



MINISTERIO
DE HACIENDA

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO RELATIVO A LOS PRINCIPALES
RESULTADOS DE CONTROL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA CONFORME AL ARTÍCULO 332.11 DE LA LCSP**

Siglas y Abreviaturas:

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.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
IGIC	Impuesto General Indirecto Canario.
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social.
INTERGENDEF	Intervención General de la Defensa.
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(s) de contratación.
PAAP	Poder Adjudicador Administración Pública.
PANAP	Poder Adjudicador No Administración Pública.
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público.
RPT	Relación de Puestos de Trabajo.
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

INTRODUCCIÓN.....	5
Parte I: Intervención General de la Administración del Estado	5
1. Alcance	5
1.1 Actuaciones de control horizontal de contratación menor y negociados sin publicidad .	6
1.2 Actuaciones de control horizontal en materia de contratación pública en Ministerios.	10
2. Principales conclusiones.....	11
2.1 Valoración global.....	11
2.1.1 Contratos menores y negociados sin publicidad.....	11
2.1.2 Ministerios.....	13
2.2 Sistema interno de contratación.....	15
2.2.1 Contratos menores.....	15
2.2.2 Contratos negociados sin publicidad	17
2.3 Información estadística	19
2.3.1 Contratos menores.....	22
2.3.2 Contratos negociados sin publicidad	24
2.4 Gestión contractual.....	26
2.4.1 Contratos menores.....	27
2.4.2 Contratos negociados sin publicidad	32
2.5 Principales conclusiones en Ministerios	36
3. Recomendaciones	39
3.1 Recomendaciones comunes a CM y CNsP	40
3.2 Recomendaciones específicas para CM	40
3.3 Recomendaciones específicas para CNsP	40
3.4 Recomendaciones para Ministerios	41
Parte II: Intervención General de la Defensa	43
1. Alcance	43
2. Principales conclusiones.....	43
3. Recomendaciones	46
Parte III: Intervención General de la Seguridad Social.....	50
1. Alcance	50
2. Principales conclusiones.....	51
2.1 Administraciones Públicas: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.	51

2.2 Poderes adjudicadores no administraciones públicas: Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social 56

3. Recomendaciones 58

3.1 Administraciones Públicas: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social. 58

3.2 Poderes Adjudicadores no Administraciones Públicas: Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social. 60

ANEXOS DE LA PARTE I 61

Anexo I. Organismos objeto de la actuación horizontal de contratación: Contratos menores.. 61

Anexo II. Organismos objeto de la actuación horizontal de contratación: Negociados sin publicidad 63

Anexo III. Ministerios objeto de la actuación horizontal en materia de contratación pública... 65

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.

El artículo 143 de la LGP establece que *“(...) En el ámbito del Ministerio de Defensa y de la Seguridad Social, el control se ejercerá, respectivamente a través de la Intervención General de la Defensa, y de la Intervención General de la Seguridad Social, dependientes funcionalmente, a estos efectos, de la Intervención General de la Administración del Estado.”*

Por tanto, el control de la gestión económico financiera del sector público estatal se realiza a través de estos tres órganos.

Por su parte, el artículo 332.11 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) establece que: *“la Intervención General de la Administración del Estado, y los órganos equivalentes a nivel autonómico y local, remitirán anualmente a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación (OIRESCON) un informe global, que se hará público dentro del mes siguiente a su recepción, con los resultados más significativos de su actividad de control en la contratación pública”*.

Como se ha indicado, en este informe se ofrecerán los resultados obtenidos en esta área por la IGAE, por la Intervención General de la Defensa (INTERGENDEF) y por la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) durante el ejercicio 2018.

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

Parte I: Intervención General de la Administración del Estado

1. Alcance

Como ya se ha indicado en la introducción, la finalidad del presente informe es poner de manifiesto los resultados más significativos de la actividad de control en la contratación pública. Para obtener una **visión transversal** de dicha contratación se han realizado **actuaciones horizontales en el ámbito del control financiero permanente**, ya que su planificación y ejecución coordinada permite obtener resultados homogéneos y comparables.

Así pues, a continuación, se incluyen los **resultados más significativos** derivados de las actuaciones de control financiero permanente en materia de contratación realizadas sobre organismos y entidades sujetos a control financiero permanente e incluidos en el **Plan de Control Financiero Permanente de 2018**, es decir, basados en los informes emitidos, así como

en las recomendaciones incorporadas y en la información estadística proporcionada por las correspondientes Intervenciones Delegadas. En concreto, las actuaciones de control han sido las siguientes:

- Actuación de Control Horizontal Contratación: Contratación Menor.
- Actuación de Control Horizontal Contratación: Negociado sin publicidad.
- Actuación de control horizontal en materia de contratación pública en Ministerios.

Las **dos primeras actuaciones** ofrecen una visión de conjunto sobre la utilización de procedimientos de contratación sin publicidad, aportando valor añadido por las recomendaciones propuestas y por los hallazgos sobre deficiencias del área de gestión analizada. Estas actuaciones se planificaron tras analizar los riesgos comunicados por parte de los Interventores Delegados en los distintos organismos públicos en base a su experiencia de control de dichos organismos, en combinación con los datos obtenidos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y de los Presupuestos Generales del Estado para 2018.

