



MINISTERIO
DE HACIENDA

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

**INFORME GENERAL SOBRE LOS PRINCIPALES RESULTADOS
DE LAS ACTUACIONES HORIZONTALES DE CONTROL DEL PLAN DE
CONTROL FINANCIERO PERMANENTE 2018 EN ORGANISMOS PÚBLICOS
DE INVESTIGACIÓN**

Siglas y Abreviaturas:

AECSIC	Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
CIEMAT	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas.
CM	Contratación menor/Contrato(s) menor(es)
CNsP	Contratación negociada sin publicidad/Contrato(s) negociado(s) sin publicidad
DGRCC	Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.
IAC	Instituto de Astrofísica de Canarias.
IEO	Instituto Español de Oceanografía.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
IGIC	Impuesto General Indirecto Canario.
IGME	Instituto Geológico y Minero de España.
INIA	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria.
ISC III	Instituto de Salud Carlos III.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen 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.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LPGE 2018	Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
OC	Órgano de contratación.
OPI	Organismo Público de Investigación.
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público.
RD Ley 3/2019	Real Decreto Ley 3/2019, de 8 de febrero de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad.
TRLCS	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

1.	Introducción	4
2.	Alcance	5
2.1	Actuación horizontal de contratos menores.....	5
2.2	Actuación horizontal de contratos negociados sin publicidad	6
3.	Principales conclusiones.....	8
3.1	Aspectos generales de la contratación objeto de control: relevancia y opinión del sistema 8	
3.2	Valoración global de los procedimientos de contratación.....	9
3.2.1	Contratos menores.....	10
3.2.2	Contratos negociados sin publicidad	10
3.3	Sistema interno de contratación.....	11
3.3.1	Contratos menores.....	11
3.3.2	Contratos negociados sin publicidad	12
3.4	Información estadística	13
3.4.1	Contratos menores.....	17
3.4.2	Contratos negociados sin publicidad	19
3.5	Gestión contractual.....	21
3.5.1	Contratos menores.....	21
3.5.2	Contratos negociados sin publicidad	26
4.	Recomendaciones	31
4.1	Recomendaciones comunes a CM y CNsP	31
4.2	Recomendaciones específicas para CM	32
4.3	Recomendaciones específicas para CNsP	32
5.	Otras cuestiones.....	33
5.1	Cumplimiento art. 3.2 del RD Ley 3/2019, de 8 de febrero	33
5.2	Informes de Auditoría de Cuentas	34

1. Introducción

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) tiene entre sus funciones el control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal conforme a lo previsto en el artículo 140.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). Las modalidades de control interno que puede ejercer son la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.

Dentro del sector público estatal, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación establece que tienen la consideración de organismo público de investigación (OPI) las siguientes entidades¹:

- Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (AECSIC)
- Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológica (CIEMAT)
- Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC)
- Instituto de Salud Carlos III (ISC III)
- Instituto Español de Oceanografía (IEO)
- Instituto Geológico y Minero de España (IGME)
- Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA)

Estos OPIs están sujetos a un régimen de control particularizado dado que, a pesar de ser en su mayoría organismos autónomos, desde el 1 de septiembre de 2018— según lo dispuesto en la Disposición Final 29ª de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (LPGE 2018)— están sujetos parcialmente a la función interventora y, a partir del 9 de febrero de 2019 — de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad (RD Ley 3/2019)— están sujetos a las modalidades de control financiero permanente y de auditoría pública.

No obstante, al ser el alcance temporal de los controles objeto de este informe de 1 de septiembre de 2017 al 30 de septiembre de 2018, la gestión ha estado sujeta, con carácter general, a un control previo de legalidad.

Adicionalmente, el artículo 3.2 del RD Ley 3/2019 antes mencionado establece que: *“La Intervención General de la Administración del Estado elaborará un **informe global anual de control financiero permanente y, en caso de que esté contemplado en el correspondiente Plan Anual de Auditoría, de auditoría pública de los organismos públicos de investigación que recogerá los resultados más significativos de los informes emitidos, así como de las recomendaciones y su seguimiento. Dicho informe deberá ser objeto de publicación.**”*

¹Se incluye también en esta categoría al Instituto Nacional de Tecnología Aeroespacial que es objeto de control por parte de la Intervención General de la Defensa, si bien, en el informe general referido al Plan 2018 no se ha incluido dada la diferencia respecto a los controles realizados. En el próximo informe sí se incluirá a este organismo autónomo.

En este contexto normativo se emite el presente informe que será objeto de publicación por la IGAE.

2. Alcance

El presente informe incluye los resultados más significativos derivados de las actuaciones de control financiero permanente realizadas sobre estos OPIs al amparo del Plan de Control Financiero Permanente de 2018, es decir, está basado en los informes emitidos así como en las recomendaciones incorporadas y el seguimiento de las mismas, y en información estadística proporcionada por las correspondientes Intervenciones delegadas

En el informe de este año, por su planificación y ejecución homogénea en dichos organismos, se incluyen las actuaciones de control horizontal en el ámbito del control financiero permanente en materia de contratación realizadas en ese período.

En concreto serían las siguientes:

- Actuación horizontal Control de Contratos Menores.
- Actuación horizontal Control de Contratos Negociados sin Publicidad.

Dichas actuaciones aportan una visión de conjunto sobre la utilización de procedimientos de contratación sin publicidad de los OPIs, aportando valor añadido por las recomendaciones y por los hallazgos sobre deficiencias del área de gestión analizada. Se seleccionaron tomando como base tanto los riesgos comunicados por parte de los Interventores Delegados en los distintos organismos públicos, como los datos obtenidos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y de los Presupuestos Generales del Estado para 2018.

2.1 Actuación horizontal de contratos menores

La contratación menor (CM) supone una excepción a las reglas de publicidad y concurrencia ya que habilita a los órganos de contratación (OC) a seleccionar directamente al empresario que debe ejecutar un contrato con la Administración, omitiendo cualquier forma reglada de publicidad ni solicitar ofertas que permitan fomentar la concurrencia y, en consecuencia, valorando opciones para que el uso de los recursos públicos quede salvaguardado por los criterios de eficacia y eficiencia que han de presidir la gestión pública.

En contraposición, se limita el valor estimado de los CM y se impide el fraccionamiento artificial que permita la recurrencia a esta figura excepcional.

Por ello, los riesgos que se pretendieron cubrir con este control fueron:

- Riesgo de fraccionamiento de contratos (riesgo de incumplimiento).
- Riesgo de ineficiencia e ineficacia por falta de planificación o justificación de necesidades.
- Riesgo de falta de adaptación a los cambios normativos.
- Riesgo de incumplimiento de normas de publicidad.

En el caso de los CM debe destacarse que el marco temporal está constituido por los CM que se hayan comprometido durante el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2017 y el 30 de septiembre de 2018.

En este periodo la normativa aplicable ha sido diferente ya que podemos diferenciar tres marcos normativos distintos, lo que incrementa el riesgo de adaptación a los cambios normativos:

Normativa vigente	Vigencia de la norma	Vigencia de la norma dentro del alcance temporal del control
TRLCSP ²	Hasta 8/3/2018	1/9/2017 a 8/3/2018
LCSP ³	Desde 9/3/2018	9/3/2018 a 30/9/2018
D.A 54ª LPGE 2018 ⁴	Desde 4/7/2018	4/7/2018 a 30/9/2018

Esta actuación analizó de forma horizontal y homogénea la gestión de los CM, no abonados mediante el sistema de anticipo de caja fija o sistema equivalente, por los OPIs para dar una opinión global del funcionamiento del sistema de gestión, para lo que se analizó desde diversas ópticas:

1. Sistema interno de contratación: El objetivo de este apartado es comprobar la existencia de un sistema interno de contratación que permita a los OC la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos en la preparación y adjudicación de CM, así como el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para esos contratos.
2. Información estadística: En este caso, se realiza una aproximación a la relevancia de este fenómeno en el marco de la entidad realizando pruebas de integridad y fiabilidad de la información, así como pruebas globales sobre concentración de proveedores o detección de potenciales fraccionamientos.
3. Gestión contractual: El análisis de legalidad pero también de eficacia y eficiencia, sobre una muestra de CM permite dictaminar la calidad de la gestión focalizando aspectos como la justificación de las necesidades y el adecuado uso de los recursos públicos.

2.2 Actuación horizontal de contratos negociados sin publicidad

El procedimiento negociado sin publicidad permite a los OC invitar directamente a determinados contratistas a la licitación, ya que la normativa contractual vigente no exige, en este caso, la publicidad del anuncio de licitación. Sin embargo, en este procedimiento de contratación, con carácter previo la adjudicación del contrato se debe haber negociado sus términos técnicos y/o económicos con uno o varios de los licitadores.

Este procedimiento de contratación puede calificarse de extraordinario ya que sólo puede utilizarse para aquellas circunstancias taxativamente determinadas en la normativa de contratación puesto que también existen limitaciones la publicidad y la concurrencia, si bien, la documentación de este tipo de expedientes es más exigente que para CM ya que incluye, entre

² Art. 138.3 TRLCSP.

³ Art. 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen 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 (LCSP).

⁴ Esta norma incrementa el umbral de los contratos menores de suministros o de servicios hasta los 50.000 euros, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del OC.

otros documentos, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y los pliegos de prescripciones técnicas.

Por lo tanto, su utilización debe estar debidamente justificada, y sólo cuando se dan los supuestos habilitantes, para salvaguardar el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos. En particular, se limitan su cuantía (aunque ya no es causa habilitante a partir de la entrada en vigor de la LCSP) y los aspectos exclusivos o técnicos de los contratos, para evitar, por un lado, el fraccionamiento artificial y, por otro, unas prescripciones técnicas que restrinjan o eliminen la concurrencia.

Los riesgos que se han pretendido cubrir con el control son los siguientes:

- Riesgo de fraccionamiento de contratos cuya causa habilitante es la cuantía (riesgo de incumplimiento, sólo para contratos sujetos al TRLCSP).
- Riesgo de ineficiencia e ineficacia por falta de planificación o justificación de necesidades. En particular, si la exclusividad aducida es real (por la situación del mercado) y no por las prescripciones técnicas de los pliegos (riesgo de incumplimiento).
- Riesgo de falta de adaptación a los cambios normativos.
- Riesgo de incumplimiento de normas de publicidad.

En el caso de los CNsP debe destacarse que el marco temporal está constituido por los contratos que se hayan adjudicado durante el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2017 y el 30 de septiembre de 2018.

También en este caso, la normativa aplicable ha cambiado, aunque sólo se pueden diferenciar dos marcos normativos:

Normativa vigente ⁵	Vigencia de la norma	Vigencia de la norma dentro del alcance temporal del control
TRLCSP ⁶	Hasta 8/3/2018	1/9/2017 a 8/3/2018
LCSP ⁷	Desde 9/3/2018	9/3/2018 a 30/9/2018

Igual que en el caso de CM, esta actuación analizó de forma horizontal y homogénea la gestión de los contratos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad por los OPIs, para dar una opinión global del funcionamiento del sistema de gestión, para lo que se analizó desde diversas ópticas:

1. **Sistema interno de contratación:** El objetivo de este apartado es comprobar la existencia de un sistema interno de contratación que permita a los OC la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos en la preparación y adjudicación de CNsP, así como el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para esos contratos.

⁵ Tampoco hay que olvidar que los CNsP están sujetos a lo dispuesto sobre publicidad en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2016, por el que se instruye a las entidades del sector público estatal para dar publicidad a determinados contratos no sujetos a regulación armonizada, que establece unas obligaciones de publicidad mínimas.

⁶ Art. 177 TRLCSP.

⁷ Art. 168 LCSP.

2. **Información estadística:** En este caso, se realiza una aproximación a la relevancia de este fenómeno en el marco de la entidad realizando pruebas de integridad y fiabilidad de la información, así como pruebas globales sobre concentración de proveedores o detección de potenciales fraccionamientos.
3. **Gestión contractual:** El análisis de legalidad pero también de eficacia y eficiencia, sobre una muestra de CNsP permite dictaminar la calidad de la gestión focalizando aspectos como la justificación de las necesidades, la justificación de la causa que habilita el uso de este procedimiento extraordinario de contratación y el adecuado uso de los recursos públicos.

