no consta que dichas deficiencias fueran subsanadas por la empresa n.º 1 con posterioridad a su salida del IMSERSO, las facturas fueron finalmente abonadas en su totalidad.

Por otro lado, este Tribunal considera que la previsión de un período de adaptación resulta necesaria cuando se produce el trasvase de servicios tecnológicos de una empresa a otra, y así se previó expresamente en la cláusula 8.3 del PPTP del expediente 462/2012 donde en su párrafo primero manifestaba que *“Dada la complejidad y amplitud del sistema y con el fin de adaptar a los profesionales de nueva incorporación al entorno y proyecto a desarrollar, la empresa adjudicataria deberá incorporar un equipo inicial en un plazo mínimo de un mes previo, inmediatamente, a la fecha de inicio de la puesta en marcha del contrato. Este equipo inicial deberá ser equivalente a, como mínimo, el 75 % del equipo medio previsto. Este periodo de adaptación no supondrá coste adicional para el IMSERSO”*.

En consecuencia, las eventuales carencias advertidas en los trabajos realizados por la empresa n.º 1 con posterioridad a la finalización del contrato 462/2012 pudieron y debieron ser detectadas con antelación, a lo largo de la vida de este contrato, a través de las reuniones de seguimiento previstas en sus pliegos; y dada la dimensión y complejidad del sistema que soportaba el SAAD, y la decisión de los responsables del IMSERSO de configurar un nuevo sistema informático sin la intervención de la empresa que había diseñado y mantenido durante cinco años el primer SISAAD, la transferencia tecnológica debería haberse hecho de forma gradual, a lo largo de la vida del precitado contrato. Como se ha reiterado, esta situación era evidente ya desde la formalización de dicho contrato, al coincidir en el tiempo con el inicio del expediente 833/2012, mediante el que comienza a desarrollarse el segundo SISAAD.

Por último, en relación con la contratación que rigió los trabajos de mantenimiento y adaptación del primer SISAAD, hay que señalar que, desde el 16 de noviembre de 2013 y hasta su definitiva baja en septiembre de 2015, estos trabajos fueron efectuados al amparo del contrato 212/2013, no pudiendo acreditar tampoco el IMSERSO las personas que llevaron a cabo dichos trabajos y bajo qué relación contractual en el período comprendido desde la finalización del contrato 462/2012 (31 de agosto de 2013) hasta dicha fecha (16 de septiembre de 2013), como se ha expuesto en el subepígrafe anterior.

III.3.4. Contratos formalizados para el desarrollo del segundo SISAAD

A principios del año 2012, tras el nombramiento de un nuevo equipo directivo en el IMSERSO, se inicia el desarrollo de una nueva aplicación del SAAD (denominada segundo SISAAD o NSISAAD, en su versión GCA1) formalizando, para ello, una serie de contratos de servicios de desarrollo de sistemas de información bajo una estructura contractual compleja y no exenta de controversia (como se expone a continuación) que podría vulnerar los principios que rigen el procedimiento de contratación administrativa.

El primero de los contratos formalizado con esta finalidad es el derivado del expediente 500/2012 *“Servicios para el estudio de la plataforma SIEBEL en SISAAD”*.

Este contrato adjudicado a la empresa n.º 6 mediante contrato menor (CM), por un importe de 16.520,00 euros (IVA incluido), tuvo como objeto la realización de un estudio de la plataforma SIEBEL del primer SISAAD.

De acuerdo con su memoria justificativa se requería *“un estudio profundo de situación, alternativas y posible introducción de mejoras en la adaptación de la solución SISAAD a la plataforma SIEBEL”*, así como *“conocer las posibles alternativas de evolución”* de esta aplicación, recogándose dicho estudio en un informe *“sobre valoración de los procesos funcionales en SISAAD”* que debía

entregarse a la finalización de los trabajos. Sin embargo, entre la documentación obrante en este expediente no figura dicho informe, así como ninguna otra documentación justificativa de los trabajos desarrollados, certificando dicha ausencia la actual Dirección General del IMSERSO, el 24 de abril de 2019, aduciendo su falta de localización. No obstante, este informe (*“Estudio de la plataforma Siebel en el SISAAD y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO”*) fue finalmente facilitado a este Tribunal, por la empresa adjudicataria, previa petición del IMSERSO.

En dicho informe, tras una breve descripción del primer SISAAD y de sus insuficiencias⁴⁷, se proponían cuatro alternativas de actuación: *“Evolucionar la plataforma sobre la nueva versión de SIEBEL”* disponible en el mercado (modificar el primer SISAAD); *“Utilizar una plataforma existente en una CA para adaptarla a los requerimientos del IMSERSO”* (desarrollar un nuevo SISAAD sobre la base de una plataforma ya existente en una CA); adoptar un producto para servicios sociales que permita cierto grado de adaptación a los requerimientos del IMSERSO o desarrollar desde cero un nuevo sistema de información.

Una vez analizadas las ventajas e inconvenientes de cada opción, se proponía en el estudio elegir entre evolucionar la plataforma sobre la nueva versión de SIEBEL o utilizar la plataforma existente en una CA (siendo más favorable a esta última), descartando las otras dos. En concreto, la opción de desarrollar desde cero un nuevo sistema de información era directamente descartada por los importantes riesgos que conllevaba (entre otros, alto riesgo en la implantación por tratarse de una solución no probada, alta dependencia del implantador y tiempo de desarrollo prolongado, entre otros), a pesar de lo cual fue la decisión finalmente adoptada por los responsables del IMSERSO⁴⁸.

Con independencia de lo expuesto anteriormente, conviene destacar lo siguiente en relación con la tramitación y ejecución del contrato 500/2012:

- El contrato fue adjudicado directamente, mediante contratación menor, a la empresa n.º 6, única empresa invitada a la oferta, limitando la concurrencia y la posible obtención de mejores condiciones económicas de haber solicitado al menos tres presupuestos⁴⁹.
- Si bien el presupuesto presentado por la empresa adjudicataria se encuentra fechado el 15 de marzo de 2012 (un día antes de su adjudicación), su fecha de registro de entrada en el IMSERSO es el 11 de abril (casi un mes después), una vez transcurridos los quince días previstos en la memoria justificativa para la ejecución del contrato.

Aunque no consta a este Tribunal la verdadera fecha de entrega del presupuesto por parte de la empresa adjudicataria al IMSERSO, del tenor literal del párrafo cuarto de la memoria justificativa de este contrato, relativo a la documentación que debía entregar la empresa adjudicataria al finalizar el contrato (*“Se entregará junto con el documento que recoja la arquitectura y situación inicial del sistema la siguiente documentación: Documento describiendo la arquitectura que entendemos debería ser la más adecuada a las características de la instalación del IMSERSO”*), idéntico en su redacción al que figura en el apartado 5 del presupuesto presentado por la empresa adjudicataria, podría

⁴⁷ Entre otras, destacan la insuficiente estructura de hardware y software, el elevado coste de la plataforma y de su mantenimiento, gran dependencia del proveedor y la tendencia de las CCAA a desarrollar sus propias aplicaciones de dependencia, utilizando el SISAAD únicamente como repositorio de información.

⁴⁸ Esta información ha sido facilitada por el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 en el trámite de alegaciones, aportando como soporte los documentos *“Plan de mejora del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD)”* de 27 de diciembre de 2013, y *“Análisis comparativo de costes para el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SISAAD)”*, de 24 de octubre de 2016, donde figura expresamente que se adoptó la opción de desarrollar desde cero un nuevo sistema de información.

⁴⁹ En este sentido, el Informe de Fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicios 2014 y 2015 (n.º 1.189), aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 22 de diciembre de 2016, recomienda que se *“promueva concurrencia y se soliciten ofertas a varias empresas, puesto que, al existir mayor competencia, podrían obtenerse mejores condiciones económicas”*.

desprenderse que este pudo ser entregado con anterioridad a la elaboración de la memoria justificativa (fecha del 6 de marzo de 2012) e, incluso, tomarse como base para su confección, dada la confusión existente entre ejecutante y ofertante patente en el párrafo antedicho (“... *entendemos debería ser...*”).

- El plazo de ejecución de quince días fijado en el contrato fue ampliamente superado, ya que el contrato fue suscrito el 16 de marzo de 2012 y sus trabajos se extendieron, al menos, hasta la segunda quincena del mes de mayo (cuando se presentó el estudio inicial realizado, posteriormente ampliado a solicitud del IMSERSO).
- Entre la documentación preceptiva no obrante en el expediente destaca el acta de recepción de los servicios prestados por la empresa adjudicataria. Con respecto a la falta de documentación preceptiva verificada en la tramitación de este expediente en el transcurso de los trabajos de fiscalización desarrollados, los actuales responsables del IMSERSO han manifestado, en las entrevistas realizadas durante los mismos, que una de las causas que podrían justificar esta ausencia de documentación es la de ocultar la verdadera finalidad que la ejecución de este contrato posibilitaba, que no era otra sino la de acceder a información relevante sobre la arquitectura⁵⁰ del primer SISAAD desarrollado por la empresa n.º 1 (adjudicataria del contrato 166/2008), pudiendo, de esta forma, sustituir a dicha empresa en el desarrollo y mantenimiento ulterior de la aplicación, ya que la empresa n.º 6 fue subcontratada, posteriormente –como se expone a continuación-, de manera recurrente para la realización de numerosos servicios relacionados con el desarrollo del segundo SISAAD y para el soporte a usuarios y explotación del primer SISAAD en tanto se produjera la migración a PostgreSQL⁵¹.

De lo expuesto hasta ahora, por tanto, se podría considerar que, atendiendo a los términos en que fue redactada la memoria justificativa de este contrato (idénticos a los recogidos en el presupuesto presentado por la empresa finalmente adjudicataria), con anterioridad al inicio de la tramitación del expediente 500/2012 ya existieron contactos dirigidos a adjudicar directamente el contrato a la empresa n.º 6. Asimismo, la realización del objeto del contrato posibilitó el acceso integral de la empresa n.º 6 al funcionamiento del primer SISAAD, pudiendo obtener un minucioso conocimiento del entorno lógico, tecnológico y funcional de dicha aplicación informática. Por último, tan solo unos meses después de la ejecución de este contrato, la empresa n.º 6 fue subcontratada para la realización de diversos trabajos relacionados con el desarrollo del segundo SISAAD y con el mantenimiento y explotación del primer SISAAD, similares a los que había propuesto en su informe, para lo cual se sirvió del conocimiento del SISAAD adquirido previamente en el desarrollo de los trabajos objeto del contrato 500/2012, pudiendo, por tanto, haber vulnerado, incluso, su compromiso de confidencialidad, requerido en la memoria justificativa de este expediente.

Entre otras cuestiones conviene reseñar que la recomendación efectuada (en mayo de 2012) por esta empresa relativa a la necesidad de diseñar un nuevo punto de interoperabilidad⁵² fue recogida

⁵⁰ En el trámite de alegaciones, el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 manifiesta que la única intención de este contrato era la de “*disponer de un primer estudio objetivo de situación del SISAAD*”, basándose en el mismo, en ocasiones, como instrumento de planificación del NSISAAD. Al mismo tiempo manifiesta también en sus alegaciones que la empresa n.º 6 “*ya intentó verse favorecida, deslealmente, en sus intereses comerciales*” con las conclusiones de dicho estudio, lo cual, no obstante, no evitó que fuera posteriormente contratada, al amparo de contratos adjudicados y ejecutados en el periodo en que el Ex Director ejerció sus funciones en el IMSERSO, para la construcción del NSISAAD aportando componentes tecnológicos de su propiedad, como se expone a lo largo del presente Informe.

⁵¹ PostgreSQL es un sistema de base de datos de código fuente abierto utilizado para la construcción del NSISAAD. El código fuente es un conjunto de archivos con las instrucciones necesarias, realizadas en un lenguaje de programación, que permite compilar, posteriormente, un programa para que pueda ser utilizado por el usuario de forma directa, tan solo ejecutándolo.

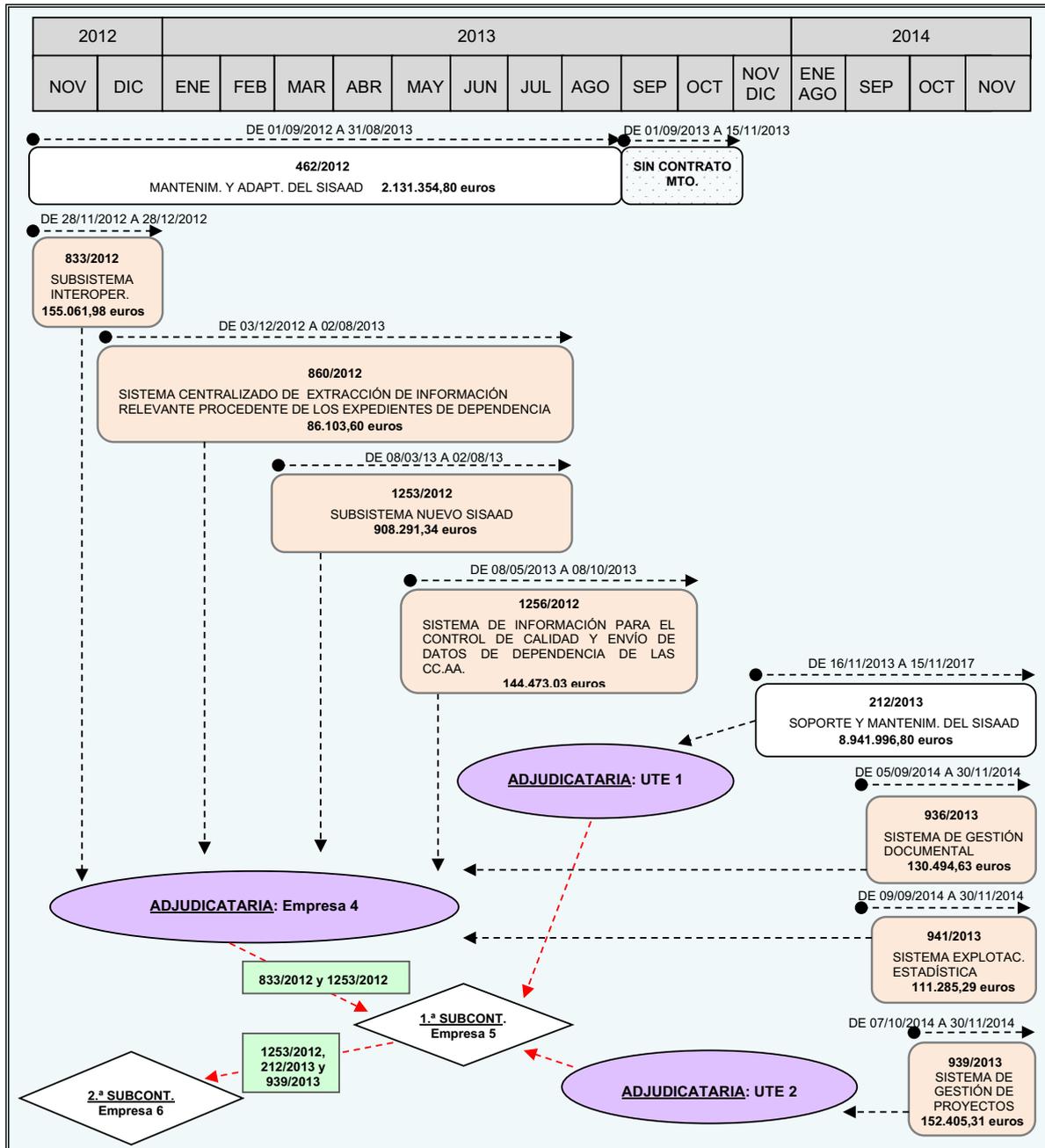
⁵² En su informe recomendaba expresamente “*el diseño de una solución global basada en el Esquema Nacional de Interoperabilidad*” de acuerdo con el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

por el Consejo Territorial del SAAD en su Acuerdo de 10 de julio de 2012, constituyendo el punto de partida del desarrollo del segundo SISAAD.

Tras la adopción de dicho Acuerdo, a finales del año 2012, y de manera independiente y simultánea en el tiempo a la ejecución del contrato 462/2012 (mantenimiento y adaptación del primer SISAAD) se iniciaron los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD (en su versión GCA1), siendo el primero de ellos el diseño de un subsistema de interoperabilidad (expediente 833/2012) a partir del cual deberían construirse el resto de módulos de esta nueva aplicación informática.

Y como ya se ha indicado, a diferencia del primer SISAAD, cuyo desarrollo se llevó a cabo de manera paulatina, mediante contratos principales sucesivos que englobaron la realización de todos los servicios de desarrollo y mantenimiento del sistema, el diseño e implantación de los módulos de esta nueva aplicación se efectuó mediante la formalización de distintos contratos. El esquema de la contratación de este segundo SISAAD se expone en el siguiente gráfico, donde además se recogen los contratos generales de mantenimiento vigentes en el mismo periodo:

GRÁFICO N.º 7
CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SEGUNDO SISAAD
Periodo 2012/2014



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información extraída de los expedientes de contratación.

Como se observa en el gráfico anterior, el desarrollo del segundo SISAAD (GCA1) se instrumentó principalmente a través de siete expedientes de contratación de servicios técnicos de carácter informático (833/2012, 860/2012, 1253/2012, 1256/2012, 936/2013, 939/2013 y 941/2013), ejecutados en un periodo de dos años (de 28 de noviembre de 2012 a 30 de noviembre de 2014). Como se ha reiterado, estos contratos se tramitaron al margen de los contratos principales de soporte y mantenimiento del primer y segundo SISAAD (expedientes 462/2012 y 212/2013) vigentes en dicho periodo, a pesar de que los trabajos de desarrollo pudieron haberse incardinado en el objeto de estos últimos contratos, máxime cuando al amparo de dichos contratos también fueron

efectuados trabajos de desarrollo adicionales del primer y segundo SISAAD, así como el desarrollo completo del tercer SISAAD (NSISAAD en su versión GCA2).

De los siete contratos de desarrollo formalizados, seis fueron adjudicados a la empresa n.º 4, por un importe conjunto de 1.535.709,87 euros, y el contrato restante a la UTE n.º 2 por un importe de 152.405,31 euros, adjudicaciones, todas ellas efectuadas mediante el sistema de contratación centralizada de bienes y servicios, al amparo del Acuerdo Marco 26/2011 para la contratación de servicios de desarrollo de sistemas de información.

Con respecto a la utilización del sistema de contratación centralizada de bienes y servicios, al amparo del Acuerdo Marco 26/2011, elegido por el IMSERSO para la contratación de los servicios técnicos de carácter informático en estos siete expedientes, cabe destacar lo siguiente:

- Con carácter general los expedientes fueron tramitados como contratos no sujetos a procedimiento armonizado, al ser su valor estimado inferior al límite máximo establecido legalmente⁵³, a excepción del expediente 1253/2012, tramitado como contrato sujeto a regulación armonizada al ser su valor estimado igual a 859.488,00 euros (muy próximo al límite máximo legal de 862.000,00 euros aplicable al Acuerdo Marco 26/2011).
- Cinco de estos expedientes (833/2012, 1256/2012, 936/2013, 939/2013 y 941/2013) tramitados como contratos no sujetos a procedimiento armonizado fueron licitados, solicitando ofertas a tan solo tres empresas y otro (860/2012) solicitando oferta a ocho empresas, de acuerdo con la posibilidad prevista en las *"Instrucciones para la tramitación de las segundas licitaciones en el Acuerdo Marco 26/2011"* dictadas por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC), si bien no figuraban en ninguno de estos expedientes las razones que justificaron la elección de las empresas consultadas, ni las causas por las que no se invitó a todas las empresas adjudicatarias del Acuerdo Marco, información que preceptivamente debía constar entre la documentación preparatoria.

La empresa n.º 4 fue la única empresa invitada a participar en todos y cada uno de los procedimientos de licitación de dichos expedientes, resultando finalmente adjudicataria en los expedientes 833/2012, 860/2012, 1256/2012, 936/2013 y 941/2013. Por otra parte, la empresa n.º 1, encargada del desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD hasta el 31 de agosto de 2013, solo fue invitada en el expediente 860/2012.

Este Tribunal considera que la utilización permanente, de esta manera, del sistema de contratación centralizada de bienes y servicios, con independencia de su legalidad, posibilitó la invitación reiterada a la empresa n.º 4 (única empresa consultada en los cinco procedimientos de licitación citados) y, en último término, su adjudicación a la misma, provocando una concentración de adjudicaciones y un incumplimiento de los principios de transparencia, concurrencia e igualdad de trato, que probablemente no se habrían producido si se hubiera utilizado el procedimiento abierto.

Asimismo, como se observa en el gráfico anterior, todas las empresas que resultaron adjudicatarias de los contratos formalizados para el desarrollo y mantenimiento del segundo SISAAD (empresa n.º 4, UTE n.º 1 y UTE n.º 2), subcontrataron con la empresa n.º 5 la realización de los principales trabajos de desarrollo de dicha aplicación (expedientes 833/2012, 1253/2012, 212/2013 y 939/2013) y, esta a su vez, subcontrató con la empresa n.º 6 su ejecución parcial en tres de ellos (expedientes 1253/2012, 212/2013 y 939/2013). A este respecto conviene destacar que tanto la empresa n.º 5 como la n.º 6 no figuraban entre la relación de empresas adjudicatarias, seleccionadas en primera licitación, del Acuerdo Marco 26/2011, motivo por el cual el IMSERSO no pudo invitar a estas empresas a presentar sus ofertas para concurrir en la licitación de estos expedientes.

⁵³ Límite establecido en 130.000,00 euros (IVA no incluido) para los años 2012 y 2013 (Orden EHA/3479/2011, de 19 de diciembre) y en 134.000,00 euros para 2014 y 2015 (Orden HAP/2425/2013, de 23 de diciembre).

De estas subcontrataciones se conserva nula o escasa información en el IMSERSO, motivo por el cual se solicitó información al respecto tanto a las empresas adjudicatarias, como a las subcontratadas. Y aunque el resultado de esta solicitud no siempre fue satisfactorio, la información facilitada por algunas empresas subcontratadas ha permitido a este Tribunal constatar la realización de trabajos en determinados periodos, por parte de empresas externas, no amparados por un contrato, así como la subcontratación de la empresa n.º 6 por parte de la empresa n.º 5 por un periodo ininterrumpido de 24 meses (desde el 20 de marzo de 2013), excediendo, con ello, los plazos de vigencia de los contratos formalizados por el IMSERSO con las empresas adjudicatarias para el desarrollo del segundo SISAAD, tal y como se expone posteriormente.

A juicio de este Tribunal, para la configuración de la estructura contractual que soportó la realización de los servicios técnicos subcontratados, fue determinante la adjudicación a la empresa n.º 4 de seis de los siete expedientes de desarrollo del segundo SISAAD. Tal y como se ha expuesto anteriormente, esta fue la única empresa que fue invitada siempre a concurrir a la licitación de los expedientes tramitados a través del Acuerdo Marco 26/2011, y recurrentemente se le otorgaron valoraciones superiores al resto de empresas en la puntuación de los criterios susceptibles de cuantificación mediante un juicio de valor, siempre sobre la base de su *“mayor conocimiento”* del proyecto, para lo cual se habría servido del conocimiento de la arquitectura técnica del SISAAD que tenía la empresa n.º 6, adjudicataria del contrato 500/2012, y que como se ha indicado, fue subcontratada por la empresa n.º 4 en varios expedientes.

Y aunque posteriormente fue objeto de licitación, mediante procedimiento abierto, el soporte y mantenimiento del NSISAAD (expediente 212/2013), en el cual la UTE n.º 5 (conformada por las empresas n.º 4 y n.º 5) fue excluida al incluir la propuesta económica entre la documentación administrativa, dado que el desarrollo de otros tres subsistemas del nuevo SISAAD no se efectuó al amparo del mencionado expediente 212/2013, sino mediante la instrumentación de otros tres contratos independientes (936/2013, 939/2013 y 941/2013 tramitados, de nuevo, mediante el sistema de contratación centralizada), la empresa n.º 4 resultó adjudicataria en dos de ellos.

Todo lo expuesto anteriormente (cuya fundamentación se realiza en los apartados de análisis correspondientes a cada uno de los expedientes de contratación analizados), unido a la reiterada falta de documentación preceptiva en los expedientes de contratación tramitados para el desarrollo del segundo SISAAD, principalmente, la relativa a la documentación justificativa de su ejecución y subcontrataciones efectuadas, así como la correspondiente al control del personal de empresas externas que intervino en los trabajos de desarrollo del sistema informático, denotan una vulneración de los principios de transparencia, concurrencia y de buena gestión financiera que rigen en el ámbito de la contratación pública y que debieron regir las actuaciones del IMSERSO.

También es necesario reseñar que la realización de los trabajos de desarrollo por estas empresas favoreció que, posteriormente, fueran contratadas para llevar a cabo (al margen del contrato principal de soporte y mantenimiento del SISAAD –expediente 212/2013-) el mantenimiento de los subsistemas que habían desarrollado y, finalmente, una de ellas (empresa n.º 5) resultara adjudicataria, mediante su participación en una UTE, de uno de los lotes del último contrato principal de soporte y mantenimiento del SISAAD (expediente 362/2017), donde se prohibía expresamente la subcontratación.

A continuación se detallan los resultados obtenidos del análisis individualizado de los principales expedientes de contratación mencionados formalizados para el desarrollo del segundo SISAAD –NSISAAD en su versión GCA1- (atendiendo fundamentalmente a su ejecución, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa de aplicación y los PCAP y PPTP que rigieron su contratación), donde se fundamentan las deficiencias e irregularidades señaladas anteriormente.

III.3.4.1. EXPEDIENTE 833/2012 “CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE DESARROLLO DE UN SUBSISTEMA DE INTEROPERABILIDAD DEL SISAAD”

El Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD de 10 de julio de 2012 manifestaba que *“para mejorar la transparencia de datos y garantizar su seguridad, así como facilitar todos los procesos y requisitos”*, el IMSERSO pondría a disposición de las CCAA un procedimiento que permitiera la interoperabilidad de sus respectivos sistemas de información con el SISAAD.

Dos días después de la adopción de dicho acuerdo, se elaboró la memoria justificativa del expediente 833/2012 (fundamentada en el informe emitido por la empresa n.º 6 como consecuencia de los trabajos desarrollados en el contrato 500/2012) con la intención de diseñar una solución global ajustada al Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), y facilitar *“los intercambios de información, aumentando la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y ahorrando así retrasos y trámites innecesarios”*.

Este contrato fue adjudicado, mediante el sistema de adquisición centralizada (procedimiento no sujeto a regulación armonizada), a la empresa n.º 4 por un importe de 155.061,98 euros, quien subcontrató a la empresa n.º 5 para la ejecución parcial del objeto del contrato, en un porcentaje del 49,57 %.

En la tramitación y ejecución de este contrato se han observado las siguientes deficiencias e irregularidades:

1. Este Tribunal ha verificado que la oferta presentada por la empresa adjudicataria no responde a las necesidades requeridas por el IMSERSO en la memoria justificativa y la documentación integrante del expediente, sino a sus necesidades reales, las cuales no podían ser conocidas por esta empresa salvo que hubiera existido un contacto previo con esta entidad gestora, anterior a la invitación a la oferta, ya que dicha oferta contenía información relevante no incluida en el expediente.

Así, mientras la memoria justificativa se limitaba a indicar que *“...el IMSERSO se plantea, en la actualidad, la necesidad de mejorar el nivel de servicio de esta plataforma y salvar las lagunas e ineficiencias,... Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se hace necesario disponer de un sistema de interoperabilidad que permita la integración de los sistemas de las Comunidades Autónomas con el sistema del IMSERSO”*, sin plantear la necesidad de implantar un nuevo sistema de información, la oferta presentada por la empresa adjudicataria, al referirse al SISAAD preexistente, manifiesta que *“Este sistema, basado en SIEBEL, tiene unos elevados costes asociados a su mantenimiento de licencias y servicios de la plataforma... Con el fin de dar respuesta a las necesidades actuales y los planteamientos de evolución del IMSERSO se plantea la construcción de un nuevo sistema de información para el SAAD que ofrezca una alta capacidad de interoperación con los sistemas de atención a la Dependencia de las Comunidades Autónomas”*, en clara referencia al contenido del expediente 500/2012 “Servicios para el estudio de la plataforma SIEBEL en SISAAD”, que no obraba entre la documentación integrante del presente expediente 833/2012.

2. Este posible conocimiento previo (por parte de la empresa n.º 4) de las necesidades reales del IMSERSO pudo favorecer la elevada puntuación que obtuvo en el apartado *“Coherencia de la solución propuesta”* y, en definitiva, pudo determinar que resultase finalmente adjudicataria del contrato. No obstante, en el expediente facilitado a este Tribunal no figuraban las ofertas de las otras dos empresas consultadas, motivo por el que no se ha podido verificar la inferior puntuación atribuida, en este apartado, a las mismas.
3. Con respecto a la subcontratación parcial del objeto de este contrato, no obra en el expediente la comunicación efectuada por la empresa adjudicataria (empresa n.º 4) al IMSERSO, por escrito, relativa a la parte de la prestación que pretendía subcontratar con la empresa n.º 5 (en la oferta presentada se recoge su participación, pero sin determinar el alcance de los trabajos a

desarrollar), ni la justificación de la aptitud de esta para ejecutar la parte del contrato en base a sus elementos técnicos y humanos, incumpliendo el artículo 227.2.b) del TRLCSP, ni tampoco existe constancia de que el IMSERSO reclamase dicha información.

Asimismo, al analizar el expediente se ha detectado que en la composición del equipo de trabajo que figura en la oferta presentada por la empresa adjudicataria figura personal de la empresa n.º 5, comprobando este Tribunal que la participación del personal de esta última empresa sirvió para que la adjudicataria acreditara la *“Experiencia técnica en la implantación y desarrollo de entornos similares de los servicios sociales”* (el personal de la empresa n.º 5 se encontraba, en su totalidad, desarrollando trabajos para el sistema de información de dependencia de una CA).

Además de lo anterior, es de destacar que el IMSERSO no dispone de ningún tipo de información acreditativa de los trabajos desarrollados por el personal de la empresa n.º 5 (ocho personas) asignados al contrato, a pesar de que, de acuerdo con los perfiles definidos en la oferta, les correspondía ejecutar gran parte de los trabajos de programación del subsistema contratado (1.864 horas de las 3.760 horas totales contratadas -49,57 %-).

Ante la ausencia de documentación obrante en el expediente, y dada la relevancia de la subcontratación efectuada, este Tribunal solicitó, por conducto del IMSERSO, tanto a la empresa adjudicataria como a la subcontratada, copia de los contratos formalizados, en su caso, para la realización parcial del objeto del contrato, así como la documentación acreditativa de la solvencia técnica y financiera de la empresa subcontratada y la justificación de los pagos efectuados en virtud de dichos contratos. A este respecto, tanto la empresa n.º 4 como la n.º 5 adujeron no disponer de información dado el tiempo transcurrido, motivo por el cual este Tribunal no ha podido valorar la legalidad de las condiciones en que se desarrolló la subcontratación del objeto de este contrato, ni tampoco el porcentaje realmente ejecutado por la empresa n.º 5.

4. En relación con la ejecución del contrato, es necesario manifestar, en primer lugar, que el contrato fue formalizado por la Dirección General de Patrimonio del Estado (DGPE) el 28 de noviembre de 2012, emitiendo la empresa n.º 4 su factura por los servicios prestados el 10 de diciembre de ese mismo año, es decir, tan solo doce días después, cuando el plazo de ejecución fijado inicialmente ascendía a treinta días.

Asimismo, el 13 de diciembre de 2012 el IMSERSO recepcionó los servicios efectuados, si bien en el acta de recepción no figuraba la aportación de ningún documento entregable ni tampoco se facilitaba el código fuente elaborado. Solicitada esta información a la actual Dirección General del IMSERSO, mediante escrito de 17 de mayo de 2019, certificó la imposibilidad de aportar la documentación justificativa de la realización del objeto del contrato requerida, así como las actas de las reuniones de seguimiento y la acreditación de la recepción de los entregables del contrato.