En concreto, de acuerdo con los datos solicitados a la PCSP, en relación con los contratos tramitados entre los ejercicios 2016 y 2017, el importe adjudicado en CM por los organismos seleccionados para la actuación horizontal en materia de CM supuso un 73,57% de la CM total de los organismos sometidos a esta modalidad de control. En el caso de CNsP, los organismos seleccionados para dicha actuación supusieron, en términos de importe adjudicado, un 93,38% de todos los CNsP adjudicados durante el mismo periodo de los organismos sujetos a control financiero permanente. Ello supone que **las conclusiones obtenidas son suficientemente representativas**.

Por último, la **tercera actuación** se centró en la **estructura organizativa del sistema de contratación de los distintos Ministerios**, atendiendo a los cambios organizativos entre departamentos que tuvieron lugar con carácter previo al control.

1.1 Actuaciones de control horizontal de contratación menor y negociados sin publicidad

a) 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, sin solicitar ofertas que permitan fomentar la concurrencia y, en consecuencia, sin valorar otras opciones.

En contraposición, para que el uso de los recursos públicos quede salvaguardado conforme a los criterios de eficacia y eficiencia que han de presidir la gestión pública, 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, el **marco temporal** está constituido por los CM abonados mediante pagos en firme comprometidos 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:

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

Esta actuación analizó de forma horizontal y homogénea la gestión de los CM de los organismos seleccionados, para dar una opinión global del funcionamiento de su 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 esta tipología contractual 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.

¹ Art. 138.3 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP).

² 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).

³ 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 de los Organismos Públicos de Investigación (OPIS).

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 OPI las siguientes entidades:

La Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), el Instituto Español de Oceanografía (IEO), el Instituto Geológico y Minero de España (IGME), el Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC) y en el ámbito de la Defensa el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA).

3. **Gestión contractual:** El análisis de legalidad pero también de eficacia y eficiencia, sobre una muestra de CM permite dictaminar la correcta gestión focalizando aspectos como la justificación de las necesidades y el adecuado uso de los recursos públicos.

b) 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 deben haber negociado sus términos técnicos y/o económicos con uno o varios de los licitadores.

Este procedimiento de contratación puede calificarse de **excepcional** ya que solo puede utilizarse para aquellas circunstancias taxativamente determinadas en la normativa de contratación puesto que también existen limitaciones la publicidad y la concurrencia.

Por lo tanto, su utilización debe estar **debidamente justificada** y solo 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 (riesgo de incumplimiento, solo para contratos sujetos al TRLCSP).
- Riesgo de **ineficiencia e ineficacia** por falta de planificación o justificación de necesidades. En particular, si la exclusividad aducida no es real (por la situación del mercado) sino como consecuencia de 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, igual que en el control sobre CM, 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 solo se pueden diferenciar dos marcos normativos:

Normativa vigente	Vigencia de la norma	Vigencia de la norma dentro del alcance temporal del control
TRLCSP ⁴	Hasta 8/3/2018	1/9/2017 a 8/3/2018
LCSP ⁵	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 organismos seleccionados conforme al procedimiento descrito en el alcance, 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.
2. Información estadística: En este caso, se realiza una aproximación a la relevancia de este procedimiento de contratación 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 correcta 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.

De acuerdo con la información obtenida durante la realización de los trabajos de control, los **universos de control** han sido los siguientes:

Tipo de poder adjudicador ⁶	Número de Organismos	Número de contratos	Importe total adjudicado con IVA (euros)
Contratos menores			
PAAP	50	11.752	107.832.419,30
PANAP	3	290	2.070.086,70
Total general	53	12.042	109.902.506,00
Contratos negociados sin publicidad			
PAAP	39	815	221.749.022,99
PANAP	2	83	86.174.745,27
Total general	41	898	307.923.768,26

El detalle de los organismos seleccionados para cada uno de los controles se encuentra en los anexos I y II de este informe.

⁴ Art. 177 TRLCSP.

⁵ Art. 168 LCSP.

⁶ Se han agrupado los organismos atendiendo a su tipo de poder adjudicador: Poder Adjudicador Administración Pública (PAAP) o Poder Adjudicador No Administración Pública (PANAP).

1.2 Actuaciones de control horizontal en materia de contratación pública en Ministerios

Las actuaciones de control diseñadas para los departamentos ministeriales en el Plan de Control Financiero Permanente para 2018 se han centrado en realizar un **análisis sobre la estructura organizativa** de los órganos de contratación dentro de cada ministerio, su distribución de funciones y el flujo de información en materia de contratación, con un **enfoque de auditoría de sistemas y procedimientos**.

El **alcance subjetivo y temporal** comprende la organización de todos los Departamentos Ministeriales, a excepción del Ministerio de Defensa, entre noviembre de 2018 y marzo de 2019. No obstante, para un Departamento Ministerial, se ha realizado el control teniendo en cuenta la estructura ministerial del 2017 y no la vigente en el momento de la realización del control.

Es oportuno resaltar que la adecuada estructura organizativa de los órganos de contratación, así como la distribución de funciones entre ellos y su coordinación dentro de un Ministerio son un pilar imprescindible para una **buena gestión financiera** en general y, en particular, dentro del ámbito de la actividad contractual.

Por otro lado, algunos de los **factores clave** que pueden poner en riesgo dicha buena gestión financiera en relación a los órganos de contratación, y que se tuvieron en cuenta a la hora de realizar las actuaciones de control, son básicamente los siguientes:

1º **Estructura definida**: los diversos órganos de contratación deben tener competencias asignadas de forma clara y concreta tanto desde un punto de vista subjetivo como objetivo.