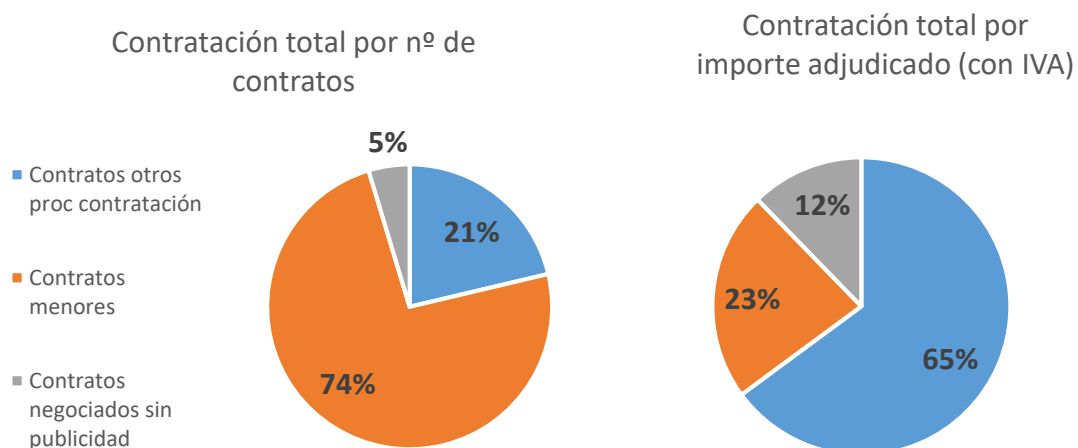
3. Principales conclusiones

A continuación, se reflejan las principales conclusiones que se han puesto de manifiesto en los controles realizados de forma agregada. Para su presentación se diferencian las conclusiones parciales de cada ámbito, descritos anteriormente, de los aspectos generales como son la contratación durante el período de control y la valoración global del sistema:

3.1 Aspectos generales de la contratación objeto de control: relevancia y opinión del sistema

En este apartado se agrupan los datos de la CM y la CNsP dadas las características de falta de publicidad y concurrencia que comparten ambos procedimientos.

La **contratación sin publicidad** supone un **79% del número de contratos** adjudicados durante el período de control y un **35% del importe adjudicado**. Estos datos acreditan el uso intensivo de estas figuras de carácter excepcional para la contratación pública e implican riesgos de publicidad, concurrencia y falta de eficiencia en la gestión de los recursos públicos.



Elaboración propia. Los datos de otros procedimientos de contratación se han calculado por diferencia entre contratos totales y contratos menores y contratos negociados sin publicidad.

En términos cuantitativos:

OPI	Totales por número de contratos				Totales por importe adjudicado con IVA (euros)			
	Contratos menores	Contratos negociados sin publicidad	Contratos otros procedimientos	Contratos totales	Contratos menores	Contratos negociados sin publicidad	Contratos otros procedimientos	Contratos totales
AECSIC	1268	73	904	2245	6.905.591,12	7.651.210,47	52.384.559,99	66.941.361,58
CIEMAT	713	39	13	765	6.384.539,53	2.071.705,91	5.470.944,86	13.927.190,30
IAC	553	19	5	577	1.669.601,00	927.214,96	1.096.050,26	3.692.866,22
ISC III	471	27	53	551	7.233.234,85	1.437.664,66	10.315.049,59	18.985.949,10
IEO	114	9	20	143	1.379.055,85	356.083,59	3.381.888,22	5.117.027,66
IGME	193	15	16	224	1.653.395,16	542.384,68	907.889,88	3.103.669,72
INIA	231	41	8	280	1.397.047,15	1.329.396,66	2.111.727,29	4.838.171,10
Totales	3543	223	1019	4785	26.622.464,66	14.315.660,93	75.668.110,09	116.606.235,68

En términos porcentuales:

OPI	% número de contratos				% importe adjudicado con IVA			
	Contratos menores	Contratos negociados sin publicidad	Contratos otros procedimientos	Contratos totales	Contratos menores	Contratos negociados sin publicidad	Contratos otros procedimientos	Contratos totales
AECSIC	56,48%	3,25%	40,27%	100,00%	10,32%	11,43%	78,25%	100,00%
CIEMAT	93,20%	5,10%	1,70%	100,00%	45,84%	14,88%	39,28%	100,00%
IAC	95,84%	3,29%	0,87%	100,00%	45,21%	25,11%	29,68%	100,00%
ISC III	85,48%	4,90%	9,62%	100,00%	38,10%	7,57%	54,33%	100,00%
IEO	79,72%	6,29%	13,99%	100,00%	26,95%	6,96%	66,09%	100,00%
IGME	86,16%	6,70%	7,14%	100,00%	53,27%	17,48%	29,25%	100,00%
INIA	82,50%	14,64%	2,86%	100,00%	28,88%	27,48%	43,65%	100,00%

Elaboración propia. En Canarias se aplica el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) en vez del IVA. Sin embargo, los importes de adjudicación de IAC que aparecen en este cuadro son sin impuestos indirectos.

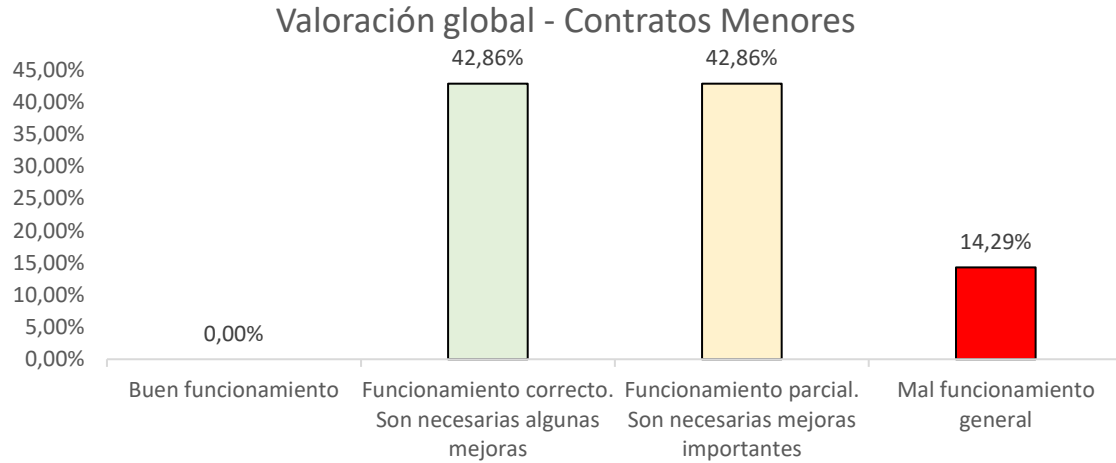
3.2 Valoración global de los procedimientos de contratación

En cada informe se emitió una **opinión global** del sistema de gestión que se compone de los análisis parciales realizados. Las opiniones están graduadas en cuatro escenarios en función de las mejoras que se requieran para un buen funcionamiento. Se exponen a continuación diferenciando entre la CM y la CNsP.

3.2.1 Contratos menores

Se considera que la CM se realiza correctamente, necesitándose **algunas mejoras en la mitad** de los OPIs (IAC, ISC III, INIA) y en **la otra mitad** (AECSIC, CIEMAT, IEO), **son necesarias mejoras importantes.**

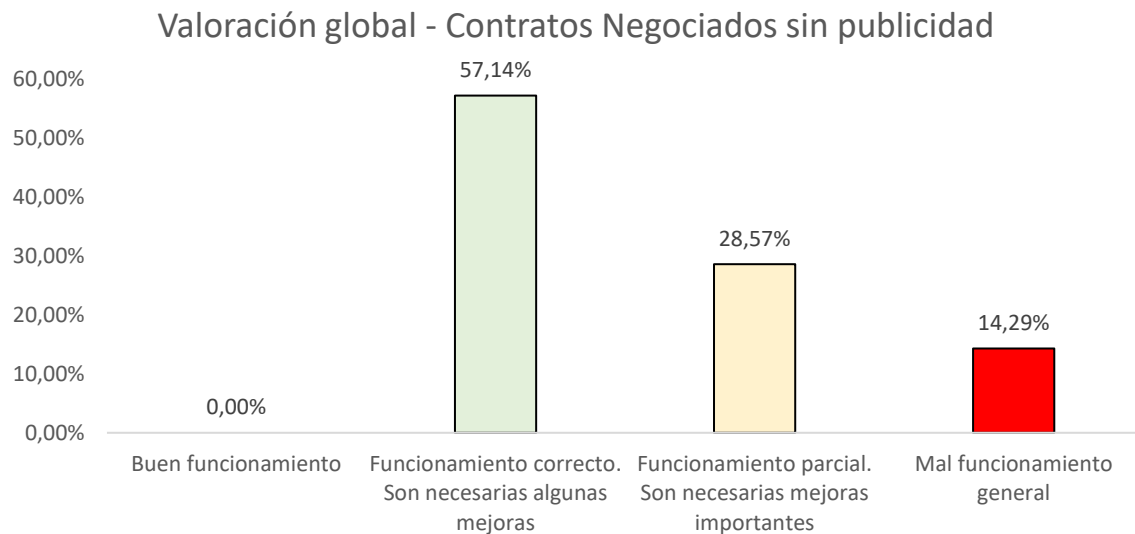
En el caso del **IGME**, el **funcionamiento** ha sido calificado como **malo en general.**



Fuente: Elaboración propia.

3.2.2 Contratos negociados sin publicidad

En general, la CNSP **funciona correctamente siendo necesarias algunas mejoras en más de la mitad** de los OPIs (AECSIC, CIEMAT, IAC e INIA). Para el resto, o bien las **mejoras a realizar son importantes** (ISC III e IEO), o bien, como en el caso del **IGME**, el funcionamiento ha sido calificado como **malo en general.**



Fuente: Elaboración propia.

3.3 Sistema interno de contratación

En este apartado se analizan diversos aspectos organizativos y procedimentales de carácter general distinguiendo entre CM y CNSP.

3.3.1 Contratos menores

- a) La estructura, organización y coordinación de los OC.

Con carácter general, en un 50 % de los OPIs, existe una **estructura unitaria** de OC que reduce el riesgo de descoordinación entre las unidades lo que se valora positivamente, si bien, cuando el volumen de expedientes de contratación es muy elevado, un único OC puede suponer menor agilidad y eficacia en la tramitación contractual. En todo caso, deberían documentarse las instrucciones de gestión de la CM.

No obstante, en el caso de AECSIC el número de OC asciende a 116, por lo que una actuación coordinada debe ser superada mediante manuales y órganos de supervisión. En este caso, se constata la existencia de manuales actualizados a los cambios normativos. Estos manuales son genéricos y de aplicación por los órganos periféricos. Se debe valorar positivamente la existencia de manuales que homogeneizan procedimientos, si bien, la falta de coordinación de las necesidades constituye una debilidad del sistema al representar un riesgo de fraccionamiento significativo.

En el resto de los casos en los que existen diversos OC la coordinación es informal y no existen manuales de contratación, lo que supone una clara debilidad

Las **estructuras descentralizadas** sin niveles adecuados de coordinación incrementan el **riesgo de fraccionamiento** (incumplimiento normativo) y de pérdida de mejores precios debido a la fragmentación de la contratación (**pérdidas de eficiencia**) por lo que debe **fortalecerse los mecanismos de coordinación y planificación** de las necesidades del OPI en su globalidad.

- b) La adaptación a los nuevos requisitos de publicación de CM en la PCSP establecidos por la LCSP.

El artículo 63.4 de la LCSP establece obligaciones de publicidad de la CM en la PCSP que deben ser cumplidas para garantizar el principio de transparencia de la gestión pública y como mecanismo de control de esta figura excepcional. El **grado de cumplimiento es deficiente** por parte de los OPIs ya que solo el INIA realiza correctamente la publicación de CM.

El resto de OPIs no realizan una publicación completa o en plazo (IAC e IEO) o directamente no publican como en el caso de CIEMAT o IGME, siendo este último un supuesto agravado por el hecho de que uno de sus perfiles de contratante no está alojado en la PCSP y convive con datos que se publican en la página web del organismo. En este sentido, hay un **incumplimiento legal por parte del IGME** ya que el artículo 347.2 de la LCSP establece la obligación de alojar en la PCSP los perfiles de contratación de los OC de todas las entidades del sector público estatal, gestionándose y difundándose exclusivamente a través de la misma. Asimismo, establece que

en las páginas web institucionales de estos OC se debe incluir un enlace a su perfil de contratante situado en la PCSP.

Este aspecto se analiza con más detalle en el apartado 3.5 Gestión contractual.

- c) La utilización de CM en la adquisición de suministros y servicios declarados de contratación centralizada. Autorizaciones de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC).

Determinados bienes y servicios son objeto de contratación centralizada por el Ministerio de Hacienda no cabiendo, en estos casos, la CM, salvo que esté autorizada por la DGRCC⁸. Por tanto, su contratación al margen del sistema es causa de nulidad de pleno derecho.

En general, en la mayoría de los OPIs no existen instrucciones internas o procedimientos para verificar qué bienes o suministros han sido declarados de contratación centralizada, las condiciones o circunstancias en que podrían ser objeto de contratación menor y la obligación de solicitar autorización de la DGRCC.

AECISIC indica que los servicios centrales dictan instrucciones y comunicaciones a los servicios periféricos estableciendo un procedimiento para la contratación centralizada e instrucciones para las exenciones y consultas a la DGRCC.

3.3.2 Contratos negociados sin publicidad

- a) La estructura, organización y coordinación de los OC.

Con carácter general, también en este caso en más de un 50 % de los OPIs, la estructura de OC es **unitaria**, lo que reduce el riesgo de descoordinación entre las unidades, aspecto que se valora positivamente, sin olvidar que, cuando el volumen de expedientes de contratación es muy elevado, un único OC puede suponer menor agilidad y eficacia en la tramitación contractual. En todo caso, deberían documentarse las instrucciones de gestión de la CNSP.