Este Tribunal considera altamente improbable que, debido a la naturaleza del objeto de este contrato (desarrollo de un subsistema de interoperabilidad) y a la estructura de los trabajos diseñada en la oferta técnica presentada, la empresa n.º 4, pudiera desarrollar los mismos en tan escaso periodo de tiempo (doce días) de no disponer de un diseño previo, máxime cuando la propia empresa adjudicataria en su oferta presentó un cronograma de las tareas a desarrollar, para cuya ejecución, y sobre la base de una jornada laboral de ocho horas, estimaba un tiempo de ejecución de seis semanas (superando en dos semanas el plazo establecido en el contrato formalizado con el IMSERSO).

El único documento, relacionado con el objeto de este contrato, al que ha tenido acceso este Tribunal figuraba entre la documentación facilitada en el expediente 1253/2012 cuyo objeto era la contratación de los servicios de desarrollo e implantación de un nuevo sistema de información del SAAD. Este documento denominado *“Requisitos funcionales y técnicos de interoperabilidad con Comunidades Autónomas”* recogía los sucesivos cambios y desarrollos sufridos en el subsistema de interoperabilidad desde su creación hasta el 27 de marzo de 2014.

En este documento se recogen dos modificaciones del punto de interoperabilidad realizadas el 29 de enero y 15 de febrero de 2013, fechas muy posteriores a la terminación de los trabajos objeto del contrato 833/2012 (10 de diciembre de 2012) y anteriores al inicio de la ejecución del contrato 1253/2012 (8 de marzo de 2013). Además, según se indica en este documento, la autoría de dichas modificaciones no habría correspondido al personal de la empresa adjudicataria del contrato 833/2012 (empresa n.º 4) ni de la subcontratada para su ejecución (empresa n.º 5), sino personal de la empresa n.º 6 que, como se ha indicado, había recomendado el diseño del punto de interoperabilidad en el informe emitido como resultado de los trabajos desarrollados en ejecución del contrato 500/2012, del que había sido adjudicataria.

Según la información facilitada por la empresa n.º 6, a instancias de este Tribunal, dicha empresa no habría sido subcontratada para la ejecución del contrato 833/2012, pero sí fue subcontratada (por la empresa n.º 5) para la ejecución de los contratos principales de desarrollo y mantenimiento del NSISAAD (expedientes 1253/2012 y 212/2013), posteriores a él, y en concreto, en el acuerdo de colaboración de 20 de marzo de 2013 suscrito entre ambas empresas, se establece expresamente que la empresa n.º 6 será la responsable del desarrollo del subsistema de interoperabilidad.

Además de por lo expuesto anteriormente, la participación efectiva de la empresa n.º 6 en el desarrollo del subsistema de interoperabilidad queda corroborada asimismo por lo recogido en la oferta presentada por la UTE nº 6, formada entre la empresa n.º 6 y la empresa n.º 4, al PA de licitación del último contrato de mantenimiento y soporte del tercer SISAAD (expediente 362/2017), donde se indica que ambas empresas *“fueron responsables de la construcción de gran parte de los aplicativos que componen el SISAAD, y en particular del punto de interoperabilidad y el de servicios generales (...), por lo que contamos con un importante conocimiento del entorno y componentes tecnológicos y de la funcionalidad de los mismos”*.

Todo lo expuesto anteriormente, unido a la falta de información acreditativa del personal ajeno al IMSERSO que accedió a la aplicación, así como de su perfil de acceso y fechas de inicio y cese de sus permisos, conduce a pensar que los trabajos realizados por la empresa n.º 6 se habrían efectuado sin una cobertura legal adecuada, vulnerándose no solo la normativa aplicable en materia de contratación administrativa, sino también lo dispuesto en el precitado artículo 12 de la LOPD, relativo al acceso a datos por cuenta de terceros.

Asimismo, lleva a concluir que los trabajos de desarrollo del punto de interoperabilidad objeto del contrato 833/2012 no habrían culminado a la fecha de expedición de la factura por la empresa n.º 4 –tan solo 12 días tras la formalización del contrato–, lo que no impidió que dichos trabajos fueran certificados de conformidad, recepcionados y abonados por el IMSERSO.

III.3.4.2. EXPEDIENTE 1253/2012 “CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE DESARROLLO E IMPLANTACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SAAD”

El 27 de noviembre de 2012 se ordena el inicio de este expediente, constituyendo el primer documento oficial donde se manifiesta la voluntad del IMSERSO de implantar un nuevo sistema de información. De acuerdo con su memoria justificativa, este nuevo sistema sería *“más sostenible, abierto y flexible que el primer SISAAD”*, evitando sus elevados costes de mantenimiento y estaría compuesto por un conjunto de subsistemas (servicios generales, gestión, pagos y liquidaciones, estadísticas y tickets de servicio).

Además, la empresa que resultase adjudicataria debía diseñar y ejecutar un plan de transición entre los dos SISAAD, un plan de formación, así como la migración de los datos del primer al segundo SISAAD, debiendo estar en condiciones de pleno funcionamiento y entrada en producción el 31 de agosto de 2013 (coincidiendo con la finalización del plazo de ejecución del contrato 462/2012 –mantenimiento y adaptación del primer SISAAD– y la fecha prevista de inicio de vigencia del expediente 212/2013 –soporte y mantenimiento del SISAAD–).

Este contrato fue adjudicado, mediante el sistema de adquisición centralizada (procedimiento sujeto a regulación armonizada) a la empresa n.º 4 por un importe de 908.291,34 euros.

En la tramitación y ejecución de este contrato se han observado las siguientes deficiencias e irregularidades:

1. En el expediente aportado a este Tribunal no consta copia de las ofertas presentadas por las otras tres empresas interesadas en participar en esta licitación, motivo por el cual no se ha podido constatar la diferencia apreciada por el IMSERSO en el criterio relativo a la coherencia de la solución presentada por la empresa adjudicataria de este contrato.

En relación con la valoración de las ofertas presentadas, la Intervención Delegada en los Servicios Centrales del IMSERSO, con respecto a los criterios susceptibles de cuantificación mediante juicio de valor que figuraban en la oferta técnica (*“Metodología y herramientas para la calidad del servicio”, “Condiciones de ejecución y entrega del servicio” y “Modelo de mejora de procesos”*), tras sugerir incoherencias advertidas entre la memoria técnica y el informe de valoración en las puntuaciones, declaró expresamente que *“(…) no se concretan con claridad los aspectos o condicionantes en virtud de los cuales se va a otorgar una determinada puntuación a cada una de las ofertas de los licitadores. Así, posteriormente, estos criterios son ampliados y desarrollados en el informe técnico, estableciéndose subcriterios dentro de cada uno de ellos para aclarar la puntuación otorgada al criterio global, incumpléndose los principios de publicidad y transparencia que han de regir la actuación de la Administración en el ámbito de la contratación, según lo establecido en los artículos 1 y 139 del TRLCSP, al no proporcionar toda la información a los licitadores, los cuales presentan sus ofertas sin conocer lo que se va a valorar y cómo va a valorarse”*.

A estos efectos, el IMSERSO valoró positivamente la participación previa, declarada por la empresa adjudicataria en su oferta, en los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD efectuados bajo el contrato 833/2012 (*“Partiendo del conocimiento adquirido en la reciente ejecución del proyecto de interoperabilidad, (...) somos la compañía que ha desarrollado (...) el punto de interoperabilidad con el que deberán integrarse los subsistemas que integran el nuevo sistema de información”*). No obstante, para la adjudicación de este contrato, la empresa n.º 4, tal y como se ha indicado previamente, podría haber dispuesto de la colaboración de la empresa n.º 6, quien conocía el primer SISAAD y propuso su modificación (informe emitido en el contrato 500/2012), de manera que la realización de los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD al amparo de este contrato pudo ser el punto de partida de las posteriores adjudicaciones a la empresa n.º 4, debido a la evidente ventaja competitiva que le suponía su participación previa en el desarrollo de esta aplicación, tomada recurrentemente en consideración para otorgarle en la valoración de criterios susceptibles de cuantificación mediante juicio de valor una puntuación superior a la de sus empresas competidoras.

2. Para la ejecución parcial de este contrato (formalizado el 8 de marzo de 2013 por la DGPE) la empresa n.º 4 subcontrató, al igual que en el contrato 833/2012, a la empresa n.º 5, quien a su vez, tal y como se acredita en el punto siguiente, subcontrató a la empresa n.º 6 (principal concedora del SISAAD al haber realizado el estudio de SIEBEL y venir desarrollando trabajos desde, al menos, enero de 2013 relativos al subsistema de interoperabilidad).

Así, la empresa n.º 4 en su oferta recogía la intención de colaborar con la empresa n.º 5 *“para la ejecución de parte de los trabajos a desarrollar”* y justificaba su elección como subcontratista basándose fundamentalmente en su experiencia en el análisis, diseño y desarrollo de sistemas de información similares al objeto de la propuesta, así como contar en su equipo con profesionales expertos en servicios sociales (*“colabora con (una CA) en el análisis, diseño y desarrollo del Sistema de Información (...) de Atención a la Dependencia desde el inicio de la vigencia de la Ley de Dependencia”*), pero no especificaba ni la parte del contrato objeto de subcontratación ni el importe de la misma, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 227.2.b) del TRLCSP.

De nuevo, el IMSERSO no ha aportado a este Tribunal ninguna información relativa a la subcontratación objeto de este contrato (aun cuando esta información debía formar parte de la documentación preceptiva de gestión, seguimiento y control de calidad inherente al desarrollo del proyecto), así como sobre el personal de las empresas externas asignado al mismo, a pesar de que necesariamente tuvo que conocer su identidad para autorizar su entrada en el IMSERSO y otorgarle los oportunos permisos de acceso al SISAAD.

Por ello, este Tribunal, a través del IMSERSO, solicitó a la empresa adjudicataria y a la subcontratada, entre otra documentación, copia de los contratos formalizados entre ellas, así como la documentación acreditativa de la solvencia técnica y financiera de la empresa subcontratada y la justificación de los pagos realizados, no remitiendo dichas empresas documentación alguna al respecto, alegando su falta de localización.

3. Si bien, como se ha indicado, ni el IMSERSO, ni las empresas adjudicataria (empresa n.º 4) y subcontratada (empresa n.º 5) han facilitado información al respecto, este Tribunal ha podido verificar la existencia de una segunda subcontratación, derivada de la documentación aportada por la empresa n.º 6, donde manifiesta que fue subcontratada por la empresa n.º 5 para la ejecución de los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD, aportando para ello el ya citado anteriormente acuerdo de colaboración (de 20 de marzo de 2013) suscrito entre ambas empresas (n.º 5 y 6) “*para el proyecto del IMSERSO cuyo objeto es el diseño, construcción y posterior soporte del nuevo SISAAD*”, documento al que se adjuntaron las facturas giradas por la empresa n.º 6 a la n.º 5.

En este punto conviene recordar que la empresa n.º 4 resultó adjudicataria de los principales contratos formalizados para el desarrollo del segundo SISAAD (expedientes 833/2012 y 1253/2012), los cuales fueron adjudicados mediante el sistema de adquisición centralizada de bienes y servicios basado en el Acuerdo Marco 26/2011, entre cuyos adjudicatarios seleccionados en primera licitación no se encontraban ni la empresa n.º 5 ni la n.º 6.

Sin embargo, de acuerdo con los términos en que se encuentra redactado el acuerdo de 20 de marzo de 2013, suscrito entre la empresa n.º 5 y la empresa n.º 6, se deduce que el desarrollo de los principales subsistemas del segundo SISAAD, así como la migración de la información del primer al segundo sistema de información, iba a ser encomendada a estas empresas, lo cual se fundamenta en las siguientes cláusulas de dicho acuerdo:

- Su cláusula tercera (Definición de las responsabilidades del desarrollo) establecía el siguiente compromiso entre estas empresas:
 - Los subsistemas de interoperabilidad, servicios generales y migración serían desarrollados por la empresa n.º 6 (segunda subcontratada).
 - Los subsistemas de pagos y de gestión serían desarrollados por la empresa n.º 5 (primera subcontratada).

Dentro del objeto de este acuerdo se recogían trabajos de desarrollo (en concreto los relativos al desarrollo del subsistema de interoperabilidad) que no estaban incluidos en el objeto del contrato 1253/2012. Ello corroboraría que dichos trabajos (que fueron objeto del contrato 833/2012) no culminaron en diciembre de 2012 –como figura en el acta de recepción suscrita por el IMSERSO– y, por ello, se incluyeron en el objeto de este subcontrato. En realidad, los trabajos de desarrollo del punto de interoperabilidad (de acuerdo con el documento “*Requisitos funcionales y técnicos de interoperabilidad con Comunidades Autónomas*”) se habrían extendido, de forma ininterrumpida, desde su creación hasta el 14 de marzo de 2014, siendo el autor de las distintas versiones de estos trabajos personal perteneciente a la empresa n.º 6.

Asimismo, a pesar de la escasa documentación aportada a este Tribunal, en ninguno de los documentos facilitados (v.gr.: documentos de diseño de los subsistemas, esquemas de los subsistemas, entre otros) figuraba la participación de personal de la empresa adjudicataria del contrato (empresa n.º 4), lo cual corrobora que el desarrollo de los subsistemas del segundo SISAAD incluidos en el expediente 1253/2012 (a excepción del subsistema de gestión de tickets y explotación estadística) fue realizado principalmente por personal perteneciente a empresas subcontratadas.

- Especialmente significativa es su cláusula decimotercera, donde se regula la duración de este acuerdo, el cual entró en vigor el día de su firma (20 de marzo de 2013) y extendía su vigencia hasta el 19 de marzo de 2015, previéndose su prórroga automática, salvo denuncia expresa de alguna de las partes.

A este respecto es necesario manifestar que el contrato formalizado entre el IMSERSO y la empresa n.º 4 que amparaba los trabajos de desarrollo de los subsistemas del NSISAAD (expediente 1253/2012) finalizaba su vigencia el 2 de agosto de 2013. En consecuencia, la vigencia establecida en el acuerdo de 20 de marzo de 2013, formalizado entre las empresas subcontratadas (n.º 5 y 6), que abarcaba un plazo de dos años ininterrumpidos, no era acorde con el plazo establecido en el contrato formalizado entre el IMSERSO y la empresa adjudicataria (n.º 4) para el desarrollo de los trabajos objeto del contrato. Y además, a la fecha de la firma de este acuerdo ya se había iniciado la tramitación del expediente 212/2013, cuyo objeto era el soporte y mantenimiento del SISAAD, y con cuyo plazo de vigencia (dos años prorrogables por el mismo periodo) es coincidente el del acuerdo de 20 de marzo de 2013. Con posterioridad, en el subepígrafe correspondiente, se incluye una exposición detallada del plazo inicialmente previsto en el expediente 212/2013 y de las circunstancias concretas que se produjeron en el mismo, como resultado de las cuales fue subcontratada la empresa n.º 5, la cual, a su vez, procedió a la subcontratación de la empresa n.º 6 para el mantenimiento y soporte del SAAD.

- En relación con el precio, la cláusula quinta del precitado acuerdo se expresa en estos términos: *“Para el dimensionamiento adecuado del proyecto la empresa n.º 6 ha emitido una propuesta/presupuesto con el detalle de tiempos y coste por la realización de los subsistemas inicialmente asignados a esta para su desarrollo. El presupuesto que forma parte de este contrato como anexo ha sido aceptado por la empresa n.º 5 y constituye un pedido formal a la empresa n.º 6 de los trabajos definidos en el mismo”*.

Este anexo no ha sido aportado a este Tribunal a pesar de su solicitud expresa. Así, en respuesta a dicha solicitud, la empresa n.º 6 manifiesta que el citado anexo así como el referido a la propuesta de la empresa n.º 5 a la adjudicataria principal del contrato (que también debía anexarse al acuerdo) nunca llegaron a aportarse por ambas partes para su firma e inclusión en el acuerdo.

- También resulta reveladora la cláusula quinta del acuerdo cuando se manifiesta que *“Las partes hacen constar que existe una parte del coste de sus servicios de desarrollo que no está cubierta por los presupuestos habilitados actualmente por el IMSERSO, debido a la ampliación del alcance original definido en el proyecto. Ambas compañías valoran que la ampliación del alcance original del proyecto supone un sobrecoste para ambas compañías que asciende a 356.000,00 euros*.

A pesar de este hecho, ambas compañías han decidido llevar a cabo la ejecución del alcance global del proyecto, pactando que, en caso de obtener cualquier tipo de compensación, ya sea por este importe o por cualquier otro, por cualquiera de las partes se repartiría proporcionalmente entre ambas compañías, según los presupuestos asignados a cada una de ellas”.

Del tenor literal de esta cláusula se desprende la existencia, entre ambas empresas, de un acuerdo previo a la formalización del suscrito con fecha 20 de marzo de 2013, cuyo presupuesto fue confeccionado bajo la perspectiva de la realización de unos trabajos de menor alcance que los que efectivamente fueron finalmente objeto del mismo, y que suponía “un sobrecoste para ambas compañías” cifrado en 356.000,00 euros. De esta manera, a juicio de este Tribunal, se pondría en evidencia una clara alteración del procedimiento de contratación pública, derivada del reparto de los trabajos específicos en que consistió el desarrollo del segundo SISAAD, cuantificados con anterioridad a la formalización del expediente 1253/2012, evidenciando con ello la presunción que tenían dichas empresas de resultar subcontratadas para la realización de estos trabajos.

- Por último, también conviene reseñar lo dispuesto en la cláusula tercera *in fine*, relativa al acceso al entorno de desarrollo del segundo SISAAD, en virtud de la cual la empresa n.º 5 facilitaba a la empresa n.º 6 “acceso al entorno de desarrollo a través de una red privada virtual (VPN)”, obligando además la cláusula decimocuarta a las partes a “mantener como confidencial tanto la propia existencia como el contenido del presente acuerdo”, términos que colisionan con el principio de transparencia que debe imperar en la contratación pública y que podrían comprometer la observancia de lo dispuesto en la LOPD si, efectivamente, no se produjo el debido consentimiento del IMSERSO para el acceso de la empresa n.º 6 al entorno de desarrollo del SISAAD.
4. El acuerdo de 20 de marzo de 2013 (formalizado entre las empresas n.º 5 y n.º 6) no recoge mención alguna al desarrollo de los subsistemas de gestión de tickets de servicio y explotación estadística, los cuales formaban parte del objeto de este contrato (expediente 1253/2012), de lo cual se deriva que la ejecución de estos desarrollos correspondía a la empresa adjudicataria (empresa n.º 4). Sin embargo, en el expediente no existe ninguna documentación que evidencie su desarrollo. Prueba de la ausencia del desarrollo de estos subsistemas es su posterior desarrollo al amparo de dos contratos independientes: el expediente 939/2013 “*Servicios de análisis, desarrollo e implementación de un sistema de gestión de proyectos en el ámbito de la autonomía y atención a la dependencia*”, adjudicado por un importe de 152.405,31 euros a la UTE n.º 2, quien a su vez los subcontrató con la empresa n.º 5, y esta con la empresa n.º 6; y el expediente 941/2013 “*Servicios de análisis, desarrollo e implementación de un sistema de explotación estadística en el ámbito de la autonomía y atención a la dependencia*”, adjudicado por un importe de 111.285,29 euros, a la empresa n.º 4, quien a su vez subcontrató con la empresa n.º 9. Con posterioridad, en el subepígrafe correspondiente, se exponen las circunstancias particulares de cada uno de estos dos contratos.

A pesar de la falta de desarrollo e implementación de estos dos subsistemas, el IMSERSO abonó a la empresa n.º 4 la totalidad del importe de adjudicación del contrato 1253/2012, sin exigir ninguna penalización por los trabajos no desarrollados, lo que supuso, en definitiva, un sobrecoste para el IMSERSO cuya cuantía podría estimarse en 263.690,60 euros, derivado de la suma del importe de adjudicación de los dos contratos suscritos ulteriormente por el IMSERSO para la ejecución de los trabajos que ya habían sido objeto de contratación y pago al amparo del contrato 1253/2012.

5. En relación con el plazo de ejecución, la memoria justificativa preveía que los trabajos objeto del contrato 1253/2012 debían concluir el 31 de agosto de 2013, motivo por el cual, la empresa n.º 4, en su oferta, se comprometió a ejecutar el desarrollo de los mismos en un plazo de 21 semanas y, por ello, en el proceso de valoración de las ofertas obtuvo la máxima puntuación otorgable en el apartado correspondiente a la reducción del plazo de ejecución del contrato.

Sin embargo, dicho plazo fue ampliamente superado, ya que, transcurridas las 21 semanas desde la formalización del contrato (8 de marzo de 2013), la empresa n.º 4 solo había entregado los resultados correspondientes al primer hito del contrato, no procediendo a la entrega del último hito hasta el 23 de octubre de 2013.

A pesar del retraso de casi doce semanas en la ejecución del proyecto, el IMSERSO no impuso a la empresa adjudicataria (n.º 4) las penalidades diarias previstas en el artículo 212.4 del TRLCSP para los casos en que el contratista, por causas imputables al mismo, hubiera incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, las cuales podrían haber ascendido, de acuerdo con la estimación efectuada por este Tribunal, a un total de 14.896,12 euros.

De todo lo expuesto anteriormente, se deduce un elevado riesgo de que el desarrollo del segundo SISAAD, llevado a cabo, en distinta medida, por las empresas n.º 4, 5 y 6, se encontrara previamente acordado, fundamentado en las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, la oferta presentada por la empresa adjudicataria no especificaba la parte del contrato que se pretendía subcontratar, ni el importe de dicha subcontratación, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 227.2.b) del TRLCSP.

Asimismo, entre la documentación aportada a este Tribunal no figura ninguna información que permita constatar que la empresa n.º 4 informó al IMSERSO sobre la segunda subcontratación de la empresa n.º 6 efectuada por la empresa n.º 5, así como del reparto de trabajos acordado entre ambas empresas.

Por su parte, el IMSERSO no solicitó ninguna información a la empresa adjudicataria con respecto a las subcontrataciones efectuadas, con el fin de llevar a cabo un adecuado control de la ejecución del contrato. Y, asimismo, es muy relevante la reiterada ausencia de documentación verificada en los expedientes tramitados para el desarrollo del segundo SISAAD, así como la recurrente remisión, efectuada por todas las partes (IMSERSO y empresas contratada y subcontratadas) al tiempo transcurrido desde la ejecución de este contrato, motivo por el cual no se custodia dicha documentación.

- El IMSERSO tuvo necesariamente que autorizar los permisos de acceso del personal de estas empresas externas, tanto a sus instalaciones como al SISAAD, hechos sobre los que tampoco existe ninguna constancia en dicho Instituto, así como de la preceptiva documentación de gestión, seguimiento y control de calidad inherente al desarrollo del segundo SISAAD.
- Entre la documentación facilitada a este Tribunal no figura la participación de la empresa n.º 6 en el desarrollo de los trabajos. Sin embargo, este Tribunal ha verificado su subcontratación en el desarrollo del segundo SISAAD debido a la información obrante en otros expedientes tramitados con posterioridad y por la autoría de los documentos entregables de algunos contratos, debiendo recurrir a la propia empresa para obtener el acuerdo de colaboración suscrito entre las empresas n.º 5 y 6 con fecha 20 de marzo de 2013, ya que ni el IMSERSO, ni la empresa n.º 4 (adjudicataria) ni la empresa n.º 5 (primera subcontratada) pudieron localizar ni aportar ninguna información al respecto.
- Los términos en los que fue redactado el acuerdo de 20 de marzo de 2013 son reveladores de la posible existencia de un acuerdo previo –entre las empresas n.º 5 y 6– al inicio del plazo de ejecución del contrato 1253/2012, que solo se sustentaría bajo la certeza de que podían ser subcontratadas para la realización de los trabajos por la empresa n.º 4 (finalmente adjudicataria). Incluso, estimaron una diferencia con respecto al importe inicialmente previsto de 356.000,00 euros, por una “*ampliación del alcance original del proyecto*”, a pesar de lo cual aceptaron ejecutar el proyecto a expensas de futuras compensaciones.

Asimismo, el plazo de vigencia establecido en el acuerdo de 20 de marzo de 2013, superior en un año y medio al plazo de vigencia fijado en el contrato 1253/2012 (en el que se fundamenta) denotaría que a la certeza de ser subcontratadas para la realización de los trabajos objeto de este contrato se uniría la presunción de ser subcontratadas, posteriormente, en el futuro contrato relacionado con el mantenimiento y adaptación del

SISAAD, previsión que finalmente se produjo al ser subcontratadas por la UTE n.º 1 al amparo del contrato 212/2013.

Esta situación se puede ver agravada por el riesgo adicional derivado de que los diferentes contratos formalizados para el desarrollo del segundo SISAAD fueron tramitados mediante el sistema de adquisición de bienes y servicios de contratación centralizada basados en el Acuerdo Marco 26/2011, no sujetos a regulación armonizada, procedimientos donde la única empresa que siempre fue objeto de consulta resultó ser la empresa n.º 4, quien posteriormente procedió a subcontratar los servicios con la empresa n.º 5 y esta, a su vez, con la empresa n.º 6.

III.3.4.3. CONTRATACIÓN DE OTROS SERVICIOS TÉCNICOS DE CARÁCTER INFORMÁTICO RELACIONADOS CON EL SISAAD (EXPEDIENTES 860/2012 Y 1256/2012)

Estos contratos fueron adjudicados -mediante el sistema de adquisición centralizada, al amparo del Acuerdo Marco 26/2011, y clasificados como contratos no sujetos a regulación armonizada- de nuevo a la empresa n.º 4. En el contrato 860/2012 se solicitó oferta a ocho empresas y en el contrato 1256/2012 tan solo a tres, si bien en ninguno de estos expedientes figuraban las causas por las que no se invitó a todas las empresas adjudicatarias del Acuerdo Marco ni las razones que justificaron la elección de las empresas consultadas, entre las cuales la que resultó adjudicataria fue la única empresa invitada a la oferta en ambas licitaciones.

La ejecución de estos contratos se solapó, en el tiempo, con los trabajos derivados de los contratos 462/2012 (*"Mantenimiento y adaptación de los sistemas que soportan el SAAD"*) y 1253/2012 (*"Desarrollo e implantación de un nuevo sistema de información del SAAD"*), de manera que durante el periodo comprendido entre el 8 de mayo y el 2 de agosto de 2013 se produjo la ejecución simultánea, por parte de la misma empresa, de tres contratos relativos al desarrollo del segundo SISAAD (contratos 860/2012, 1253/2012 y 1256/2012).

Con respecto al expediente 860/2012 *"Contratación de servicios informáticos para el diseño, desarrollo e implantación de un sistema centralizado de extracción de información relevante procedente de los expedientes de la dependencia"*, adjudicado por un importe de 86.103,60 euros y cuyo contrato fue formalizado el 3 de diciembre de 2012, conviene realizar las siguientes consideraciones:

1. El objeto de este contrato, de acuerdo con su memoria justificativa, fue la puesta en producción de un *"sistema centralizado de extracción de información"* que permitiera la explotación de los indicadores del SAAD, objeto que, a juicio de este Tribunal, tendría cabida dentro del expediente 462/2012, en vigor durante este periodo. Tal y como se ha indicado en el epígrafe III.3.3, la cláusula 3 del PPTP que rigió la contratación del expediente 462/2012 indicaba que el objeto del contrato comprendía el mantenimiento adaptativo, perfectivo, evolutivo y la puesta en marcha de nuevas funcionalidades (actividades no planificadas, nuevos desarrollos y los trabajos de soporte relacionados con los mismos) del SISAAD, aplicación que ya contaba con un módulo específico de explotación estadística.
2. Cinco empresas presentaron su oferta, siendo adjudicado el contrato finalmente a la empresa n.º 4. Este Tribunal ha observado una significativa diferencia entre la calidad y el contenido de las ofertas presentadas por las cuatro empresas que no resultaron adjudicatarias (donde se recogía una descripción más minuciosa de la solución técnica propuesta y del currículum del personal asignado al proyecto) y la presentada por la empresa adjudicataria, que se limitaba a realizar una breve descripción de la solución ofertada, coincidente básicamente con la memoria justificativa del contrato, y de la acreditación de su solvencia técnica, obteniendo, sin embargo, la puntuación máxima en el criterio de valoración relativo a la coherencia de la solución propuesta.

En relación con el personal asignado por la empresa a este proyecto es necesario manifestar que tres de las cuatro personas asignadas ya habían participado en la ejecución del contrato 833/2012, también adjudicado a la empresa n.º 4. A dos de estas personas se les otorgaba una categoría inferior en la oferta del expediente 860/2012 con respecto a la recogida en el anterior expediente (el jefe de proyecto figuraba en el último expediente como analista y el arquitecto de sistemas era ahora técnico de bases de datos) lo que conllevó la puntuación máxima en el criterio de valoración referido a la *“experiencia técnica en la implantación y desarrollo de entornos similares de los servicios sociales”* ya que, con esta forma de actuación, perfiles de categoría inferior resultaban ser poseedores de una experiencia profesional superior a la habitual en el mercado en personas con dicho perfil.

3. El plazo de ejecución del contrato (8 meses) no guarda coherencia con la facturación de los trabajos desarrollados y con su correspondiente certificación de conformidad por parte del IMSERSO, ya que a la fecha de emisión de la primera factura (12 de diciembre de 2012, nueve días después de su formalización) es bastante improbable que se hubiera realizado el 42,16 % de los trabajos previstos inicialmente, los cuales fueron facturados por un total de 36.300,00 euros. Asimismo, tampoco es coherente la facturación realizada el 3 de diciembre de 2013 por el resto del contrato (46.803,60 euros), ya que los trabajos debían haber finalizado cuatro meses antes.
4. El IMSERSO no ha aportado a este Tribunal, a pesar de su reiterada solicitud, ningún documento donde se acredite el desarrollo de este sistema (v.gr.: documentos de análisis, diseño de arquitectura, manuales, o cualquier otro documento acreditativo), ni tampoco actas de recepción, actas de seguimiento del proyecto, ni ninguna evidencia de la existencia del código fuente que necesariamente debió elaborarse para configurar este sistema.

En relación con el expediente 1256/2012 *“Contratación de servicios de análisis y desarrollo de un sistema de información para el control de calidad y envío de datos de dependencia de las Comunidades Autónomas”*, adjudicado por un importe de 144.473,03 euros y formalizado el 8 de mayo de 2013, conviene efectuar las siguientes consideraciones:

1. Su orden de inicio fue aprobada el 28 de noviembre de 2012, tan solo un día después de aprobarse la orden de inicio del expediente de desarrollo de los principales módulos del segundo SISAAD (expediente 1253/2012), por lo que hubiera resultado más aconsejable incluir el diseño de este subsistema en el objeto de dicho contrato, actuación que hubiera conllevado necesariamente la tramitación del expediente 1253/2012 como un PA, al exceder la suma de ambos expedientes el importe máximo legal establecido para los procedimientos de bienes y servicios de adquisición centralizada⁵⁴.
2. El 1 de agosto de 2013 (dos meses antes de la fecha de finalización del contrato) se firmó el acta de recepción de los servicios prestados, sin que figuren las razones por las que la empresa n.º 4 pudo reducir de cinco a tres meses los trabajos detallados en el cronograma que figuraba en su oferta. En el acta no se recogía la recepción de los documentos entregables, ni del código fuente elaborado, a cuya entrega se había obligado la empresa adjudicataria en su oferta.

⁵⁴ En el trámite de alegaciones el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 indica que este contrato se refería al primer SISAAD, razón por la cual no podía licitarse junto al contrato 1253/2012. Sin embargo, dicha información no es coherente ni con la necesidad de desarrollar el sistema con una plataforma (Java) distinta a la del primer SISAAD (Siebel), ni con el detalle de costes que se ofrece en el documento denominado *“Análisis comparativo de costes del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD)”*, aportado por el antiguo director en dicho trámite, donde tanto este expediente como el expediente 860/2012 figuran como costes de construcción del NSISAAD. De igual forma, se consideran estos dos expedientes *“pliegos complementarios al pliego principal”* del NSISAAD en otro documento aportado por el Ex Director General (*“Proyecto de Nuevo Sistema de Información de Dependencia”*, fechado el 22 de noviembre de 2012, es decir, seis días antes de aprobarse la orden de inicio del contrato 1256/2012).