2º **Unidad de acción**: necesidad de uniformidad de actuación en los órganos de contratación dentro del mismo o diferente nivel orgánico. Bajo este factor se ha analizado el grado de coordinación existente (instrucciones, manuales, etcétera).

3º **No redundancia**: minimización de solapamientos entre órganos de contratación en el mismo o diferente nivel orgánico.

4º **Dotación de medios**: identificación de la dotación de medios personales y materiales (sistemas informáticos) necesarios, para realizar sus funciones.

5º **Vigencia**: actualización de los órganos de contratación existentes, tanto en su adecuación a la LCSP vigente, como en lo referente a su normativa interna de funcionamiento.

6º **Sistema de información**: necesidad de un flujo ágil, adecuado y suficiente de información, que facilite la correcta toma de decisiones contractuales a todos los niveles jerárquicos implicados.

En consecuencia, el **objetivo principal** de estas actuaciones ha consistido en analizar y evaluar si la estructura organizativa contractual de cada Ministerio responde a los principios de buena gestión financiera, estableciendo el inventario de órganos de contratación existentes, sus funciones y competencias, coordinación, medios asignados, vigencia y correcta plasmación en la información incluida en la PCSP.

El **alcance subjetivo** comprende a todos los Departamentos Ministeriales existentes en el momento de la realización de las actuaciones de control, entre noviembre de 2018 y marzo del 2019, y que quedan recogidos en el Anexo III de este informe.

Con fecha 7 de junio de 2018, se publicó en el Boletín Oficial del Estado, el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, que afectó a 13 de los 16 Ministerios, por lo que la actuación horizontal en Ministerios permite analizar la adaptación de los OC tanto a la LCSP como a dicha reestructuración ministerial.

2. Principales conclusiones

A continuación, se ponen de manifiesto las principales conclusiones que se han obtenido 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 menor y negociada sin publicidad durante el período de control y la valoración global tanto de CM y CNSP como de Ministerios:

2.1 Valoración global

Se solicitó a los auditores la valoración global del procedimiento de contratación existente partiendo de los aspectos analizados, debiendo clasificar al organismo/Ministerio en alguno de las siguientes categorías:

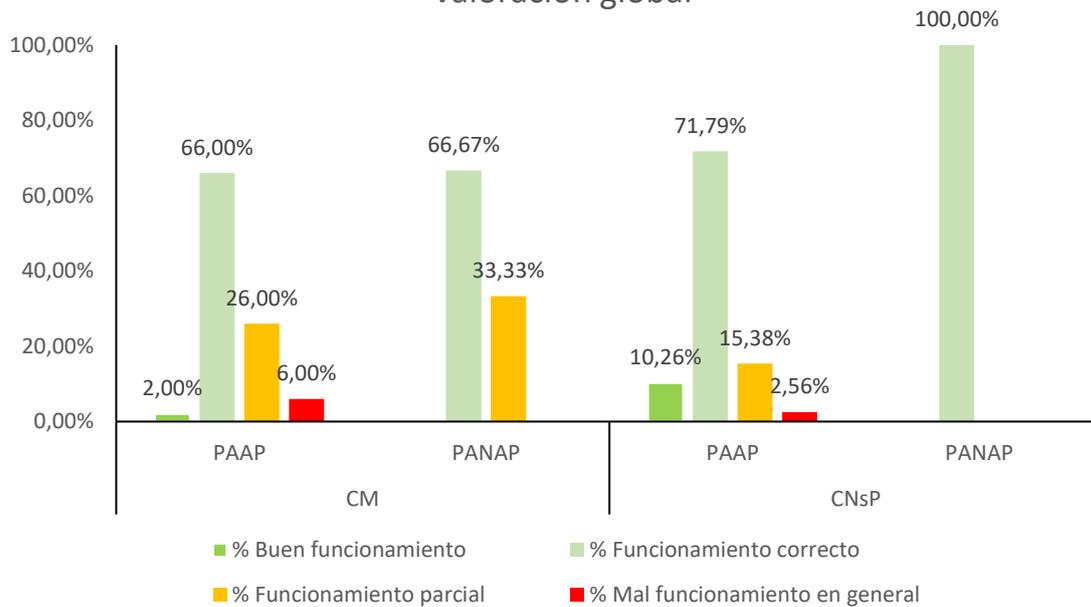
1. Buen funcionamiento. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas.
2. Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras.
3. Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes.
4. Mal funcionamiento general.

2.1.1 Contratos menores y negociados sin publicidad

Con carácter general, se considera que **tanto la CNSP como la CM se realizan de una forma correcta**, aunque parece funcionar mejor el sistema de CNSP. En el caso de PAAP, hay 3 organismos con mal funcionamiento para CM y 1, para CNSP. En el caso de PANAP no hay organismos calificados en esta categoría.