En el resto de los casos existen diversos OC la coordinación es informal y no existen manuales de contratación.

Las **estructuras descentralizadas** sin niveles adecuados de coordinación incrementan el **riesgo de fraccionamiento** (incumplimiento normativo), aunque en el caso de CNSP la cuantía deja de ser una de las causas que habilita la utilización de este procedimiento con la entrada en vigor de la LCSP, y, sobre todo, de pérdida de mejores precios debido a la fragmentación de la contratación (**pérdidas de eficiencia**) por lo que debe fortalecerse los mecanismos de coordinación y planificación de las necesidades del OPI en su globalidad.

⁸ Art. 5 de la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada: servicios, suministros u obras correspondientes por el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sólo podrá ser realizada cuando se justifique por las características del servicio, del suministro o de la obra, del organismo peticionario o por razones de planificación de la propia centralización de la contratación, por el órgano competente conforme a las normas generales de competencia y procedimiento y, en todo caso, previo informe favorable de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.”

- b) La publicación CNsP en la PCSP.

Aunque el **grado de cumplimiento es algo mejor que en el caso de la CM**, en algunos OPIs la publicación es incompleta o extemporánea (IEO e IGME) o directamente no publican, como en el caso de CIEMAT (contratos sujetos a TRLCSP). También para la CNsP, IGME sigue siendo un supuesto agravado por el hecho de que uno de sus perfiles del contratante no está alojado en la PCSP, tal como se ha expuesto en el apartado correspondiente a CM y convive con datos que se publican en la página web del organismo, constituyendo esta situación un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 347.2 de la LCSP.

La publicación incompleta, incorrecta o extemporánea de los contratos en la PCSP constituye, asimismo, un incumplimiento del art. 63 LCSP (la publicación realizada en el perfil de contratante debe entenderse realizada también en la PCSP al estar allí alojado).

Este apartado se analiza más en detalle en el apartado 3.5 Gestión contractual.

- c) La utilización de CNsP en la adquisición de suministros y servicios declarados de contratación centralizada. Autorizaciones de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC).

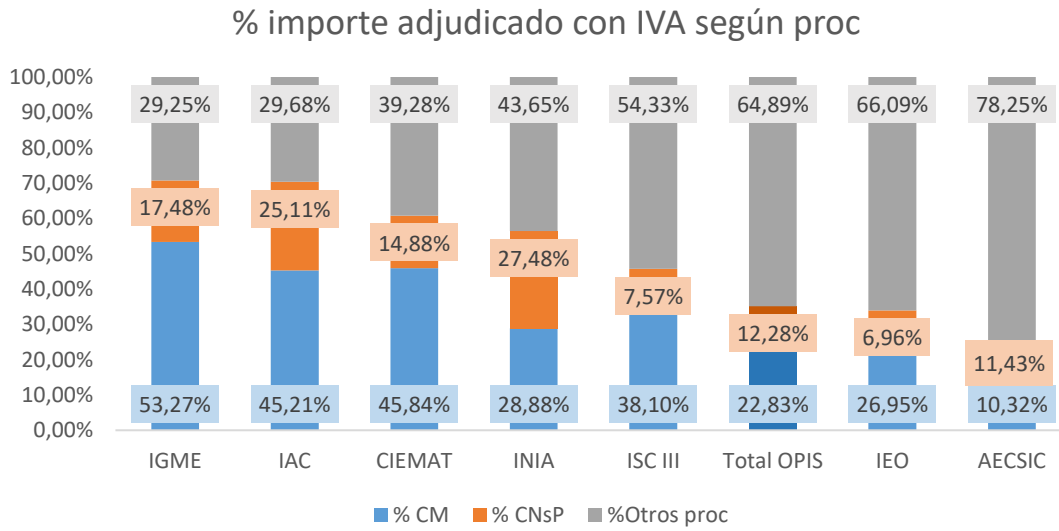
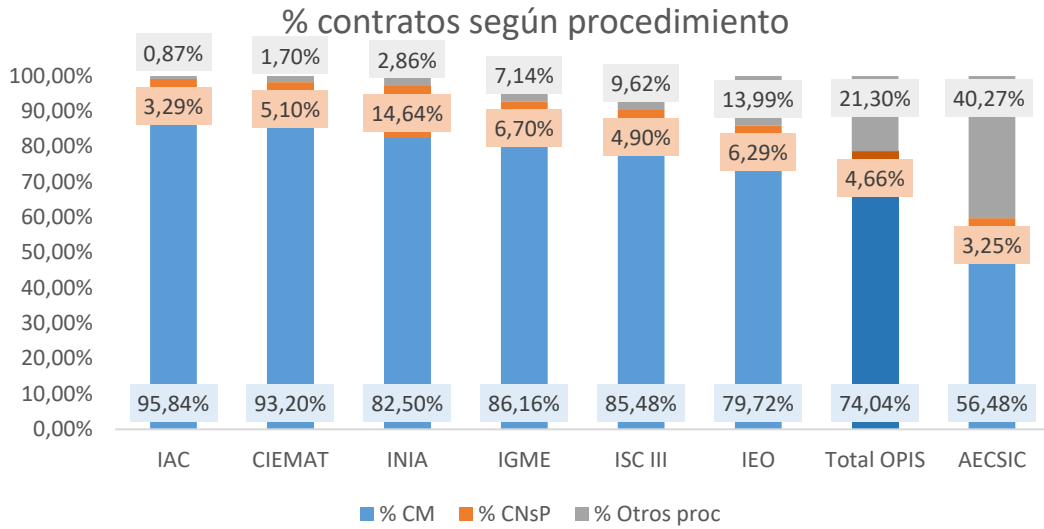
La situación es similar a la descrita en el apartado de CM: ausencias de instrucciones internas o procedimientos para verificar qué bienes o suministros declarados de contratación centralizada, las condiciones o circunstancias en que podrían ser objeto de CNsP y la obligación de solicitar autorización de la DGRCC.

AECSIC indica que los servicios centrales dictan instrucciones y comunicaciones a los servicios periféricos estableciendo un procedimiento para la contratación centralizada e instrucciones para las exenciones y consultas a la DGRCC.

3.4 Información estadística

Entre otros aspectos, en este apartado se analizan la fiabilidad de la información contractual almacenada en los sistemas y bases de datos de los OC, el grado de concentración de CM y CNsP en determinados adjudicatarios y en los indicios de fraccionamiento del universo de control que constituyen todos los CM y CNsP incluidos en el alcance.

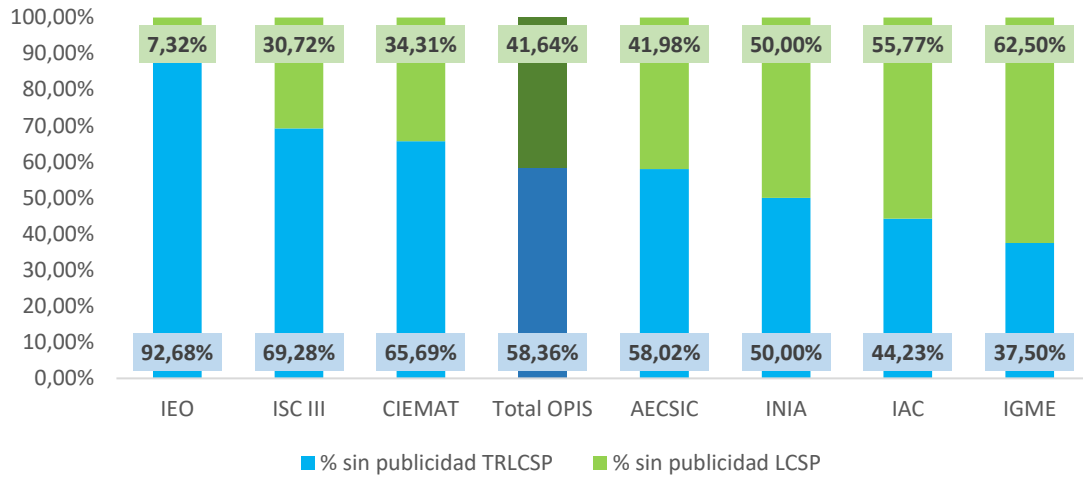
La contratación sin publicidad se reparte de la siguiente forma entre CM y CNsP:



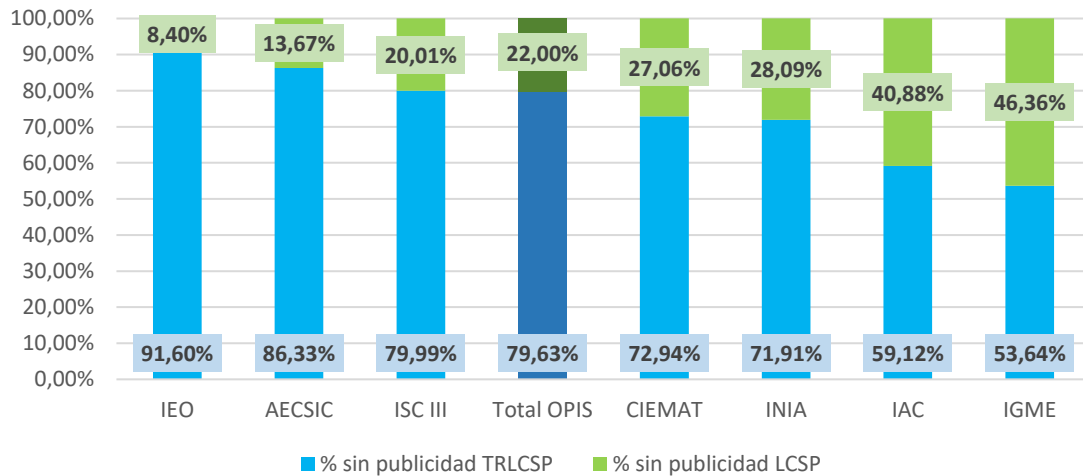
Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la distribución de estos contratos en función de la normativa aplicable es la siguiente:

% contratos sin publicidad por normativa



% importe adjudicado sin publicidad por normativa



Fuente: Elaboración propia.

Alcance temporal sujeto a TRLCSP: 1/9/2017 a 8/3/2018 (aprox. 6 meses).

Alcance temporal sujeto a LCSP: 9/3/2018 a 30/9/2018 (aprox. 7 meses).

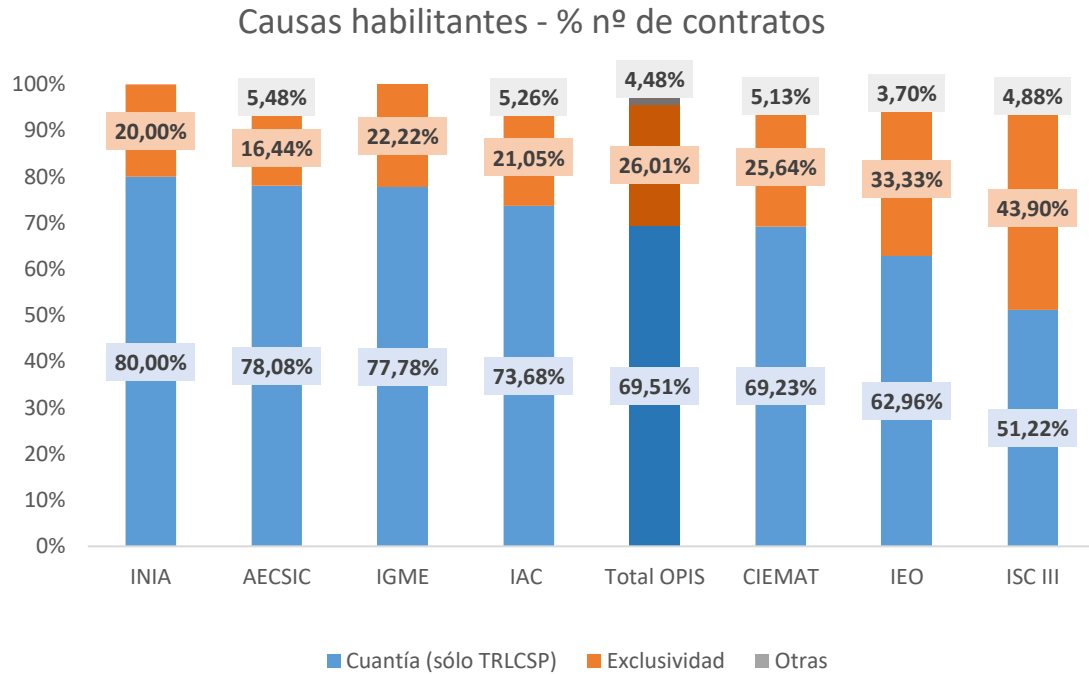
Los nuevos límites y requisitos que la LCSP introdujo para los CM y los CNsP (eliminando la cuantía como una de las causas para poder utilizarlo) posiblemente han ralentizado ambos tipos de procedimientos de adjudicación. Sin embargo, el hecho de que en el alcance temporal se incluya el último trimestre de 2017 puede explicar, en algunos OPIS, más CM sujetos a TRLCSP y también que la mayoría de ellos hayan utilizado mucho menos la CNsP.