Debido a la falta de acreditación de esta documentación, este Tribunal solicitó reiteradamente la misma al IMSERSO, al igual que las actas de seguimiento del proyecto, manuales, personal autorizado para acceder al SISAAD en virtud de este proyecto, y cualquier otra, sin que dicha entidad gestora la haya aportado, no encontrándose, en consecuencia, evidencia alguna de la ejecución de este contrato.

Dada la falta de documentación e información que permita acreditar, fehacientemente, la realización y entrega de los trabajos desarrollados en estos dos contratos, la ausencia generalizada de información relativa al personal de la empresa n.º 4 que, necesariamente debió ser autorizado por el IMSERSO para acceder a sus instalaciones y a la aplicación SISAAD para el desarrollo de estos trabajos, así como el solapamiento de estos contratos con otros adjudicados a la misma empresa en el mismo periodo, este Tribunal considera que existen dudas razonables sobre la ejecución de los mismos, provocando, en su caso, un evidente perjuicio en el patrimonio público. Asimismo denota una absoluta falta de control y custodia de la documentación por parte del IMSERSO, contraviniendo el principio de transparencia que debe regir el procedimiento de contratación pública, agravada, en este supuesto, por las dudas razonables que suscita la contratación de estos servicios técnicos informáticos.

III.3.4.4. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS DE CARÁCTER INFORMÁTICO RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE SUBSISTEMAS DEL SEGUNDO SISAAD (EXPEDIENTES 936/2013, 939/2013 Y 941/2013)

Estos tres contratos adjudicados, mediante el sistema de bienes y servicios de adquisición centralizada al amparo del Acuerdo Marco 26/2011, por un importe de 130.494,63 euros (expediente 936/2013 “*Servicios de análisis, desarrollo e implantación de un sistema de gestión documental en el ámbito de la autonomía y la atención a la dependencia*”), 152.405,31 euros (expediente 939/2013 “*Servicios de análisis, desarrollo e implantación de un sistema de gestión de proyectos en el ámbito de la autonomía y la atención a la dependencia*”) y 111.285,29 euros (expediente 941/2013 “*Servicios de análisis, desarrollo e implantación de un sistema de explotación estadística en el ámbito de la autonomía y atención a la dependencia*”), respectivamente, ampararon la ejecución de los últimos trabajos relativos al desarrollo del segundo SISAAD (en su versión GCA1). Los expedientes 936/2013 y 941/2013 fueron adjudicados a la empresa n.º 4, mientras que el expediente 939/2013 fue adjudicado a la UTE n.º 2 (empresas 7 y 8).

La orden de inicio fue autorizada, en los tres casos, el mismo día (24 de octubre de 2013), y conviene recordar que en dicha fecha ya había sido adjudicado el contrato 212/2013⁵⁵ (“*SopORTE y mantenimiento del SISAAD*”) a la UTE n.º 1 (empresas 2 y 3), y que hasta el 23 de octubre de 2013 (acta de recepción del tercer hito procedimental en la ejecución del contrato 1253/2012) continuaron efectuándose trabajos de desarrollo del segundo SISAAD por su adjudicataria, la empresa n.º 4, y sus subcontratadas (empresas n.º 5 y 6), a pesar de que la vigencia de este expediente debería haber expirado doce semanas antes.

Debido al contexto temporal en el que fueron autorizadas las órdenes de inicio de estos expedientes, este Tribunal ha analizado, especialmente, sus memorias justificativas y de necesidades sin que de su redacción se desprenda ninguna razón que pueda justificar la contratación independiente del objeto de estos contratos al margen del contrato general de desarrollo del segundo SISAAD (expediente 1253/2012) o su falta de inclusión dentro del objeto del contrato general de soporte y mantenimiento del segundo SISAAD (expediente 212/2013), cuya ejecución comenzó el 16 de

⁵⁵ En la licitación de este expediente las empresas n.º 4 y 5 concurren formando una UTE que fue excluida del procedimiento al incluir entre la documentación administrativa su oferta económica.

noviembre de 2013 (veinte días después de la aprobación de la orden de inicio de los referidos expedientes)⁵⁶.

Debido al carácter técnico de estos contratos y a la imposibilidad de analizar la metodología y tecnología de los sistemas desarrollados, este Tribunal no puede determinar con exactitud la existencia de duplicidad en el objeto de estos contratos. Sin embargo, sí ha podido constatar la existencia de las siguientes correlaciones entre el objeto de estos contratos y el de los contratos de desarrollo del segundo SISAAD (expediente 1253/2012) y de soporte y mantenimiento de dicho sistema de información (expediente 212/2013):

- La tramitación del expediente 941/2013 “*Servicios de análisis, desarrollo e implementación de un sistema de explotación estadística*” pudo venir motivada por la falta de ejecución del “*Subsistema de explotación estadística de la información*”, objeto parcial del expediente de desarrollo del segundo SISAAD (expediente 1253/2012), respecto al cual, como ya se ha indicado anteriormente, el IMSERSO no ha aportado documentación acreditativa de su desarrollo.

De la misma forma, la falta de evidencia documental del desarrollo del “*Subsistema de gestión de tickets de servicio*” (que también formaba parte del objeto del contrato 1253/2012), pudo provocar su inclusión en el objeto del expediente 939/2013 “*Servicios de análisis, desarrollo e implementación de un sistema de gestión de proyectos*” donde se preveía la “*gestión de incidencias originadas en las aplicaciones relacionadas con la dependencia*”, es decir, la gestión de tickets de servicio que debió desarrollarse a través del citado contrato (el módulo de gestión de tickets de servicio se define, en la documentación integrante del expediente, como aquel incluido dentro de la aplicación de gestión del SISAAD, que constituye un módulo de gestión de incidencias y sugerencias para todos los órganos gestores).

Estos dos subsistemas fueron los únicos cuyo desarrollo inicialmente previsto (en virtud del contrato 1253/2012) no fue objeto de subcontratación por la adjudicataria (empresa n.º 4), a diferencia del resto (subcontratado con la empresa n.º 5, la cual a su vez, como ya se ha expuesto, subcontrató parte de los desarrollos con la empresa n.º 6). Con posterioridad, el sistema de explotación estadística fue objeto del expediente 941/2013, adjudicado a la empresa n.º 4 (que lo subcontrató con la empresa n.º 9), y el desarrollo del sistema de gestión de proyectos fue objeto del expediente 939/2013, cuya adjudicataria fue la UTE n.º 2 (que lo subcontrató, de nuevo, con la empresa n.º 5 y esta, a su vez, con la empresa n.º 6). Ello evidenciaría que estos desarrollos, previstos inicialmente al amparo del contrato 1253/2012, no se llevaron a cabo en los términos establecidos en el mismo.

⁵⁶ En el trámite de alegaciones el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 señala que estos tres contratos no podían incluirse en los contratos generales (212/2013 y 1253/2012). En el primero de ellos, por estar reducido su objeto exclusivamente al mantenimiento del primer SISAAD desarrollado bajo Siebel y el segundo por no haberlos contemplado en su objeto. Sin embargo, la alegación no puede ser aceptada en primer lugar, porque la memoria justificativa del contrato 212/2013 ya señalaba que el desarrollo de un nuevo sistema iba a suponer la sustitución del primer SISAAD y durante cierto tiempo la previsible coexistencia en paralelo de ambos sistemas, incluyéndose “*el diseño e implantación de las nuevas necesidades y requerimientos...derivados de la implantación del nuevo sistema*”. En consonancia con ello, se exigía, como uno de los requisitos técnicos de los programadores, conocimientos de Java, y no de Siebel. Y, a modo de ejemplo, según consta en el contrato suscrito por la UTE nº 1, adjudicataria principal, con la empresa nº 5 al amparo del contrato 212/2013, esta fue subcontratada desde cinco días antes del inicio del mismo para llevar a cabo dos tipos de servicios “*S1. Servicios de mantenimiento y explotación del SISAAD actual y S2. Servicios de soporte, mantenimiento e interoperabilidad centrados en la evolución prevista del nuevo SISAAD*”.

En segundo lugar, en el documento “*Proyecto de Nuevo Sistema de Información de Dependencia*”, de 22 de noviembre de 2012, aportado por el antiguo responsable del IMSERSO en este trámite de alegaciones, se establecía una previsión de licitaciones del NSISAAD, en la cual, junto al pliego principal, en el que se incluirían todos los subsistemas, solo se mencionaban el subsistema de interoperabilidad y el de gestión documental, lo que refuerza la idea de este Tribunal de que fue la falta de desarrollo de los subsistemas de explotación estadística de la información y de gestión de tickets de servicio, al amparo del contrato 1253/2012, lo que provocó su posterior licitación independiente, al no estar prevista inicialmente.

- La memoria justificativa del expediente 212/2013 (*“Servicios técnicos para el soporte y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el SISAAD”*) recogía, entre las funciones principales a desarrollar para su ejecución, el *“mantenimiento evolutivo y nuevos desarrollos, contemplando la definición de los procesos, el análisis y diseño funcional de las aplicaciones, desarrollo, formación, implantación y puesta en marcha de nuevas funcionalidades y necesidades en torno a la gestión del SISAAD”*, lo cual incluiría, por tanto, aunque no se citen expresamente, el desarrollo de los subsistemas objeto de los expedientes 936/2013, 939/2013 y 941/2013.

En este mismo sentido, en el apartado 3 del PPTP que rigió dicha contratación (*“Alcance de los trabajos”*), se incluían trabajos relacionados con el mantenimiento evolutivo y nuevos desarrollos del sistema, por lo que lo razonable hubiera sido incluir el desarrollo de estos subsistemas dentro del objeto del contrato general de soporte y mantenimiento del SISAAD, máxime cuando esta cláusula es una reproducción exacta de la descripción del objeto del contrato 166/2008 (*“Contratación de servicios técnicos externos para colaborar en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el SAAD”*) al amparo del cual se desarrollaron, ampliaron y perfeccionaron, desde 2008 a 2012, la totalidad de los módulos y aplicaciones que soportaron el primer SISAAD (el objeto del contrato 166/2008 era la prestación de *“servicios destinados al mantenimiento adaptativo, perfectivo, evolutivo, soporte al usuario y formación de las aplicaciones y sistemas que soportan el SAAD”*, y el objeto del contrato 212/2013 era la prestación de *“servicios de soporte a la dirección, administración de los sistemas, mantenimiento adaptativo, perfectivo, evolutivo, soporte al usuario y formación de las aplicaciones y sistemas que soportan el SAAD”*).

- El plazo previsto en la orden de inicio para la ejecución de estos tres contratos comprendía el periodo de 1 de diciembre de 2013 a 30 de noviembre de 2014. Sin embargo, la licitación de los expedientes 936/2013 y 939/2013 no se produjo hasta el mes de febrero de 2014, valorándose las ofertas presentadas el 14 de julio de 2014. Por su parte, el procedimiento de licitación del expediente 941/2013 se retrasó hasta el mes de junio de 2014, efectuándose la valoración de sus ofertas el 29 de julio de 2014.

Como consecuencia de todo ello, estos contratos fueron formalizados en el último cuatrimestre de 2014 (5 de septiembre –expediente 936/2013-, 9 de septiembre –expediente 941/2013- y 7 de octubre –expediente 939/2013-) permaneciendo, sin embargo, inalterable la fecha límite de finalización de sus trabajos (30 de noviembre de 2014), motivo por el cual, aunque la previsión inicial contenida en la orden de inicio era de un año, las empresas adjudicatarias de los mismos vieron reducido el plazo de ejecución, en el mejor de los casos, a tres meses (en uno de ellos, dos meses).

Esta situación, además de evidenciar una absoluta falta de planificación en materia de contratación administrativa, podría determinar que el período previsto para el desarrollo de los trabajos objeto de estos expedientes no se encontraba debidamente justificado, o bien, como se expone posteriormente, que los trabajos objeto de estos contratos podrían haberse iniciado con anterioridad a la adjudicación.

- Se ha verificado que en los tres expedientes se consultó solo a tres empresas, de acuerdo con la excepción recogida en el artículo 198.4.a) del TRLCSP, sin que conste en ninguno de los expedientes las razones por las que no se extendió dicha consulta a todas las empresas capaces de realizar el objeto de estos contratos, de acuerdo con el Acuerdo Marco 26/2011, justificando la elección de estas empresas de una manera sucinta atendiendo genéricamente a su capacidad para llevar a cabo el objeto del contrato.

Con independencia de las consideraciones de carácter general expuestas anteriormente, se ponen de manifiesto las siguientes deficiencias e irregularidades específicas relativas a cada uno de los citados expedientes:

- a) El objeto del contrato 936/2013 fue el desarrollo de un sistema de gestión documental que ofreciera servicios de archivo, recuperación e integración de los documentos del SAAD, basado en la plataforma “*Invesdoc*”, aplicación de gestión de la información desarrollada por la empresa n.º 4, adjudicataria de este contrato.

El cronograma presentado por esta empresa en su oferta consideraba el plazo de ejecución de los trabajos a desarrollar entre el 15 de marzo y el 30 de noviembre de 2014, que se vio reducido a tres meses al no formalizarse el contrato hasta el 5 de septiembre de 2014.

Sin embargo, entre los documentos entregados por la empresa adjudicataria, correspondientes a la primera fase de la ejecución del proyecto (“*Análisis de requerimientos*”), figura un documento (denominado “*DTE_IMSERSO_WS_AnálisisFuncional*”) fechado el 7 de agosto de 2013, en el que se indica que “*Este documento establece los requisitos necesarios para que el sistema a desarrollar cumpla con las necesidades establecidas por el IMSERSO, se establezcan los objetivos del sistema, requisitos funcionales, prioridades, restricciones y se determine el alcance del sistema a desarrollar*”. Asimismo, en el documento denominado “*Descripción del proceso de importación de documentación de expedientes de dependencia (antiguo SISAAD)*”, fechado en enero de 2014, se señala que “*El objeto de este documento es recoger las especificaciones necesarias para la correcta incorporación de documentación al archivador de expedientes de dependencia Invesdoc*”. Por último, como documento entregable por la empresa adjudicataria correspondiente a la última fase de la ejecución del proyecto (“*Diseño, implementación y pruebas*”), figura un archivo informático donde se recoge la información correspondiente a las pruebas de importación de los expedientes del primer SISAAD, realizadas entre el 18 de febrero y el 29 de marzo de 2014⁵⁷.

Estos documentos evidencian la realización de los servicios, objeto de este contrato, por la empresa que finalmente resultó adjudicataria, con anterioridad a la licitación, la valoración de ofertas y la adjudicación, e incluso con anterioridad a la fecha de inicio del expediente, todo ello con el evidente conocimiento del IMSERSO, ya que debió autorizar el acceso a la aplicación SISAAD del personal de la empresa n.º 4, así como a sus instalaciones. Esta anticipación de los trabajos pudo contribuir a que el plazo de ejecución previsto en el contrato formalizado se redujera a la tercera parte del inicialmente previsto.

Además, en los informes de seguimiento semanales elaborados para la implantación del segundo SISAAD (elaborados al amparo del contrato 212/2013, cuya empresa adjudicataria fue la UTE n.º 1) se detallan expresamente las tareas que la empresa n.º 4 iba desarrollando en relación con el gestor documental. Así, en el informe semanal de 28 de enero de 2014 se indica que el 23 de enero (antes de iniciarse la licitación del expediente 936/2013) se celebra una reunión a la que asisten “*el técnico de la empresa n.º 4 encargado del gestor documental, un técnico del IMSERSO y un técnico de la UTE para definir las fases y planificar los trabajos con la fecha objetivo de 25 de marzo*” donde se acuerda que de “*la importación de documentos en «Invesdoc» se encargará la empresa n.º 4*”.

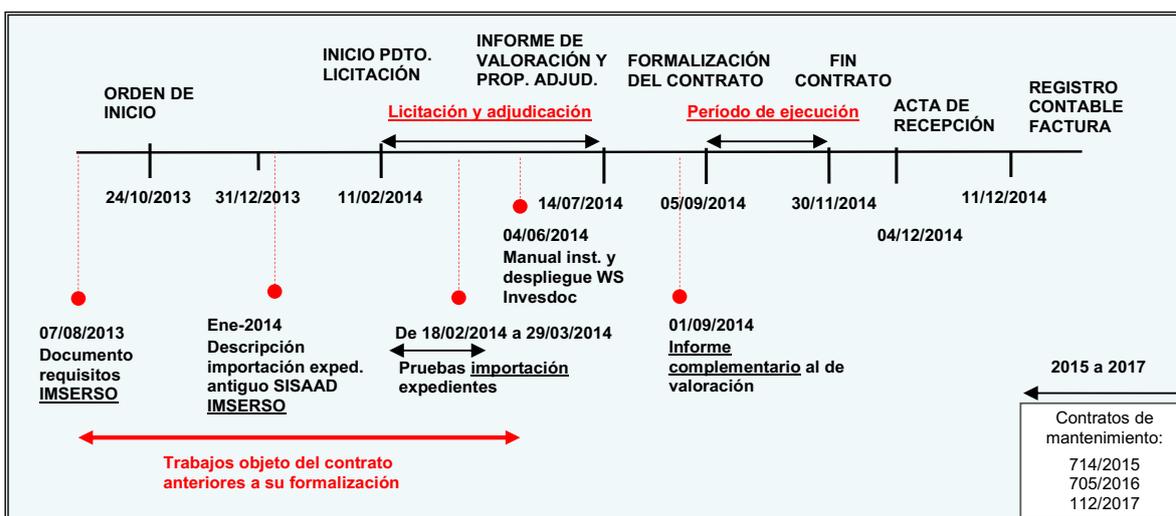
Esta situación podría responder a la existencia de una planificación previa, tanto de los trabajos a desarrollar como de las empresas encargadas de los mismos, en relación con los contratos de desarrollo del segundo SISAAD por parte del IMSERSO, evidenciada por los continuos desajustes e inconsistencias advertidas por este Tribunal entre las fechas de realización de los trabajos y la vigencia de los contratos que los amparaban.

En el siguiente gráfico se reflejan las incoherencias verificadas por este Tribunal entre la planificación establecida en la memoria de necesidades y lo manifestado por la empresa adjudicataria en su oferta con respecto al proceso de licitación, adjudicación, formalización y

⁵⁷ En el punto 4 de la memoria justificativa y en el punto 4.5 de la oferta presentada por la empresa adjudicataria figuran como servicios asociados al contrato “*el soporte a la carga de documentos históricos del anterior sistema*”, es decir, la importación de los expedientes del primer SISAAD.

ejecución, incluyendo además aquellos trabajos relacionados con este contrato desarrollados con anterioridad a su formalización:

GRÁFICO N.º 8
INCOHERENCIAS DETECTADAS EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN,
ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EXPEDIENTE 936/2013



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información obtenida de los expedientes de contratación.

Con posterioridad al desarrollo de este subsistema (con un gestor documental de su propiedad), la empresa n.º 4 fue contratada para el mantenimiento del software de dicho subsistema, al menos, a través de los expedientes 714/2015, 705/2016 y 112/2017, cuyo objeto era el “mantenimiento del software de gestión documental (Invesdoc y Archidoc) y gestión de registro (Invesicres) instalados en el IMSERSO”, siendo adjudicados por un importe de 71.995,00 euros, 86.091,50 euros y 71.087,50 euros, respectivamente, mediante procedimiento negociado sin publicidad, al tratarse de un producto cuyos derechos exclusivos correspondían a la empresa n.º 4, de conformidad con lo previsto en el artículo 170.d) del TRLCSP.

- b) El objeto del contrato 941/2013 fue el desarrollo de un sistema de explotación estadística en el ámbito de la autonomía y atención a la dependencia, basado en la plataforma “WebFocus 8.0”, siendo adjudicado a la empresa n.º 4 por un importe de 111.285,29 euros.

En este apartado, conviene recordar que con respecto al “Subsistema de explotación estadística de la información”, cuyo desarrollo debió llevarse a cabo mediante el contrato 1253/2012, también adjudicado a la empresa n.º 4, este Tribunal solo ha podido verificar la existencia del documento de diseño de su arquitectura, sin que se haya acreditado la ejecución de este subsistema dentro del precitado contrato 1253/2012.

Para la realización de este contrato la empresa adjudicataria subcontrató a la empresa n.º 9, propietaria de la plataforma “WebFocus”, y si bien en el expediente figura documentación acreditativa de la solvencia técnica y financiera de la empresa subcontratada, no obstante no se acredita la comunicación al IMSERSO, por parte de la empresa adjudicataria, relativa a la parte de la prestación que se pretendía subcontratar, incumpliendo el artículo 227.2.b) del TRLCSP.

Ante esta falta de información se solicitó a la empresa n.º 4, a través del IMSERSO, el contrato formalizado y los pagos efectuados entre la empresa n.º 4 y n.º 9, aportando un documento, fechado el 2 de septiembre de 2014 (una semana antes de la formalización del contrato), donde se recogía la propuesta de colaboración efectuada por la empresa subcontratada a la adjudicataria, la cual se concretaba en “el diseño y desarrollo de la ampliación de la Fase I y la

realización de la Fase II del proyecto de implantación de la solución analítica de dependencia del IMSERSO, basada en la tecnología WebFocus”, y donde, asimismo, se manifiesta que ya se ha realizado la Fase I, desconociendo este Tribunal bajo qué amparo contractual se llevaron a cabo dichos trabajos y el periodo en el que fueron efectivamente desarrollados.

En este sentido, la documentación aportada ha permitido verificar que los trabajos subcontratados no se desarrollaron conforme a lo recogido en la oferta de la empresa adjudicataria, ni de acuerdo con los términos del contrato formalizado con el IMSERSO, debido a las siguientes discrepancias:

- De acuerdo con las facturas emitidas por la empresa n.º 9, el importe subcontratado por la empresa adjudicataria no fue de 31.543,68 euros (tal y como se indicó en su documento de acatamiento de la memoria y se deduce de la composición del equipo de trabajo que figura en su oferta) sino de 68.246,62 euros, excediendo en consecuencia el 60 % del importe de adjudicación que operaba en este contrato (el importe subcontratado se elevó a un porcentaje del 61,33 %), al no haberse establecido otro límite, tal y como se recoge en los PCAP y PPTP del Acuerdo Marco 26/2011, en consonancia con el artículo 227.2.e) del TRLCSP.

Este incremento vino motivado por la mayor aportación de recursos humanos efectuada por la empresa subcontratada (cuatro personas en lugar de dos) y el incremento de horas realizadas (de 663 horas se elevó a 1.065), lo que denota la falta de control, por el IMSERSO, de los términos en que se desarrolló esta subcontratación.

- Los trabajos objeto de subcontratación se desarrollaron en un periodo de tiempo superior a los tres meses establecidos en el contrato principal, ya que las facturas aportadas recogían la realización de trabajos, de manera interrumpida, desde el 22 de mayo de 2014 hasta el mes de junio de 2015, mientras que el periodo de vigencia del contrato era de 9 de septiembre a 30 de noviembre de 2014.

La realización de trabajos, por parte de la adjudicataria y la subcontratada (respectivamente, las empresas n.º 4 y 9), previos a la formalización del contrato 941/2013 se evidencia en el “Acta de Reunión de Proyecto: Sistema de Explotación Estadística de Dependencia”, celebrada el día 4 de agosto de 2014, donde figura que a dicha reunión asistieron un representante del IMSERSO, otro de la empresa adjudicataria y otro de la empresa subcontratada, y donde se acredita que el proyecto se encontraba, a dicha fecha, en su Fase II.

- Asimismo, la realización de trabajos por la empresa adjudicataria y la subcontratada con anterioridad, incluso, al inicio de la licitación del contrato (junio de 2014), así como su conocimiento por el IMSERSO, ha podido constatarse, también, a través de dos de los informes de seguimiento semanales de la implantación del segundo SISAAD (elaborados al amparo del contrato 212/2013). En dichos informes, fechados el 30 de diciembre de 2013 y el 7 de enero de 2014, se hace referencia a las tareas a desarrollar en relación con este sistema por la empresa n.º 4, futura adjudicataria del contrato.

Estas incidencias ponen de manifiesto, por tanto, que los trabajos desarrollados por la empresa adjudicataria y por la subcontratada no se ajustaron al periodo de vigencia del contrato suscrito con el IMSERSO. Ello, incluso, provocó que la empresa n.º 9 facturara a la empresa n.º 4, por trabajos realizados en relación con el SISAAD, al menos, desde diciembre de 2014 hasta junio de 2015, fechas en las cuales el contrato entre el IMSERSO y la empresa n.º 4 ya habría perdido su vigencia.

Esta situación vulnera la normativa en materia de contratación pública así como la LOPD, al permitir el acceso a terceras personas a información pública sin ningún amparo contractual, como se ha expuesto anteriormente.

Con respecto a este contrato no obra en el expediente acta de entrega de los trabajos realizados a la finalización del contrato el 30 de noviembre de 2014, ni tampoco documentos entregables que justificaran su ejecución a dicha fecha como son los manuales de arquitectura, códigos fuente y resultados de pruebas de análisis, entre otros. Sin embargo, el IMSERSO recepcionó de conformidad los servicios prestados en diciembre de 2014, y abonó la correspondiente factura por el importe total de 111.285,29 euros en enero de 2015, a pesar de las evidencias que demuestran que los mismos no habrían concluido hasta junio de 2015, esto es, siete meses más tarde.

- c) El objeto del contrato 939/2013 fue el desarrollo de un sistema de gestión de proyectos en el ámbito de la autonomía y la atención a la dependencia que agilizara y aportara el control necesario para la ejecución del plan de actuaciones de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) del SAAD basado en la plataforma “Redmine”⁵⁸.

Este contrato fue adjudicado, mediante el sistema de adquisición centralizada de bienes y servicios, a la UTE n.º 2 por un importe de 152.405,31 euros.

Para la ejecución parcial del 51,49 % del objeto de contrato, esta UTE subcontrató a la empresa n.º 5 quien, reiteradamente, fue subcontratada para la realización de los principales trabajos de desarrollo y mantenimiento del segundo SISAAD, si bien la empresa adjudicataria no comunicó al IMSERSO la parte de la prestación a subcontratar, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 227.2.b) del TRLCSP.

El IMSERSO no ha facilitado a este Tribunal información relativa al personal que participó en este contrato, ni las actas de seguimiento, ni los documentos entregables que la UTE n.º 2 debía aportar al IMSERSO, así como tampoco las actas de recepción de los servicios prestados.

Ante esta situación, este Tribunal solicitó, a través del IMSERSO, a la UTE n.º 2 y a la empresa n.º 5 dicha información, así como el contrato formalizado, en su caso, entre ellas, solicitud que no fue atendida por la UTE n.º 2 y que la empresa n.º 5 redujo a la entrega de una factura emitida por la empresa n.º 6, pudiendo conocer, de esta forma, que la empresa n.º 5 volvió, nuevamente, a subcontratar a la empresa n.º 6 la realización parcial de los trabajos relativos al desarrollo de los diferentes módulos del segundo SISAAD.

Dado que este Tribunal no ha podido disponer de la documentación relativa a la recepción de los servicios ni a la primera y segunda subcontratación efectuadas, no ha sido posible verificar la realización de su objeto ni los términos en que, supuestamente, se acordó la ejecución del objeto del contrato 939/2013, evidenciando de nuevo la absoluta falta de control del IMSERSO sobre algunos contratos y sobre los términos en que se llevan a cabo las subcontrataciones.

Lo único que se ha podido verificar ha sido que el concepto de la factura emitida por la empresa n.º 6 a la empresa n.º 5 coincide exactamente con el objeto de este contrato (“*Servicios prestados: Servicios de análisis, desarrollo e implementación de un sistema para la gestión de proyectos en el ámbito de la autonomía y atención a la dependencia*”), abonando por dichos trabajos un importe de, al menos, 31.047,39 euros, pero sin que exista información que permita determinar el porcentaje del objeto del contrato principal efectivamente realizado por esta empresa.

III.3.5. Contratos formalizados para el soporte y mantenimiento del segundo SISAAD y el desarrollo de un tercer SISAAD

De acuerdo con las previsiones iniciales efectuadas por los responsables del IMSERSO, el 31 de agosto de 2013 debía haber finalizado el desarrollo del segundo SISAAD –NSISAAD en su versión GCA1- (al amparo del contrato 1253/2012). En base a estas previsiones, se fijó dicha fecha como

⁵⁸ Herramienta para la gestión de proyectos que permite su seguimiento y organización.

la de finalización del contrato de mantenimiento y adaptación del primer SISAAD (expediente 462/2012) y la de inicio del nuevo contrato de soporte y mantenimiento del NSISAAD (expediente 212/2013).

Sin embargo, tal y como se puede verificar en el Gráfico n.º 5, el mantenimiento del segundo SISAAD, que en principio debía reducirse a un único contrato (expediente 212/2013), resultó mucho más complejo, existiendo periodos donde, por las causas que posteriormente se exponen, se ejecutaron servicios de mantenimiento sin amparo contractual alguno, dando lugar a la tramitación de un expediente de convalidación de gastos por el Consejo de Ministros (expediente 1000/2018), por los servicios prestados, durante un periodo de seis meses y medio, por la empresa adjudicataria del contrato 212/2013 (empresa n.º 4).

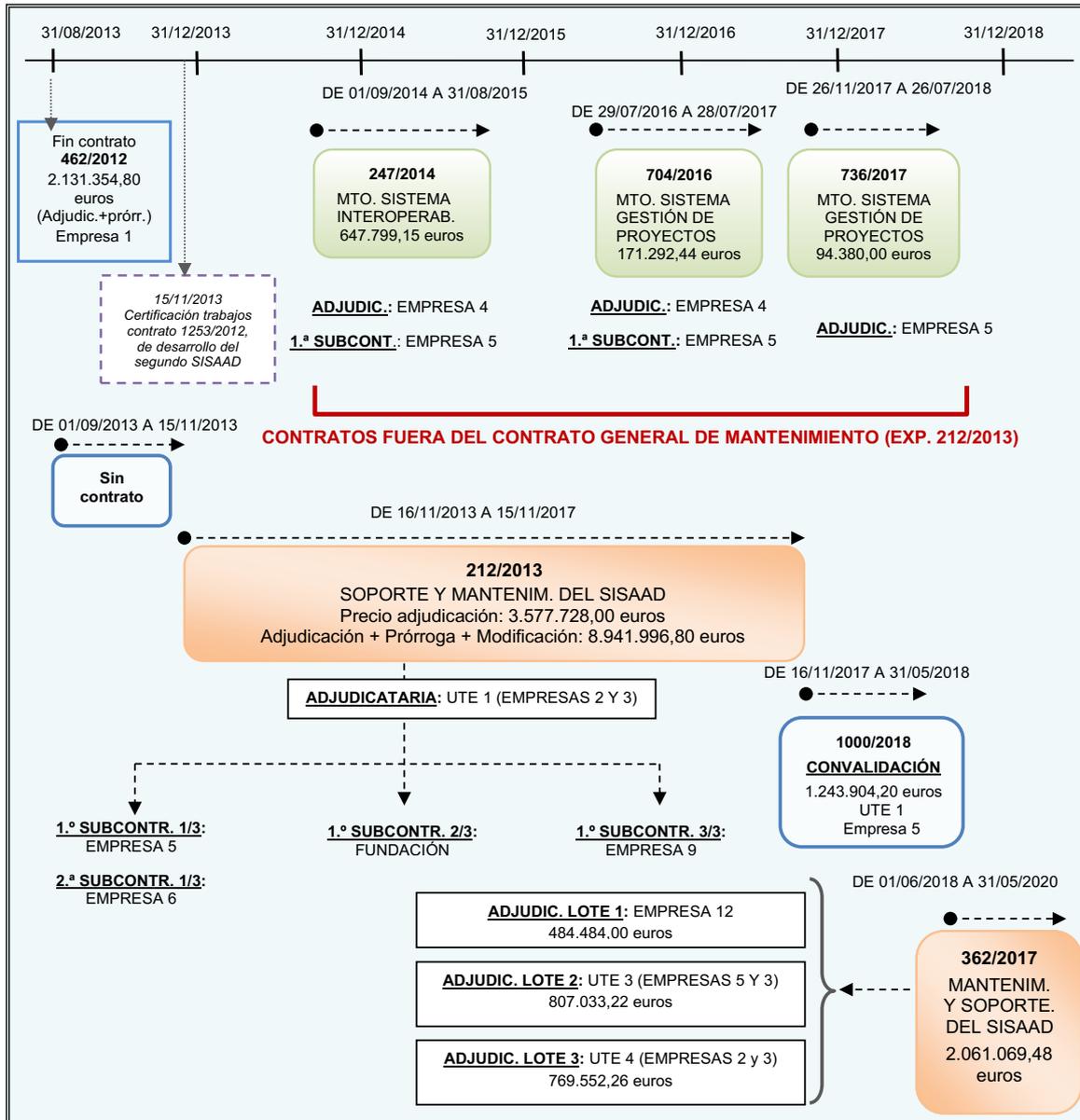
Asimismo, tal y como se desprende del mencionado Gráfico, el IMSERSO contrató adicionalmente, al margen del expediente general de mantenimiento del SISAAD (expediente 212/2013), el mantenimiento de dos de los subsistemas de esta aplicación (subsistema de interoperabilidad – expediente 247/2014- y subsistema de gestión de proyectos – expediente 704/2016-), cuya empresa adjudicataria fue la empresa n.º 4, la cual subcontrató, de nuevo, a la empresa n.º 5. En consecuencia, esta última empresa simultaneó, como subcontratada, los servicios prestados en ejecución del expediente general de mantenimiento del SISAAD (expediente 212/2013), con los servicios prestados entre septiembre de 2014 y septiembre de 2015 y entre julio de 2016 y julio de 2017, en ejecución, respectivamente, de los expedientes 247/2014 y 704/2016.