VALORACIÓN DEL SISTEMA AUDITADO						
VALORACIÓN GLOBAL DEL SISTEMA		Buen funcionamiento. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas	Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras	Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes	Mal funcionamiento general	
Contratos menores						
Nº de organismos	PAAP	1	33	13	3	
	PANAP	0	2	1	0	
Contratos negociados sin publicidad						
Nº de organismos	PAAP	4	28	6	1	
	PANAP	0	2	0	0	

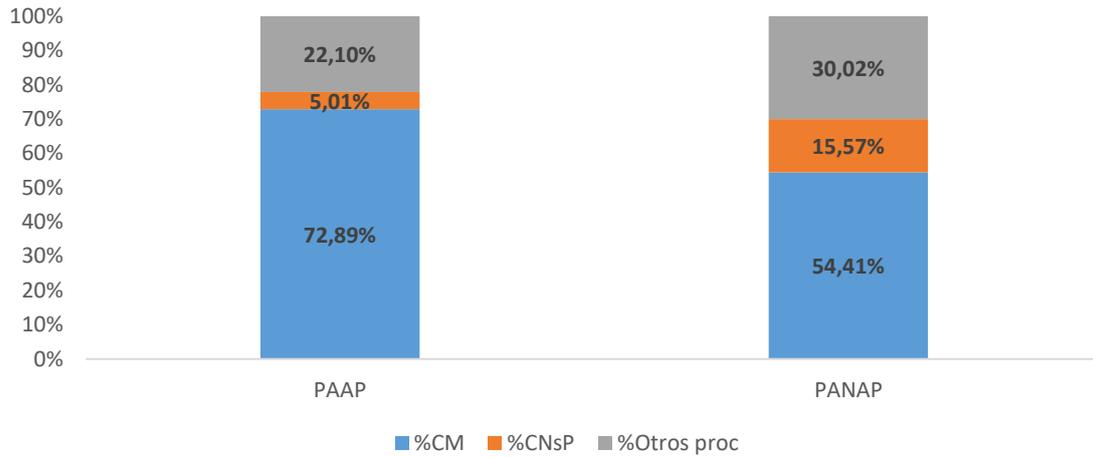
Valoración global



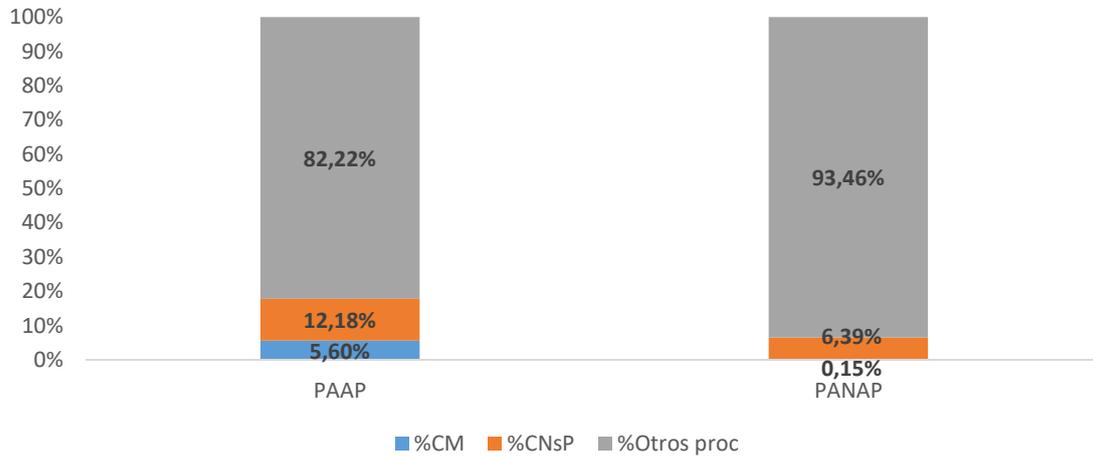
La contratación sin publicidad (CM y CNSP) supone un **77,90%** para los PAAP y casi un **70%** para los PANAP del número de contratos adjudicados durante el período de control. Sin embargo, estos porcentajes se reducen sensiblemente en el caso del importe adjudicado: **17,84%** para PAAP y **6,54%** para PANAP.

Por tanto, si bien **en número de contratos el uso de estas figuras de carácter excepcional es intensivo**, en cuanto al importe adjudicado que representan es muy inferior: los contratos de mayor importe se están adjudicando por procedimientos distintos de CM y CNSP, es decir, en principio, mediante procedimientos transparentes, públicos y con concurrencia.