La normativa sobre contratación sólo permite la utilización del procedimiento negociado sin publicidad cuando se dan unas circunstancias muy determinadas. A efectos del control realizado, se han desglosado las siguientes:

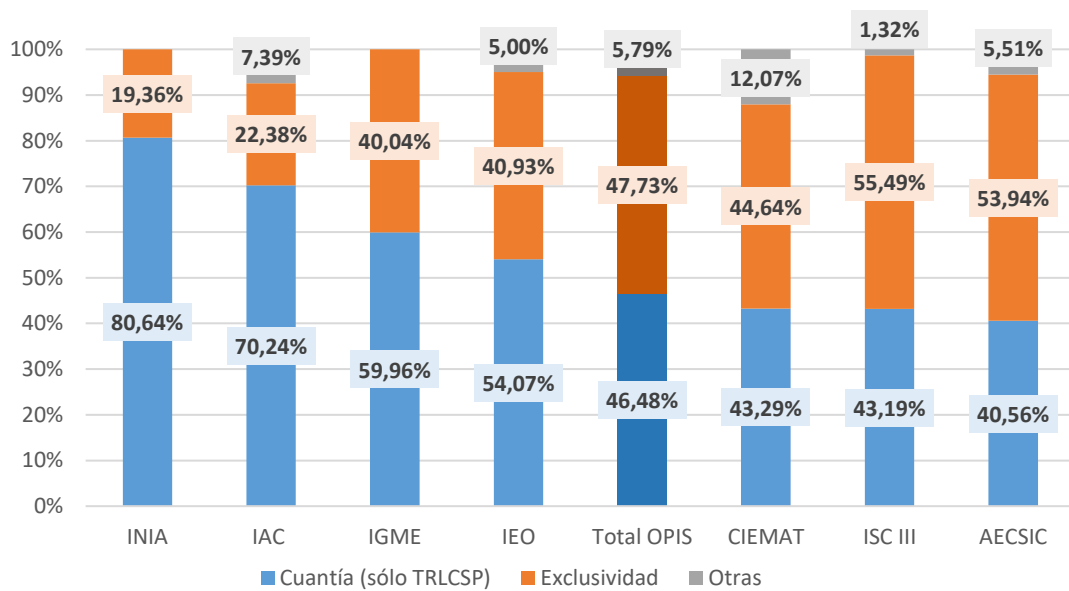
- Cuantía (sólo para contratos sujetos a TRLCSP ya que la LCSP la ha suprimido).
- Exclusividad.

- Otras causas.

La distribución de los CNsP adjudicados durante el período de control por causa habilitante es la siguiente:



Causas habilitantes - % importe adjudicado con IVA



Fuente: Elaboración propia.

El procedimiento negociado sin publicidad se ha utilizado habitualmente atendiendo a la cuantía del contrato, sin embargo, a partir de la LCSP estos contratos deberán adjudicarse por cualquiera de los demás procedimientos de adjudicación que sean aplicables siempre atendiendo al

cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad de la contratación y de buena gestión financiera, todo ello con el fin de la salvaguarda y buen uso de los recursos públicos.

Tras la cuantía, la causa habilitante más utilizada es la exclusividad. Se analiza con más detalle en el apartado 3.5 Gestión contractual.

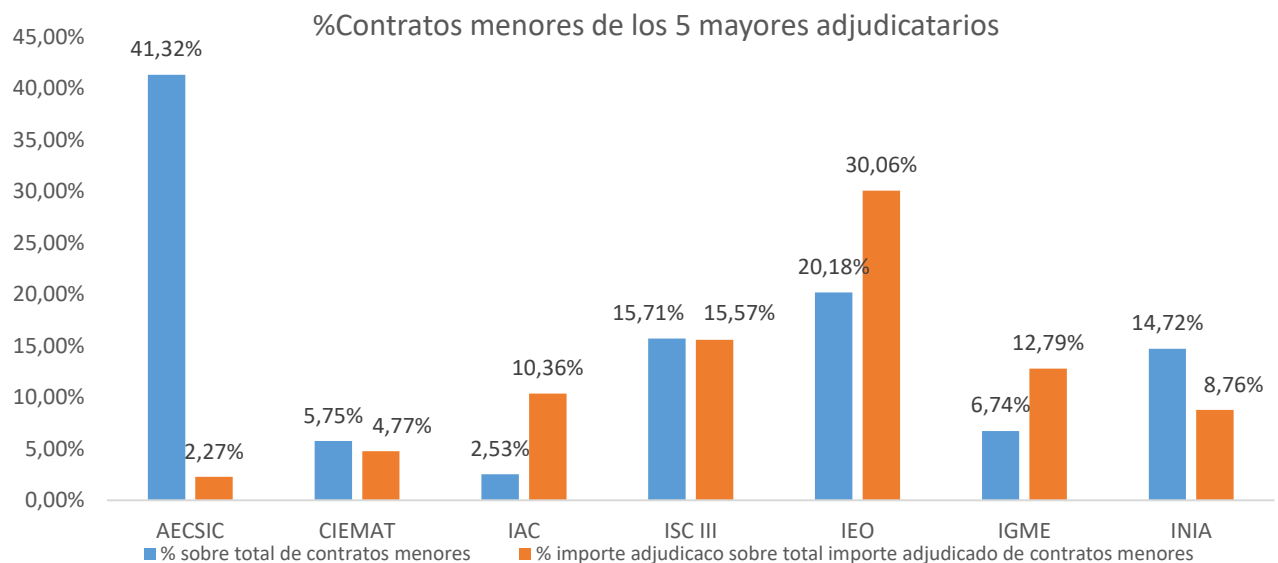
3.4.1 Contratos menores

a) Fiabilidad de la información contractual proporcionada por los OC.

En general, los **datos proporcionados** por los OC han sido significativamente **fiables e íntegros** y las discrepancias se han debido más a falta de homogeneidad al introducirlos que a errores, **salvo en AECSIC e IGME**, en cuyos datos se han encontrado discrepancias suficientes para concluir que no son fiables. Esta situación pone de manifiesto debilidades significativas en los sistemas de control interno de ambos OPIs.

b) Concentración de contratos en determinados adjudicatarios.

No se aprecian concentraciones significativas por número de contratos e importe adjudicado con IVA, salvo en los casos de IEO y AECSIC.



Fuente: Elaboración propia

c) Indicios de fraccionamiento.

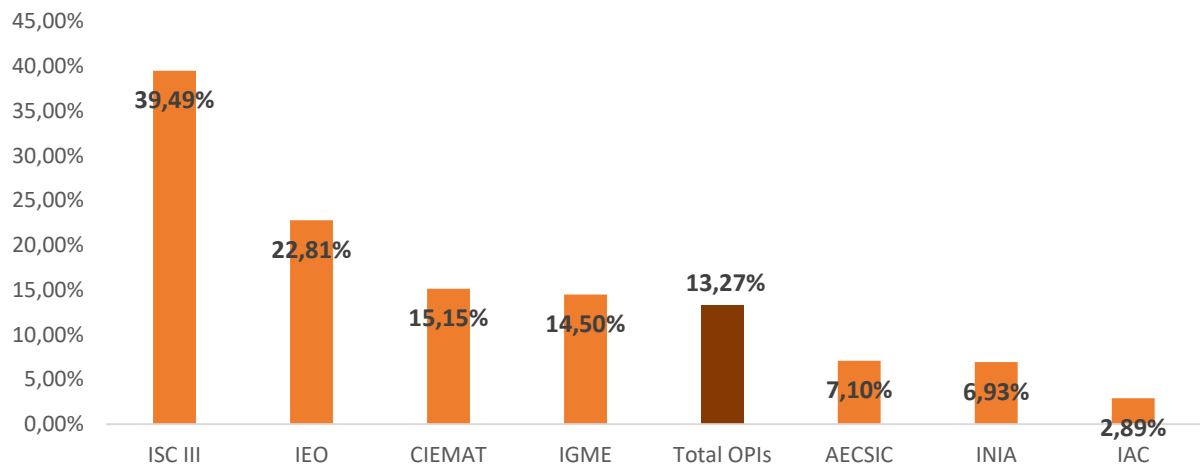
Un indicador de los posibles indicios de fraccionamiento es el importe de los CM: cuanto más próximos a los límites legales establecidos más alta es la probabilidad de que exista fraccionamiento.

A efectos del control horizontal, se establecieron como importes próximos al límite legal los siguientes⁹:

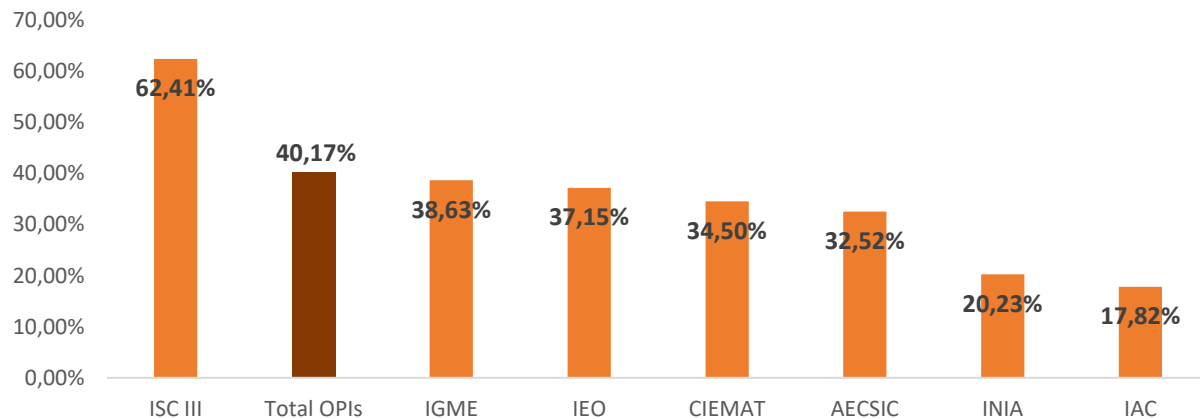
Tipo de contrato	TRLCSP	LCSP
Obras	40.000 - 50.000 euros	33.000-40.000 euro
Servicios y suministros	15.000- 18.000 euros	13.000-15.000 euros

En los gráficos se puede observar la distribución entre los diferentes OPIs:

% Contratos menores próximos al límite legal por nº de contratos



% Importe adjudicado de contratos menores próximos al límite legal



Fuente: Elaboración propia.

El porcentaje de **contratos próximos al límite legal en número de contratos es un 13%**. Las desviaciones más significativas se encuentran en ISC III e IEO. El importe adjudicado con IVA de estos contratos próximos al límite legal es un 40% del total adjudicado en CM por los OPIs.

⁹ No se ha tenido en cuenta dado el alcance temporal el límite de 50.000 € incorporado por la disposición adicional 54ª de la LPGE para 2018

En **AECSIC**, 11 contratos (5 sujetos al TRLCSP y 6 a la LCSP) **superan los límites legales**, lo que supone, no solo un incumplimiento legal, puesto que probablemente tendrían que haberse adjudicado mediante aquellos otros procedimientos de contratación con publicidad que promueven y garantizan la concurrencia, sino también supone un uso ineficaz e ineficiente de los recursos públicos al no haber conseguido una adjudicación en mejores condiciones (mejor precio al haber evitado la competencia, con mayor plazo de ejecución con lo que se ahorraría en gestión del contrato, etc.). También en AECSIC, se ha encontrado indicios de fraccionamiento.

Los indicios de fraccionamiento se analizan más en detalle en el apartado 3.5 Gestión contractual.

3.4.2 Contratos negociados sin publicidad

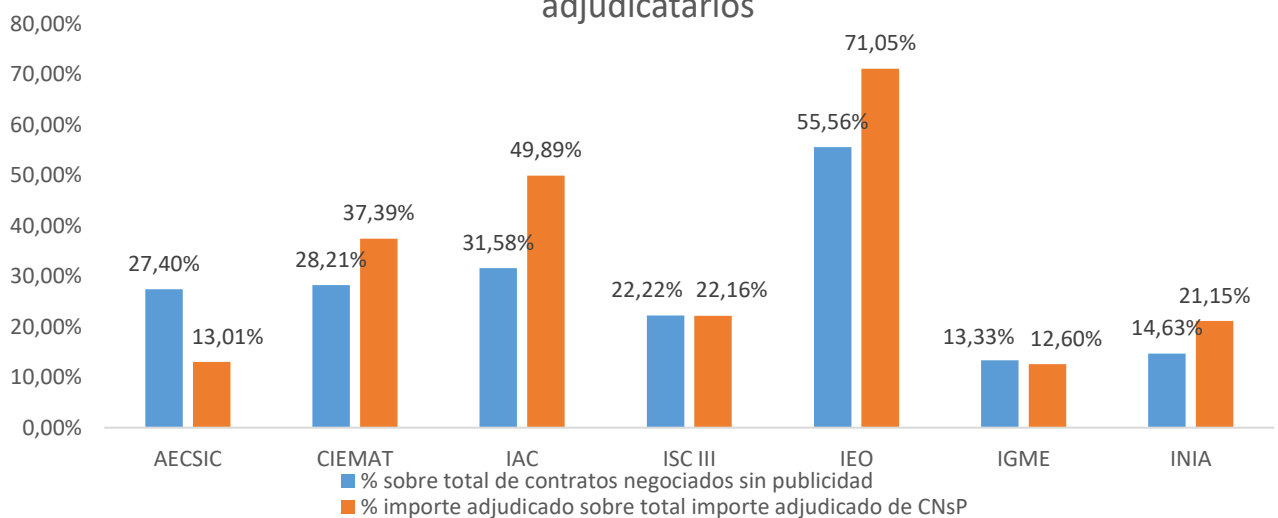
a) Fiabilidad de la información contractual proporcionada por los OC.