Como también se observa en el Gráfico n.º 5, la empresa n.º 5 resultó adjudicataria del último contrato de mantenimiento del sistema de gestión de proyectos (expediente 736/2017) y del lote n.º 2 (a través de su participación en la UTE adjudicataria del mismo, la UTE n.º 3) del contrato de mantenimiento y soporte del SISAAD (expediente 362/2017), dado su conocimiento del SISAAD adquirido a través de la ejecución de sucesivos contratos de desarrollo y mantenimiento de esta aplicación como empresa subcontratada, poniendo de manifiesto la dependencia técnica y funcional existente en el IMSERSO con respecto a esta empresa, originada de manera ininterrumpida desde el año 2012. Cabe recordar que la alta dependencia del implantador fue uno de los riesgos asociados a la adopción de desarrollar un NSISAAD desde cero destacados por la empresa n.º 6 en su *“Estudio de la plataforma Siebel en el Sistema de Información del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO”*.

Todo ello condicionado, además, como se expone posteriormente, por el traslado de la información del SISAAD a la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León y por el desarrollo de un tercer SISAAD (NSISAAD en su versión GCA2) al amparo del contrato 212/2013.

Con carácter previo a su exposición detallada en los subepígrafes siguientes, se recogen en el siguiente gráfico los diferentes contratos formalizados por el IMSERSO destinados al soporte y mantenimiento del segundo SISAAD (NSISAAD en su versión GCA1) así como para el desarrollo y mantenimiento del tercer SISAAD (NSISAAD en su versión GCA2), reflejando, asimismo, aquellos periodos donde dicho mantenimiento fue efectuado sin ningún amparo contractual:

GRÁFICO N.º 9
CONTRATACIÓN SOPORTE Y MANTENIMIENTO DEL SEGUNDO SISAAD Y
MANTENIMIENTO Y SOPORTE DEL TERCER SISAAD.
Periodo 2013/2018



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información extraída de los expedientes de contratación.

III.3.5.1. SERVICIOS TÉCNICOS DE MANTENIMIENTO Y ADAPTACIÓN DEL PRIMER SISAAD EFECTUADOS EN EL PERIODO DE 1 SEPTIEMBRE A 15 DE NOVIEMBRE DE 2013

El contrato 462/2012 ("Mantenimiento y adaptación del SISAAD") finalizó el 31 de agosto de 2013, ordenando el entonces Director General del IMSERSO la inmediata salida, de esta entidad gestora, de la empresa n.º 1 (adjudicataria de dicho contrato), responsable del desarrollo y mantenimiento del SISAAD desde su implantación en el año 2007.

Sin embargo, el siguiente contrato de mantenimiento del NSISAAD (contrato 212/2013) no entró en vigor hasta el 16 de noviembre de 2013, motivo por el cual, teniendo en cuenta que la contratación

de servicios técnicos externos para la ejecución de dichos trabajos se justificaba por la “*manifiesta insuficiencia de medios humanos y materiales para acometerla directamente*”, se solicitó al IMSERSO información relativa al personal que prestó dichos servicios en el periodo comprendido entre ambos contratos, así como sus permisos de acceso a la aplicación.

El 5 de julio de 2019, la actual Dirección General del IMSERSO certificó la imposibilidad de justificar cómo se llevaron a cabo estos servicios durante el precitado periodo, a pesar de que durante el mismo, entre otras funcionalidades del SISAAD, se llevaron a cabo las tareas para la liquidación de dos nóminas del nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO, funciones realizadas por personal técnico del que no dispone el IMSERSO.

III.3.5.2. EXPEDIENTE 212/2013 “CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS DE SOPORTE Y MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS QUE SOPORTAN EL SAAD”

El objeto de este contrato consistía en “*la realización de los trabajos necesarios de soporte a la dirección y procesos de gestión administrativa y estadísticas en el entorno de desarrollo de aplicaciones corporativas del SAAD (gestión de casos y estadísticas, interoperabilidad, e-learning y otras herramientas) para dar soporte en el mantenimiento preventivo, evolutivo, adaptativo y perfectivo, así como los necesarios para llevar a cabo las actividades no planificadas, los nuevos desarrollos y los trabajos de soporte relacionados que se puedan producir, y el mantenimiento y administración de la infraestructura que los soporta*”.

Este contrato fue adjudicado (el 24 de junio de 2013) mediante PA a la UTE n.º 1 (integrada por las empresas n.º 2 y 3) por un importe de 3.577.728,00 euros y un periodo de ejecución inicial de dos años, prorrogables por el mismo periodo.

No obstante, la licitación y adjudicación de este contrato resultó muy controvertida, en primer lugar, por la ya referida exclusión en el procedimiento de licitación de la oferta presentada por la UTE n.º 5, integrada por las empresas n.º 4 y 5 (por incluir entre la documentación personal su proposición económica), que a dicha fecha se encontraban desarrollando, como adjudicataria y subcontratada respectivamente, el segundo SISAAD (expedientes 1253/2012); y, en segundo lugar, por la interposición de dos recursos por la empresa n.º 1 (la empresa que había desarrollado y mantenido el primer SISAAD desde su implantación en 2007 hasta ese momento), que consideró que su oferta había sido infravalorada por el IMSERSO.

En el siguiente gráfico se recoge el esquema de la licitación, adjudicación y formalización del expediente 212/2013:

GRÁFICO N.º 10 **PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DEL** **EXPEDIENTE 212/2013**



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información extraída del expediente.

Sin embargo, la exclusión de la UTE n.º 5 del proceso de licitación no significó que las empresas n.º 4 y 5 dejaran de prestar servicios relacionados con el SISAAD una vez finalizado el contrato 1253/2012, ya que la dependencia técnica y funcional generada desde el año 2012 con respecto a la empresa n.º 5 (primera empresa subcontratada para el desarrollo del segundo SISAAD) provocó que fuera de nuevo subcontratada, como se expone posteriormente, por la UTE n.º 1 para la ejecución parcial de este contrato, volviendo esta, a su vez, a subcontratar a la empresa n.º 6 durante los dos primeros años de vigencia del contrato. En cuanto a la empresa n.º 4, no participó en la ejecución parcial del contrato 212/2013 pero, como se ha expuesto anteriormente, fue la adjudicataria de dos contratos de desarrollo (936/2013 y 941/2013) y varios de mantenimiento del NSISAAD (247/2014, 704/2016 y 705/2016).

Como se recoge en el gráfico anterior, la empresa n.º 1 interpuso dos recursos especiales en materia de contratación administrativa, siendo estimado el primero de ellos (el 1 de agosto de 2013), y desestimado el segundo de los mismos (el 19 de septiembre de 2013) por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, al considerar que la valoración del órgano competente del IMSERSO se encontraba amparada por el principio de discrecionalidad técnica, levantándose, en consecuencia, la suspensión del expediente provocada por la interposición de estos recursos.

Finalmente, el contrato se formalizó el 15 de noviembre de 2013, provocando que durante un periodo de dos meses y medio (tiempo transcurrido entre la finalización del contrato 462/2012 -31 de agosto de 2013- y la precitada fecha) se produjese una situación de inseguridad jurídica y técnica ya que el IMSERSO no ha podido justificar la empresa que durante dicho periodo mantuvo esta aplicación informática y bajo qué relación contractual, poniendo en riesgo dicha aplicación y pudiendo vulnerar el cumplimiento de la LOPD, como se ha expuesto en apartados anteriores de este Informe.

El contrato fue adjudicado por un importe de 3.577.728,00 euros y una duración inicial de dos años (16 de noviembre de 2013 a 15 de noviembre de 2015) prorrogable por el mismo periodo. Antes de finalizar la vigencia del periodo inicial del contrato, en febrero de 2015, se produjo una modificación del mismo que supuso el incremento del 19,97 % del precio de adjudicación del contrato.

Como se puede observar en el Gráfico n.º 9, la ejecución parcial del objeto de este contrato fue subcontratada de la siguiente forma:

- Durante toda la ejecución del contrato la citada UTE subcontrató con la empresa n.º 5 la realización de los servicios técnicos de mantenimiento y explotación del primer SISAAD, el mantenimiento evolutivo, perfectivo y correctivo del segundo SISAAD y la migración de información del primer al segundo SISAAD. A su vez, durante los dos primeros años de duración del contrato, la empresa n.º 5 subcontrató, de nuevo, a la empresa n.º 6.
- Desde el 1 de marzo de 2014 y hasta la finalización del contrato subcontrató con la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León el alojamiento del NSISAAD en una plataforma virtual.
- Por último, se subcontrató a la empresa n.º 9 para efectuar la transferencia del conocimiento y dar soporte de desarrollo de *WebFocus*, herramienta del subsistema de explotación estadística del segundo SISAAD.

Sin embargo, la UTE n.º 1 incumplió la obligación de indicar en la oferta la parte del contrato en que existía previsión de subcontratación, tal y como se recogía en la cláusula 16.2 del PCAP que rigió su contratación, y no incluyó en su oferta el "cuestionario de empresa", requerido en dicho pliego para cada una de las empresas con las que se pretendía subcontratar. Además, en el supuesto de que la necesidad de subcontratar parte del objeto del contrato hubiera sobrevenido con posterioridad a la presentación de su oferta, tampoco figuraba en el expediente aportado ni la

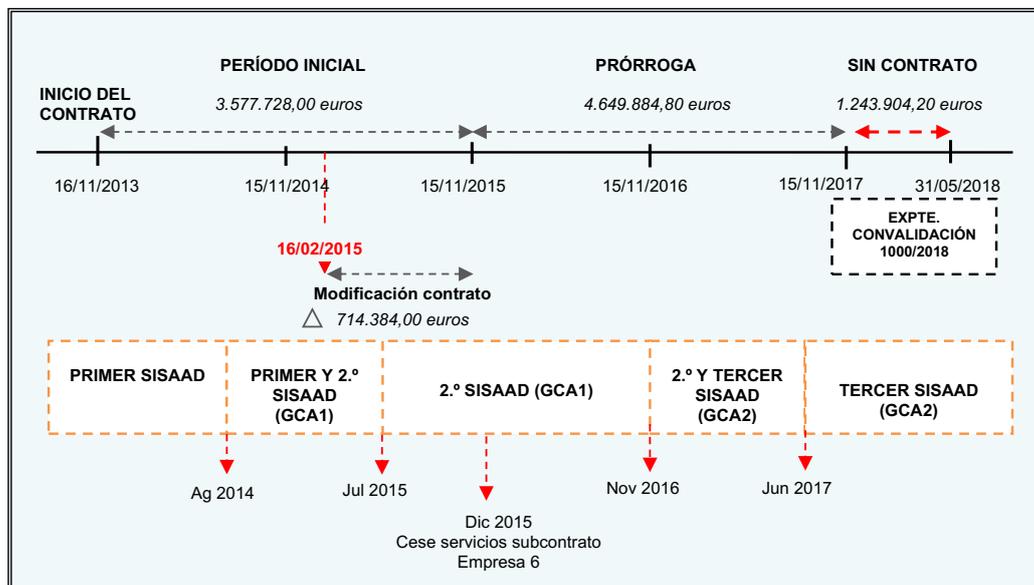
comunicación efectuada al IMSERSO de la información requerida por el artículo 227.2.b) del TRLCSP, ni la correspondiente autorización expresa efectuada por dicha entidad gestora.

Además de lo anterior, las empresas n.º 2 y 3, integrantes de la UTE adjudicataria del contrato, formalizaron con la empresa n.º 5 sendos contratos para la ejecución parcial del objeto del mismo en fecha 11 de noviembre de 2013, es decir, cuatro días antes de la formalización del contrato entre el IMSERSO y la citada UTE adjudicataria, motivo por el cual se pudo incurrir en la penalización recogida en el punto 15.4 del PCAP (*"Infracciones en materia de subcontratación"*), en concordancia con lo preceptuado en los artículos 227.2 y 227.3 del TRLCSP.

Además, el IMSERSO debió tener conocimiento de esta subcontratación ya que tuvo que autorizar, necesariamente, tanto el acceso del personal subcontratado al NSISAAD, como a la propia sede de la entidad (el PPTP que rigió esta contratación establecía que el servicio debía prestarse en las dependencias del licitador). Además, esta situación de posible desconocimiento de la subcontratación efectuada podría haber sido solventada, por el IMSERSO, utilizando la potestad recogida en el artículo 228.bis del TRLCSP, lo que hubiera permitido ejercer un adecuado control de la ejecución de este contrato.

Por lo que respecta a la ejecución de este contrato, en el siguiente gráfico se recoge una representación de las fases por las que ha pasado la misma:

GRÁFICO N.º 11
EJECUCIÓN DEL CONTRATO 212/2013



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información extraída del expediente.

Tal y como se refleja en el gráfico anterior se pueden distinguir dos periodos en la ejecución de este contrato:

- Un periodo inicial (de 16 de noviembre de 2013 a 15 de noviembre de 2015), durante el cual se produjo una modificación contractual y se efectuó la migración de la información del primer al segundo SISAAD (coexistiendo ambos sistemas hasta el mes de julio de 2015). Momento a partir del cual comenzó la migración del NSISAAD a la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, según lo que se expone posteriormente.
- Su prórroga (de 16 de noviembre de 2015 a 15 de noviembre de 2017), durante la cual se efectuaron diferentes modificaciones en la aplicación SISAAD que finalmente culminaron en

el desarrollo de un tercer SISAAD –NSISAAD en su versión GCA2- (operativo en junio de 2017).

El 16 de febrero de 2015, dentro del periodo inicial de ejecución del contrato, se produjo una modificación del mismo por importe de 714.384,00 euros, lo que supuso un incremento del 19,97 % en su precio de adjudicación. De acuerdo con la memoria justificativa elaborada, esta modificación se enmarcaba dentro del ámbito de actuaciones recogido en el artículo 106 del TRLCSP y, concretamente, para atender las siguientes situaciones:

- “*Innovaciones tecnológicas de la plataforma física y lógica a mantener*” abordando nuevas funciones como el ordenamiento y supervisión del alojamiento del NSISAAD en la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, con quien la UTE n.º 1 tenía un contrato ya desde marzo de 2014.
- “*Modificaciones normativas y de procedimiento*” con el fin de atender las necesidades derivadas de las modificaciones normativas producidas en el año 2013 y del cumplimiento de las recomendaciones del Informe n.º 977 del Tribunal de Cuentas, así como de la necesidad de extender las tareas de mantenimiento correctivo y evolutivo a nuevas funcionalidades del sistema y a la necesidad de dar soporte a los subsistemas del SISAAD garantizando su coordinación con determinadas herramientas informáticas.

Este Tribunal considera que las tareas que motivaron la modificación de este contrato se encontraban incluidas en el objeto del contrato formalizado el 15 de noviembre de 2013, concretamente en el punto 3 del PPTP (“*Alcance de los trabajos*”). Así: las innovaciones tecnológicas se encontrarían recogidas dentro del apartado correspondiente a la “*Administración, mantenimiento y operación de los entornos de producción, preproducción, formación y respaldo del SAAD*”; las novedades legislativas dentro del apartado relativo a la “*Definición, diseño y desarrollo de nuevas funcionalidades derivadas de la adaptación de la normativa que vaya surgiendo al amparo de la Ley y su implantación gradual*”; y, por último, la ampliación del mantenimiento correctivo y evolutivo dentro del apartado “*Mantenimiento preventivo, adaptativo y perfectivo del sistema*”, donde expresamente se aludía a la cobertura de dichos servicios derivados de “*Otros módulos no definidos a fecha de creación de este pliego y que, a la fecha de la firma del contrato se encuentren disponibles o en proceso de creación en el SAAD*”.

Teniendo en cuenta lo indicado en el párrafo anterior y lo que más detalladamente se explica en el epígrafe III.3.6 de este Informe, este Tribunal considera que esta modificación del contrato pudo venir motivada por la necesidad de abonar los servicios de alojamiento de la plataforma del NSISAAD en la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, servicios que fueron subcontratados por la UTE n.º 1 (adjudicataria del contrato) a instancia obligatoria del IMSERSO, tras fracasar otras fórmulas jurídicas para la sustentación y pago de los servicios prestados por esta Fundación. De esta forma, con dicho incremento contractual se compensaría a la citada UTE por los costes de esta subcontratación.

En segundo lugar hay que referirse a la parte del objeto del contrato que se ejecutó mediante la subcontratación de las empresas n.º 5 y 6. Como ya se ha indicado, el 11 de noviembre de 2013 (cuatro días antes de la formalización del contrato principal) la empresa adjudicataria (UTE n.º 1) subcontrató con la empresa n.º 5 la realización parcial del objeto del contrato quien, a su vez, volvió a subcontratar los servicios técnicos de la empresa n.º 6, lo que provocó que estas dos empresas encadenaran, casi sin solución de continuidad, los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD (realizados bajo el contrato 1253/2012) con los derivados del mantenimiento del primer y segundo SISAAD.

Debido a que el expediente aportado a este Tribunal no recogía información alguna a este respecto, se solicitó (por mediación del IMSERSO) a la UTE n.º 1 y a la empresa n.º 5 la remisión de los contratos, la facturación y los pagos efectuados entre ellas, obteniendo la siguiente información:

- La subcontratación con la empresa n.º 5 se formalizó a través de dos contratos (suscritos entre esta empresa con cada una de las empresas integrantes de la UTE n.º 1 -empresas n.º 2 y 3-) cuyo objeto era la realización de servicios técnicos del primer y segundo SISAAD⁵⁹.

Inicialmente, el importe de los trabajos subcontratados se valoró en 1.003.283,60 euros, a satisfacer por cada una de las empresas integrantes de la UTE n.º 1 de manera proporcional a su participación en dicha UTE. De este importe, 404.333,60 euros correspondían a los servicios técnicos de soporte y explotación del primer SISAAD y 598.950,00 euros a los derivados del segundo SISAAD. Sin embargo el análisis de la facturación aportada ha permitido constatar que el importe finalmente facturado por la empresa n.º 5 a la UTE n.º 1 se elevó a 1.014.651,59 euros (11.367,99 euros más).

- En cuanto al subcontrato formalizado entre la empresa n.º 5 y la empresa n.º 6, cuatro meses después del inicio del contrato principal, este Tribunal ha verificado que su clausulado era casi idéntico al suscrito entre la UTE n.º 1 y la empresa n.º 5, compartiendo el mismo objeto, diferenciándolos, exclusivamente, el porcentaje de los trabajos a desarrollar y, en consecuencia, el precio. Así, el importe estimado de los trabajos relacionados con el primer SISAAD se cuantificó en 198.663,63 euros y el derivado de los servicios técnicos del segundo SISAAD en 248.473,50 euros (total de 447.137,13 euros).

Y aunque este contrato, entre las empresas n.º 5 y 6, se formalizó el 31 de marzo de 2014, los trabajos que constituían su objeto se retrotraían a la fecha de entrada en vigor del contrato principal (16 de noviembre de 2013), situación que este Tribunal ha podido verificar a través de la facturación emitida por la empresa n.º 6 a la empresa n.º 5. Así, si bien todas las facturas fueron emitidas con fecha igual o posterior a 31 de marzo de 2014, el concepto de su facturación hacía referencia a los trabajos desarrollados, de forma ininterrumpida, desde el 16 de noviembre de 2013 al 15 de noviembre de 2015, incluyendo, en consecuencia, un periodo de cuatro meses y medio antes de la formalización de este segundo subcontrato. Conviene reiterar que la prestación de servicios técnicos por personal externo en la sede del IMSERSO sin amparo contractual, además de vulnerar la normativa en materia contractual puede suponer una grave conculcación de la LOPD.

- La ampliación de los servicios técnicos del contrato principal, formalizada entre el IMSERSO y la UTE n.º 1 mediante la modificación aprobada el 16 de febrero, conllevó la suscripción de una adenda (el 27 de marzo de 2015) al contrato suscrito entre la citada UTE y la empresa subcontratada n.º 5 por un importe de 457.416,30 euros, a satisfacer por las empresas n.º 2 y 3 en función de su participación en la mencionada UTE.

De esta manera, aunque el porcentaje inicial de la participación de la empresa n.º 5 en los trabajos objeto del contrato era de un 28,04 %, en relación con la modificación efectuada el 16 de febrero el porcentaje de la participación de la empresa n.º 5 supuso un 64,03 % de la misma.

Y además de lo anterior, el importe finalmente facturado por la empresa n.º 5 a la UTE adjudicataria se elevó a un total de 569.784,57 euros, correspondiendo la diferencia, fundamentalmente, a una única factura por importe de 121.621,79 euros, no amparada por los términos de esta adenda.

- Y asimismo, la modificación de los términos de la primera subcontratación provocó la modificación de los términos de la segunda subcontratación, formalizándose la misma el

⁵⁹ Con respecto al primer SISAAD la empresa n.º 5 se obligaba a "realizar el soporte y explotación del antiguo aplicativo SISAAD, al igual que deberá ofrecer un servicio de soporte a los usuarios de este aplicativo y realizar descargas de datos para informes desde el antiguo SISAAD". En relación con el segundo SISAAD se obligaba a "realizar el mantenimiento evolutivo, correctivo y de la aplicación del nuevo SISAAD y el módulo de interoperabilidad y a efectuar la migración de datos del antiguo SISAAD al nuevo SISAAD".

27 de abril de 2015, mediante la cual se ampliaron los servicios a prestar por la empresa n.º 6, cuantificándose en 296.389,51 euros. De la misma manera que en el primer subcontrato, aunque el porcentaje inicial de participación de esta empresa en los trabajos objeto del contrato era de un 12,50 %, en relación con la modificación el porcentaje de la participación de la empresa n.º 6 fue de un 41,49 %.

Por último, el 19 de octubre de 2015 se acuerda la prórroga del contrato 212/2013 (desde el 16 de noviembre de 2015 al 15 de noviembre de 2017), así como su modificación en los mismos términos en que habían sido ampliados los servicios durante el periodo inicial del contrato, elevándose el importe de esta prórroga a un total de 4.649.884,80 euros.

Durante una parte importante de la ejecución de esta prórroga convivieron dos sistemas de información del SAAD ya que, coincidiendo con la puesta en funcionamiento del segundo SISAAD (GCA1), los entonces responsables del IMSERSO adoptaron la decisión de desarrollar una nueva versión del GCA1, que debido a su relevancia supuso el desarrollo de un tercer SISAAD (NSISAAD en su versión GCA2), y ello como consecuencia de la aparente imposibilidad de evolucionar ciertos subsistemas, al pertenecer algunos de los componentes tecnológicos empleados para el desarrollo del segundo SISAAD a una de las empresas reiteradamente subcontratada para su diseño, desarrollo y mantenimiento (empresa n.º 6).

Sin embargo, una vez llevado a cabo el análisis de la documentación aportada, este Tribunal considera que dicha imposibilidad, argumentada por los citados responsables del IMSERSO, no se correspondería con la realidad, provocando, además de un sobre coste del mantenimiento del sistema, un incremento de la dependencia técnica y funcional con respecto a la empresa n.º 5 (subcontratada también para el desarrollo del tercer SISAAD), tal y como se expone a continuación:

- El 15 de julio de 2015, con motivo de la puesta en funcionamiento definitiva del segundo SISAAD, se elaboró un informe interno de seguimiento de la ejecución del contrato 212/2013 con la finalidad de analizar la evolución del punto de interoperabilidad, indicándose literalmente que *“en el código facilitado para su análisis, faltan fuentes de librerías, a pesar de esto se ha comenzado el análisis del código disponible y se ha llegado a la conclusión de que gran parte de este código es reutilizable y se puede evolucionar sobre él”*.

De acuerdo con la información facilitada por los actuales responsables del IMSERSO, hasta dicho momento (15 de julio de 2015) una parte del personal técnico propio del IMSERSO relacionado con el SISAAD desconocía que algunos componentes tecnológicos (*“librerías”*, en terminología informática) utilizados para la configuración del segundo SISAAD pertenecían a la empresa n.º 6, ya que dicha circunstancia no había sido advertida, expresamente, al IMSERSO en sus ofertas por las empresas adjudicatarias (contratos 833/2012, 1253/2012, 212/2013 y 247/2014) ni por la empresa subcontratada en todos ellos (empresa n.º 5).

Este desconocimiento denota una importante falta de control por el IMSERSO con respecto a los trabajos y términos en que se desarrollan las subcontrataciones efectuadas, así como un deficiente seguimiento de la evolución de los trabajos desarrollados mediante la contratación de servicios técnicos externos, ya que el código fuente del subsistema de interoperabilidad debió ser objeto de análisis con motivo de la recepción de los entregables del contrato 833/2012 (en diciembre de 2012), pero también debió ser comprobada su entrega en octubre de 2013 a la finalización de los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD, objeto del contrato 1253/2012.

- Si bien la propiedad de estos componentes tecnológicos no se especificaba en las ofertas presentadas por las empresas adjudicatarias de los citados contratos, sí se contemplaba, de manera inequívoca, en el acuerdo de colaboración suscrito entre las empresas n.º 5 y 6 (el 20 de marzo de 2013) para el diseño, construcción y soporte del SISAAD (al amparo del

contrato 1253/2012) en cuyo punto III de su parte expositiva se manifestaba que una de las premisas para su firma era que la empresa n.º 6 disponía de *“componentes reutilizables que aceleraban la ejecución de proyectos”*.

Debido a su relevancia para el desarrollo del SISAAD, la cláusula sexta de este acuerdo (*“Utilización de componentes tecnológicos”*) indica expresamente que *“Si el IMSERSO lo solicita, o la empresa 5 lo requiere, la empresa 6 se compromete a suministrar el código fuente de sus componentes tecnológicos que hayan sido utilizados en la construcción del sistema y a garantizar su sustitución por código nativo cubriendo la misma funcionalidad”*, lo que aseguraba la posibilidad de evolucionar los subsistemas basados en estos componentes (interoperabilidad, sistemas generales y migración) con un código abierto facilitado por la empresa n.º 6. En definitiva, la empresa n.º 6 se comprometía a facilitar un *“código nativo”* que admitiera la misma funcionalidad que los empleados hasta el momento y permitiera nuevos desarrollos a partir del sistema diseñado inicialmente.

- A pesar de lo expuesto anteriormente, coincidiendo con la finalización del periodo inicial del contrato 212/2013, por mandato del IMSERSO, la UTE n.º 1 elaboró el documento denominado *“NSISAAD. Plan de Contingencia”*, donde se apuntaba la intención de reescribir el código fuente de los subsistemas desarrollados bajo los componentes tecnológicos propiedad de la empresa n.º 6, lo que en definitiva representaba el desarrollo de un tercer SISAAD (NSISAAD en su versión GCA2).

En la descripción del citado plan de contingencia se establecía expresamente que *“El presente documento define las premisas de partida y líneas de trabajo a ejecutar para obtener una desvinculación del NSISAAD de los componentes y librerías de software de los que no se dispone de los códigos fuentes asociados”* y, entre otras, la *“Validación conjunta entre el IMSERSO, CCAA y equipo de proyecto de los módulos que van a sustituir gradualmente a los actuales. Esta premisa es crítica con respecto al módulo de gestión de comunidades autónomas (GCA), servicios generales (SGE) e interoperabilidad (PI)”*.

En dicho documento, además, se añadía que no se disponía del código fuente de *“(…) tres módulos de la plataforma NSISAAD que son transversales a toda la plataforma”*, indicándose que la empresa n.º 5 (subcontratada por la UTE n.º 1) se había ofrecido a desarrollar un nuevo subsistema (GCA2), poniendo a disposición del IMSERSO una nueva aplicación informática en un plazo estimado de 24 semanas.

Según ha podido verificar este Tribunal, la entrega de este documento le fue requerida por los responsables del IMSERSO a la UTE n.º 1, mediante correo electrónico, con el fin de que estuviera disponible en la reunión a celebrar el 10 de diciembre de 2015 *“para no depender de las librerías de las que no disponemos de fuentes, de forma que el IMSERSO pueda recepcionar el contrato y dar comienzo al periodo de prórroga correspondiente”*, a pesar de haber transcurrido ya tres semanas del inicio del periodo de prórroga del contrato 212/2013.

- La revisión del acta de esta reunión, mantenida entre el IMSERSO y la UTE n.º 1, ha permitido corroborar la presentación del citado plan de contingencia *“para poder independizar el software del NSISAAD de los componentes y librerías de software de los que no se dispone de los códigos fuentes asociados”*, manifestando la UTE n.º 1 que en dicho proyecto de recodificación no participaría el personal de la empresa n.º 6 *“involucrado en la disponibilidad de las fuentes”* (cinco trabajadores de dicha empresa que participaron, desde el inicio, en el desarrollo del segundo SISAAD), si bien solicitaba un periodo de transferencia tecnológica de dichos profesionales hasta el 31 de enero de 2016.

Sin embargo, en contra de las recomendaciones efectuadas por la UTE n.º 1 relativas a *“finalizar la transferencia del conocimiento para evitar riesgos de pérdida de respuesta a los usuarios, eficiencia o incluso de servicio (...), y que la UTE no podrá garantizar en estas*

condiciones”, según consta en dicho acta, los responsables del IMSERSO decidieron la “salida inmediata” del personal de la empresa n.º 6 el mismo día 10 de diciembre de 2015, solicitando “el corte de autorizaciones y acceso a edificios, plataformas y sistemas pertenecientes al IMSERSO” de estas personas, asumiendo esta entidad gestora “los riesgos operativos, económicos o legales de cualquier posible problemática ocasionada por la misma”.

- Tras el cese inmediato de la colaboración de la empresa n.º 6, declarado unilateralmente por los entonces responsables del IMSERSO, dicha empresa entregó –el 12 de enero de 2016- los códigos fuente de las librerías a la UTE n.º 1 (como se recoge en un correo electrónico dirigido ese mismo día por esta UTE al IMSERSO).

Sin embargo, los mismos representantes del IMSERSO (el entonces Adjunto al Director General y Jefe de Área de Planificación y Desarrollo) que decidieron la salida inmediata del personal de la empresa n.º 6 se negaron a recepcionar los mencionados códigos fuente, que la UTE 1 puso a su disposición el 28 de enero de 2016.