%contratos según procedimiento



% importe adjudicado con IVA según proc



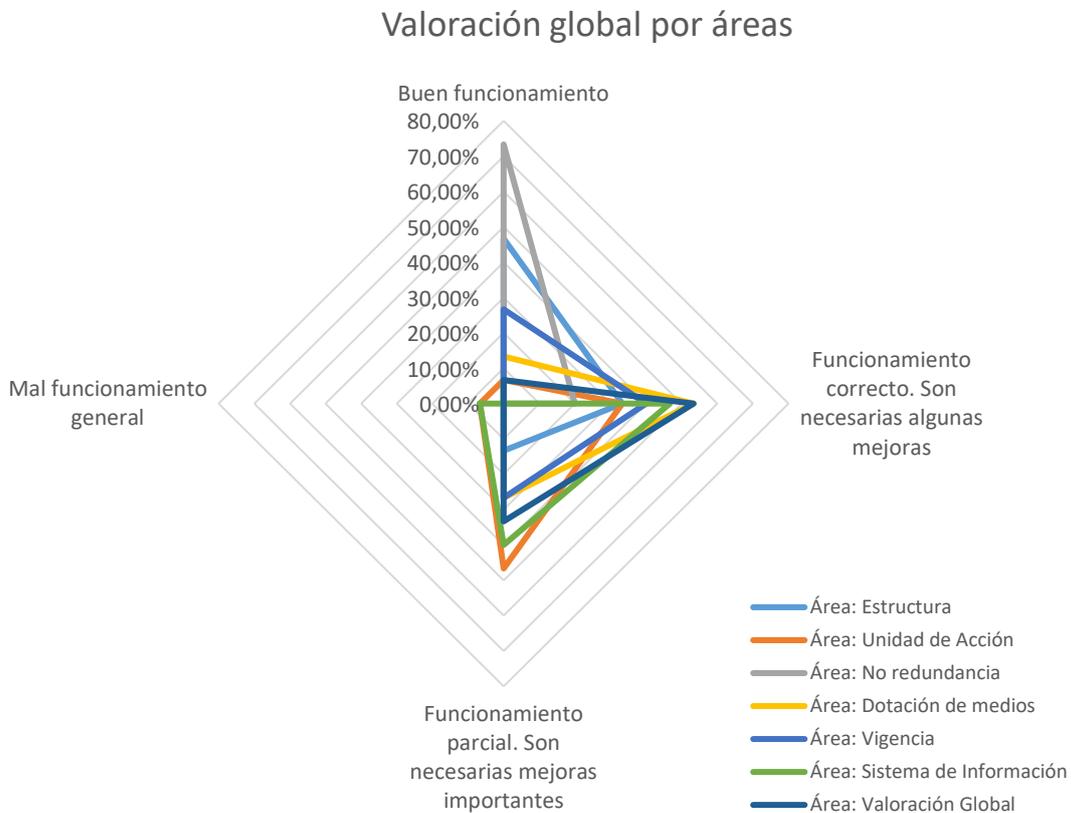
2.1.2 Ministerios

En relación al control descrito, se solicitó a los auditores la valoración global de la estructura organizativa de los órganos de contratación, así como de la distribución de funciones y competencias partiendo del análisis de los seis factores clave desarrollados en el apartado 1.2 del presente informe, para lo cual se les facilitó la siguiente tabla:

VALORACIÓN DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN DEL MINISTERIO	Buen funcionamiento	Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras	Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes	Mal funcionamiento general
Estructura	7	5	3	0
Unidad de acción	1	6	7	1
No redundancia	11	4	0	0
Dotación de medios	2	8	4	0
Vigencia	4	6	5	0
Sistema de información	0	7	7	1
VALORACIÓN GLOBAL	1	8	6	0

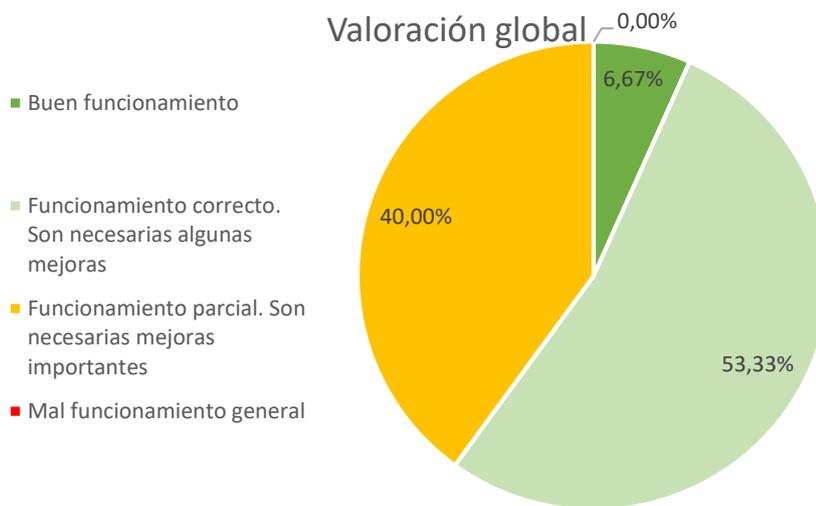
Respecto a esta valoración, en uno de los casos no se realiza la valoración global, debido a que la estructura organizativa de ese Ministerio entra en vigor el día 15 de julio de 2018, y se culmina en el ámbito de la contratación con la creación de la Junta de Contratación y la Mesa Única de Contratación del Ministerio a partir del 1 de enero de 2019 (en funcionamiento efectivo desde 23 de enero) y conforme a una distribución de competencias en vigor desde el día 1 de enero de 2019. Por otra parte, en uno de los Departamentos Ministeriales no se ha podido valorar el grado de suficiencia de la dotación de medios por carecer de herramientas de medición y análisis de cargas de trabajo.

En lo relativo a la **valoración por áreas** se obtuvieron los siguientes resultados:



Del gráfico anterior, destaca el área de *no redundancia* como el mejor valorado por los auditores, puesto que apenas se han detectado solapamientos entre los OC. Por el contrario, las áreas que presentan mayores deficiencias son las de *sistema de información* y la de *unidad de acción*, puesto que, en términos generales, los Departamentos Ministeriales **carecen de manuales e instrucciones internas** a nivel central que coordinen las actuaciones de los diferentes OC. A su vez, no existe una adecuada programación ni planificación de la actividad contractual del Ministerio, y por último se detectan importantes deficiencias en los sistemas de información de los Departamentos Ministeriales.

En cuanto a la **valoración global**, se han obtenido los siguientes resultados:



Como se puede observar en el gráfico, tan solo un **6,67%** de los Ministerios tiene una adecuada estructura organizativa de contratación y una adecuada distribución de funciones y competencias. Un **53,3%** de los Ministerios presenta un funcionamiento correcto de sus OC, sin perjuicio de ser susceptibles de algunas mejoras, el **40%** requiere mejoras importantes y ninguno de los Ministerios presenta un funcionamiento general malo de sus OC.