En general, los **datos proporcionados** por los OC han sido significativamente **fiables e íntegros**, sin deficiencias relevantes o razonables, **salvo en IEO, IGME e INIA**, en cuyos datos se han encontrado discrepancias e inconsistencias, lo que podría suponer debilidades significativas de los sistemas de control interno de estos OPIs.

b) Concentración de contratos en determinados adjudicatarios.

No se aprecian concentraciones significativas ni por número de contratos ni por importe adjudicado con IVA, salvo en el IEO, lo que puede poner de manifiesto una cierta dependencia de uno o un número reducido de adjudicatarios y, por lo tanto, menos margen de maniobra para poder negociar condiciones o para reaccionar con prontitud a problemas que pueda haber con ellos. No obstante, en el caso del IEO la contratación es muy reducida por lo que no existe riesgo significativo.

% Contratos negociados sin publicidad de los 5 mayores adjudicatarios

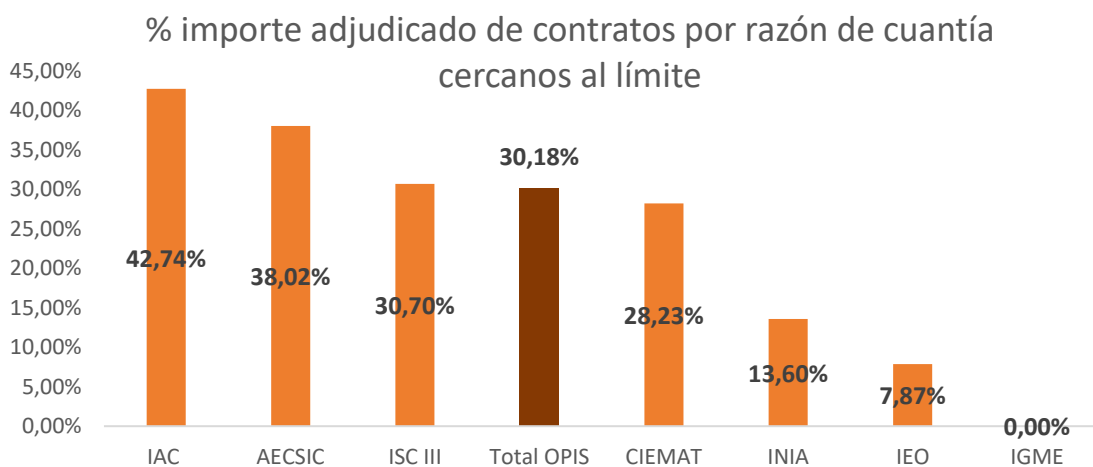
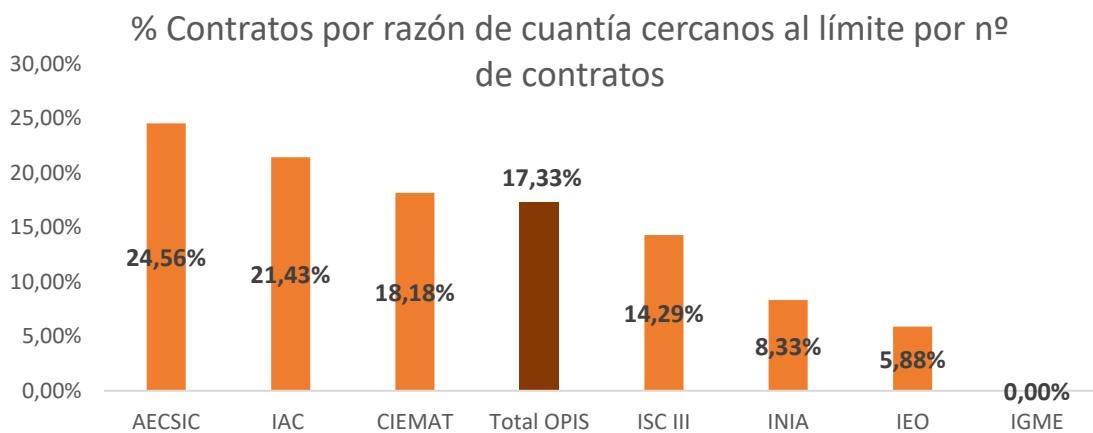


Fuente: Elaboración propia

c) Indicios de fraccionamiento.

En el procedimiento negociado sin publicidad, el fraccionamiento se puede dar cuando la causa habilitante es la cuantía. A efectos del control, se definieron como próximos al límite legal los siguientes valores estimados para los contratos sujetos a TRLCSP:

	TRLCSP
Obras	160.000 - 200.000 euros
Suministros	48.000 - 60.000 euros
Servicios	48.000 - 60.000 euros



Fuente: Elaboración propia.

El porcentaje de contratos por razón de cuantía próximos al límite legal en número de contratos es un 17,33% con desviaciones individuales poco significativas. El importe adjudicado con IVA de estos **contratos próximos al límite legal es un 30% del total adjudicado en CNSP** por razón de cuantía por los OPIs.

Los indicios de fraccionamiento se analizan más en detalle en el apartado 3.5 Gestión contractual.

3.5 Gestión contractual

A partir del análisis realizado en los apartados anteriores sobre el universo de control de los contratos sin publicidad, en este apartado se examinan con más detalle los incumplimientos y deficiencias de:

- los documentos contenidos en los expedientes de contratación,
- la publicación en la PCSP,
- las necesidades administrativas que cubren los contratos y, si como consecuencia de una inadecuada planificación, dan lugar a indicios de fraccionamiento,
- la justificación y racionalidad económica en la elaboración del presupuesto y del cálculo del valor estimado,
- las ofertas solicitadas y recibidas, la valoración de los criterios de adjudicación y fórmulas de valoración,
- la realidad de la prestación y su adecuación con la necesidad que dio origen al contrato.

Para llevar a cabo estas verificaciones se tomaron las siguientes muestras significativas tanto de CM como de CNsP:

Total OPIs	Nº de contratos					
	Contratos menores	Muestra contratos menores	% muestra sobre CM	Contratos negociados sin publicidad	Muestra CNSP	% muestra sobre CNSP
	3.543	450	12,70%	223	110	49,33%
	Importe adjudicado con IVA (euros)					
	26.622.464,66	5.976.365,24	22,45%	14.315.660,93	9.505.196,22	66,40%

Fuente: Elaboración propia

Las intervenciones delegadas han incluido en sus muestras individuales un porcentaje elevado de CM sujetos al TRLCSP (entre el 50% y el 86% en número de contratos y el 40% y el 80% en importe adjudicado con IVA).

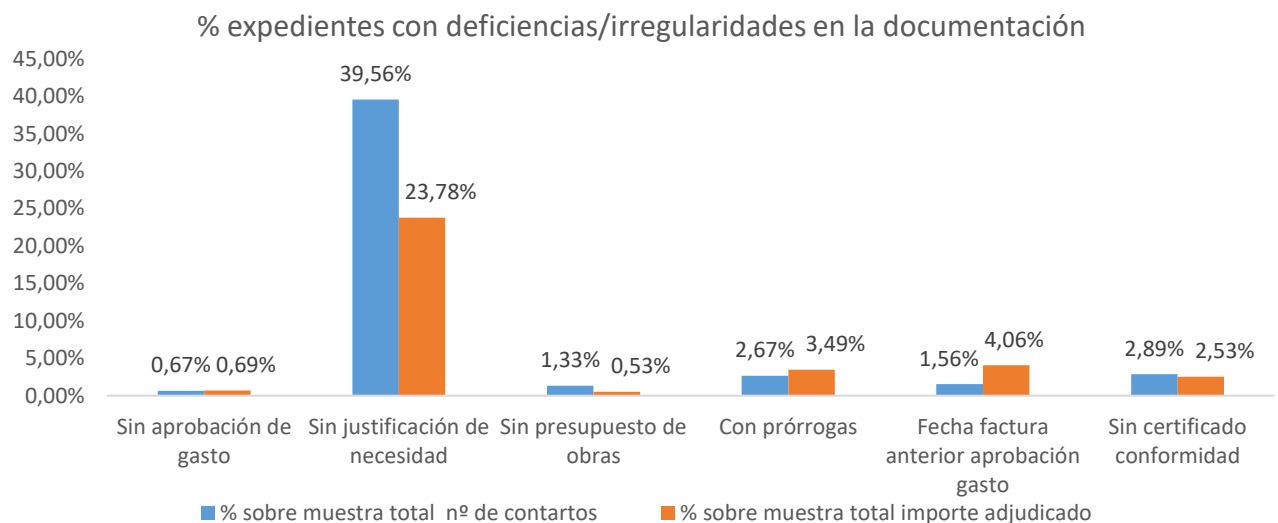
En el caso de CNsP, se han incluido en la muestra casi exclusivamente los sujetos al TRLCSP (entre el 100% y el 82%). Además, en IEO y en IGME no se ha realizado muestreo, se han analizado la totalidad de los CNsP sujetos a TRLCSP.

3.5.1 Contratos menores

a) Documentación del expediente de contratación.

El análisis del contenido de los expedientes va más allá de constatar la existencia del documento en cuestión puesto que se pronuncia también sobre si se trata de cubrir una formalidad con él o su contenido responde a una reflexión realizada por el OC sobre la necesidad de realizar el contrato y de adjudicarlo como menor. Es decir, no sólo el cumplimiento de la legalidad sino su realidad y vinculación con la buena gestión financiera.

- Aprobación de gasto: sin deficiencias significativas.
- Memoria justificativa: en casi un **40% de expedientes (178) no consta la justificación de la necesidad administrativa** que debe cubrir el CM. Esta circunstancia se concentra en **AECSIC** a quien pertenecen los 178 expedientes, lo que constituye no sólo un incumplimiento legal, sino también un **problema de gestión contractual** ya que sin una memoria justificativa de la razón que da origen al contrato no se puede saber **si existe o no una necesidad**, cuál es la necesidad a cubrir, si esa necesidad se puede cubrir sólo mediante CM o, en caso contrario, por qué no se inicia otro procedimiento de contratación que facilite un uso más eficaz y eficiente de los recursos públicos.
- Presupuesto de obras (en el caso de contratos de obras): sin deficiencias significativas.
- Prórrogas: aunque residuales, algunos contratos de **AECSIC** (12) han sido prorrogados, lo que supone un **incumplimiento legal**, conforme al artículo 23.3 del TRLCSP o al 29.8 de la LCSP, además de haber sustraído estos contratos a la publicidad y transparencia.
- Fecha de la factura anterior a la aprobación del gasto: aunque residual, esta circunstancia supone de una debilidad significativa del sistema de control interno y un **incumplimiento legal** de las normas presupuestarias (artículo 73 de la LGP) y del artículo 111 del TRLCSP o de 118.1 de la LCSP.
- Certificado de conformidad: también es una deficiencia residual desconociendo si es una carencia documental o una falta efectiva de verificación de la adecuación de la prestación, pero su falta debería haber impedido el pago de la prestación.