Estos hechos han sido corroborados, por este Tribunal, mediante la revisión de los siguientes documentos:

- a) Escrito dirigido (el 9 de febrero de 2016) por la empresa n.º 6 al Director General del IMSERSO poniendo en conocimiento su salida del IMSERSO y aclarando algunos aspectos relativos a los componentes tecnológicos de su propiedad, sobre la base de que el máximo responsable de esta entidad gestora no sería conocedor de los hechos anteriores, manifestándole las siguientes situaciones:

- Que la empresa n.º 5 (subcontratada por la UTE n.º 1 para la ejecución del contrato 212/2013) conocía, desde el inicio del proyecto, que dichos componentes eran de su propiedad (“El contrato que firmamos con la empresa 5 para la construcción del sistema NSISAAD recoge expresamente que la propiedad de los componentes tecnológicos aportados por nuestra compañía, preexistentes y desarrollados durante años, y que servían para acelerar el proyecto sería siempre y en todo caso de la empresa 6”).
- La efectiva entrega de estos componentes a la UTE n.º 1 (el 12 de enero de 2016) y la negativa del representante del IMSERSO a recepcionarlos.
- Los importantes perjuicios que se causarían en el soporte y evolución del NSISAAD como consecuencia de la separación de la aplicación de los componentes tecnológicos propiedad de la empresa n.º 6 (“no solo en el terreno de coste-oportunidad. Implicará un importante y destacable esfuerzo económico, en tiempo y operacional para llegar al mismo punto de estabilidad que tiene hoy el sistema”). Además, dado el “sobrecoste en dinero, tiempo e imagen ante las Comunidades Autónomas” asociado a esta decisión, y su aparente falta de sentido, la empresa n.º 6 llega a aludir a la existencia de “intereses particulares” no explícitos como posible origen de esta actuación.

- b) Sentencia de 27 de julio de 2018 del Juzgado de Primera Instancia n.º 8 de A Coruña, dictada en relación con la demanda presentada por la empresa n.º 6 donde se reclama a la empresa n.º 5 el abono de una serie de facturas derivadas de los trabajos relacionados con el NSISAAD, fallando a favor de la demandante, al considerarse como hechos probados tanto la realidad de los servicios facturados como la existencia de los componentes tecnológicos con anterioridad al inicio de la relación contractual entre ambas empresas y el mantenimiento de la propiedad de sus códigos fuente por parte de la empresa n.º 6, al no deducirse del contenido de los dos contratos suscritos entre las partes (el 20 de marzo de 2013 y 31 de marzo de 2014) para la realización de los

servicios técnicos relacionados con el NSISAAD que la empresa n.º 6 tuviera la obligación de transferir dicha propiedad a la empresa n.º 5.

En dicha sentencia se pone de manifiesto que en la cláusula 14.5 del PCAP que rigió el contrato 212/2013 no se establecía la obligación de entregar los códigos fuente de los componentes preexistentes, sino la de aportar los componentes o módulos al proyecto (*“Si el contrato implica el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial, conllevará la cesión exclusiva de este al IMSERSO, salvo en el caso de derechos preexistentes, en los que la cesión no puede ser con carácter de exclusividad”*). A pesar de esta falta de obligación contractual, la sentencia considera probado que la demandante *“terminó entregando los códigos fuente”*, decisión voluntaria que el Juzgado consideró que pudo deberse, tanto a la intención de la empresa n.º 6 de procurar el abono de las facturas pendientes como la de evitar la posible pérdida de otras subcontrataciones futuras (al ser la empresa actora subcontratista de la demandada).

Asimismo, la sentencia resalta *“la contradicción del proceder de la empresa 5”* (puesta de manifiesto por el perito judicial requerido en el proceso) al reclamar los códigos fuente solo a la empresa n.º 6, y no a otras empresas propietarias de otros componentes también utilizados en el desarrollo del NSISAAD que no eran de acceso libre.

Con respecto a la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por la sustitución de los componentes (objeto de reconvención por la empresa n.º 5), la sentencia concluye que, en ningún caso, eran imputables a la empresa n.º 6 ya que, según se indica expresamente *“la debida diligencia exigía que la empresa 5 examinara el pendrive y utilizara los códigos (lo que no se hizo en momento alguno como afirma la Jefa del proyecto (...), evitando continuar con lo que denominan plan de acción y el coste desorbitante que ello suponía, con lo cual aquel daño es atribuible exclusivamente a la reconviniente)”*.

- c) Certificado emitido por el responsable de Informática del SISAAD (a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización) donde se acredita que el IMSERSO no recibió, en ningún momento, el código fuente de estos componentes o librerías, y que se comenzó a reescribir el código fuente para suplir su funcionalidad en enero de 2016.

Este Tribunal considera que todo lo expuesto anteriormente confirmaría que la decisión, adoptada por el IMSERSO, de sustituir los componentes tecnológicos del SISAAD (propiedad de la empresa n.º 6) con el fin de poder evolucionar esta aplicación informática, no estuvo basada en la indisponibilidad del código fuente (como adujeron los responsables del IMSERSO) ya que dicha entidad los tuvo a su disposición con anterioridad al inicio del plan de acción dirigido a sustituirlos. Ello pone en duda la eficacia, eficiencia y economía de la decisión adoptada por este Instituto, la cual se tradujo en un sobrecoste valorado en el importe de los trabajos relacionados con el diseño de un tercer SISAAD (en su versión GCA2), que no estuvo plenamente operativo hasta junio de 2017⁶⁰.

⁶⁰ En el trámite de alegaciones, el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 manifiesta reiteradamente que una de las causas que originaron el desarrollo del NSISAAD era evitar la cautividad tecnológica que se producía en el primer SISAAD respecto de la empresa n.º 1; y alega esta misma razón – evitar una posible cautividad tecnológica respecto de la empresa n.º 6- junto con la supuesta indisponibilidad de sus códigos fuente, como el motivo por el que se desarrolló el NSISAAD en su versión GCA2.

A juicio del Tribunal, ello es contradictorio con el hecho de que, desde el inicio del proyecto de construcción del NSISAAD (versión GCA1), los componentes tecnológicos que se utilizaron como base y estructura del mismo fuesen propiedad de una empresa privada (empresa n.º 6), aspecto conocido al menos por la empresa subcontratante (empresa n.º 5) porque así constaba expresamente en el contrato suscrito entre ambas empresas de 20 de marzo de 2013 y que debió comunicar al IMSERSO; y que, de no haberlo comunicado, debió haber sido advertido por el IMSERSO al recepcionar los entregables de los contratos 833/2012 y 1253/2012.

Todo ello sin considerar, además, que los componentes tecnológicos sustituidos no fueron rentabilizados, dado que los trabajos para su reemplazo se iniciaron tan solo cinco meses después de culminarse la puesta en marcha del segundo SISAAD, así como el riesgo añadido para el mantenimiento de la aplicación que supuso la salida inmediata del proyecto del personal de la empresa n.º 6 sin producirse una adecuada transferencia del conocimiento, ya que como manifestó al IMSERSO la UTE n.º 1 (adjudicataria del contrato 212/2013) no podía garantizar su adecuado servicio en dichas condiciones.

III.3.5.3. CONTRATOS DE MANTENIMIENTO DEL SISAAD FORMALIZADOS DE FORMA INDEPENDIENTE AL CONTRATO GENERAL DE SOPORTE Y MANTENIMIENTO DEL SISAAD (EXPEDIENTE 212/2013)

Durante la vigencia del contrato 212/2013 (*“Soporte y mantenimiento de los sistemas que soportan el SAAD”*) el IMSERSO contrató de forma independiente el mantenimiento correctivo, adaptativo y evolutivo de estos dos subsistemas del SISAAD siendo adjudicados a la empresa n.º 4 mediante el sistema de adquisición centralizada de bienes y servicios:

- Subsistema de interoperabilidad (expediente 247/2014 *“Servicios de mantenimiento del sistema de interoperabilidad del SISAAD en el IMSERSO”*) adjudicado por un importe de 647.799,15 euros.
 - Subsistema de gestión de proyectos (expediente 704/2016 *“Servicios de mantenimiento del sistema de gestión de proyectos del IMSERSO”*) adjudicado por un importe de 171.292,44 euros.
- a) El contrato 247/2014 se formalizó el 1 de septiembre de 2014 con un periodo de vigencia de doce meses. Este Tribunal no ha encontrado ninguna justificación que acredite la necesidad de celebrar este contrato al margen del contrato general de soporte y mantenimiento del SISAAD, ya que en su memoria no figura ningún servicio técnico a desarrollar que no se encontrase ya incluido en el objeto del contrato 212/2013, tal y como se detalla en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 22
COMPARACIÓN DEL OBJETO DEL EXPEDIENTE 247/2014 CON EL ALCANCE DE LOS TRABAJOS DEL EXPEDIENTE 212/2013

Expediente 247/2014 Objeto del contrato (Apartado 3 de su memoria justificativa)	Expediente 212/2013 Soporte y mantenimiento de los sistemas que soportan el SISAAD Alcance de los trabajos (Apartado 3 de su PPTP)
Mantenimiento correctivo, adaptativo y evolutivo del subsistema de interoperabilidad del IMSERSO, para dar cumplimiento al nuevo desarrollo normativo y a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en su Informe n.º 977 ⁶¹	<p>Mantenimiento preventivo, adaptativo y perfectivo del sistema, principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Módulo de interoperabilidad. <p>Mantenimiento evolutivo y nuevos desarrollos, contemplando la definición de los procesos, el análisis y diseño funcional de las aplicaciones, desarrollo, formación, implantación y puesta en marcha de nuevas funcionalidades y necesidades en torno a la gestión del SAAD asociados a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de desarrollo para el mantenimiento y evolución del sistema. • Soporte a las distintas versiones del Sistema. • Definición, diseño y desarrollo de nuevas funcionalidades derivadas de la adaptación de la normativa que vaya surgiendo al amparo de la Ley y su implantación gradual.

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información extraída de los expedientes de contratación.

De acuerdo con lo recogido en el cuadro anterior el mantenimiento del subsistema de interoperabilidad se encontraba expresamente recogido en el apartado 3 del PPTP que rigió el contrato 212/2013, así como el desarrollo de nuevas funcionalidades derivadas de modificaciones normativas, no encontrándose, por ello, justificación para la tramitación, de forma independiente, del citado expediente 247/2014.

En consecuencia, este Tribunal considera que la formalización de este contrato habría supuesto un sobrecoste para el IMSERSO estimado en su importe de adjudicación (647.799,15 euros) ya que su objeto se encontraba incluido en el del contrato 212/2013, en vigor durante el periodo de ejecución del contrato 247/2014⁶².

Resulta reseñable, asimismo, el elevado importe de este contrato de mantenimiento, superior en un 317,77 % al importe del desarrollo de este subsistema (contrato 833/2012 adjudicado en 155.061,98 euros) cuando, *a priori*, el coste del desarrollo de un sistema de información debería ser superior al de su mantenimiento.

La empresa adjudicataria (n.º 4) subcontrató a la empresa n.º 5 para la ejecución parcial del objeto del contrato, si bien no comunicó al IMSERSO la parte de la prestación subcontratada, tal y como preceptúa el artículo 227.2.b) del TRLCSP. A este respecto, la DGRCC, con carácter

⁶¹ Informe objeto de este seguimiento de recomendaciones.

⁶² En el trámite de alegaciones, el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 manifiesta que no hubo duplicidad porque el objeto del contrato 212/2013 abarcaba exclusivamente el soporte y mantenimiento del primer SISAAD, basado en la plataforma Siebel. Sin embargo, los perfiles profesionales de los programadores descritos en los PPTP exigían estar en posesión de conocimientos de Java, previendo manifiestamente el tipo de trabajos de desarrollo que se realizarían en un futuro próximo y restando validez al argumento. Pero, además, lo que no ofrece duda alguna es el clausulado de los contratos celebrados entre la empresa adjudicataria y la subcontratada en primer término, y entre esta y la subcontratada por ella al amparo del contrato 212/2013. A modo de ejemplo, en los subcontratos suscritos entre cada una de las empresas que conformaban la UTE n.º 1 con la empresa n.º 5 figuraba expresamente como objeto del mismo, ya desde fecha 11 de noviembre de 2013 (cinco días antes de la entrada en vigor del contrato 212/2013) la realización de trabajos relativos a ambos SISAAD, constando la "realización de servicios de soporte, mantenimiento e interoperabilidad centrados en la evolución del nuevo SISAAD"; y también en su anexo de 27 de marzo de 2015, donde literalmente figura "el mantenimiento evolutivo, perfectivo y correctivo de la aplicación del NSISAAD para el punto de interoperabilidad y portal de servicio". Por todo ello, la alegación no puede ser aceptada.

previo a la formalización del contrato, reclamó al IMSERSO esta información al manifestar que “*Está acreditada la solvencia de la empresa 5, pero la empresa que se propone como adjudicataria no ha informado (ni en la carta de aceptación ni en la oferta) de que la subcontratación que anuncia sería con la empresa 5 y solo con ella*”. En el expediente facilitado a este Tribunal no figura documentación que acredite las acciones adoptadas por el IMSERSO en este sentido.

Por ello, con el fin de conocer la parte del servicio objeto de subcontratación, este Tribunal solicitó, por mediación del IMSERSO, a las empresas n.º 4 y 5, copia del contrato suscrito entre las mismas, así como la documentación justificativa de los pagos efectuados a la empresa subcontratada. Como respuesta a dicha solicitud, la empresa n.º 4 aportó una copia de la propuesta de colaboración elaborada por la empresa n.º 5 “*para la prestación de servicios de desarrollo para el mantenimiento correctivo, adaptativo y evolutivo del sistema de interoperabilidad del IMSERSO*”, fechado el 29 de julio de 2014 (seis días después del documento de acatamiento de memoria), así como las facturas emitidas por la empresa n.º 5. El análisis de esta documentación ha permitido constatar lo siguiente:

- De acuerdo con el apartado 1 de la citada propuesta de colaboración, la empresa n.º 5 se comprometía a ejecutar “*todas las tareas incluidas en la oferta que la empresa n.º 4 ha presentado al IMSERSO para el Expediente 247/2014 (excepto las tareas asociadas al jefe de proyecto y consultor que son responsabilidad de la empresa 4)*”, distribución que no se ajustaba a lo comprometido por la empresa adjudicataria con el IMSERSO.

La asunción efectiva de casi todos los servicios contratados por parte de la empresa subcontratada conllevó una mayor aportación de recursos por parte de esta empresa, que asoció al proyecto un total de 16.640 horas en lugar de las 7.830 que reflejó la empresa adjudicataria en su carta de aceptación⁶³.

En base a esta propuesta de colaboración, el importe subcontratado no fue de 247.771,12 euros (como indicó la empresa adjudicataria en su carta de aceptación) sino que se elevó a un total de 490.050,00 euros, excediendo por tanto el límite del 60 % del importe de adjudicación que operaba en este contrato al no haberse establecido otro límite, tal y como señalaban los PCAP y PPTP del Acuerdo Marco 26/2011, en concordancia con el artículo 227.2.e) del TRLCSP.

Siendo su importe de adjudicación de 647.799,15 euros, el importe a satisfacer a la empresa subcontratada (efectivamente constatado en las doce facturas mensuales emitidas por la realización de los trabajos por importe, cada una, de 40.837,50 euros, por la empresa n.º 5 a la n.º 4) representó un porcentaje del 75,65 % sobre el mismo, pudiendo determinar el carácter de mero intermediario que la empresa n.º 4 tuvo en este contrato.

- Aunque la propuesta señalaba que el servicio sería prestado durante el plazo de un año “*con fecha de inicio prevista el 1 de septiembre de 2014 y de finalización el 31 de agosto de 2015*”, el análisis de las facturas aportadas a este Tribunal ha permitido constatar que los trabajos de la empresa subcontratada se iniciaron y finalizaron con un mes de antelación sobre las fechas previstas, sin que obre en el expediente ninguna documentación que justifique esta circunstancia.
- El 31 de agosto de 2015 el IMSERSO recepcionó de conformidad los servicios prestados. Sin embargo, el 19 de abril de 2019, esta entidad gestora elaboró un informe

⁶³ Aun cuando, tal y como se señala anteriormente, en ningún momento la empresa adjudicataria comunicó al IMSERSO las tareas encomendadas a la empresa subcontratada, no obstante, en su carta de aceptación, se hace referencia a la pertenencia a la empresa subcontratada de una parte de los perfiles profesionales asignados al proyecto, a partir de lo cual ha sido posible deducir por este Tribunal el número de horas indicado.

sobre el estado de la contratación del SISAAD, en cuyo anexo 20 se recoge una comunicación efectuada (el 9 de febrero de 2016) por la empresa n.º 6 al entonces Director General del IMSERSO (comunicación ya citada anteriormente en el subepígrafe III.3.5.2) donde, además de manifestarle determinadas situaciones relacionadas con la ejecución del contrato 212/2013 (motivadas por su precipitada salida del Instituto en diciembre de 2015) expone lo siguiente en relación con la ejecución del contrato 247/2014⁶⁴:

“Tan es así, que en otro proyecto, en concreto el contrato «mantenimiento del subsistema de interoperabilidad del SISAAD», adjudicado a la empresa XXX (n.º 4) y ejecutado mediante subcontratación por la empresa YYYYY (n.º 5), que fue licitado con el objetivo de evolucionar el punto de interoperabilidad existente en SISAAD, ha sido recepcionado en agosto de 2015 a pesar de no cumplirse una parte importante de los requerimientos funcionales exigidos en el pliego y lo que es más grave aún en el momento de su entrega y recepción (agosto 2015) y de nuestra salida del proyecto (diciembre 2015) las funcionalidades y especificaciones técnicas mínimas que las CCAA requieren para su operativa diaria no funcionaban, lo que impide su puesta en producción.

Reiteramos nuestra afirmación dada la gravedad de lo que te informamos: no se ha evolucionado el punto de interoperabilidad, como se pedía en el proyecto, ni se han cumplido las especificaciones técnicas y funcionales exigidas en el mismo, sino que se han limitado a crear un nuevo punto de interoperabilidad, que realiza las mismas funciones que el existente, con la particularidad de que el desarrollado por la empresa YYY no funciona. Recordamos aquí nuevamente que el proyecto ha sido recepcionado y dado por bueno en agosto de 2015 con el consiguiente pago por parte del IMSERSO”.

La empresa n.º 6 añadía en su comunicación que la constancia de lo anterior se debía a que, en octubre de 2015, la UTE n.º 1, al amparo del contrato 212/2013, le encomendó la evaluación del nuevo punto de interoperabilidad entregado por la empresa n.º 5, obteniendo las conclusiones expuestas anteriormente. A este respecto, no consta a este Tribunal que la Dirección General del IMSERSO, ni la UTE n.º 1, adoptasen medidas al respecto.

- b) El contrato 704/2016 tuvo como objeto el mantenimiento correctivo, adaptativo y evolutivo del sistema de gestión de proyectos del IMSERSO, diseñado para realizar las actividades de supervisión de ejecución, gestión de riesgos y coordinación de equipos de trabajo de los proyectos TIC asociados a las aplicaciones de servicios sociales.

Si bien el objeto de este contrato parecía, *a priori*, incluir el desarrollo de trabajos relacionados con otros ámbitos competenciales del IMSERSO, los trabajos de fiscalización desarrollados, corroborados por los documentos entregables asociados a este contrato, han permitido verificar que, finalmente, los trabajos se ciñeron, exclusivamente, al ámbito del NSISAAD, motivo por el cual este Tribunal considera que estos trabajos de mantenimiento correctivo, adaptativo y evolutivo se encontraban contemplados en el apartado 3 relativo al alcance de los trabajos del PPTP que rigió la contratación del expediente 212/2013.

En consecuencia, este Tribunal considera que pudo existir un sobrecoste en los servicios de mantenimiento de este subsistema de gestión de proyectos del NSISAAD cifrado en el importe de adjudicación de este contrato (171.292,44 euros).

⁶⁴ Aludiendo previamente a los costes e ineficiencias que llevará asociados el desarrollo del tercer SISAAD por la no aceptación de los códigos fuentes de sus librerías, opción que no tiene sentido “salvo que existan intereses particulares en ello”.

Este contrato fue tramitado por el sistema de adquisición centralizada de bienes y servicios (procedimiento de regulación armonizada) presentando oferta, exclusivamente, la empresa finalmente adjudicataria (empresa n.º 4). No obstante, dentro de la documentación obrante en el expediente figura un correo electrónico de solicitud de oferta dirigido a varias de las empresas que formaban parte del Acuerdo Marco 26/2011, entre las cuales no se encontraba la mencionada empresa n.º 4, en el que expresamente se indicaba que se volvía a enviar por *“un error en la fecha de recepción 22 de julio de 2016”*, fecha límite para la recepción de ofertas.

Este Tribunal no ha podido verificar la razón por la que la empresa n.º 4, finalmente adjudicataria del contrato, no formaba parte de las destinatarias del mencionado correo, ni tampoco el conducto por el que finalmente fue comunicada a dicha empresa la posibilidad de presentar su oferta. En último término el contrato fue formalizado el 29 de julio de 2016⁶⁵.

Para la ejecución parcial del objeto del contrato la empresa n.º 4 subcontrató, de nuevo, a la empresa n.º 5, que también había participado, como subcontratada, en el desarrollo del sistema de gestión de proyectos objeto del contrato 939/2013. Sin embargo, no consta que la empresa adjudicataria haya comunicado anticipadamente la intención de subcontratar, incumpliendo de esta forma el deber de comunicación establecido en el artículo 227.2.b) del TRLCSP, habiéndose verificado esta subcontratación como consecuencia de la solicitud de información efectuada por este Tribunal a estas empresas.

El contrato suscrito entre la empresa n.º 4 y la empresa n.º 5 ha permitido verificar a este Tribunal que el importe subcontratado (162.726,86 euros) equivale al 95 % del importe de adjudicación, sobrepasando, en consecuencia, el límite máximo del 60 % establecido en los pliegos del Acuerdo Marco 26/2011 y en el artículo 227.2.e) del TRLCSP.

Asimismo, se ha verificado que, si bien el contrato entre estas dos empresas se formalizó el 26 de octubre de 2016 (tres meses después de la formalización del contrato entre el IMSERSO y la empresa adjudicataria) los trabajos facturados por la empresa n.º 5 correspondían a servicios prestados durante el mes de agosto de dicho año. En consecuencia, durante un periodo de tres meses la empresa subcontratada (n.º 5) prestó servicios de carácter técnico sin amparo contractual alguno, extendiéndose, además, dichos servicios un mes más allá de la finalización del contrato formalizado entre el IMSERSO y la empresa adjudicataria.

Finalmente, el importe facturado por la empresa n.º 5 se elevó a 163.135,70 euro, ascendiendo la participación de la empresa subcontratada al 95,24 % del importe de adjudicación.

Por otro lado, la documentación aportada ha permitido constatar que todo el personal externo al IMSERSO que participó en el desarrollo de los trabajos derivados de este contrato pertenecía a la empresa subcontratada.

En consecuencia, dado el elevado porcentaje que representó la participación efectiva de la empresa n.º 5 en el contrato, así como la falta de constancia de la participación del personal de la empresa n.º 4 en la realización de los trabajos objeto del mismo, no se puede descartar que la empresa subcontratada efectuase la totalidad de los mismos, evidenciando el carácter de mera intermediaria en la ejecución de este contrato de la empresa adjudicataria.

Esta afirmación vendría corroborada por el hecho de que el posterior contrato de mantenimiento de este sistema de gestión de proyectos (contrato 736/2017), formalizado el 26 de noviembre de 2017 por un importe de 94.380,00 euros, fue adjudicado a la empresa n.º 5 al obtener su solución técnica la mayor puntuación. Este contrato fue adjudicado mediante el sistema de adquisición centralizada de bienes y servicios al amparo del nuevo Acuerdo Marco 26/2015 (en vigor desde el 1 de agosto de 2016) donde esta empresa ya formaba parte del catálogo de empresas adjudicatarias, situación que no se producía en el anterior Acuerdo Marco 26/2011, por lo que ya

⁶⁵ Último día de vigencia del Acuerdo Marco 26/2011.

no requería la intermediación de otra empresa para poder presentar su oferta. De hecho, en la licitación de este contrato la empresa n.º 4 no presentó oferta.

III.3.5.4. EXPEDIENTE 1000/2018 “CONVALIDACIÓN DE GASTOS POR EL CONSEJO DE MINISTROS”

Debido a que el 15 de noviembre de 2017 finalizó el plazo de ejecución del contrato 212/2013 y en dicha fecha aún no se había formalizado el siguiente contrato general de soporte y mantenimiento del SISAAD (expediente 362/2017), la UTE n.º 1 (adjudicataria del contrato 212/2013) siguió prestando estos servicios durante el periodo comprendido entre el 16 de noviembre de 2017 y el 31 de mayo de 2018. Asimismo, la empresa n.º 5 continuó prestando los servicios que venía desarrollando como subcontratada de la UTE n.º 1 formalizando, para ello, una adenda al contrato suscrito entre estas empresas.

El 15 de octubre de 2018 el IMSERSO inició un expediente de convalidación de gastos por el Consejo de Ministros por un importe de 1.243.904,20 euros sobre el que conviene manifestar lo siguiente:

- Este expediente se justificó, inicialmente, en base al procedimiento de tramitación de emergencia establecido en el artículo 113 del TRLCSP, si bien la falta de amparo contractual, bajo la que se desarrollaron estos servicios, no responde a un acontecimiento excepcional de los previstos en el citado artículo (acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional), sino a la falta de planificación adecuada en la tramitación de los contratos administrativos relacionados con el NSISAAD por parte del IMSERSO.
- En el periodo cuyo gasto fue objeto de convalidación, los servicios fueron prestados sin amparo contractual alguno, provocando el incumplimiento generalizado del TRLCSP, principalmente las actuaciones relativas a la preparación, adjudicación y ejecución del contrato, así como los artículos 73, 148 y 150 de la LGP y el Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social, al omitirse el preceptivo trámite de fiscalización previa del gasto.

El acuerdo de convalidación del gasto fue aprobado por el Consejo de Ministros el 14 de diciembre de 2018 en base a la siguiente motivación: *“A la fecha de finalización del contrato anterior el nuevo no está adjudicado, por lo que el IMSERSO se encuentra en la necesidad de seguir prestando los servicios sin contrato debido a que la interrupción de estos llevaría consigo numerosos riesgos, como consecuencia, de una eventual falta de mantenimiento, soporte, desarrollo y servicios, así como un impacto seguro en la prestación de servicios de soporte tanto para las Comunidades Autónomas, en la gestión de proyectos y en el aseguramiento de la calidad, como para las propias personas en situación de dependencia”*.

En consecuencia, la convalidación de este gasto tuvo su origen en la falta de una adecuada planificación, seguimiento y control en materia de contratación administrativa por el IMSERSO que además era generalizada ya que, como ha verificado este Tribunal, el expediente de convalidación remitido al Consejo de Ministros incluía otros siete expedientes de contratación (no relacionados con el SISAAD) donde también se omitió el preceptivo trámite de fiscalización previa.

Esta forma de actuación se refleja en el Informe de control financiero permanente sobre contratación administrativa, relativo a los ejercicios 2016, 2017 y 2018, elaborado por la Intervención Delegada en la Dirección General del IMSERSO, donde, entre otras cuestiones, se concluye que *“... la gestión económico-financiera desarrollada por la Dirección General del IMSERSO en relación a la contratación administrativa... fundamentado en la normalización de un procedimiento de contratación irregular al margen de toda sujeción a la normativa administrativa en general y contractual en particular, con el consenso de todo el equipo directivo de ese periodo, que ha*

supuesto la necesidad de promover de forma extraordinaria, la convalidación de la omisión de la función interventora de, al menos, 4.930.806,80 euros en un total de 33 expedientes, incluyendo la aprobación y el compromiso de gasto hasta el primer semestre de 2019, a fin de poder regularizar el procedimiento contractual de la entidad; la ausencia total en la planificación de la contratación del Instituto;... no se ha desarrollado con carácter general, de conformidad con las normas y directrices que le son de aplicación, ni conforme a los principios de buena gestión financiera”.

III.3.5.5. EXPEDIENTE 362/2017 “CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS DE SOPORTE Y MANTENIMIENTO DEL SISAAD”

El 1 de junio de 2018 entró en vigor un nuevo contrato de soporte y mantenimiento de los sistemas que soportan el SAAD (expediente 362/2017), con una duración inicial de dos años (con posibilidad de prórroga por el mismo periodo).

Este contrato entró en vigor cinco meses y medio después de la finalización del anterior contrato de mantenimiento general del SISAAD (contrato 212/2013), siendo convalidados, como se ha expuesto anteriormente, los servicios técnicos prestados durante el periodo comprendido entre la finalización e inicio, respectivo, de estos contratos, lo que denota la clara falta de planificación en materia contractual existente en el IMSERSO ya que, dicha entidad, conocía con suficiente antelación la finalización de la prórroga del contrato 212/2013 (15 de noviembre de 2017).

Este contrato, adjudicado mediante PA, si bien tiene un objeto muy similar al de los anteriores contratos generales de mantenimiento del SISAAD suscritos por el IMSERSO con empresas externas, presenta algunas diferencias fundamentales: su licitación por lotes, la prohibición de subcontratar la realización parcial del objeto del contrato y la introducción, en la cláusula 4.4.7 de sus PPTP, de un indicador de excelencia del servicio.

En la tramitación de este expediente se han observado las siguientes deficiencias e irregularidades:

- Entre la documentación obrante en dicho expediente figuran dos anuncios previos al anuncio de licitación (publicados en marzo de 2017 en la plataforma de contratación del Estado) donde figura un importe de licitación de 4.103.952,16 euros (IVA incluido) y la división de su objeto en cuatro lotes. Sin embargo, el anuncio de licitación no se publicó en dicha plataforma hasta siete meses después (30 de octubre de 2017) donde se recoge un importe de licitación inferior (3.316.000,16 euros) y la división de su objeto en tres lotes, sin que en el expediente facilitado figuren las razones que justificaron estas modificaciones, principalmente, la supresión del cuarto lote inicialmente previsto (Gestión de proyectos y verificación de calidad). A este respecto, este Tribunal ha verificado que la parte del objeto del contrato correspondiente al lote 4, finalmente descartado, guardaba gran similitud con el objeto del contrato 736/2017 (en ambos supuestos se refieren a la prestación de servicios de mantenimiento del sistema de gestión de proyectos), también adjudicado a la empresa n.º 5.
- La orden de inicio fue aprobada el 30 de junio de 2017, mientras que la memoria justificativa, en la que debería haberse fundamentado la aprobación de esta orden, fue elaborada el 22 de septiembre de 2017, es decir, tres meses después.
- Este Tribunal ha verificado que en la elaboración de los PPTP que rigieron esta contratación intervinieron personas ajenas al IMSERSO sin ninguna relación contractual con dicha entidad gestora. Así lo demuestran los correos electrónicos obrantes en el expediente (fechados entre los meses de enero y septiembre de 2017) donde se analizan diversos aspectos de los citados pliegos (mejoras al acuerdo de nivel de servicios, inclusión del lote 4, definición del concepto de excelencia del servicio, entre otros).

Es necesario reseñar que, entre los destinatarios de estos correos, se encuentran una persona con un vínculo de parentesco por consanguinidad de segundo grado con la

entonces titular de la Dirección General del IMSERSO, así como otra persona en calidad de *“Director de sistemas de información”*, ambos sin ninguna habilitación para intervenir en la elaboración de los citados pliegos, ya que ninguno de ellos era personal del Instituto ni había sido contratado, al efecto, para llevar a cabo servicios de consultoría, asistencia o similar que justificasen su participación.

Esta situación ya fue advertida por la Intervención Delegada en los Servicios Centrales del IMSERSO en su informe de control financiero permanente sobre contratación administrativa, de 7 de febrero de 2019, donde se recoge la siguiente recomendación *“Reforzar los controles respecto de los contratistas que se encuentren prestando sus servicios en la entidad, sobre el acceso a información sensible y los procedimientos de elaboración de los PPT, dejando en su caso la debida constancia de cualquier participación o intrusión externa en los pliegos, y evitar, asimismo, riesgos de externalización del servicio, con la pérdida del control en procedimientos propios del personal funcionario al servicio en el Área de Informática”*.