2.2 Sistema interno de contratación

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

2.2.1 Contratos menores

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

Con carácter general, en la mayoría de los organismos existe una **estructura unitaria** de OC (el 78% para PAAP y del 66,67% de PANAP) que reduce el riesgo de descoordinación entre las unidades lo que se valora positivamente.

En la mayoría de los organismos con varios OC, no hay constancia de coordinación formal.

Tipo de poder adjudicador	Organismos con OC=1		Organismos OC>1	
	Nº de Organismos	% sobre tipo adjudicador	Nº de Organismos	% sobre tipo adjudicador
PAAP	39	78,00%	11	22,00%
PANAP	2	66,67%	1	33,33%

En general, con independencia del número de OC que tengan, en más de dos tercios de los organismos PAAP (68%) y en todos los PANAP existen **manuales o instrucciones internas** para la gestión de los CM. Sin embargo, la **actualización** de estos documentos solo se ha llevado a cabo en algo más de un tercio tanto de los PAAP como de los PANAP.

Tipo de poder adjudicador	OC=1		OC>1	
	Nº de Organismos	% sobre tipo adjudicador	Nº de Organismos	% sobre tipo adjudicador
Sin datos disponibles				
PAAP	2	4,00%	0	0,00%
Sin manuales				
PAAP	11	22,00%	3	6,00%
PANAP	0	0,00%	0	0,00%
Con manuales				
PAAP	26	52,00%	8	16%
PANAP	2	66,67%	1	33,33%

Manuales sin actualizar	OC=1		OC>1	
	Nº de Organismos	% sobre tipo adjudicador	Nº de Organismos	% sobre tipo adjudicador
PAAP	12	24%	4	8%
PANAP	1	33,33%	1	0,00%
Manuales actualizados				
PAAP	14	28%	4	8%
PANAP	1	66,67%	0	0,00%

Las **estructuras descentralizadas** sin niveles adecuados de coordinación y sin instrucciones internas actualizadas **incrementan el riesgo de incumplimiento normativo**, en general, y de fraccionamiento, en particular, así como la **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 en su globalidad.

- b) La adaptación a los nuevos requisitos de publicación en la PCSP de CM 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 58% de PAAP y los 3 PANAP presentan **distintos grados de cumplimiento** de esta obligación, a diferencia de un 36% de PAAP que **no envían la información a la PCSP**.

La **publicación incompleta o extemporánea** o la ausencia de publicación es un incumplimiento que puede verse agravado por el hecho de que los perfiles de contratante no estén alojados en la PCSP, 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 esta información a través de la misma. Asimismo, establece que en las páginas web institucionales de los 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 2.4 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 DGRCC⁷. Por tanto, su contratación al margen del sistema es causa de nulidad de pleno derecho.

Con carácter general, **no hay constancia de procedimientos escritos** específicos para la utilización de CM en la adquisición de suministros y servicios declarados de contratación centralizada y, en su caso, la solicitud de autorización a la DGRCC.

En el 48% de PAAP y el 66,67% de PANAP realizan algún tipo de verificación de los suministros y servicios a adquirir y la solicitud de autorización, mientras que en un 22% de los PAAP y en 1 de los PANAP no hay constancia de la realización de ninguna comprobación.

No hay resultados concluyentes respecto a los procedimientos anteriores en el resto de PAAP.

2.2.2 Contratos negociados sin publicidad

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

Con carácter general, en la mayoría de los organismos existe una **estructura unitaria** de OC (el 71,79% para PAAP y 50% para PANAP) que reduce el riesgo de descoordinación entre las

⁷ Art. 5 de la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada: " Cuando la técnica de articulación de la centralización de la contratación de un servicio, suministro u obra sea mediante la conclusión de un contrato, la contratación de estos servicios, suministros u obras al margen de la Central de Contratación del Estado, o la prórroga de contratos vigentes desde la entrada en vigor de la resolución que declare la centralización de la contratación de los 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 petionario 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."

unidades, lo que se valora positivamente. Al igual que en CM, en la mayoría de los organismos con varios OC no hay constancia de coordinación formal.

Tipo de poder adjudicador	Organismos con OC=1			Organismos OC>1		
	Nº de Organismos	% sobre adjudicador	sobre tipo	Nº de Organismos	% sobre adjudicador	sobre tipo
PAAP	28		71,79%	11		28,21%
PANAP	1		50%	1		50%

En general, con independencia del número de OC que tengan, en más de la mitad de los organismos PAAP (51,28%) y en todos los PANAP existen **manuales o instrucciones internas** para la gestión de los CNsP. Sin embargo, la **actualización** de estos documentos solo se ha llevado a cabo en algo más del 10% de los PAAP.