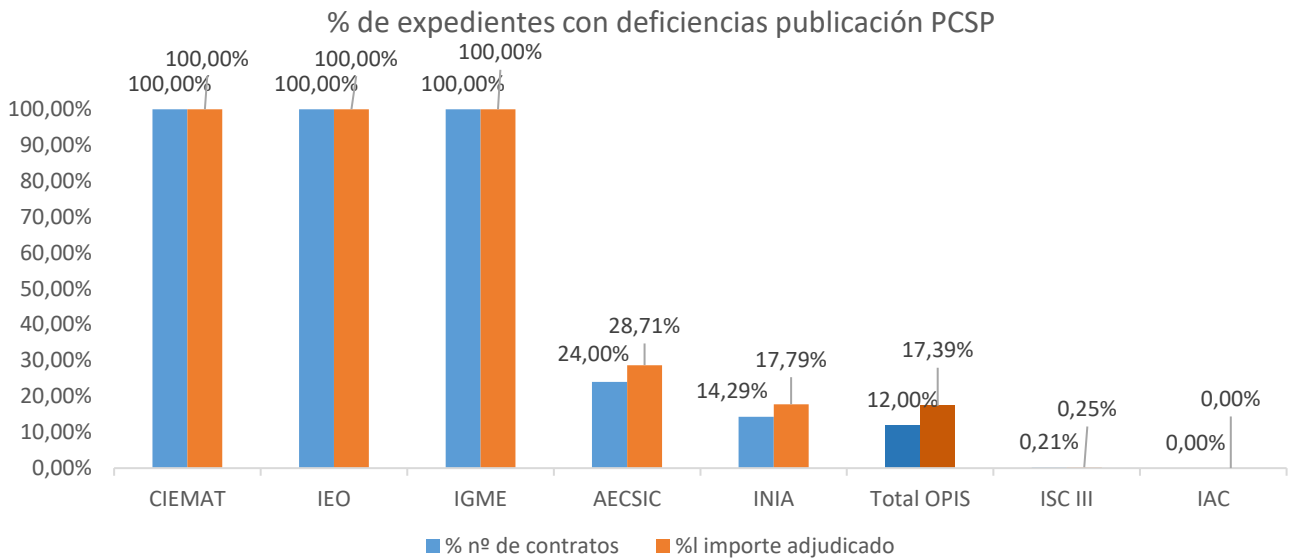


Fuente: Elaboración propia.

b) **Publicación en la PCSP.**

Los resultados obtenidos al analizar los expedientes seleccionados corroboran lo adelantado sobre la publicación de CM en la PCSP en el apartado 3.3.1 b): **en casi un tercio de los OPIs la publicación de CM sujetos a la LCSP en la PCSP es deficiente. En el caso de IGME, ninguno de los contratos de la muestra se ha publicado.**

Esto no sólo constituye un **incumplimiento legal** del artículo 347 de la LCSP y del 63.4 de esa misma norma, sino también que se excluyen estos contratos de la publicidad y transparencia.

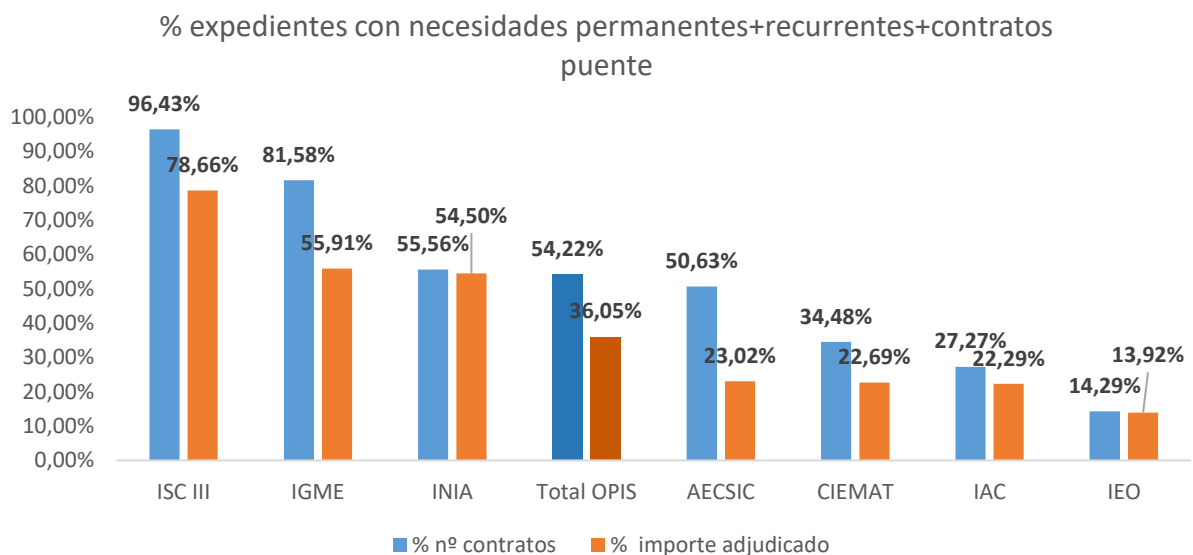


Fuente: Elaboración propia

c) Necesidades administrativas e indicios de fraccionamiento.

Todos ellos ponen de manifiesto que se utilizan CM para cubrir necesidades recurrentes, permanentes y/o transitorias y que se detectan indicios de fraccionamiento.

Dentro de la muestra de cada OPI, en general, la **utilización de CM para necesidades recurrente, permanentes o en situaciones transitorias¹⁰ es muy alta o alta** tanto en número de contratos (entre el 96,5% y el 50%) como en importe adjudicado con IVA (entre el 79% y el 54%).



Fuente: Elaboración propia.

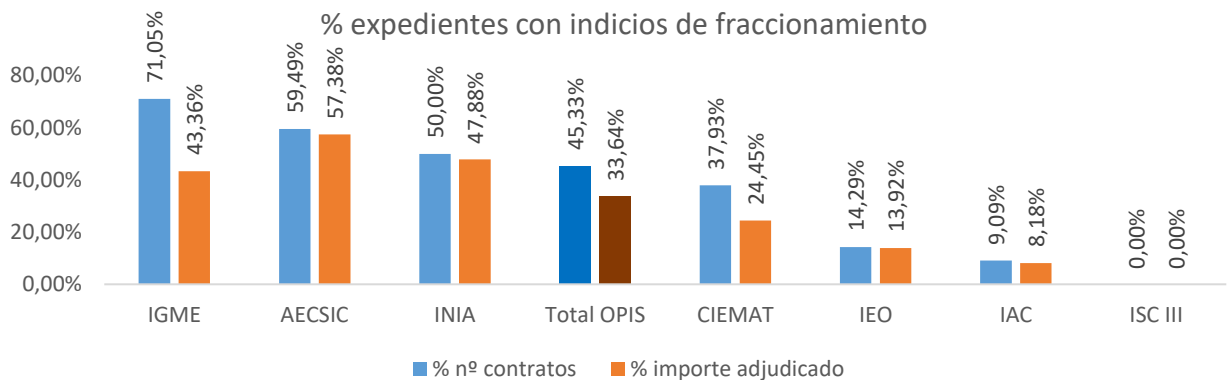
¹⁰ A los efectos del control, se entiende que una necesidad es permanente cuando el objeto del contrato se repite durante el período de control (y/o de un ejercicio a otro) con fechas de adjudicación sucesivas y encadenadas. P. ej.: contratos anuales de suministro de material de oficina, contratos anuales de mantenimiento de extintores. Por su parte, una necesidad recurrente es cuando el objeto de contrato se repite durante el período de control con fechas de adjudicación sucesivas, aunque no necesariamente encadenadas. P. ej.: contratos de catering para cursos o reuniones en Organismo/Entidades donde este tipo de actividades sean continuas.

En el total de los OPIs (54,22% en nº de contratos y 36,05% en importe adjudicado) el porcentaje más alto corresponde a necesidades recurrentes (34% en nº de contratos y 17,11% en importe adjudicado), el medio a las necesidades permanentes (15,33% en nº de contratos y 13,08% en importe adjudicado) y el más bajo a las situaciones transitorias (alrededor de un 5% tanto en nº de contratos como en importe adjudicado).

Todo ello indica que **más de la mitad de los CM examinados se han celebrado para cubrir necesidades conocidas de antemano (permanentes o recurrentes) y que, por lo tanto, deberían haberse planificado** para poder haberse adjudicado por procedimientos más adecuados (plazos de ejecución más largos y, consecuentemente, mejores condiciones de precio y ejecución, etc.), abiertos a la **publicidad y la concurrencia** y que podrían haber supuesto una **gestión más eficaz y eficiente de los recursos públicos**.

Asimismo, el uso de CM para necesidades repetitivas durante el ejercicio (recurrentes) o entre ejercicios (permanentes) supone un indicio significativo de fraccionamiento. Esta circunstancia junto con el análisis de importes próximos a los límites legales realizado en el apartado 3.4.1.c) hacen que el riesgo de prácticas de fraccionamiento sea muy elevado.

Los resultados obtenidos de los contratos analizados corroboran lo anterior. Se han encontrado **indicios de fraccionamiento significativos en casi un tercio de los OPIs**. En el resto de OPIs, estos indicios de fraccionamiento están por debajo del 40%.



Fuente: Elaboración propia.

El fraccionamiento no sólo constituye un incumplimiento legal y una gestión ineficaz e ineficiente, sino que además puede dar lugar a responsabilidades contable o, si se producen las circunstancias determinadas en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2015¹¹ podría calificarse como delito de prevaricación.

¹¹ En esta Sentencia se señala que en estos casos el fraccionamiento debe ir acompañado de:

- ✓ Una resolución dictada por autoridad o funcionario en asunto administrativo
- ✓ Que sea objetivamente contraria a Derecho
- ✓ Que la contradicción con el derecho o ilegalidad, que puede manifestarse en la falta absoluta de competencia, en la omisión de trámites esenciales del procedimiento o en el propio contenido sustancial de la resolución, sea de tal entidad que no pueda ser explicada con una argumentación técnico jurídica mínimamente razonable

d) Elaboración de presupuesto y valor estimado.

Salvo IAC, que no lo incluye, el resto de OPIs manifiesta que no hay documentación sobre el cálculo del valor estimado del contrato y sobre la elaboración/justificación del presupuesto. En algunos casos (CIEMAT e IGME) sólo consta el presupuesto entregado por el proveedor.

Por una parte, esto supone un **incumplimiento legal**, ya que, en la normativa, en particular en el artículo 100 y 101 de la LCSP, se establecen qué conceptos y cómo realizar estos cálculos. Por otra, es **reflejo de una gestión ineficaz e ineficiente** de los recursos públicos el hecho de que no haya una mínima verificación de que el precio ofertado por la única empresa a la que se le solicita oferta sea ajustado a mercado.

e) Ofertas y concurrencia, valoración y adjudicación.

En la mayoría de los OPIs se solicita siempre o casi siempre una única oferta. Esto pone de relieve que **no se promueve una concurrencia efectiva**: se pueden estar dejando fuera de la licitación a contratistas capaces y dispuestos a proporcionar mejores condiciones, por lo que la gestión de recursos públicos no es eficaz ni eficiente. Ello se ha analizado desde la perspectiva de los CM no abonados mediante anticipo de caja fija o sistema equivalente.

Como excepción, en INIA, sus instrucciones internas determinan pedir al menos tres ofertas si el importe supera los 5.000 euros y en IAC, su normativa interna también establece la solicitud de tres ofertas pero no queda acreditado en el expediente cuando se reciben menos.



Fuente: Elaboración propia.

En los pocos casos en que hay más de una oferta, con carácter general, el único criterio de selección es el precio.

- ✓ Que ocasione un resultado materialmente injusto
- ✓ Que la resolución sea dictada con la finalidad de hacer efectiva la voluntad particular de la autoridad o funcionario y con el conocimiento de actuar en contra de derecho

- f) Cumplimiento del contrato en relación con la necesidad administrativa que debe satisfacer.

En general, en los contratos examinados en cada OPI no se observan incidencias en la prestación: la necesidad que dio origen al contrato se ha cubierto adecuadamente por dicho CM.

3.5.2 Contratos negociados sin publicidad

- a) Documentación del expediente de contratación.

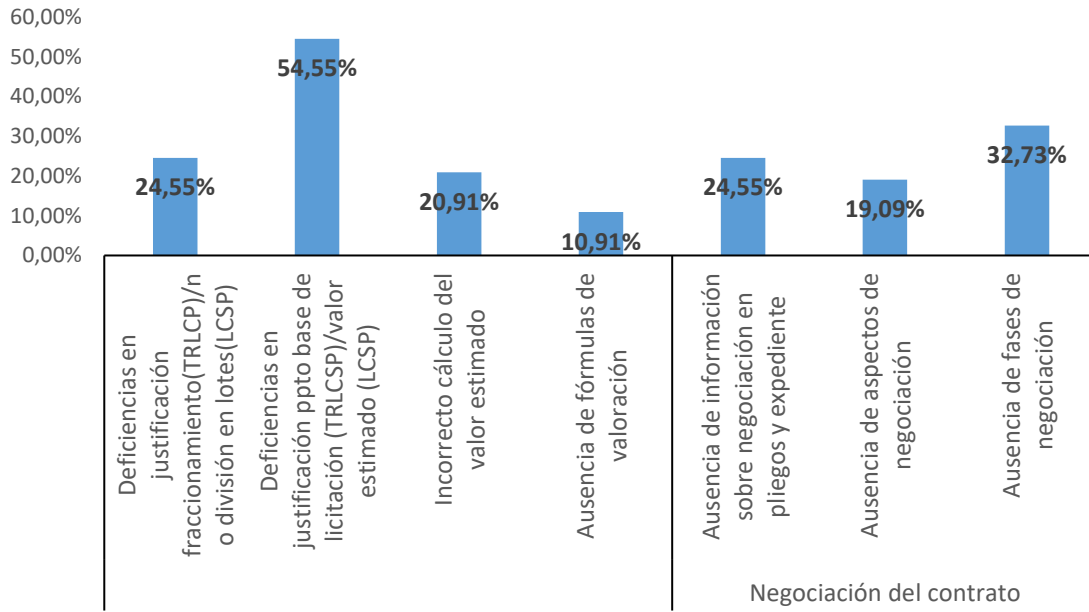
El contenido de los expedientes analizados, en general, se adecúa a la legalidad vigente. Cabría reiterar aquí lo antes expuesto para la documentación de los expedientes de CM.