Finalmente, resultaron adjudicatarias de los lotes en que se dividía este contrato las siguientes empresas:

- La empresa n.º 12 resultó adjudicataria del lote n.º 1 (*“Soporte y atención a usuarios”*) por un importe de 484.484,00 euros.
- La UTE n.º 3 (integrada por las empresas n.º 3 y 5, la primera adjudicataria, a través de su participación en la UTE n.º 1, del contrato 212/2013, y la segunda reiteradamente subcontratada para la realización de trabajos de desarrollo y mantenimiento del SISAAD) resultó adjudicataria del lote n.º 2 (*“Mantenimiento de procesos”*) por un importe de 807.033,22 euros.
- La UTE n.º 4 (integrada por las empresas n.º 2 y 3, adjudicatarias del contrato 212/2013) resultó adjudicataria del lote n.º 3 (*“Mantenimiento de servicios”*) por un importe de 769.552,26 euros.

Por su parte, la UTE n.º 6 integrada por las empresas n.º 4 (adjudicataria de la mayoría de los contratos de desarrollo del segundo SISAAD) y n.º 6 (empresa subcontratada reiteradamente por la empresa n.º 5, con quien mantuvo un pleito por impago de facturas), ofertante en los tres lotes licitados, no resultó adjudicataria en ninguno de ellos al obtener una valoración muy inferior con respecto a las empresas adjudicatarias de dichos lotes.

Es necesario reseñar que la adjudicación de este contrato se vio retrasada por la consideración de baja temeraria de la oferta presentada por la UTE n.º 3 al lote 2 la cual, tras dos informes de valoración, se consideró finalmente justificada. A este respecto este Tribunal ha podido verificar que los precios/hora (por perfil profesional) ofertados por la empresa n.º 5 (integrante de la UTE n.º 3) no diferían de los precios facturados por esta empresa a la UTE n.º 1 y a la empresa n.º 4 cuando fue reiteradamente subcontratada por estas empresas para la ejecución de los diferentes servicios relacionados con el desarrollo del NSISAAD, los cuales han sido citados en epígrafes y subepígrafes anteriores de este informe. En definitiva, dicha empresa mantuvo las tarifas aplicadas en otros trabajos previos desarrollados mediante subcontratación, lo que apuntaría a una deficiente determinación del precio de los contratos por el IMSERSO y a la necesidad de promover procedimientos que faciliten la concurrencia entre empresas, redundando en una reducción del coste de los servicios técnicos contratados, puesto que el IMSERSO podría haber asumido un sobrecoste igual al margen empresarial obtenido, recurrentemente, por la empresa adjudicataria de dichos contratos (empresa n.º 4).

Asimismo, se ha observado que, una vez más, el acceso del personal de las empresas adjudicatarias del contrato 362/2017 a la base de datos del NSISAAD fue previo a la formalización de los contratos para cada uno de los lotes (efectuado el 31 de mayo de 2018) poniendo de manifiesto que el IMSERSO no dispone de un procedimiento de control interno que garantice que los permisos de acceso al personal externo no se otorguen sin la cobertura de un documento contractual previo.

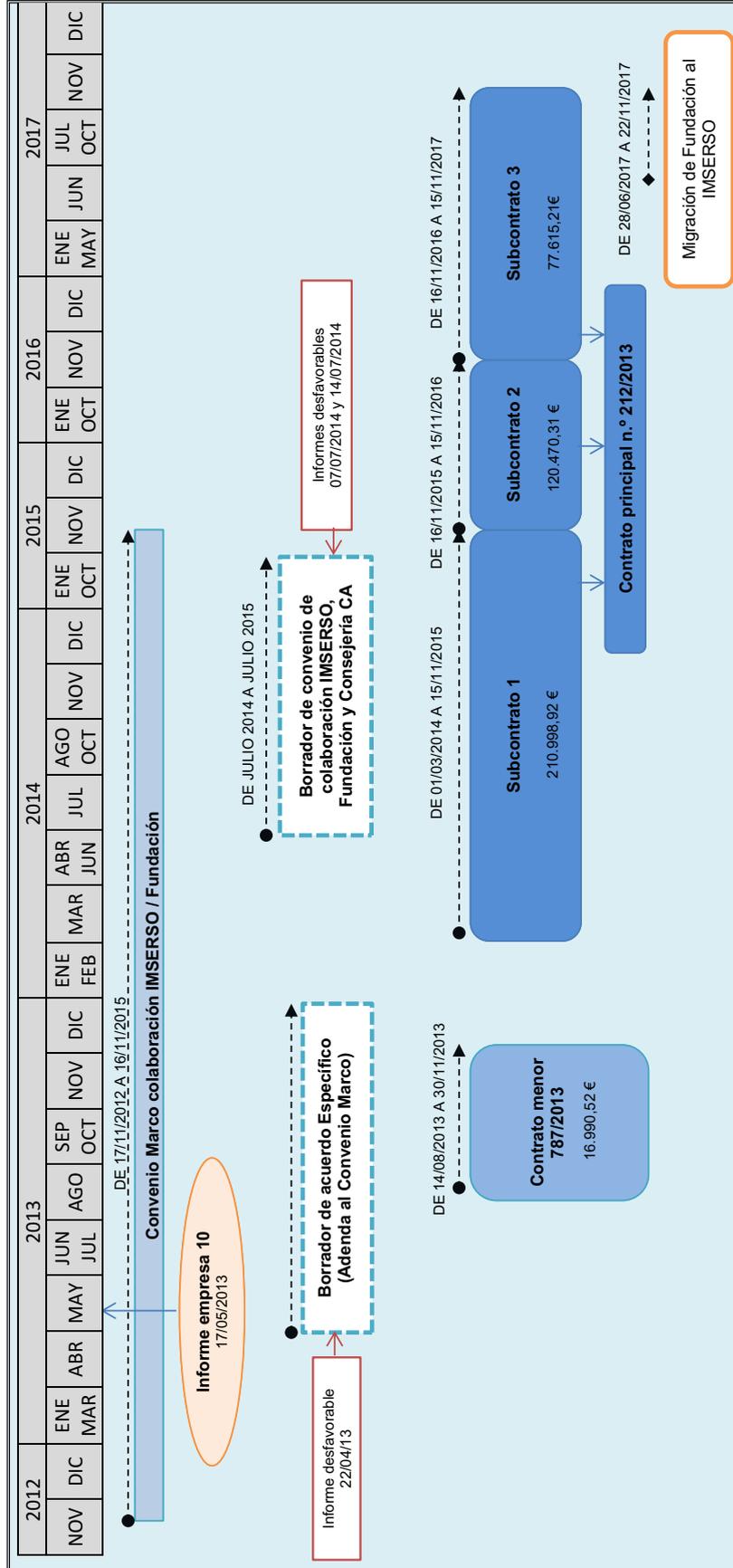
En último lugar es necesario manifestar que transcurridos más de quince meses desde el inicio del contrato, el IMSERSO no había abonado a las empresas adjudicatarias ninguna de las facturas que, previsiblemente, debieron haber presentado por los trabajos efectuados en relación con este contrato. La escasa documentación facilitada al respecto al Tribunal, por el IMSERSO, parece indicar que esta situación tiene su origen en la diferencia de criterios existente con respecto a la interpretación de la facturación a emitir en concepto de “*excelencia del servicio*”, recogido en el PPTP que rigió esta contratación.

Esta situación pone de manifiesto la falta de rigor en la redacción de la memoria justificativa y en los citados PPTP, en perjuicio del principio de seguridad jurídica que debe regir en materia de contratación administrativa, pudiendo provocar la resolución de los respectivos contratos, por parte de las empresas adjudicatarias, motivada por la falta de abono de los servicios prestados durante un periodo tan prolongado de tiempo, situación que el IMSERSO debería subsanar con la mayor celeridad posible.

III.3.6. Servicios de almacenamiento de información prestados por una fundación pública

En el siguiente gráfico se recoge la colaboración mantenida, directa o indirectamente, entre el IMSERSO y la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, desde el 17 de noviembre de 2012 hasta el 22 de noviembre de 2017, relacionada con la prestación de servicios derivados del NSISAAD:

GRÁFICO N.º 12
ESQUEMA COLABORACIÓN IMSERSO/FUNDACIÓN CENTRO DE SUPERCOMPUTACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN
Periodo 2012/2017



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas.

Como se recoge en el Gráfico anterior, el 16 de noviembre de 2012 (unos días antes de la formalización -el 28 de noviembre de ese mismo año- del primer contrato de desarrollo del NSISAAD -contrato 833/2012-) se formaliza un convenio marco de colaboración entre el Director General del IMSERSO y el presidente del Patronato de la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León.

Si bien el objetivo genérico fijado en la estipulación primera de este convenio era muy amplio (*“establecer el marco adecuado que agilice los proyectos de colaboración entre la Fundación y el IMSERSO para el desarrollo tecnológico, científico y socioeconómico y la adaptación de tecnologías emergentes de la información y de las comunicaciones en los campos que son propios de los fines de ambas instituciones, así como de otros que en el futuro puedan ser considerados de interés para ambas entidades”*) finalmente solo se tradujo en el alojamiento de los servidores (*hosting*) del NSISAAD en dicha Fundación, motivado por las ineficiencias de la plataforma existente en el IMSERSO, según se indicaba en su memoria justificativa. En el mismo se preveía que su ejecución se desarrollaría mediante acuerdos específicos y con una duración inicial de tres años (de 17 de noviembre de 2012 a 16 de noviembre de 2015), con posibilidad de prórroga.

En abril de 2013, con el objetivo de establecer los términos y condiciones específicas de la colaboración recogida en el mencionado convenio marco, se elabora un borrador de acuerdo específico (mediante adenda al convenio marco), que finalmente no fue suscrito debido al informe desfavorable emitido (con fecha 22 de abril de 2013) por el Servicio Jurídico Delegado Central en el IMSERSO, en el cual se manifestaba que su objeto respondía a un contrato administrativo y no a una colaboración, pudiendo producirse, al mismo tiempo, una duplicidad en la prestación del servicio de alojamiento de la información, debido a la similitud existente entre el objeto de este acuerdo específico y el recogido en otros contratos administrativos formalizados por el IMSERSO en esta materia.

A pesar del informe desfavorable emitido por su Servicio Jurídico, el IMSERSO continuó desarrollando diversas actuaciones tendentes a lograr el alojamiento de la información del NSISAAD en los servidores de la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León.

En primer lugar, la empresa n.º 10 emitió un informe donde se analizaba la infraestructura tecnológica existente en dicha Fundación y su compatibilidad con el entorno de la base de datos del NSISAAD. El informe emitido por esta empresa (el 17 de mayo de 2013) evidenció la existencia de numerosas incompatibilidades que hacían inviable la correcta prestación del servicio de *hosting* (v.gr.: imposible migración directa de información entre ambas plataformas, las copias de seguridad no se podrían restaurar de forma cruzada, entre otras) así como la necesidad de adquirir numerosas licencias informáticas y servidores para la resolución de estas incompatibilidades.

Tras la emisión de este informe, el IMSERSO formalizó distintos contratos cuyo objeto era la adquisición y actualización de licencias informáticas para el funcionamiento del primer SISAAD, adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad a la mencionada empresa n.º 10, destinando, al menos, 64 de estas licencias, cuyo coste no ha podido ser cuantificado por este Tribunal, a la adaptación de la infraestructura tecnológica de la Fundación.

Asimismo, el 14 de agosto de 2013 se formalizó un contrato menor (contrato 787/2013 *“Alojamiento de la plataforma de preproducción y producción del SISAAD hasta el 30.11.2013”*) con la mencionada Fundación, con un importe de adjudicación de 16.990,52 euros, motivado por la falta de suscripción del acuerdo específico referido anteriormente, y justificado (de acuerdo con su memoria técnica) en que *“(…) por razones de estrategia, es necesario alojar en una ubicación fuera de las dependencias del Instituto”* el equipo informático del IMSERSO. En consecuencia, los servicios de alojamiento de la plataforma del NSISAAD en la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León fueron contratados, hasta el 30 de noviembre de 2013, mediante el precitado contrato 787/2013.

Finalizada la vigencia de este contrato, en el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2013 y el 28 de febrero de 2014, el IMSERSO no ha aclarado si se siguieron prestando estos servicios. No obstante, tal y como se recoge en un informe de seguimiento del contrato 212/2013 (*"Soporte y mantenimiento del SISAAD"*) fechado el 30 de diciembre de 2013, a dicha fecha este servicio se estaba prestando, puesto que, entre otras cuestiones, el citado informe hacía referencia a los problemas derivados de la configuración de los servidores en dicha Fundación y de la línea de conexión (VPN) entre esta Fundación y el IMSERSO, para cuya resolución se formalizó, con fecha 26 de febrero de 2014 (con una previsión de duración inicial de dos meses y cuyos servicios fueron finalmente facturados en el mes de junio de 2014), el contrato 245/2014 *"Línea de conexión VPN-IP entre la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León y el IMSERSO"*, por un importe de 8.747,01 euros.

Desde el 1 de marzo de 2014 hasta el 15 de noviembre de 2015 los servicios de alojamiento, prestados por la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, fueron objeto de subcontratación, tal y como ya se ha indicado anteriormente, dentro del contrato 212/2013, adjudicado a la UTE n.º 1, si bien, en la documentación obrante en el mismo no figura ningún tipo de justificación que acreditase dicha subcontratación. Tras las reiteradas solicitudes de información efectuadas por este Tribunal al IMSERSO, se facilitaron los dos contratos formalizados, el 1 de marzo de 2014, entre esta Fundación y las empresas integrantes de la UTE n.º 1 (empresas n.º 2 y 3), con un plazo de ejecución que se extendía hasta el 15 de noviembre de 2015 y un precio total de 210.998,92 euros, a abonar de manera proporcional por cada una de las empresas integrantes de dicha UTE.

En la cláusula segunda de ambos contratos se recoge, de forma explícita, que la subcontratación de estos servicios viene impuesta por el IMSERSO, manifestando que *"El objeto del presente subcontrato es la prestación por parte del subcontratista del servicio que se detalla en el Anexo 2 (...) de conformidad con lo exigido por el cliente (IMSERSO) bajo el contrato principal y lo establecido en el presente subcontrato"*.

Sin embargo, ni el anuncio de licitación ni el PCAP que rigió dicha contratación recogieron la obligación de subcontratar con terceros esta parte de la prestación objeto del contrato, contraviniendo lo dispuesto en este sentido en el artículo 227.7 del TRLCSP.

Posteriormente, el 16 de febrero de 2015, el contrato 212/2013 fue objeto de modificación (incrementando su precio de adjudicación casi un 20 %) como consecuencia de las *"Innovaciones tecnológicas de la plataforma física y lógica a mantener"*, abordando nuevas funciones como el ordenamiento y supervisión del alojamiento del NSISAAD en la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, tal y como se recoge en la memoria justificativa de esta modificación.

En consecuencia, a pesar de la inexistencia de documentación en el expediente donde constase la subcontratación de estos servicios por parte de la adjudicataria (UTE n.º 1) con la mencionada Fundación, el IMSERSO tenía pleno conocimiento de la misma, primero porque esta subcontratación vino impuesta por esta entidad gestora y, además, por los numerosos informes de seguimiento de la ejecución del contrato 212/2013 emitidos (con fechas 30.12.2013, 14.07.2014, 15.09.2014, 4.12.2014 y 15.05.2015), en los cuales se ponían de manifiesto las numerosas incidencias derivadas del alojamiento de la información del NSISAAD en los servidores de la Fundación y los trabajos desarrollados para su resolución.

Entre los problemas recogidos en dichos informes, así como en el *"Informe de anomalías detectadas en relación a los contratos de informática del IMSERSO"*, elaborado por personal técnico del IMSERSO el 9 de marzo de 2018, se encontraban los relacionados con las carencias de recursos humanos y técnicos verificadas, el acceso a la información por personal no autorizado y la falta de detección de intrusiones en el sistema.

En dichos informes se pone de manifiesto la falta de adopción, tanto por el responsable del fichero (IMSERSO) como por el encargado de su tratamiento (UTE n.º 1), de las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los datos de carácter personal requeridas en el artículo 9.1 de la LOPD, incumpliendo, de la misma forma, lo preceptuado en el apartado 2 de dicho artículo (*“No se registrarán datos de carácter personal en ficheros que no reúnan las condiciones que se determinen por vía reglamentaria con respecto a su integridad y seguridad (...)”*).

A este respecto conviene manifestar que, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 81.2.e) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, los ficheros o tratamientos de datos de carácter personal (NSISAAD) de los que sean responsables las entidades gestoras de la Seguridad Social (IMSERSO) y se relacionen con el ejercicio de sus competencias, deberán disponer de medidas de seguridad de nivel básico y medio.

Tomando como base las incidencias recogidas en los informes de seguimiento antes relacionados, este Tribunal considera que el IMSERSO y la UTE n.º 1 no adoptaron, al menos, las siguientes medidas de seguridad relacionadas con el fichero de datos de carácter personal del NSISAAD, requeridas en los artículos 89 a 100 del precitado Real Decreto 1720/2007:

- No se establecieron medidas tendentes a controlar el acceso de los usuarios ya que, al menos, en dos ocasiones se verificó el acceso a los datos de dicho fichero de personas no identificadas ni autorizadas.
- De acuerdo con las medidas requeridas, solo el personal autorizado puede acceder a los lugares donde se encuentren instalados los equipos físicos de soporte de los sistemas de información, desconociendo el IMSERSO las personas autorizadas por la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León para acceder físicamente a dichos lugares.
- Se establece la obligación de realizar copias de seguridad, como mínimo semanalmente, así como la de implantar procedimientos de recuperación de datos que garanticen su reconstrucción, reflejándose, a este respecto, en los mencionados informes de seguimiento que, a fecha 14 de julio de 2014, se encontraba pendiente de definir la política de copias de seguridad y recuperación de la información necesaria para los entornos de la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León .
- Por último, los sistemas de información e instalaciones de tratamiento y almacenamiento de datos deben someterse a una auditoría interna o externa con una periodicidad, al menos, bianual, no habiendo acreditado el IMSERSO, a este Tribunal, la realización de dichas auditorías.

Asimismo, se habría incumplido el artículo 86.1 del citado Real Decreto donde se preceptúa que *“Cuando los datos personales (...) se traten fuera de los locales del responsable de fichero o tratamiento, o del encargado del tratamiento será preciso que exista una autorización previa del responsable del fichero o tratamiento, y en todo caso deberá garantizarse el nivel de seguridad correspondiente al tipo de fichero tratado”*, al no haberse acreditado por el IMSERSO la autorización expresa efectuada en este sentido.

Esta situación se ve agravada ya que, al menos en el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2013 y el 28 de febrero de 2014, la prestación de servicios realizada por la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León no estuvo amparada por ningún contrato formalizado ni con el IMSERSO ni con la UTE n.º 1 incumpléndose, con esta forma de actuación, lo dispuesto en el artículo 12.2 de la LOPD (*“La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido”*).

De acuerdo con el PCAP que rigió la contratación del expediente 212/2013, el 19 de octubre de 2015 se prorrogó el contrato por un periodo igual al fijado inicialmente (24 meses). La adenda formalizada para esta prórroga recoge expresamente la subcontratación de los servicios de alojamiento de la plataforma del NSISSAD en la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León.

Por este motivo el 16 de noviembre de 2015 se formalizan nuevos contratos entre las empresas integrantes de la UTE n.º 1 y la citada Fundación, con una duración de doce meses (desde el 16 de noviembre de 2015 al 15 de noviembre de 2016) por un precio total de 120.470,31 euros. Dichos contratos fueron posteriormente prorrogados hasta el 15 de noviembre de 2017, con un importe estipulado de 77.615,21 euros.

Asimismo, se ha verificado que el importe abonado por la adjudicataria del contrato 212/2013 (UTE n.º 1) a la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, como consecuencia de esta subcontratación, a lo largo del periodo transcurrido entre el 1 de marzo de 2014 y el 15 de noviembre de 2017, fue de un total de 429.717,95 euros (20.633,51 euros superior al importe recogido en los contratos), los cuales, si bien no fueron abonados por el IMSERSO, si fueron amparados, mediante la subcontratación efectuada, dentro del precio establecido en el contrato formalizado entre el IMSERSO y la UTE n.º 1, adjudicataria del contrato 212/2013.

Finalmente, el 28 de junio de 2017 se inicia un proceso de migración de los servicios del NSISAAD desde la precitada Fundación a los servicios centrales del IMSERSO, que finaliza el 22 de noviembre de ese año.

Por último, es necesario señalar que con independencia de lo expuesto anteriormente, en julio de 2014 el IMSERSO elaboró un borrador de convenio de colaboración entre esta entidad gestora, la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León y la Consejería de la CA de la que depende dicha Fundación por el que se instrumentaba una encomienda para la prestación de los servicios de alojamiento administrado (*hosting*) y seguridad perimetral de la plataforma tecnológica de los sistemas de dependencia e interoperabilidad.

Este borrador de convenio amparaba una encomienda de gestión, debido a que dicha Fundación pertenece al sector público, estableciéndose un plazo inicial de duración de doce meses y un precio anual de 170.694,22 euros. Dicha encomienda, finalmente, no llegó a formalizarse debido a dos informes desfavorables emitidos por el Servicio Jurídico Delegado Central del IMSERSO (con fechas 7 y 14 de julio de 2014), donde se manifiesta que la prestación del servicio objeto de la misma debía tramitarse de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia previstos en el TRLCSP, además de no reunir esta Fundación los requisitos exigidos legalmente para tener la condición de medio propio del IMSERSO.

Si bien esta encomienda, como se ha expuesto, finalmente no fue formalizada, si demuestra la clara intención del IMSERSO de lograr una cobertura legal que amparase la colaboración iniciada desde el año 2012 con esta Fundación. En último término esta colaboración se instrumentó bajo la figura jurídica de la subcontratación de servicios, con las incidencias que se han expuesto anteriormente.

III.3.7. Valoración del desarrollo del NSISAAD de acuerdo con los principios de buena gestión financiera

Con independencia de los resultados expuestos anteriormente, derivados del análisis de los principales contratos formalizados por el IMSERSO para el desarrollo y mantenimiento de las diferentes versiones del SISAAD, se dedica el presente epígrafe a analizar si el desarrollo de este NSISAAD, en lugar de modificar el preexistente, así como el procedimiento mediante el cual se llevó a cabo este desarrollo, se encuentran suficientemente justificados de conformidad con los principios de buena gestión financiera que deben regir la administración de los recursos públicos.

Asimismo, este Tribunal ha valorado si, en base a la actual aplicación y funcionamiento de este nuevo sistema de información, se han cumplido los objetivos pretendidos con la implantación de las dos versiones del NSISAAD (GCA1 y GCA2), de manera sucesiva, desde el año 2012.

Como se ha indicado en apartados anteriores de este Informe, el desarrollo de un NSISAAD que sustituyese al anterior fue una decisión adoptada con la principal finalidad de subsanar las importantes deficiencias que presentaba dicho sistema, puestas de manifiesto por el Tribunal en su Informe n.º 977.

A este respecto es necesario manifestar que este Tribunal no ha podido disponer de ningún documento donde se justificase la necesidad de desarrollar un NSISAAD en lugar de evolucionar el anterior SISAAD⁶⁶.

Solo mediante el análisis de las memorias justificativas de los contratos tramitados para el desarrollo del NSISAAD se ha podido obtener información parcial de las razones que determinaron la ejecución de las distintas actuaciones realizadas para la puesta en marcha de este nuevo proyecto, aun cuando su dimensión y repercusiones hubieran requerido un informe exhaustivo donde se analizasen, de manera global y conjunta, las causas, objetivos, ventajas e inconvenientes, consecuencias funcionales y costes asociados al mismo.

Estas memorias reproducían algunas de las conclusiones del análisis del anterior SISAAD, encargado por el IMSERSO a la empresa n.º 6 en marzo de 2012 (contrato 500/2012), con el fin de buscar soluciones para mejorar el servicio que prestaba este sistema de información y posibles alternativas, recogidas en el *“Estudio de la plataforma Siebel en el Sistema de Información del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO”*, y en otro documento de ampliación de información del anterior, ambos facilitados por la propia empresa n.º 6 al IMSERSO, a requerimiento de este Tribunal, ya que esta entidad gestora no pudo localizar los mismos en su archivo.

De acuerdo con el estudio elaborado por la mencionada empresa n.º 6, el anterior SISAAD, que fue diseñado y desarrollado, casi en su totalidad, por la empresa n.º 1, fundamentalmente a través de un solo contrato (166/2008), y que se encontraba próximo a finalizar (finalizaba su vigencia el 18 de agosto de 2012), presentaba los siguientes inconvenientes:

- Su coste de mantenimiento y adaptación era muy elevado, en relación con el contexto de crisis económica generalizada existente en dicho periodo, como consecuencia tanto de la necesidad de contratación de personal externo para la prestación de servicios de carácter informático, como de las licencias informáticas (*Siebel*) necesarias para su funcionamiento, suponiendo, además, una excesiva dependencia del IMSERSO con respecto al proveedor de dichos servicios.

⁶⁶ En el trámite de alegaciones el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 ha aportado un resumen ejecutivo denominado *“Proyecto de Nuevo Sistema de Información de Dependencia”*, de fecha 22 de noviembre de 2012, donde se señala una planificación de las licitaciones para desarrollar un NSISAAD, y otro documento denominado *“Plan de mejora del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”*, de fecha 27 de septiembre de 2013, donde se definen las líneas estratégicas para lograr el objetivo de hacer del NSISAAD la herramienta habitual operativa de las CCAA, en el que, a posteriori, se ofrece información detallada sobre las cuatro opciones que se tomaron en consideración para subsanar el primer SISAAD (entre ellas, la de evolucionar sobre este sistema) y las razones que habrían justificado la elección del desarrollo desde cero de un NSISAAD.

Y asimismo, hace referencia a otros documentos que exponen datos estadísticos y magnitudes globales de gestión de cada Comunidad Autónoma, ofreciendo la situación del SISAAD en ese momento, pero sin constituir un instrumento de planificación, o bien se refieren a la necesidad de adaptación del IMSERSO al Esquema Nacional de Interoperabilidad, por lo que en ningún caso, a juicio de este Tribunal de Cuentas, sirven para justificar la necesidad de desarrollar un NSISAAD.

- Su escasa utilización por las CCAA, que, en su mayoría, no gestionaban sus expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia a través del SISAAD, sino mediante sus propios sistemas de información y gestión.
- La falta de rendimiento del SISAAD manifestada por los gestores de las CCAA.
- Su falta de adaptación al ENI regulado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

En base a lo expuesto anteriormente, la memoria justificativa del principal expediente de desarrollo del segundo SISAAD (1253/2012) establecía distintos objetivos encaminados a la subsanación de las insuficiencias que presentaba esta aplicación informática, como eran: la mejora de la aplicación adaptándola al ENI, incrementar su uso por las CCAA y la reducción de sus costes de mantenimiento.

Sin embargo, como ha podido verificar este Tribunal, adoptada la decisión de desarrollar un NSISAAD, se pusieron de manifiesto por el IMSERSO, exclusivamente, sus eventuales ventajas, pero no se ponderaron los posibles inconvenientes derivados de esta decisión, como son los siguientes:

- a) La falta de rentabilización del elevado coste invertido en el diseño, desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD desde su inicio (2007) hasta el año 2012, estimado en más de 37 millones de euros⁶⁷.

Su elevado coste, junto al escaso periodo de tiempo transcurrido desde su implantación (tan solo cinco años), donde el último de sus subsistemas fue incorporado en el año 2011, así como las continuas adaptaciones realizadas en el mismo hasta los últimos días de su utilización, deberían haber justificado que el IMSERSO hubiera acreditado de manera más exhaustiva y concluyente las razones que motivaron la sustitución de este sistema de información.

En este sentido, resulta especialmente significativo que en el *"Informe de situación del SISAAD"* elaborado (en febrero de 2013) por el entonces Jefe de Área de Estadísticas y Evaluación de Sistemas del IMSERSO, documento extenso y exhaustivo donde se detalla el origen y evolución del SISAAD, sus funcionalidades, logros alcanzados y retos pendientes, no se efectúe ninguna mención al NSISAAD, cuyo desarrollo se había iniciado en diciembre de 2012 con la implantación del punto de interoperabilidad (contrato 833/2012), ni a la necesidad de sustituir el primer SISAAD. Por el contrario como conclusión final de dicho Informe se manifiesta que *"Para que pueda seguir evolucionando adecuadamente se necesita una dirección clara y que todos los protagonistas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) acuerden la finalidad y utilidad a la que se quiere dedicar, tanto en las líneas generales como en las particulares. Los grandes sistemas de información necesitan una estabilidad y un rodaje que esperemos el tiempo conceda al SISAAD"*.

- b) Asimismo, es necesario manifestar que, en el mismo estudio encomendado a la empresa n.º 6, se proponía, como una de las alternativas a considerar, la evolución del SISAAD preexistente, implantando una nueva versión de *Siebel*, la cual aumentaría el rendimiento de la aplicación y supondría una reducción en el coste de sus licencias estimado en un 27 %. Esta minoración del coste de las licencias, unida a la significativa disminución del 43 % en el precio de adjudicación del nuevo contrato de mantenimiento y adaptación del SISAAD (462/2012) en vigor desde el 1 de septiembre de 2012, adjudicado a la empresa n.º 1 por un importe semestral de 1.065.677,40 euros (equivalente a 2.131.354,80 euros anuales, frente a los 3.724.323,96 euros anuales del

⁶⁷ Estimación efectuada por la empresa n.º 6 en su estudio donde se incluían, entre otros: 8.384.000,00 euros relativos a la adquisición de licencias Siebel; 1.556.000,00 euros por el mantenimiento de estas licencias en los años 2009 y 2010 y 14.644.800 euros derivados de la ejecución del contrato 166/2008 de desarrollo, mantenimiento y adaptación de esta aplicación. El resto del importe estimado correspondía a la adquisición de servidores, almacenamiento, interconexión, etc.

contrato 166/2008 precedente), supondría que quedaría justificada, en menor medida, la necesidad de sustituir el primer SISAAD por sus elevados costes de mantenimiento.

- c) Tampoco se puso de manifiesto el coste económico y temporal derivado del desarrollo del NSISAAD, así como la necesaria convivencia entre ambos sistemas, la consiguiente migración de datos entre los mismos y el periodo necesario de adaptación de los gestores a la nueva plataforma, factores de imposible cuantificación por este Tribunal, pero que conllevaron importantes ineficiencias en el funcionamiento del SISAAD y la pérdida de información en las migraciones efectuadas (como se ha recogido en otros apartados de este Informe), así como dificultades en su implantación que provocaron un retraso en la puesta en marcha del NSISAAD de un año con respecto al plazo inicialmente previsto, provocando que el primer SISAAD no fuera dado de baja hasta septiembre de 2015.

Además, debe resaltarse que el desarrollo de los distintos subsistemas del segundo SISAAD fue efectuado mediante contratos independientes a los relativos a su soporte y mantenimiento, en ejercicio de la potestad discrecional de los responsables del IMSERSO (contratos 462/2012 y 212/2013), si bien, dado el alcance y determinación del objeto de este último, el desarrollo de los subsistemas de gestión de proyectos, explotación estadística y gestión documental, y el mantenimiento del subsistema de interoperabilidad y del sistema de gestión de proyectos del segundo SISAAD podrían haberse incardinado dentro de dicho contrato 212/2013, evitando, de esta forma, un posible sobrecoste, derivado del importe que supuso la ejecución independiente de estos contratos.

Asimismo, el IMSERSO no promovió la mayor concurrencia posible que hubiera redundado en una posible reducción de su coste de desarrollo, al no tramitar dichos contratos mediante PA sino mediante el sistema de adquisición centralizada al amparo del Acuerdo Marco 26/2011, utilizando, de forma sistemática, la posibilidad de reducir la solicitud de ofertas a solo varias empresas (según el expediente, a tres, cuatro u ocho empresas, pero en ningún caso a todas ellas).

Por su parte, el desarrollo del tercer SISAAD (NSISAAD en su versión GCA 2) se fundamentó en un supuesto incierto, cual fue la falta de disponibilidad por el IMSERSO de unos componentes tecnológicos que, como ha podido verificar este Tribunal, no quisieron recepcionar los entonces responsables del IMSERSO.