Tipo de poder adjudicador	OC=1		OC>1	
	Nº de Organismos	% sobre tipo adjudicador	Nº de Organismos	% sobre tipo adjudicador
Sin datos disponibles				
PAAP	1	2,56%	0	0,00%
Sin manuales				
PAAP	13	33,33%	5	12,82%
PANAP	0	0,00%	0	0,00%
Con manuales				
PAAP	14	35,90%	6	15,38%
PANAP	1	50,00%	1	50,00%

Manuales sin actualizar	OC=1		OC>1	
	Nº de Organismos	% sobre tipo adjudicador	Nº de Organismos	% sobre tipo adjudicador
PAAP	12	30,77%	4	10,26%
PANAP	1	50,00%	1	50,00%
Manuales actualizados				
PAAP	2	5,13%	2	5,13%
PANAP	0	0,00%	0	0,00%

Las **estructuras descentralizadas** sin niveles adecuados de coordinación y sin instrucciones internas actualizadas incrementan el **riesgo de incumplimiento normativo**, en general, y de fraccionamiento, en particular, así como la **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 en su globalidad.

b) La publicación de los CNsP en la PCSP.

En el caso de CNsP, el **grado de cumplimiento es algo mejor**: casi el 76,92% de los PAAP y los dos PANAP, en distintos grados, envían la información a la PCSP. Tres PAAP (7,69%) no envían información.

La **publicación incompleta o extemporánea** o la ausencia de publicación es un incumplimiento que puede verse agravado por el hecho de que los perfiles de contratante no estén alojados en la PCSP, 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 los OC se debe incluir un enlace a su perfil de contratante situado en la PCSP.

Este apartado se analiza con más detalle en el apartado 2.4 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).

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

Como ocurre para CM, con carácter general no hay constancia de procedimientos escritos específicos para la utilización de CNSP en la adquisición de suministros y servicios declarados de contratación centralizada y, en su caso, la solicitud de autorización a la DGRCC.

En el 30,77% de PAAP y en uno de los PANAP se realizan algún tipo de verificación de los suministros y servicios a adquirir y la solicitud de autorización, mientras que en un 23,08% de los PAAP y en el otro PANAP parece no realizarse ninguna comprobación.

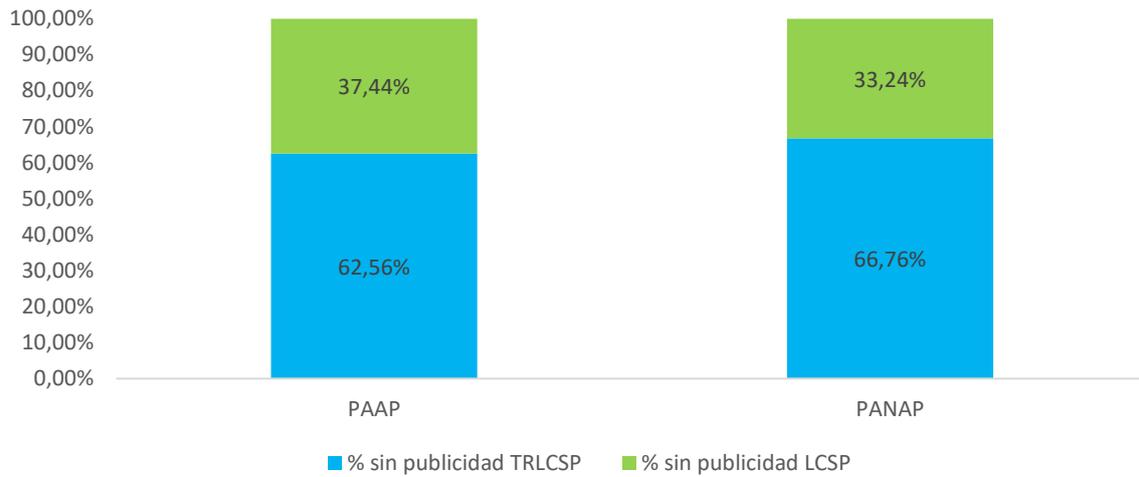
No hay resultados concluyentes respecto a los procedimientos anteriores en el resto de PAAP.

2.3 Información estadística

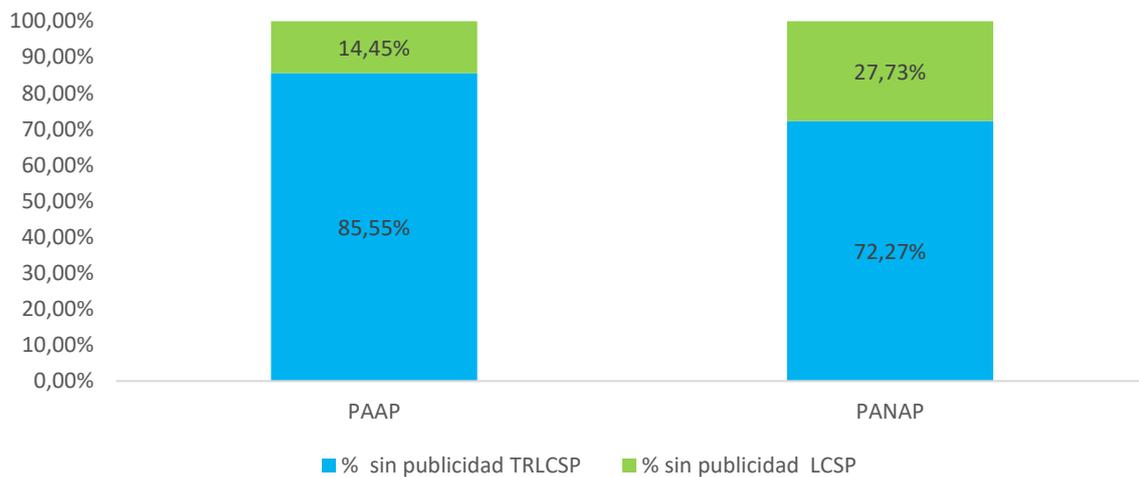
Entre otros aspectos, en este apartado se analizan la **fiabilidad de la información contractual** almacenada en los sistemas y bases de datos de los OC, el grado de concentración de CM y CNSP en determinados adjudicatarios y los indicios de fraccionamiento del universo de control que constituyen todos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