Del examen de la documentación de los expedientes seleccionados se extraen las siguientes deficiencias:

- En un **25 % de los expedientes**, a excepción del IAC, **no se justifica el fraccionamiento** para contratos sujetos al TRLCSP o de **no división en lotes** para contratos sujetos a la LCSP. Esta deficiencia es relevante dado que si se produjera en contratos financiados con fondos europeos, la falta de este último documento podría dar lugar a correcciones financieras¹².
- En un **55 % de los expedientes**, siendo la mitad de ellos gestionados por la AECSIS, **no se justifica del presupuesto base de licitación** para contratos sujetos al TRLCSP o el cálculo del **valor estimado** para contratos sujetos a la LCSP, lo que constituye un **incumplimiento legal** (artículo 116.4 de la LCSP) y supone una gestión ineficaz e ineficiente de los recursos públicos al no incluirse cómo se ha llegado a los importes requeridos para la licitación de los contratos. Además, en un 21 % el valor estimado está mal calculado lo que genera un riesgo de incumplimiento significativo.
- Sin perjuicio de que no existen problemas de justificación de la causa que habilita el recurso al procedimiento negociado, **salvo en los supuestos de exclusividad en los que debería profundizarse en la acreditación y contraste de la causa real de esta exclusividad**, la efectiva aplicación de la negociación no se produce en bastantes de los contratos examinados, así como la ausencia en los pliegos de la determinación de aspectos a negociar y de las fases de negociación.
- En casi un 11% de los contratos examinados no se incluyen fórmulas de valoración en los pliegos.

¹² Decisión de la Comisión C(2019)3452, de 14 de mayo de 2019, por la que se establecen directrices para determinar correcciones financieras en caso de incumplimientos en materia de contratación pública aprobada

% de expedientes con deficiencias/irregularidades

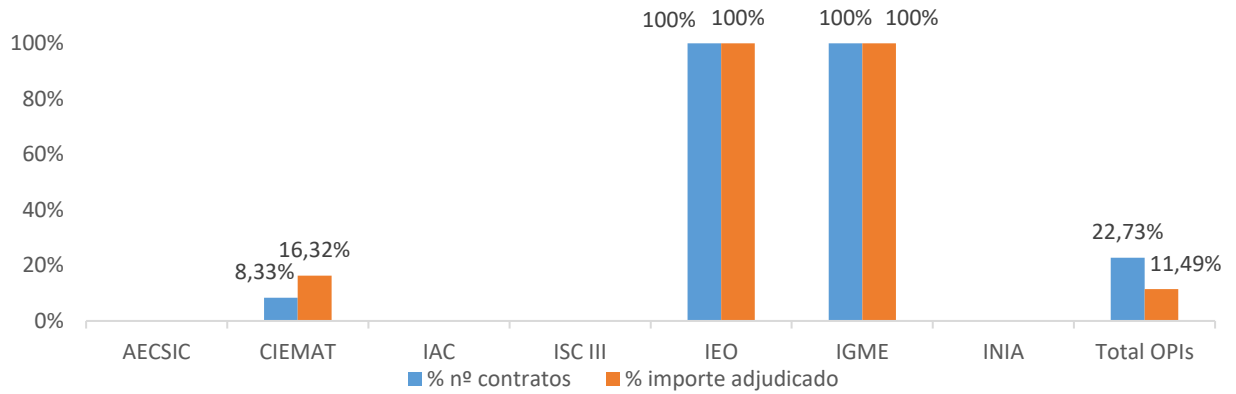


Fuente: Elaboración propia.

b) Publicación en la PCSP.

Corroborando lo mencionado en el apartado 3.3.2.b), los expedientes incluidos en las muestras del AECSIC, IAC, ISC III e INIA no parecen presentar deficiencias en su publicación en la PCSP.

% de expedientes con deficiencias publicación en PCSP



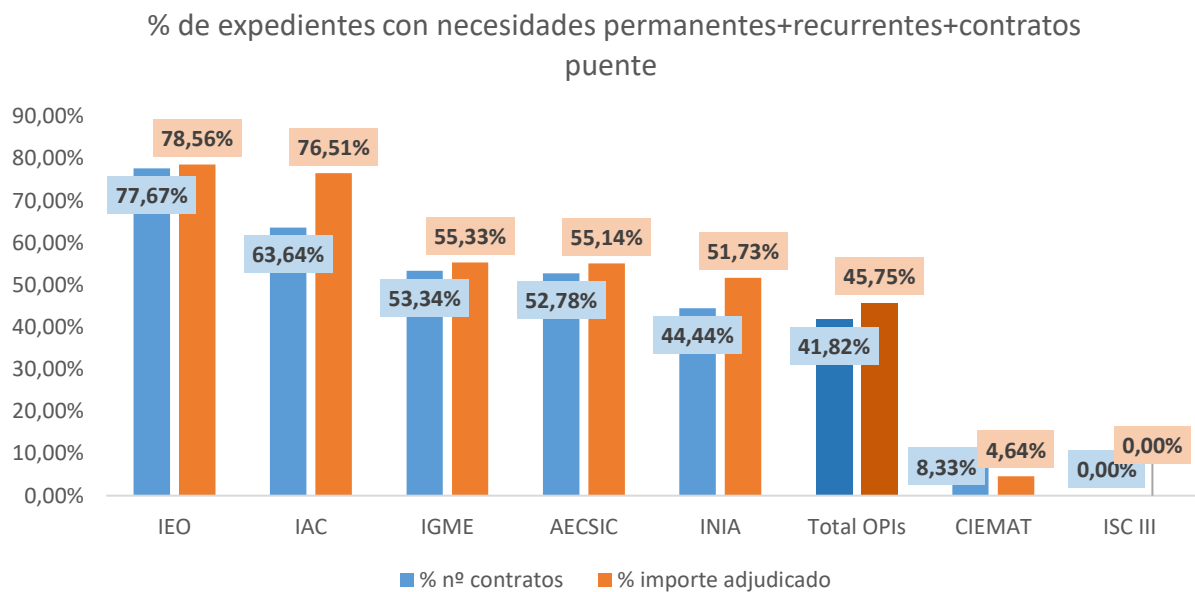
Fuente: Elaboración propia.

c) Necesidades administrativas e indicios de fraccionamiento.

Aunque se utilizan los CNsP para cubrir necesidades permanentes, recurrentes o transitorias mediante contratos puente, no es una alternativa tan frecuente como ocurre con los CM.

Dentro de la muestra de cada OPI, en general, la utilización de CNsP para **necesidades recurrentes, permanentes o en situaciones transitorias**¹³ es alta tanto en número de contratos (entre el 78% y el 45% en número de contratos) como en importe adjudicado con IVA (entre el 79% y el 52%, sólo para aquellos cuya causa habilitante es la cuantía) para la mayoría de los OPIs, aunque para dos de ellos es residual o incluso nula.

En el total de los OPIs (41,82% en nº de contratos y 45,75% en importe adjudicado) el porcentaje más alto corresponde a necesidades permanentes (27,27% en nº de contratos y 48,51% en importe adjudicado), el medio a las necesidades recurrentes (11,82% en nº de contratos y 5,23% en importe adjudicado) y el más bajo a las situaciones transitorias (2,75% en nº de contratos y 1,59% en importe adjudicado).



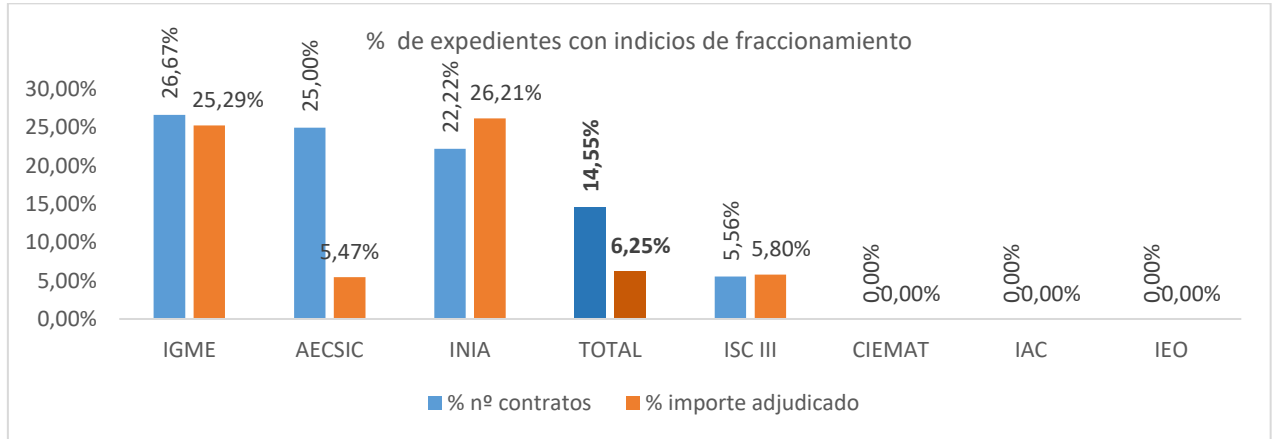
Fuente: Elaboración propia.

Algo menos de la mitad de los CNsP examinados se han celebrado para cubrir necesidades conocidas de antemano (permanentes o recurrentes) y que, por lo tanto, deberían haberse planificado para poder haber utilizado procedimientos más adecuados (plazos de ejecución más largos y, consecuentemente, mejores condiciones de precio y ejecución, etc.) que podrían haber supuesto una gestión más eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Asimismo, el uso de este procedimiento negociado sin publicidad por cuantía para necesidades repetitivas durante el ejercicio (recurrentes) o entre ejercicios (permanentes) supone un indicio significativo de fraccionamiento. Esta circunstancia junto con el análisis de importes próximos a los límites legales realizado en el apartado 3.4.2.c) hacen que el riesgo de fraccionamiento aumente.

¹³ A los efectos del control, se entiende que una necesidad es permanente cuando el objeto del contrato se repite durante el período de control (y/o de un ejercicio a otro) con fechas de adjudicación sucesivas y encadenadas. P. ej.: contratos anuales de suministro de material de oficina, contratos anuales de mantenimiento de extintores. Por su parte, una necesidad recurrente es cuando el objeto de contrato se repite durante el período de control con fechas de adjudicación sucesivas aunque no necesariamente encadenadas. P. ej.: contratos de catering para cursos o reuniones en Organismo/Entidades donde este tipo de actividades sean continuas.

Los resultados obtenidos de los contratos analizados corroboran lo anterior. Se han encontrado indicios de fraccionamiento en más de un tercio de los OPIs (entre el 26% y el 15% en nº de contratos y el 26% y el 6% en importe adjudicado con IVA). En el resto de OPIs, estos indicios de fraccionamiento son residuales o no existen.



Fuente: Elaboración propia.

Como ya se indicó en los CM, el fraccionamiento no sólo puede constituir incumplimiento legal y gestión ineficaz e ineficiente de los recursos públicos, sino que además puede dar lugar a responsabilidades contable y, en circunstancias muy determinadas, podría calificarse de delito de prevaricación.

d) Elaboración del presupuesto y del valor estimado.

En general, la **justificación del presupuesto y el cálculo del valor estimado son incompletos**. En algunos casos no se justifica ni desglosa cómo se llegan a los importes o se trata de una justificación formal. INIA señala que se cumple la normativa en relación con el cálculo del valor estimado y la elaboración del presupuesto.

Por una parte, esto supone un **incumplimiento legal** ya que, en particular, la LCSP establece cómo deben elaborarse el presupuesto y calcularse el valor estimado (artículos 99 y 100 de la LCSP) y, por la otra, una mala gestión de los recursos públicos, ya que estos importes básicos para la licitación son importantes a la hora de establecer las condiciones de negociación, las valoraciones de las ofertas recibidas y, en su caso, para determinar si las bajas son desproporcionadas o anormales.

e) Ofertas y concurrencia, valoración y adjudicación.

En general, **sólo se obtiene una oferta para los contratos**. Cuando se reciben menos ofertas de las solicitadas, no se indagan las razones ni se vuelven a solicitar ofertas a otros contratistas, por lo tanto, no hay una actitud proactiva de la concurrencia.