Al margen de las consideraciones anteriores y de las deficiencias e irregularidades observadas en la ejecución de los contratos de desarrollo del NSISAAD, este Tribunal considera que, si bien este nuevo sistema de información cumplió ciertos objetivos perseguidos con su construcción desde cero (utilización de software libre, disminución de costes de licencias y mantenimiento, adaptación al ENI⁶⁸), sin embargo no ha cumplido algunos de sus objetivos primordiales. Así:

- a) En relación con el incremento de su uso por parte de las CCAA, como se ha expuesto en el epígrafe III.2.2, a 31 de diciembre de 2018, su uso no solo no ha aumentado sino que ha disminuido con respecto al del primer SISAAD, siendo actualmente casi residual, ya que ha quedado reducido solo a la CA del Principado de Asturias y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, ya que las CCAA de Aragón y Canarias se encuentran desarrollando su propio sistema de información. En consecuencia, se confirma la tendencia a abandonar la utilización del SISAAD por las CCAA, potenciando el uso de aplicaciones propias, situación ya evidenciada cuando se adoptó la decisión de desarrollar el segundo SISAAD.
- b) Asimismo, en cuanto a la dependencia técnica y funcional del IMSERSO respecto a las empresas proveedoras externas, se ha constatado su agudización con respecto al periodo de implantación del primer SISAAD.

⁶⁸ No obstante, la comprobación de este extremo en toda su extensión requiere de una auditoría de carácter informático que excede del alcance de la presente fiscalización.

Esta situación ya se denunciaba con respecto a la empresa n.º 1, adjudicataria de los primeros contratos de mantenimiento y desarrollo del primer SISAAD, al llevar prestando servicios en el IMSERSO durante cinco años consecutivos. Sin embargo, si se aprueba la prórroga del último contrato de soporte y mantenimiento del SISAAD (362/2017), las empresas n.º 2 y 3 prolongarán su vinculación con el IMSERSO más de nueve años, al sumarse su duración al periodo de ejecución del contrato 212/2013 y al periodo objeto de convalidación de gasto (expediente 1000/2018).

Además, esta dependencia técnica y funcional es todavía mayor con respecto a la empresa n.º 5 que, desde su subcontratación en el año 2012 para la realización de los primeros trabajos de desarrollo del segundo SISAAD, ha prestado servicios técnicos en el IMSERSO, sin solución de continuidad, a través de un total de nueve contratos, muchos de ellos solapados en el tiempo, siete de ellos como subcontratada y los dos últimos como adjudicataria. Esta empresa fue subcontratada por distintas empresas (empresa n.º 4, UTE n.º 1 y UTE n.º 2) para efectuar, en un primer periodo, trabajos de desarrollo y mantenimiento del segundo SISAAD (contratos 833/2012, 1253/2012, 212/2013, 939/2013 y 247/2014), y después para trabajos de desarrollo y mantenimiento del tercer SISAAD (212/2013 y 704/2016), resultando, posteriormente, adjudicataria de los contratos formalizados para la continuación de dichos trabajos (362/2017 y 736/2017).

La dependencia tecnológica del IMSERSO respecto de esta empresa es tal que, como ha verificado este Tribunal, mensualmente, un técnico de esta empresa (ubicada en la CA de Galicia) debe desplazarse a la sede de la Dirección General del IMSERSO en Madrid, con el fin de elaborar la nómina de liquidación del nivel mínimo de protección a abonar por el IMSERSO a las CCAA.

Además de la excesiva dependencia respecto de esta empresa, y del riesgo que conlleva que una función de tanta relevancia, como la liquidación del nivel mínimo, dependa de personal externo al IMSERSO, esta situación revela que no se está procurando que se lleve a cabo la finalidad última de estos contratos, cual es que las empresas contratadas efectúen la debida transferencia tecnológica y de conocimiento al IMSERSO, de manera que su personal pueda asumir, en la mayor medida posible, los trabajos contratados con empresas externas, recuperando el control de la aplicación y disminuyendo el coste asociado a los mismos⁶⁹.

- c) En relación con las licencias, segundo componente principal del mantenimiento de la aplicación, el coste anual de las licencias de *Siebel* asociadas al primer SISAAD ha sido sustituido por el coste de adquisición de las licencias anuales y mensuales de mantenimiento de los productos implantados en su sustitución (*Invesdoc*, *Webfocus* y *Postgres*).

Aunque con un coste considerablemente menor, ello ha provocado una dependencia tecnológica con respecto a las empresas propietarias de dichos productos en los dos primeros casos (empresas n.º 4 y 9, respectivamente)⁷⁰, empresas que, como se ha

⁶⁹ Entre los objetivos perseguidos con el desarrollo del NSISAAD, previstos en el "Plan de mejora del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD)", de fecha 27 de septiembre de 2013, aportado en el trámite de alegaciones por el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016, figuraba la internalización del mantenimiento y soporte del SISAAD con el fin de evitar incurrir en excesivos costes así como la dependencia de empresas externas, objetivo que no ha sido conseguido. De igual forma, tampoco se ha dado cumplimiento a la integración del NSISAAD con los sistemas de información de servicios sociales de las CCAA, también prevista en dicho plan.

⁷⁰ Como se ha indicado previamente, este Tribunal no ha analizado los contratos de adquisición y mantenimiento de licencias por lo que no puede ofrecerse un importe exacto del coste de las mismas asociado al NSISAAD. La dependencia de dichas empresas puede inferirse, a modo de ejemplo, de los siguientes contratos que les fueron adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad: contrato 997/2013 "Actualización y ampliación de las licencias *Invesdoc* para el SISAAD" (adjudicado a la empresa n.º 4 por 443.785,00 euros); contrato 540/2014 "Adquisición de herramientas *Webfocus* para el SAAD" (166.534,12 euros) y contrato 334/2016 "Actualización y soporte de licencias *Webfocus*" (631.014,98 euros), ambos adjudicados a la empresa n.º 9.

indicado, fueron las responsables, respectivamente, del desarrollo de los subsistemas del SISAAD en que fueron implantados (gestión documental y explotación estadística).

- d) Tampoco se ha cumplido el objetivo más importante y de mayor incidencia económica perseguido con el desarrollo del NSISAAD, como era el incremento del rendimiento de la aplicación y la subsanación de las deficiencias que el mismo presentaba, puestas de manifiesto en el Informe n.º 977 de este Tribunal.

Debido a la importancia cuantitativa y cualitativa de las deficiencias que presenta el NSISAAD, puestas de manifiesto, principalmente, en el epígrafe III.2.1 de este Informe, las cuales han provocado el abono indebido -en concepto de nivel mínimo de protección- por parte del IMSERSO de un importe estimado por este Tribunal en, al menos, 284.321.602,36 euros, puede constatarse que, con carácter general, y a pesar de los desarrollos efectuados, el rendimiento de la aplicación se ha visto disminuido, al subsistir todavía deficiencias observadas en el primer SISAAD y haberse detectado otras nuevas que ponen en tela de juicio la calidad e integridad de este sistema de información previsto en el artículo 2 de la Orden SSI/2371/2013, de 17 diciembre, por la que se regula el SISAAD, así como la garantía de la fiabilidad, seguridad, disponibilidad y transparencia de la información recogida en el mismo.

De acuerdo con todo lo expuesto anteriormente, este Tribunal considera que, además de la discutible oportunidad, y de las numerosas y relevantes deficiencias e irregularidades observadas en su contratación, el desarrollo del NSISAAD (en sus versiones GCA1 y GCA2) no fue llevado a cabo por el IMSERSO conforme a los principios de buena gestión financiera que deben presidir la administración de los recursos públicos, contraviniendo los principios de eficacia, eficiencia y economía en su ejecución.

Asimismo, aun habiendo derivado del ejercicio de sus legítimas competencias, ni en el desarrollo del SISAAD en sus distintas versiones por parte del IMSERSO, ni en la implantación por parte de las CCAA de sus sistemas de información de dependencia propios, se ha atendido a la necesidad primordial de lograr un sector público más racional y eficiente, con el fin de aprovechar y rentabilizar en la medida de lo posible los recursos técnicos preexistentes evitando duplicar innecesariamente costes.

En este sentido se manifiesta el artículo 157 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración, en cuyo apartado 3 recoge que *“Las Administraciones Públicas, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o utilizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan”*⁷¹.

Además, en buena medida, el tiempo invertido tanto en el desarrollo como en la interoperabilidad con el SISAAD de la red de sistemas de información de dependencia autonómicos existentes en la actualidad, ha operado en detrimento de la consecución de la finalidad de dicha aplicación informática, cual es, garantizar la fiabilidad, seguridad, disponibilidad y transparencia de la información de dependencia que contiene.

⁷¹ En el trámite de alegaciones el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 manifiesta que con la puesta a disposición del módulo de gestión de Comunidades Autónomas (GCA2) del NSISAAD en el Centro de Transferencia de Tecnología de la Administración General del Estado, el IMSERSO contribuyó al cumplimiento del citado artículo 157.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

III.4. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

III.4.1. Recomendación número 1 dirigida a las Comunidades Autónomas

“Este Tribunal de Cuentas considera necesario que, por parte de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, se adopten las medidas necesarias tendentes a dar cumplimiento al plazo máximo, establecido en la Disposición final primera de la Ley 39/2006, para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia y, de esta forma, evitar los posibles perjuicios que se pudieran estar provocando a las personas que teniendo un grado y nivel de dependencia reconocido, sin embargo, no ven reconocido su derecho a las prestaciones derivadas de esta situación”.

III.4.1.1. CONCLUSIÓN ASOCIADA

La conclusión asociada a esta recomendación se encuentra recogida en el apartado 2 del epígrafe IV.1.1 “Conclusiones relativas al reconocimiento del derecho a la situación de dependencia” donde se pone de manifiesto que *“De acuerdo con la información obrante en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, catorce Comunidades Autónomas han incumplido el plazo máximo de seis meses establecido en la Disposición final primera de la Ley 39/2006 para el reconocimiento del derecho a la prestación de dependencia, dado que a 31 de diciembre de 2010, el plazo medio de resolución se elevaba, a nivel nacional, a un total de 262 días (casi nueve meses), siendo especialmente significativo dicho incumplimiento en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Principado de Asturias, Castilla y León, Aragón, Valenciana, Madrid y Región de Murcia, donde este plazo superó los 300 días (casi diez meses), y en la Comunidad Autónoma de Canarias, donde dicho plazo se elevó a un total de 577 días (casi veinte meses).*

Este incumplimiento legal del plazo máximo de resolución establecido implicó un retraso en el reconocimiento de las prestaciones a que pudieran tener derecho las personas solicitantes de esta situación de dependencia, así como un incumplimiento del calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006, establecido en su Disposición final primera”.

III.4.1.2. MEDIDAS ADOPTADAS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28.1 de la Ley de Dependencia, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones derivadas del Sistema se inicia a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación.

Iniciado este procedimiento, los órganos competentes de las distintas CCAA (y las Direcciones Territoriales del IMSERSO en Ceuta y Melilla) proceden a la valoración de la situación de dependencia con el fin de emitir un dictamen sobre el grado de dependencia.

El órgano competente de la CA procede a dictar la resolución de reconocimiento de grado, mediante la cual se reconoce a la persona solicitante su situación de dependencia (en esta fase aún no tiene derecho a la prestación correspondiente) y, posteriormente, se reconoce el denominado PIA donde se recogen tanto las prestaciones a percibir por el beneficiario como su fecha de efectividad.

Tal y como se indicó en el Informe n.º 977, el nacimiento del derecho a las prestaciones derivadas de la situación de dependencia se ha visto modificado desde el inicio de la aplicación de esta Ley.

Así, inicialmente, el derecho a percibir las prestaciones reconocidas se generaba el primer día del año de implantación recogido en la Ley, de acuerdo con su grado y nivel reconocido, o desde el momento de la fecha de solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia presentada por

el interesado, si esta era posterior al calendario de implantación progresiva de la Ley, de acuerdo con la redacción entonces vigente de la DF primera del citado texto legal.

Posteriormente, con efectos de 1 de junio de 2010, esta situación se modificó mediante el Real Decreto-ley 8/2010. De acuerdo con dicha modificación el reconocimiento del derecho a percibir las prestaciones derivadas de la situación de dependencia surge *“a partir de la fecha de la resolución en la que se produzca la concreta prestación o prestaciones que corresponden a la persona beneficiaria”*, es decir, a partir de la fecha del reconocimiento del PIA dictado por el órgano competente, donde se efectúa el reconocimiento efectivo de las prestaciones al beneficiario.

Asimismo, se estableció que el plazo máximo entre la fecha de solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia sería de seis meses (DF primera apartado 3 de la Ley de Dependencia), plazo que, de acuerdo con lo manifestado en el Informe n.º 977, se incumplía en la mayoría de las CCAA con el consiguiente perjuicio, principalmente económico, a las personas que teniendo reconocido un grado y nivel de dependencia, sin embargo, no ven reconocido su derecho a las prestaciones derivadas de la misma.

Con motivo de la publicación del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, se retrasó la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia con respecto a las personas valoradas en Grado I “Dependencia moderada”, provocando controversias, entre las CCAA (órganos gestores de estas prestaciones) con respecto a su interpretación y posterior aplicación.

La efectividad de dicho derecho se retrasó nuevamente con motivo de la publicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad donde se estableció el siguiente calendario de aplicación:

“El primer año a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 1 y 2.

En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2.

En el tercer y cuarto año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1.

El quinto año, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2, y se les haya reconocido la concreta prestación.

A partir del 1 de julio de 2015 al resto de quienes fueron valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2.

A partir del 1 de julio de 2015 a quienes hayan sido valorados en el Grado I, nivel 1, o sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada”.

En aplicación de este calendario, a partir del 1 de julio de 2015, todas las personas que dispongan de un grado de dependencia reconocido deberían tener reconocido, asimismo, el derecho efectivo a una prestación derivada de su situación de dependencia.

En este sentido, la citada DF primera establece que *“(…) el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones”.*

Continúa manifestando dicha DF en su punto 3 que *“El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de prestaciones económicas previstas en el artículo 18 (PEC) que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación”*.

El incumplimiento del plazo máximo previsto en la DF anterior, por parte de la Administración autonómica competente, podría provocar un importante menoscabo, principalmente económico, a aquellas personas solicitantes de prestaciones derivadas de la situación de dependencia que, con el paso del tiempo, no ven reconocido su posible derecho y prestaciones derivadas de dicha situación.

De acuerdo con la información obrante en la base de datos del SISAAD certificada por el IMSERSO⁷², a 31 de diciembre de 2018, los tiempos medios de resolución (por parte de las distintas CCAA como órganos competentes en esta materia) transcurridos entre las distintas fases del procedimiento de concesión de las prestaciones derivadas de la Ley (fecha del registro de la solicitud, fecha de la resolución del dictamen de concesión del grado y nivel de dependencia y fecha de resolución del PIA) son los que se recogen (desglosados por CCAA y Ciudades Autónomas) en el siguiente cuadro:

⁷² Es importante recalcar una vez más que los datos que se contienen en el presente informe derivan de la información obrante en la base de datos del SISAAD y de la suministrada por el IMSERSO, sin que en ningún caso el alcance de las comprobaciones se haya extendido a los procedimientos de reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, cuya competencia corresponde a las CCAA.

CUADRO N.º 23
TIEMPOS MEDIOS TRANSCURRIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE
LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE LA LEY DE DEPENDENCIA⁷³

CCAA/Ciudades Autónomas	Días transcurridos (*)		
	Entre la fecha de solicitud y la resolución de grado y nivel	Entre la fecha de resolución de grado y nivel y la fecha de resolución de reconocimiento de la prestación	Entre la fecha de la solicitud y el reconocimiento de la prestación
Andalucía	280	402	540
Aragón	203	358	512
Principado de Asturias	201	212	379
Illes Balears	148	249	352
Canarias	343	434	683
Cantabria	104	143	247
Castilla-La Mancha	159	301	373
Castilla y León	226	64	263
Cataluña	131	394	507
Comunitat Valenciana	511	144	622
Extremadura	222	424	545
Galicia	184	165	310
Comunidad de Madrid	228	74	283
Región de Murcia	160	427	404
C. Foral de Navarra	105	219	305
País Vasco	70	94	149
La Rioja	39	283	195
Ceuta	44	130	81
Melilla	74	192	163
Media estatal	210	224	383

(*) El cálculo de los días transcurridos, en cada uno de los tres apartados, no ha podido ser realizado de forma homogénea, ya que en cada una de las columnas se ha tenido en cuenta un número distinto de expedientes, en función de si se encontraban resueltos o en fase de tramitación.

Fuente: SISAAD.

Como se refleja en el cuadro anterior desde el 21 de marzo de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2018, el promedio nacional de días transcurridos entre la fecha de la solicitud de la situación de dependencia y la de resolución de grado y nivel se eleva a un total de 210 días (en el Informe n.º 977 era de 205 días).

Por su parte, el promedio de días transcurridos entre la fecha de resolución del dictamen de grado y nivel y la fecha de reconocimiento de la prestación (224), así como el promedio de días transcurridos entre la fecha de registro de la solicitud y la fecha del reconocimiento efectivo de la

⁷³ En el trámite de alegaciones los responsables de las Consejerías competentes en materia de atención a las personas en situación de dependencia de diferentes CCAA manifiestan que los tiempos medios transcurridos en el procedimiento de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, de acuerdo con la información obrante en sus aplicaciones informáticas de gestión propias, son inferiores a los recogidos en la aplicación informática NSISAAD. En este Informe se muestra la información recogida en la aplicación informática del IMSERSO derivada de los expedientes cuya fecha de solicitud es posterior al 21 de marzo de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2018, si bien con las limitaciones e incoherencias que la información obrante en la mencionada aplicación del IMSERSO presenta, puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe. Asimismo, los citados responsables de las diferentes CCAA manifiestan que en los expedientes gestionados durante 2018 los tiempos medios se han visto reducidos significativamente con el objetivo de adecuarse al plazo máximo de seis meses establecido legalmente para ello.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el trámite de alegaciones, admite la existencia de un procedimiento administrativo que demora en exceso la respuesta a las necesidades de las personas en situación de dependencia y por ello se encuentra, en la actualidad, realizando un gran esfuerzo por subsanar la situación expuesta por el Tribunal, el cual, según sus datos, a día de hoy habría producido una disminución del tiempo medio transcurrido, indicado en el cuadro, en un porcentaje del 22,43 %.

prestación (383 días), a 31 de diciembre de 2018, se ha visto incrementado con respecto a los promedios recogidos en el Informe n.º 977, referidos a 31 de diciembre de 2010, los cuales se elevaban a 173 y 262 días, respectivamente.

A este respecto conviene señalar que, tal y como se ha expuesto a lo largo de este Informe, la información obrante en el SISAAD presenta numerosas deficiencias e incoherencias motivadas, entre otras causas, por la deficiente comunicación de información efectuada por los órganos responsables de las CCAA a dicho sistema de información gestionado por el IMSERSO, poniendo en tela de juicio el cumplimiento del principio de cooperación interadministrativa recogido en la Ley de Dependencia. Esta deficiente información obrante en el SISAAD limita la fiabilidad del cumplimiento de uno de los fines previstos en el artículo 37 de la Ley de Dependencia como es *“la realización de estadísticas para fines estatales en materia de dependencia, así como las de interés general supracomunitario”*.

De acuerdo con la información recogida en el cuadro anterior, se observa que todas las CCAA, a excepción de la CA del País Vasco y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, estarían incumpliendo el plazo máximo previsto de seis meses recogido en la citada DF primera de la Ley de Dependencia (según redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2010). Así, el promedio nacional transcurrido entre la fecha de registro de la solicitud y la del reconocimiento de la prestación asciende, a 31 de diciembre de 2018, a 520 días, siendo de 262 días el promedio transcurrido entre ambas fases, a 31 de diciembre de 2010, de acuerdo con la información obrante en el SISAAD.

En consecuencia, dicha situación se ha visto agravada con respecto a la recogida en el Informe n.º 977 ya que a dicha fecha (31 de diciembre de 2010), además de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las CCAA de Castilla-La Mancha, La Rioja y Comunidad Foral de Navarra sí cumplían el plazo establecido de seis meses, mientras que según los resultados arrojados por el SISAAD, a 31 de diciembre de 2018, tan solo las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y la CA del País Vasco cumplían con dicho plazo.

Este incumplimiento legal (se supera en más de 200 días el plazo máximo establecido) provoca un retraso en el reconocimiento de las prestaciones a las que pudieran tener derecho las personas solicitantes, así como un incumplimiento del calendario de aplicación progresiva de la precitada Ley, con las importantes repercusiones, principalmente económicas, que ello supone para las personas afectadas de esta situación de dependencia. Dicha circunstancia es especialmente significativa en las CCAA de Canarias, Comunitat Valenciana y Extremadura donde, según la información obrante en el SISAAD, sus plazos de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia se elevan a un total de 683, 622 y 545 días, respectivamente.

III.4.1.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

De acuerdo con la información obrante en la aplicación informática SISAAD, y en virtud de lo expuesto anteriormente, este Tribunal de Cuentas considera incumplida la recomendación n.º 1 dirigida a las CCAA en el Informe n.º 977, ya que los tiempos medios transcurridos en el procedimiento del reconocimiento del derecho a la concesión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia -por parte de los órganos competentes de las distintas CCAA- no solo incumplen el plazo máximo establecido en la DF primera de la Ley de Dependencia, sino que se han visto incrementados a 31 de diciembre de 2018, con el consiguiente perjuicio a las personas que se encuentran en situación de dependencia.

III.4.2. Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas

“Este Tribunal de Cuentas considera necesario que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas procedan, con carácter inmediato, a la actualización periódica y permanente de la información remitida al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en relación con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de

dependencia en su ámbito territorial (fallecimiento de beneficiarios, modificaciones de reconocimientos de grado y nivel, modificaciones en las prestaciones concedidas,...), con el fin de que el citado Sistema de Información responda a las finalidades para las que fue creado y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia”.

III.4.2.1. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Las conclusiones asociadas a esta recomendación así como el seguimiento de las medidas adoptadas, por las CCAA, dirigidas al cumplimiento de esta recomendación se encuentran analizadas dentro de la recomendación n.º 2 dirigida al IMSERSO, al encontrarse ambas recomendaciones interrelacionadas.

IV. CONCLUSIONES

A continuación se exponen las principales conclusiones obtenidas del seguimiento de las recomendaciones dirigidas al entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y Comunidades Autónomas (CCAA) efectuadas en el *Informe de Fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, aprobado por el Pleno del Tribunal en sesión de 21 de marzo de 2013, y en la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, asociada a dicho Informe, así como las obtenidas en el análisis de los contratos de servicios de desarrollo y mantenimiento, formalizados por el IMSERSO, con el objetivo de implantar un nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (NSISAAD).

IV.1. RELATIVA AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

1. Este Tribunal considera cumplida parcialmente la recomendación dirigida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social tendente al desarrollo reglamentario de la Disposición Adicional (DA) quinta de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley de Dependencia) ya que, si bien dicho desarrollo reglamentario se ha llevado a cabo, sin embargo, la comunicación al Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP) de todas las prestaciones económicas derivadas de una situación de dependencia es efectuada –sin ningún amparo jurídico– por el IMSERSO, en lugar de realizarse por los órganos competentes en esta materia (CCAA e IMSERSO en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla), vulnerándose lo dispuesto en la mencionada DA quinta de la Ley de Dependencia y en el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el registro de prestaciones sociales públicas.

Esta situación ha provocado la existencia de numerosas diferencias, relativas a las mencionadas prestaciones económicas, entre la información obrante en los distintos sistemas de información de las CCAA, la obtenida por el IMSERSO del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) y la registrada finalmente en la base de datos del RPSP, limitando con ello los controles necesarios tendentes a evitar la posible obtención o disfrute fraudulento de prestaciones sociales públicas (Epígrafe III.1.1).

IV.2. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

2. Este Tribunal considera incumplida la recomendación relativa a la necesidad de potenciar los procedimientos de control interno sobre el SISAAD, incrementando el intercambio de

información con otras bases de datos de la Administración Pública, ya que las anomalías y deficiencias puestas de manifiesto en el Informe n.º 977 de este Tribunal no solo no se han visto subsanadas sino que se han visto incrementadas tras la implantación de la nueva aplicación informática SISAAD (NSISAAD) desarrollada por dicha entidad gestora, entre otras, para esta finalidad.

Como consecuencia de estas deficiencias el IMSERSO ha abonado indebidamente a las CCAA en concepto de nivel mínimo de protección un importe estimado por este Tribunal en, al menos, 283.888.429,83 euros⁷⁴ (Epígrafe III.2.1).

3. Igualmente se considera incumplida la recomendación tendente a analizar y revisar la información obrante en el SISAAD, con el fin de adecuarla a la información recogida en los sistemas de información de las distintas CCAA, ya que la persistencia de las incidencias e incoherencias verificadas por este Tribunal entre la información custodiada en estos sistemas de información sigue provocando distorsiones en la información estadística publicada por el IMSERSO, en materia de dependencia, así como la generación de pagos indebidos a las CCAA en concepto de nivel mínimo de protección.

Como consecuencia de ello, el IMSERSO podría haber abonado indebidamente, solo en la nómina de diciembre de 2018, un importe estimado por este Tribunal de 8.846.107,71 euros como consecuencia de 75.923 expedientes que, figurando en el NSISAAD como beneficiarios de prestaciones, no se encontraban recogidos en dicha situación en los sistemas de información de las CCAA. Por el contrario, en ese mismo mes las CCAA podrían haber dejado de percibir indebidamente fondos públicos, por un importe estimado de 5.242.129,37 euros, derivados de 54.739 expedientes que, figurando en sus sistemas de información como beneficiarios de prestaciones, no constaban en esta situación en el NSISAAD (Epígrafe III.2.2).

4. Este Tribunal considera cumplida parcialmente la recomendación tendente a analizar y modificar el procedimiento de justificación y libramiento de la financiación del nivel mínimo de protección ya que, aunque el IMSERSO ha procedido a dicha modificación, exigiendo a las distintas CCAA la emisión de certificaciones (mensuales y anuales) acreditativas de la información obrante en sus sistemas de información, se ha verificado que las medidas adoptadas no han logrado la eficacia perseguida, de manera que todavía existen numerosas diferencias entre la información obrante en el NSISAAD y la reflejada en los sistemas de información de las CCAA, provocando distorsiones en la financiación efectuada por el IMSERSO.

Estas diferencias adquieren una especial relevancia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, donde se ha producido el abono de, al menos, un importe de 19.498.233,53 euros en concepto de nivel mínimo de protección en el año 2013, sin el adecuado soporte documental que permita su justificación (Epígrafe III.2.3).

⁷⁴ En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO así como los responsables de las Consejerías competentes en materia de atención a las personas en situación de dependencia de numerosas CCAA han manifestado que desde el año 2019 se encuentran desarrollando trabajos de depuración de los datos contenidos en el NSISAAD, tendentes a corregir las incidencias detectadas por el Tribunal de Cuentas y proceder, en su caso, a una correcta liquidación del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, indicando que estos expedientes se encuentran, en el año 2020, bien regularizados o en proceso de análisis y regularización. El Director General del IMSERSO informa que se habría procedido, por parte de las administraciones autonómicas, a la depuración de un 25,4% de los datos, encontrándose el resto pendiente de análisis. Por otra parte, en el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que, en aplicación del artículo 9 del Real Decreto 947/2001, de 3 de agosto, se ha solicitado consulta, el 24 de septiembre de 2020, al Servicio Jurídico Delegado Central de esa entidad gestora, sobre si resulta de aplicación o no la figura de la prescripción en cada una de las incidencias recogidas en este Informe, con la finalidad de poder delimitar los períodos a los que debe retrotraerse en cada caso la regularización del abono del nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO a las CCAA.

5. Este Tribunal considera cumplida totalmente la recomendación número 4, dirigida al IMSERSO, ya que dicha entidad gestora reconoció, en sus estados contables del ejercicio 2012, el importe pendiente de imputar a su presupuesto de gastos en concepto de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, procediendo posteriormente en el ejercicio 2013 a su imputación presupuestaria y abono a la Tesorería General de la Seguridad Social (Epígrafe III.2.4).
6. Este Tribunal considera cumplida parcialmente la recomendación tendente a iniciar el procedimiento de reintegro derivado de la diferencia existente entre los créditos totales asignados con cargo al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (FEEDEE) y las obligaciones reconocidas con cargo al mismo, ya que de las siete CCAA afectadas por la situación puesta de manifiesto en el Informe n.º 977, cuatro procedieron al reintegro en los términos recogidos por este Tribunal en su Informe, reintegrando las tres CCAA restantes (Comunitat Valenciana, Galicia y Comunidad Foral de Navarra) la diferencia existente entre los créditos concedidos y los remanentes de crédito, de acuerdo con el criterio expuesto por el Servicio Jurídico Delegado Central del IMSERSO.

Asimismo, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización dos CCAA (Extremadura y Región de Murcia) se encontraban pendientes de comunicar al IMSERSO la información solicitada por dicha entidad gestora, relativa a aquellas posibles cantidades que, por cualquier circunstancia, finalmente no se hubieran aplicado a la financiación de los proyectos y programas previstos en el FEEDEE. Y además, las CCAA de Andalucía y la Región de Murcia se encontraban pendientes de reintegrar el importe derivado de aquellos proyectos finalmente no financiados con cargo al mencionado Fondo, que asciende a 859.701,14 euros y 57.500,00 euros, respectivamente (Epígrafe III.2.5).

7. Este Tribunal de Cuentas considera cumplida totalmente la recomendación tendente a dictar las instrucciones necesarias para garantizar la correcta ejecución de los servicios externos contratados con las empresas adjudicatarias encargadas del desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática SISAAD, ya que los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) aprobados con posterioridad a la aprobación del Informe n.º 977 recogen cláusulas donde se limita la posibilidad de incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores, dando cumplimiento, de esta forma, a lo dispuesto en la DA primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Sin embargo, no se considera cumplida la recomendación dirigida a la necesidad de analizar las causas que provocaron las incidencias observadas en la antigua aplicación SISAAD ya que, de la documentación facilitada a este Tribunal, no se observa la adopción, por el IMSERSO, de ningún tipo de medidas dirigidas a dicho análisis así como, en su caso, de aquellas otras tendentes a ejercitar el derecho reconocido en el pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP) que rigió la contratación del desarrollo y mantenimiento de esta aplicación informática consistentes en la aplicación de acciones, penalidades o minoraciones en la facturación emitida por la empresa adjudicataria (Epígrafe III.2.6).

IV.3. RELATIVA AL SEGUIMIENTO DEL RESTO DE CONCLUSIONES

8. A pesar de continuar las diferencias y falta de homogeneidad en el cálculo de la capacidad económica y la participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, entre las diferentes CCAA, aún no se ha procedido al desarrollo reglamentario de esta materia previsto en el artículo 14.7 de la Ley de Dependencia.

A 31 de diciembre de 2018, persiste la dificultad de cuantificar las aportaciones efectuadas por las distintas CCAA a la financiación del SAAD, al no disponer en sus presupuestos de gastos de aplicaciones específicas destinadas al registro de los gastos derivados de la

situación de dependencia –a excepción de aquellos procedentes de las prestaciones económicas- limitando la verificación del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32.3 de la Ley de Dependencia, ya que la justificación de la aportación realizada por las CCAA al Sistema se sustenta en certificaciones emitidas por los órganos competentes de las mismas, fundamentadas, en numerosas ocasiones, en el porcentaje que los gastos derivados de la situación de dependencia representan sobre el total del gasto en servicios sociales asumido por las CCAA (Epígrafe III.2.7).

IV.4. RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA⁷⁵

9. Con carácter general, se ha verificado una absoluta falta de planificación, control y seguimiento en materia de contratación administrativa de servicios informáticos por parte del IMSERSO fundamentada en las siguientes deficiencias (Epígrafe III.3.1):

- a) Dicho Instituto carece de manuales de procedimiento interno relativos a la preparación, licitación, adjudicación y seguimiento de los contratos, donde se garantice la aplicación de criterios y procesos homogéneos por las distintas unidades de gestión intervinientes en el procedimiento de contratación administrativa.
- b) La aplicación informática implantada para la gestión de los expedientes de contratación presenta importantes insuficiencias que cuestionan su funcionalidad y fiabilidad como instrumento de gestión y control, ya que no permite obtener una información completa de los expedientes de contratación gestionados, así como un seguimiento presupuestario de los mismos.
- c) Esta entidad gestora tampoco dispone de un sistema de archivo único y completo de los expedientes de contratación tramitados que garantice su integridad, custodiando cada unidad administrativa interviniente, únicamente, la documentación correspondiente a sus funciones, provocando una preocupante ausencia de la documentación preceptiva que debe figurar en dichos expedientes que podría venir motivada por la omisión generalizada de trámites preceptivos del procedimiento de contratación administrativa.
- d) Se ha verificado una absoluta falta de control con respecto al personal técnico ajeno al IMSERSO contratado para la realización de los servicios de desarrollo y mantenimiento del SISAAD, al no disponer esta entidad gestora de información completa y fiable sobre el perfil de acceso de este personal a sus sistemas de información, ni de las fechas de inicio y cese de sus permisos de acceso a los mismos.

Lo anterior ha podido provocar el incumplimiento de los artículos 9 y 12 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal al permitir el acceso a información de personas físicas, especialmente sensible y relevante, por parte de personal, en ocasiones, no autorizado expresamente mediante un contrato, generando una falta de seguridad en la custodia de la información obrante en este sistema de información.

- e) La falta de documentación en los expedientes de contratación analizados ha sido tan relevante que ha debido ser certificada por la Dirección General de esta entidad gestora, justificando su falta de localización por el tiempo transcurrido y por los sucesivos cambios de personal acaecidos en la entidad.

⁷⁵ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta su conformidad con las conclusiones recogidas en este Subapartado mostrando la plena colaboración de esta entidad gestora en el desarrollo de los trabajos de fiscalización.

- f) Asimismo, se ha verificado una deficiente falta de planificación en esta materia provocando, entre otras circunstancias, la convalidación por el Consejo de Ministros de un importe de 1.243.904,20 euros, derivado de la ejecución de servicios de desarrollo y mantenimiento del SISAAD efectuados sin ningún amparo contractual.
10. Prueba concreta de lo manifestado en la conclusión anterior, respecto a los contratos de mantenimiento y adaptación del SISAAD, ha sido que en uno de los contratos formalizados al efecto (expediente 462/2012) el IMSERSO no ha podido aportar la documentación acreditativa relativa al desarrollo de los trabajos efectuados por la empresa adjudicataria, ni tampoco ha podido acreditar documentalmente las razones por las que, planteada inicialmente la falta de ejecución por la empresa adjudicataria de parte de las actividades contratadas, valoradas en 282.000,00 euros (IVA excluido), las facturas previamente rechazadas, finalmente fueron abonadas. Todo ello, justificándolo en el tiempo transcurrido y en los cambios de titular del puesto encargado de la certificación de las tareas realizadas (Epígrafe III.3.2).
11. Entre los años 2012 y 2014, el IMSERSO llevó a cabo el desarrollo e implantación del NSISAAD, en su versión GCA 1, con la finalidad primordial de subsanar las deficiencias del primer sistema de información de dependencia desarrollado en los cinco años precedentes y cuyo coste ascendió a un importe aproximado de 37 millones de euros. A pesar de la relevancia económica y funcional de la decisión adoptada por los entonces responsables del IMSERSO, que conllevó la falta de evolución del sistema preexistente y la no rentabilización de la importante inversión previa materializada, esta entidad gestora no ha podido aportar a este Tribunal ninguna documentación donde se analizaran las causas, objetivos, inconvenientes, consecuencias funcionales y costes asociados a dicha decisión, análisis justificativo que esta entidad debería haber efectuado dadas las dimensiones del proyecto acometido (Epígrafes III.3.4 y III.3.7).

A esta falta de acreditación de la necesidad de desarrollar un nuevo sistema de información, se unen las siguientes deficiencias verificadas por este Tribunal en su tramitación y ejecución:

- a) Los principales trabajos de desarrollo de los distintos subsistemas que conformaron el NSISAAD (versión GCA 1) se instrumentaron a través de siete contratos de servicios basados en el Acuerdo Marco 26/2011 para los servicios de desarrollo de sistemas de información, por un importe conjunto de 1.688.115,18 euros, haciendo uso recurrente, en los supuestos contratos no sujetos a regulación armonizada, de la posibilidad excepcional de limitar la solicitud de oferta a un mínimo de empresas. Sin cuestionar su sujeción a la legalidad, este Tribunal considera que la utilización de este sistema de adquisición centralizada minoró la mayor concurrencia que hubiera posibilitado la tramitación de un procedimiento abierto, como el utilizado para la contratación de los servicios técnicos para el desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD, dividiendo, en su caso, el objeto del contrato por lotes.

Y además de lo anterior, este Tribunal considera que algunos de los trabajos de desarrollo del NSISAAD se encontraban comprendidos dentro del objeto del contrato 212/2013 de soporte y mantenimiento del SISAAD, vigente en el periodo en que se desarrollaron dichos trabajos y, en consecuencia, no debieron licitarse de forma independiente, dado que, además, la definición del objeto de este contrato de soporte y mantenimiento era una reproducción idéntica al objeto del contrato 166/2008, en virtud del cual se siguieron acometiendo durante su periodo de ejecución la totalidad de los trabajos de desarrollo y mantenimiento de los subsistemas en que se estructuró el primer SISAAD (Epígrafe III.3.4).

- b) La utilización del sistema de adquisición centralizada de bienes y servicios propició que una misma empresa resultara adjudicataria en seis de los siete contratos licitados para el desarrollo del NSISAAD, dado que, en los contratos no sujetos a regulación armonizada (todos excepto el expediente 1253/2012), no estando todos los términos establecidos en el acuerdo marco, fue la única empresa del total de adjudicatarias del Acuerdo Marco 26/2011

a la que, en todo caso, el IMSERSO invitó a participar en la segunda licitación de dichos contratos, haciendo uso recurrente de la posibilidad excepcional prevista en el artículo 198.4.a) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP), de limitar la solicitud de oferta a un mínimo de empresas. En este sentido se ha verificado que en ninguno de los expedientes de contratación analizados figuraban las razones que justificaron el recurso a esta posibilidad ni la elección de las empresas consultadas, información que preceptivamente debería constar para poder acogerse a esta excepción.

Asimismo, el análisis de la documentación relativa a la licitación y adjudicación de estos seis contratos ha permitido constatar la existencia de distintas irregularidades que podrían suponer una vulneración de los principios de igualdad y transparencia que deben regir el procedimiento de adjudicación de la contratación pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 139 del TRLCSPP. Asimismo, se han detectado indicios que podrían suponer la realización de trabajos objeto de un contrato con anterioridad al inicio de su procedimiento de licitación (Epígrafe III.3.4).

- c) En los contratos de desarrollo del NSISAAD (versión GCA 1) las empresas adjudicatarias subcontrataron, en tres expedientes, la realización parcial del objeto del contrato con una misma empresa, que a su vez, en dos ocasiones, subcontrató una parte de su ejecución con una segunda empresa, la cual se habría servido a estos efectos del conocimiento del entorno lógico, tecnológico y funcional sobre el SISAAD que esta última empresa adquirió a través de un estudio encomendado previamente por el IMSERSO, a través de un contrato menor en el cual esta empresa fue la única invitada a concurrir, siendo todas estas actuaciones contrarias a los principios de transparencia, igualdad, concurrencia y no discriminación que rigen la contratación pública.

Asimismo, este Tribunal ha podido verificar que, con carácter general, las empresas adjudicatarias no dieron adecuado cumplimiento a las obligaciones recogidas en el 227.2 del TRLCSPP en relación con su intención de subcontratar, y tampoco consta que el IMSERSO, en el ejercicio de las facultades que tiene atribuidas, reclamase información en relación con dichas subcontrataciones (Epígrafe III.3.4).

- d) Debido a la nula información disponible en el IMSERSO sobre los trabajos de desarrollo del NSISAAD subcontratados, este Tribunal instó a esta entidad gestora a solicitar dicha información a todas las empresas adjudicatarias y subcontratadas de este proyecto, con resultados muy poco satisfactorios, aduciendo la mayoría de ellas su falta de localización. Aun así, el análisis de la escasa información facilitada, casi en exclusividad por una sola empresa, ha permitido a este Tribunal considerar que existe un elevado riesgo de que la realización de los principales trabajos de desarrollo del NSISAAD (versión GCA 1), efectuados en distinta medida por tres empresas concretas se encontrara previamente acordada entre dichas empresas y, asimismo, entre ellas y el propio IMSERSO, adulterando de esta forma el procedimiento de contratación pública.

En este sentido, resulta especialmente significativo el acuerdo suscrito en marzo de 2013 entre dos de las referidas empresas, cuyos términos solo se sustentan bajo la certeza de que dichas empresas serían de nuevo subcontratadas en futuros contratos por parte de la misma empresa adjudicataria, como así sucedió finalmente. Dicho acuerdo excedía en más de un año y medio el ámbito temporal del contrato principal, en el cual supuestamente se basaba, e incluía, asimismo, trabajos correspondientes a un contrato anterior (subsistema de interoperabilidad), de cuya ejecución este Tribunal no ha podido obtener evidencia (Epígrafe III.3.4).

- e) Asimismo, la escasa documentación relativa a la subcontratación de la que ha podido disponer este Tribunal, ha permitido evidenciar continuos desajustes e inconsistencias entre lo comprometido por las empresas adjudicatarias con el IMSERSO y lo estipulado

entre estas empresas y sus subcontratadas verificándose, en ocasiones, el inicio de los trabajos antes de la licitación de los respectivos contratos y continuando, en otras ocasiones, dichos trabajos con posterioridad a la finalización de la vigencia de dichos contratos, por tanto, sin el amparo de un contrato en vigor con el IMSERSO. Además, en relación con los importes efectivamente subcontratados, este Tribunal ha verificado que en determinados supuestos se ha superado el límite del 60 % del importe de adjudicación que operaba en dichos contratos al no haberse establecido otro límite, tal y como se recoge en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas particulares (PPTP) del Acuerdo Marco 26/2011, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 227.2.e) del TRLCSP.

Ello no impidió en ningún caso que el IMSERSO certificara de conformidad los trabajos objeto de dichos contratos, aunque estos no hubieran finalizado o, en ocasiones, no se hubieran iniciado, abonando indebidamente las facturas correspondientes a las respectivas empresas adjudicatarias.

Resulta destacable, además, que, respecto de la ejecución de los trabajos de desarrollo del NSISAAD, este Tribunal haya obtenido más información de una empresa subcontratada que del propio IMSERSO, no reflejando la documentación que obraba en los expedientes las condiciones en que realmente fueron ejecutados dichos trabajos (Epígrafe III.3.4).

12. Durante la vigencia del contrato principal de soporte y mantenimiento del NSISAAD (212/2013), cuyo objeto recogía el mantenimiento de todos los subsistemas que conformaban dicho sistema, el IMSERSO contrató de manera independiente el mantenimiento del subsistema de interoperabilidad y el de gestión de proyectos, provocando un sobrecoste estimado en el importe de adjudicación de estos contratos (819.091,59 euros), adjudicados mediante el sistema de bienes y servicios de adquisición centralizada, resultando también adjudicataria de estos contratos la misma empresa que había resultado adjudicataria de la mayoría de los contratos de desarrollo del NSISAAD, para cuya realización parcial de nuevo subcontrató los servicios de la empresa permanentemente subcontratada por ella (Epígrafe III.3.5).
13. A principios del año 2016, al amparo del contrato general de soporte y mantenimiento en vigor en dicho año (212/2013), el IMSERSO inició el desarrollo de una nueva versión del NSISAAD (versión GCA 2). Los entonces responsables de esta entidad gestora fundamentaron la necesidad de esta segunda versión del NSISAAD en la indisponibilidad de ciertos componentes tecnológicos del sistema que no eran de su propiedad, aun cuando este Tribunal ha corroborado que la empresa propietaria de los mismos puso dichos componentes a disposición de esta entidad gestora, que rechazó su recepción.

Este Tribunal considera que el desarrollo de esta última versión del NSISAAD (GCA 2), además de conllevar la falta de rentabilización de los distintos subsistemas de la anterior versión del NSISAAD (GCA 1), que fueron sustituidos tan solo seis meses después de su implantación, y de suponer un sobrecoste innecesario para el funcionamiento del sistema informático y un riesgo de pérdida de información en el proceso de migración de un sistema a otro, incrementó la dependencia técnica y funcional del IMSERSO con respecto a la empresa reiteradamente subcontratada para la realización de los trabajos de desarrollo y mantenimiento del NSISAAD, a la que también se le encomendaron parcialmente los trabajos de ejecución de este nuevo desarrollo (Epígrafe III.3.5).

14. Este Tribunal ha verificado que en la elaboración de los PPTP que rigen la contratación de los servicios técnicos de soporte y mantenimiento de la actual versión del NSISAAD intervinieron personas ajenas al IMSERSO sin ninguna habilitación para intervenir en dicha elaboración, ya que no era personal del Instituto ni había sido contratado, al efecto, para llevar a cabo servicios de consultoría, asistencia o similar que justificasen su participación.

Además, después de un año de vigencia de este contrato de soporte y mantenimiento del NSISAAD, todavía no se había satisfecho a las empresas adjudicatarias de los lotes en que fue licitado el contrato ninguna cantidad por los trabajos realizados desde el 1 de junio de 2018, con el consiguiente riesgo que para el mantenimiento del sistema conllevaría una resolución del contrato por dichas empresas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 216.6 del TRLCSP (Epígrafe III.3.5).

15. Este Tribunal ha verificado una excesiva dependencia del IMSERSO con respecto de las empresas que prestan servicios técnicos de carácter informático en relación con el NSISAAD, máxime cuando todos los contratos analizados debían asegurar la realización de una adecuada transferencia tecnológica al personal de dicha entidad gestora con el fin de garantizar la continuidad de los trabajos al finalizar los distintos contratos.

Resulta especialmente llamativa la dependencia técnica y funcional del IMSERSO con respecto a la empresa que a lo largo de los años objeto de fiscalización ha venido siendo reiteradamente subcontratada por distintas empresas adjudicatarias, tanto para la realización de los trabajos de desarrollo del NSISAAD como para su mantenimiento, llegando a simultanear trabajos de varios contratos, y que en la actualidad ostenta la condición de adjudicataria de una parte del contrato de mantenimiento del sistema en cuyo desarrollo participó.

El encadenamiento ininterrumpido de contratos de esta empresa, como subcontratada y adjudicataria, ha provocado su permanencia en el IMSERSO, sin solución de continuidad, desde finales del año 2012 hasta la fecha de finalización de los trabajos de campo, siendo tan relevante la dependencia que la entidad mantiene con respecto a ella que, mensualmente, un técnico de esta empresa se desplaza, desde la Comunidad Autónoma donde está ubicada su sede, a los servicios centrales del IMSERSO con el fin de efectuar la liquidación del nivel mínimo de protección que la AGE debe abonar a las CCAA, asumiendo de nuevo el IMSERSO un elevado riesgo que no guarda coherencia con el adecuado control del sistema de dependencia cuya gestión tiene encomendada (Epígrafe III.3.7).

16. En el año 2012 el IMSERSO suscribió un convenio marco de colaboración con una Fundación pública entre cuyos objetivos figuraba alojar los servidores del SISAAD en dicha Fundación, si bien no fue desarrollado, mediante los preceptivos acuerdos específicos, debido a los informes desfavorables emitidos al respecto por el Servicio Jurídico Delegado Central de esta entidad gestora.

No obstante, el IMSERSO continuó desarrollando actuaciones encaminadas a lograr el mencionado alojamiento de sus servidores en dicha Fundación materializadas, principalmente, a través de la subcontratación de este servicio en el contrato de mantenimiento del SISAAD.

La subcontratación de este servicio fue impuesta por el IMSERSO a la empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento del SISAAD, a pesar de que ni el anuncio de licitación ni el PCAP que rigió dicha contratación recogían la obligación de subcontratar con terceros parte de la prestación objeto del contrato. Asimismo, en el periodo inmediatamente anterior, comprendido entre el 1 de diciembre de 2013 y el 28 de febrero de 2014, este servicio fue prestado sin ningún amparo contractual.

Esta situación ha puesto de manifiesto la falta de adopción de las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los datos de carácter personal recogidos en el SISAAD, incumpliendo, de esta forma, el artículo 9 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y los artículos 89 a 100 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de esta Ley (Epígrafe III.3.6).

17. El desarrollo e implantación del NSISAAD (en sus versiones GCA 1 y GCA 2), atendiendo a las incidencias que este sistema de información presenta -puestas de manifiesto a lo largo de este Informe- y a las relevantes deficiencias e irregularidades observadas en su procedimiento de contratación, no se planificó y llevó a cabo de acuerdo con los principios de buena gestión financiera que deben regir la administración de los recursos públicos, contraviniendo en consecuencia, los principios de economía, eficacia y eficiencia, no habiéndose conseguido, con carácter general, los objetivos perseguidos con su implantación a pesar de su elevado coste.

Asimismo, este Tribunal considera que el IMSERSO no ha atendido, en el desarrollo de su sistema de información de dependencia, a la necesidad primordial de lograr un sector público más racional y eficiente, con el fin de aprovechar y rentabilizar en la medida de lo posible los recursos técnicos preexistentes, evitando duplicar costes innecesariamente (Epígrafe III.3.7).

IV.5. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

18. Este Tribunal considera incumplida la recomendación relativa a la adopción de las medidas necesarias tendentes a dar cumplimiento al plazo máximo establecido en la Disposición Final (DF) primera de la Ley de Dependencia, para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia ya que, de acuerdo con la información obrante en el NSISAAD, a 31 de diciembre de 2018, este plazo se ha visto incrementado, a nivel nacional, hasta una media de 383 días, siendo especialmente significativos los elevados plazos de resolución del reconocimiento de estas prestaciones en las CCAA de Canarias, Comunitat Valenciana y Extremadura, los cuales se elevan a un total de 683, 622 y 545 días, respectivamente⁷⁶ (Epígrafe III.4.1).
19. Este Tribunal considera incumplida la recomendación consistente en la actualización periódica y permanente de la información remitida al SISAAD en relación con los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, en su ámbito territorial, ya que la persistencia de las diferencias e incoherencias verificadas entre la información obrante en esta aplicación informática y los sistemas de información de las distintas CCAA, motivadas, en gran parte, por la falta de actualización de esta información por estas Administraciones autonómicas, provoca que la liquidación del nivel mínimo de protección, por el IMSERSO, no se efectúe con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia, incumpliendo, en consecuencia, una de las finalidades para las que fue creado dicho sistema de información, así como el principio de cooperación interadministrativa promulgado en la Ley de Dependencia.

Por último, el número de personas beneficiarias de prestaciones del SAAD que, a 31 de diciembre de 2018, no perciben la prestación reconocida (250.037) a nivel nacional continúa siendo muy elevado (19,17 % del total de personas beneficiarias con derecho a prestación), resultando especialmente relevante esta situación en las CCAA de Cataluña, Canarias, La Rioja, Andalucía y Cantabria donde el porcentaje de personas sin prestación reconocida supera, en ocasiones ampliamente, la media nacional, con las importantes repercusiones, entre ellas económicas, que esta situación genera en las personas afectadas por una situación de dependencia (Epígrafe III.2.2).

⁷⁶ En este Informe se muestra la información recogida en la aplicación informática del IMSERSO derivada de los expedientes cuya fecha de solicitud es posterior al 21 de marzo de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2018, si bien con las limitaciones e incoherencias que la información obrante en la mencionada aplicación del IMSERSO presenta, puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe. Asimismo, los responsables de las diferentes CCAA manifiestan que en los expedientes gestionados durante 2018 los tiempos medios se han visto reducidos significativamente con el objetivo de adecuarse al plazo máximo de seis meses establecido legalmente para ello.

V. RECOMENDACIONES

V.1. DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

Con la finalidad de subsanar las deficiencias e irregularidades puestas de manifiesto en el presente Informe, el IMSERSO debería:

1. Adoptar las medidas necesarias tendentes a lograr que la comunicación al RPSP de la información correspondiente a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia sea efectuada por los órganos gestores competentes en esta materia, evitando de esta forma las diferencias existentes, en la actualidad, entre la información obrante en los sistemas de información de las CCAA, el NSISAAD y la recogida en el RPSP y lograr de esta forma la eficacia de los controles tendentes a evitar el posible fraude y concurrencia en el reconocimiento de las prestaciones sociales públicas⁷⁷.
2. Incrementar los procedimientos de control interno implantados sobre el NSISAAD y reforzar el intercambio de información con otras bases de datos de la Administración Pública con el fin de solventar las anomalías y deficiencias existentes en el citado sistema de información y evitar el elevado volumen de pagos indebidos realizados en concepto de nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado (AGE)⁷⁸.
3. Continuar, en coordinación con los órganos competentes de las diferentes CCAA, analizando y depurando la información obrante en el NSISAAD, con el fin de adecuarla a la información recogida en las aplicaciones informáticas de las CCAA competentes en esta materia y lograr la homogeneidad, con respecto a los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, entre los sistemas de información estatal y autonómicos, evitando, de esta forma, la generación de pagos indebidos en concepto de nivel mínimo de protección y las distorsiones en la información estadística publicada por el IMSERSO en esta materia.
4. Proceder, con carácter inmediato, a aprobar instrucciones y procedimientos de control interno donde se regulen las diferentes fases en materia de contratación administrativa, de forma que se garantice en todo caso el cumplimiento de los principios de igualdad, publicidad y transparencia por parte de las distintas unidades de gestión intervinientes. De igual forma, debe impulsar la implantación de un sistema de archivo de los expedientes de contratación administrativa que garantice su integridad, evitando la relevante ausencia de documentación y la falta de control verificadas por el Tribunal en esta materia.
5. Aprobar anualmente un plan de contratación y adoptar, de forma urgente, las medidas necesarias tendentes a lograr una adecuada planificación con respecto a la contratación de servicios informáticos, que permita determinar la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria de los contratos, pudiendo seleccionar, de esta forma, los procedimientos de adjudicación más adecuados y evitar,

⁷⁷ En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que con el fin de dar cumplimiento a esta recomendación, desde dicha entidad gestora se va a impulsar la celebración de un convenio de colaboración entre esta entidad gestora, el INSS y las CCAA a los efectos de la transmisión centralizada de los datos de prestaciones económicas de dependencia desde dicho Instituto al INSS.

⁷⁸ En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que desde las Subdirecciones Generales de Planificación, Ordenación y Evaluación y de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera de dicho Instituto se están llevando a cabo las actuaciones necesarias para la contratación de licencias de determinadas aplicaciones informáticas que permitan realizar en la primera de las citadas Subdirecciones, de forma directa, todas las explotaciones estadísticas y las comunicaciones precisas con las CCAA para llevar a cabo las regularizaciones necesarias de cada expediente de pago del nivel mínimo de protección del SAAD, sin necesidad de la intermediación al efecto de empresa externa y, por tanto, de manera más sencilla, eficaz y rápida.

especialmente, la convalidación por el Consejo de Ministros de gastos efectuados sin ningún amparo contractual y al margen de los principios que rigen la contratación pública.

6. Promover procedimientos de adjudicación que permitan una mayor concurrencia con el fin de obtener mejores condiciones económicas, así como evitar situaciones de dependencia técnica y funcional del IMSERSO con respecto a determinadas empresas que prestan servicios informáticos, procurando una adecuada transferencia tecnológica con el fin de garantizar la continuidad de los trabajos, por parte del personal de esta entidad gestora, al finalizar el plazo de ejecución de los contratos formalizados, evitando la pérdida de dirección y control de los proyectos asociada a dicha dependencia.
7. Implantar un adecuado procedimiento de seguimiento de la ejecución de los contratos de servicios informáticos así como de las prescripciones formalizadas con las empresas adjudicatarias, de forma que su carácter técnico no sea un impedimento para su correcto control. En este sentido, el IMSERSO debe potenciar el cumplimiento del artículo 62 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en donde se regula la figura del responsable del contrato, independiente de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato, con el fin de supervisar la correcta ejecución de los contratos y la calidad de los servicios prestados, así como comprobar las condiciones en que se realiza la subcontratación y velar, entre otros aspectos, porque la financiación y pago de los contratos de desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones informáticas se ajuste a su efectiva ejecución, evitando la realización de trabajos objeto de un contrato antes de su licitación, así como la certificación y abono de facturas por servicios no prestados.
8. Implantar un adecuado procedimiento de seguimiento y control de las condiciones en que el personal técnico ajeno al IMSERSO presta servicios de carácter informático en la entidad, de forma que se garantice en todo caso el cumplimiento de las previsiones de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, evitando el riesgo de que el personal ajeno a la entidad pueda tener acceso a sus sistemas informáticos sin el debido amparo contractual.

V.2. DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Con la finalidad de subsanar las deficiencias recogidas en el presente Informe, los órganos competentes de las CCAA deberían:

1. Adoptar las medidas necesarias tendentes a dar un cumplimiento efectivo al plazo máximo establecido en la DF primera de la Ley de Dependencia para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia y, con ello, evitar los perjuicios provocados a las personas que, transcurrido este plazo no ven reconocido su posible derecho, así como los de aquellas que teniendo reconocido un grado de dependencia, sin embargo, no ven reconocido su derecho efectivo a las prestaciones derivadas de esta situación.
2. Actualizar la información remitida al NSISAAD en relación con los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia en su ámbito territorial, con el fin de homogeneizar la información obrante en dicho Sistema y la recogida en sus propios sistemas de información, logrando así que el NSISAAD responda a las finalidades para las que fue

creado y el IMSERSO pueda liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la AGE con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia⁷⁹.

Madrid, 22 de diciembre de 2020

LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle

⁷⁹ El titular de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la CA de Castilla-La Mancha entre el 27 de junio de 2011 y el 6 de julio de 2015 manifiesta que sorprende que se hayan detectado importantes deficiencias en el sistema vigente, y en especial en las relaciones entre el Estado y las CCAA, y el Tribunal se limite, con esta recomendación, a proponer una continuidad del mismo. Asimismo, hace una serie de consideraciones sobre los cambios que, a su juicio, demanda el sistema de dependencia, y en última instancia, la ciudadanía en general, como por ejemplo la transformación del sistema de financiación a uno per cápita, la realización de una auditoría externa anual tendente a comprobar la fiabilidad del NSISAAD como sistema estadístico de información, una acción de acompañamiento de la Agencia Española de Protección de Datos, la necesidad de incluir la financiación de los costes de estructura del sistema de dependencia, el establecimiento de ratios de personal necesario por solicitud y de los recursos humanos mínimos en cada territorio, y la aplicación del mismo copago en toda España.

Esta alegación no puede ser aceptada puesto que en ningún caso se propone la continuidad de este sistema, sino que en el marco del ámbito objetivo de esta fiscalización y de los objetivos recogidos en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno de este Tribunal (analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en el precitado Informe nº 977 y analizar y evaluar la efectividad de las medidas adoptadas), se ha limitado a poner de manifiesto una serie de incidencias que afectan de manera concluyente a la calidad de la información del NSISAAD, con repercusión directa en el ámbito de la financiación del nivel mínimo de protección, motivo por el cual lo que se recomienda es adecuar y homogeneizar la información para que el IMSERSO pueda liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la AGE con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia.

Por otra parte, considerando los objetivos de la fiscalización y que, de acuerdo con lo dispuesto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, las recomendaciones que este Tribunal efectúe deben conceder el margen de actuación suficiente en la puesta en práctica, de manera que se respete la autonomía organizativa de la entidad destinataria de las mismas, en ningún caso es posible efectuar recomendaciones que supongan modificaciones concretas como las propuestas por el Ex Consejero, las cuales en algunos casos corresponderían al ámbito de la decisión política.

ANEXO

**PRINCIPALES CONTRATOS DE SERVICIOS TÉCNICOS FORMALIZADOS PARA EL
DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SISAAD Y NSISAAD
(En euros)**

N.º Orden	N.º Expediente	Objeto (según denominación en el expediente)	Procedimiento de adjudicación	Empresa adjudicataria	Importe ejecutado (con IVA)
1	166/2008	Servicios técnicos externos para colaborar en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)	Procedimiento abierto	Empresa 1	14.781.048,00
2	462/2012	Servicios técnicos para la contratación del mantenimiento y adaptación de los sistemas y aplicaciones que soportan el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)	Procedimiento abierto	Empresa 1	2.131.354,80
3	500/2012	Servicios para el estudio de la Plataforma Siebel en SISAAD	Contrato menor	Empresa 6	16.520,00
4	833/2012	Servicio de interoperabilidad del SISAAD	Contratación centralizada	Empresa 4	155.061,98
5	860/2012	Servicios de carácter informático para el diseño, desarrollo e implantación de un Sistema Centralizado de Extracción de Información Relevante procedente de los Expedientes de la Dependencia	Contratación centralizada	Empresa 4	86.103,60
6	1253/2012	Servicios de desarrollo e implantación de un nuevo sistema de información del SAAD	Contratación centralizada	Empresa 4	908.291,34
7	1256/2012	Servicios de análisis y desarrollo del sistema de información para el control de calidad y envío de datos de Dependencia a las CCAA	Contratación centralizada	Empresa 4	144.473,03
8	212/2013	Soporte y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el SAAD	Procedimiento abierto	UTE 1	8.941.996,80
9	787/2013	Alojamiento de la Plataforma de pre-producción y producción del SISAAD hasta 30-11-2013	Contrato menor	Fundación	16.990,52
10	936/2013	Servicios de análisis, desarrollo e implantación de un sistema de gestión documental en ámbito de la Autonomía y Atención a la Dependencia	Contratación centralizada	Empresa 4	130.494,63
11	939/2013	Servicios de análisis, desarrollo e implantación de un sistema de gestión de proyectos en el ámbito de la Autonomía y Atención a la Dependencia	Contratación centralizada	UTE 2	152.405,31
12	941/2013	Servicios de análisis, desarrollo e implantación de un Sistema de Explotación Estadística en ámbito de la Autonomía y Atención a la Dependencia	Contratación centralizada	Empresa 4	111.285,29
13	1026/2013	Servicios de análisis previo de un sistema de información de costes de servicios sociales y, en especial, del SAAD	Contrato menor	Empresa 11	20.812,00
14	245/2014	Línea de conexión VPN-IP entre la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León y el IMSERSO	Contrato menor	Empresa 13	8.747,01
15	247/2014	Servicio de mantenimiento del Subsistema de Interoperabilidad del SISAAD en el IMSERSO	Contratación centralizada	Empresa 4	647.799,15
16	714/2015	Servicios para el mantenimiento del software de gestión documental (Invesdoc y Archidoc) y gestión de registro (Invesicres) instalados en el IMSERSO	Negociado sin publicidad	Empresa 4	71.995,00
17	704/2016	Servicios de mantenimiento del sistema de gestión de proyectos del IMSERSO	Contratación centralizada	Empresa 4	171.292,44
18	705/2016	Servicios para el mantenimiento del software (Invesdoc y Archidoc) y gestión de registro (Invesicres) instalados en el IMSERSO	Negociado sin publicidad	Empresa 4	86.091,50
19	362/2017	Servicios técnicos de mantenimiento y soporte del SISAAD Lote 1: Soporte y Atención a Usuarios (UAT) Lote 2: Mantenimiento de Procesos (DES) Lote 3: Mantenimiento de Servicios (SER)	Procedimiento abierto (3 lotes)	Empresa 12 UTE 3 UTE 4	2.061.069,48 (*) 484.484,00 (*) 807.033,22 (*) 769.552,26
20	736/2017	Servicios de mantenimiento del sistema de gestión de proyectos de servicios sociales	Contratación centralizada	Empresa 5	94.380,00
21	1000/2018	Convalidación servicios desde 16/11/2017 hasta 31/05/2018 del soporte y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia	Convalidación Consejo de Ministros	UTE 2	1.243.904,20

(*) Importe de adjudicación (con IVA)

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información remitida por el IMSERSO.