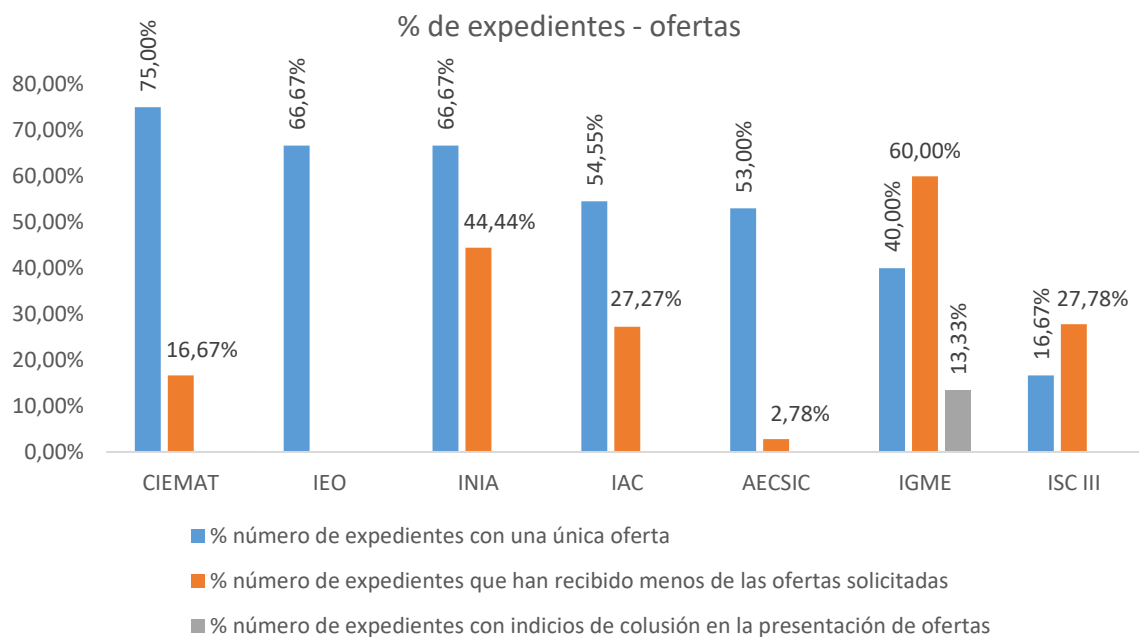
Se distinguen dos situaciones:

- En caso de exclusividad, algún OPI no publica en la PCSP.

- En caso distinto a la exclusividad (cuantía para contratos sujetos al TRLCSP y otras causas), en algunos OPIs no se solicitan ofertas pues la invitación queda sustituida por la publicación del anuncio de licitación en la PCSP. Ocurre en otros OPIs que, aunque se soliciten varias ofertas solo se recibe una o menos de las solicitadas.

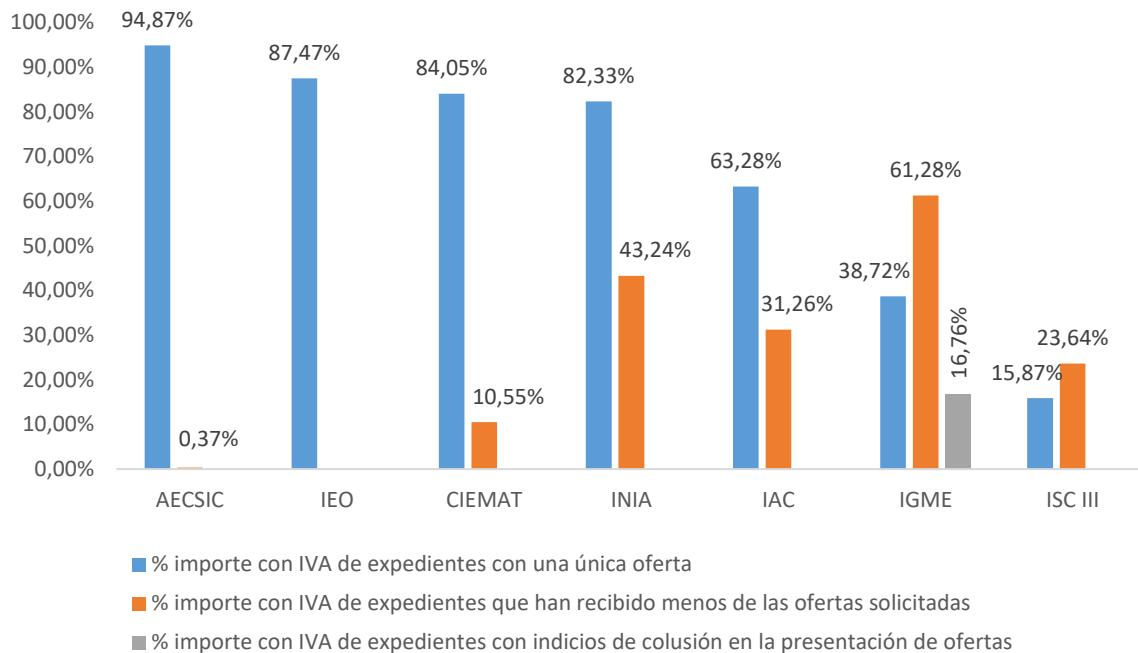
El porcentaje de contratos para los que se ha solicitado una oferta es alto en número de contratos (entre el 75% y el 50%) y muy alto (entre el 95% y el 80% en importe adjudicado con IVA) para la mayoría de los OPIs.

Se aprecian indicios de colusión¹⁴ en el IGME al coincidir el administrador en diversas empresas adjudicatarias, por lo que se deberían adoptar medidas para reducir el este riesgo (13,33% en número de contratos y 16,76% en importe adjudicado con IVA).



¹⁴ Para este control, se consideran indicios de colusión las “banderas rojas” de riesgo de licitaciones colusorias incluidas en el Anexo 4: Indicios de riesgo de fraude (banderas rojas). Guía marco para el control financiero permanente de la contratación pública (TRLCSP), pág. 116. 2018 que han tomado como referencia las directrices de la Comisión Europea y de la OLAF. Igualmente, la CNMC aporta indicios como este en su Guía sobre Contratación Pública y Competencia

% importe adjudicado con IVA - ofertas



Fuente: Elaboración propia.

En general, todos los OPIs señalan que la prestación se ha adecuado a la necesidad.

4. Recomendaciones

De conformidad con las conclusiones obtenidas se pueden realizar las siguientes recomendaciones para mitigar o eliminar el riesgo de incumplimiento legal o de los principios de buena gestión financiera expuestos anteriormente. Estas recomendaciones podrían servir de referencia en el sistema de gestión económico financiera centralizada de los OPIS (salvo a aquellos que tuvieran la condición de Agencia) que impuso como obligación el RD Ley 3/2019 en su artículo 2: *“Con el fin de que la adecuada gestión financiera no perjudique las funciones de investigación que les son propias, en el plazo de un año deberán adoptarse las medidas necesarias que permitan a los organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado que no tengan la condición de Agencia Estatal contar con una gestión financiera centralizada”*.

4.1 Recomendaciones comunes a CM y CNSP

- Fortalecer el sistema de control interno** mediante una coordinación/supervisión entre los OC y entre los OC y las unidades proponentes. A estos efectos, la emisión de **manuales sobre procedimientos completos y actualizados** (con listas de comprobación de requisitos, procesos internos de control, mecanismos de comprobación de vinculación de empresas, verificación de si los bienes o servicios han sido declarados de

contratación centralizada, etcétera) y la determinación de un **responsable de la contratación o coordinador general** si existen varios OC puede ser adecuada.

- b. **Cumplir de forma inmediata el mandato** (artículo 347 de la LCSP) de alojamiento del perfil del contratante en la **PCSP** por parte del **IGME** e implantar, con carácter general, los **procedimientos que garanticen la adecuada publicidad** en la PCSP.
- c. **Planificar la actividad contractual** de forma global para el organismo evitando los riesgos de fragmentación, con ello, el riesgo de **incumplimiento normativo** y las pérdidas de eficiencia en la gestión de los recursos públicos. El artículo 28.4 de la LCSP establece que *“Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada”*
- d. Implantar **sistema de información/gestión** que permita obtener **información fiable e íntegra** de la contratación pública que pueda incorporar validaciones automáticas, por ejemplo, de los valores estimados de CM o aspectos relativos a la publicidad.
- e. Adoptar medidas de detección de indicios de colusión teniendo como referencia la Guía sobre Contratación Pública y Competencia de la CNMC o las directrices en materia de fondos europeos.

4.2 Recomendaciones específicas para CM

- a. Dado el carácter de la Instrucción de la OIRESCON¹⁵, adaptar los procedimientos del OPI, incorporando estas instrucciones a los manuales de procedimiento así como cuestiones anexas como la selección entre diferentes ofertas, situaciones excepcionales para no solicitar tres ofertas.
- b. Establecer un procedimiento dentro de la planificación anual de contratación donde se **analice el grado de cumplimiento de la necesidad** por parte de los contratos finalizados en el ejercicio anterior.

4.3 Recomendaciones específicas para CNsP

- a. **Establecer un procedimiento** para contrastar si los **contratos** que inicialmente son **exclusivos** lo son realmente por la naturaleza de la prestación, el mercado o la configuración de los pliegos, debiendo quedar recogidas en el manual de contratación que se elabore. Igualmente, deberían quedar recogidos en el expediente los certificados de exclusividad que deben obtenerse para su justificación tanto de la empresa contratista como del órgano técnico asistente al OC.
- b. **Establecer procedimientos claros de negociación** donde se indique quién deber realizarla, en cuántas fases y los resultados a obtener por fases, para su inclusión en los PCAP.

¹⁵ Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

- c. **Reforzar el contenido de los informes técnicos** deben explicar las diferencias entre ofertas y justificar las puntuaciones otorgadas, sin que puedan aceptarse informes genéricos y poco detallados.
- d. Introducir **mejoras en los PCAP** expuestas a lo largo de los diversos informes relativas a la definición de los criterios de adjudicación, la utilización de fórmulas de valoración no distorsionadoras de la ponderación teórica o la detección de ofertas con valores anormales.

5. Otras cuestiones

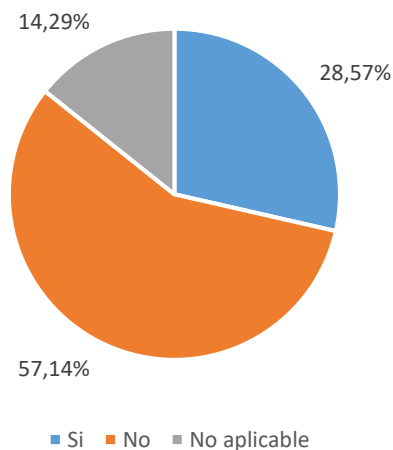
5.1 Cumplimiento art. 3.2 del RD Ley 3/2019, de 8 de febrero

El artículo 3.2 del RD Ley 3/2019 dispone lo siguiente:

“Con independencia de lo previsto en el artículo 161 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, los organismos públicos de investigación habrán de dar cuenta a la Intervención General de la implementación de las recomendaciones que consten en los informes definitivos en el plazo de un mes desde su emisión. (...)”

El cumplimiento de esta obligación afecta a los informes definitivos emitidos a partir del 9 de febrero de 2019, fecha de entrada en vigor de este RD Ley 3/2019, siendo la situación actual la siguiente:

Cumplimiento obligación Art. 3.2 RDL 3/2019



Fuente: Elaboración propia.

INIA y CIEMAT han remitido escritos en plazo sobre las medidas correctoras a implantar para subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en las actuaciones de control realizadas por la Intervención Delegada, cumpliendo con la obligación del citado RD Ley 3/2019.

Por el contrario, **IGME, ISC III, AECSIC e IEO no han dado cumplimiento en plazo a la obligación del artículo 3.2**, ya que no han informado a sus correspondientes Intervenciones Delegadas de las medidas a adoptar para subsanar las deficiencias detectadas.

Por último, señalar que IAC emitió sus informes definitivos de las actuaciones incluidas en el Plan de Control Financiero Permanente para 2018 con anterioridad a la entrada en vigor del RD Ley 3/2019, por lo cual, estos informes no están sujetos al trámite establecido en el art. 3.2 mencionado.

5.2 Informes de Auditoría de Cuentas

La LGP establece la obligación de formular las cuentas anuales antes del transcurso de tres meses desde el cierre del ejercicio económico; teniendo en cuenta que la gran mayoría de entidades hacen coincidir el cierre del ejercicio económico con el año natural, la formulación de las cuentas anuales del ejercicio deberá hacerse, por tanto, antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente.

A continuación, indicamos las fechas de formulación de las cuentas anuales del ejercicio 2017 de cada Organismo, así como los días de retraso con respecto al plazo máximo legal:

Organismo	Fecha de formulación de las cuentas anuales	Días de retraso	Fecha de publicación en el BOE de los informes de AC
IAC	28/03/2018	3	05/09/2018
AECSIC	10/04/2018	-10	05/09/2018
ISC III	11/04/2018	-11	11/09/2018
IGME	30/05/2018	-60	31/12/2018
CIEMAT	01/06/2018	-62	16/01/2019
IEO	28/09/2018	-181	No consta publicación
INIA	09/01/2019	-284	No consta publicación

En el cuadro anterior, se puede observar que tan **sólo IAC cumple con el plazo de formulación** de sus cuentas anuales, siendo el mayor retraso el de INIA con 284 días. Todo ello pone de manifiesto posibles deficiencias en la gestión financiera de los organismos, que presentan dificultades a la hora de cumplir los plazos de presentación de las cuentas anuales.

Los resultados de las actuaciones de auditoría de cuentas son objeto de publicación en el BOE. Tal como consta en el cuadro, no consta la publicación de los informes de auditoría de cuentas de los OPIs con más demora en la formulación de sus cuentas anuales.

Firmado electrónicamente por D. Pablo Arellano Pardo, Interventor General de la Administración del Estado