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



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

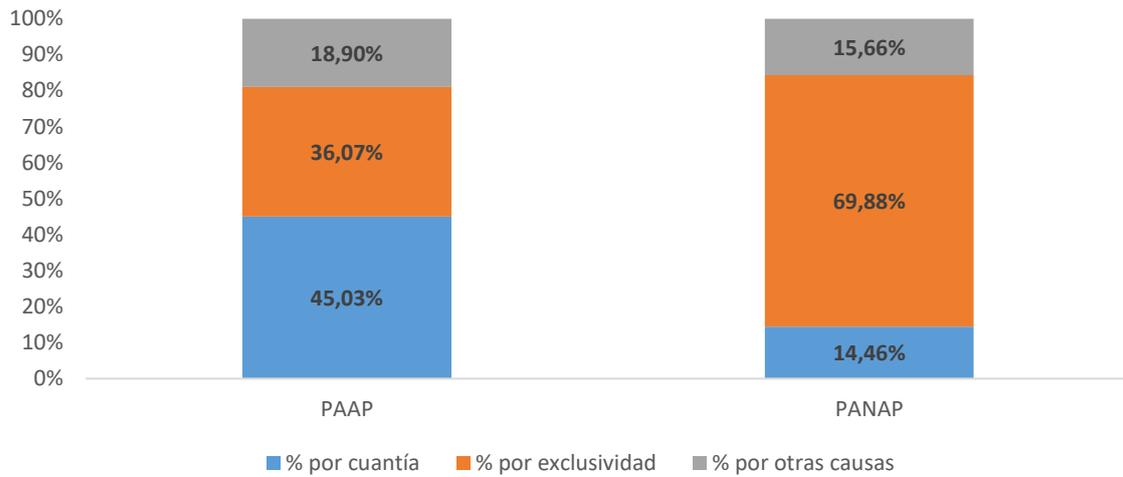
Alcance temporal sujeto a LCSP: 9/3/2018 a 30/9/2018 (aprox. 7 meses).

Como ya se ha indicado, la normativa sobre contratación solo 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:

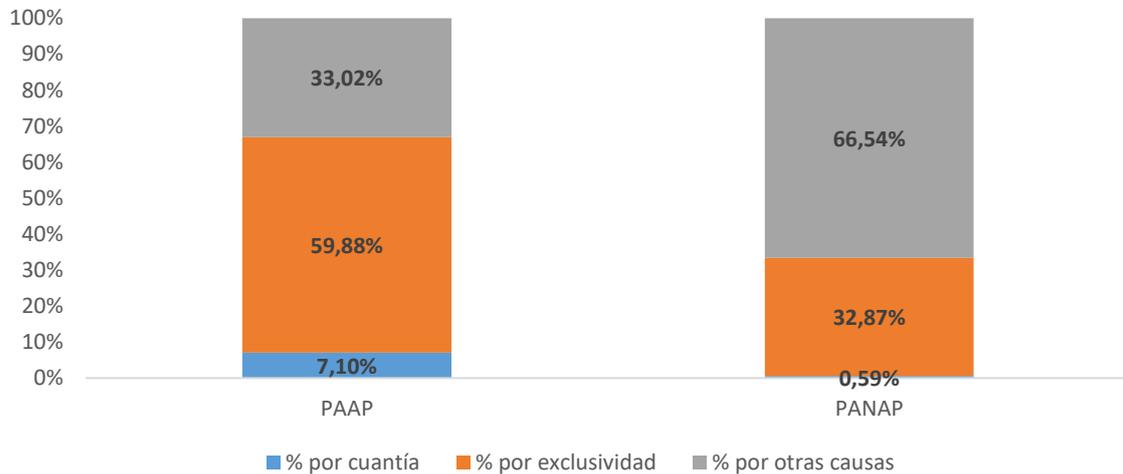
- Cuantía (solo para contratos sujetos a TRLCSP ya que la LCSP la ha suprimido).
- Exclusividad.
- Otras causas.

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

Causas habilitantes - % número de contratos



Causas habilitantes - % importe adjudicado con IVA



El comportamiento de PAAP y PANAP difiere a la hora de hacer uso del procedimiento negociado sin publicidad. En cuanto al número de contratos, **en PAAP la causa habilitante más habitual es la cuantía y en PANAP, la exclusividad.**

En cuanto al importe adjudicado, en ambos casos, la cuantía es la causa habilitante residual, repartiéndose entre exclusividad (con un porcentaje más elevado en PAAP) y otras causas (con un porcentaje más elevado en PANAP).

La LCSP no contempla ya la cuantía como causa habilitante de la CNsP, por lo que 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.

La exclusividad se analiza con más detalle en el apartado 2.4 Gestión contractual.

2.3.1 Contratos menores

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

Para el 44% de PAAP y 1 de los PANAP los datos proporcionados a los auditores se consideran significativamente **fiables e íntegros**.

En el 22% de PAAP y otro de los PANAP se encontraron muchas **discrepancias** en la información proporcionada.

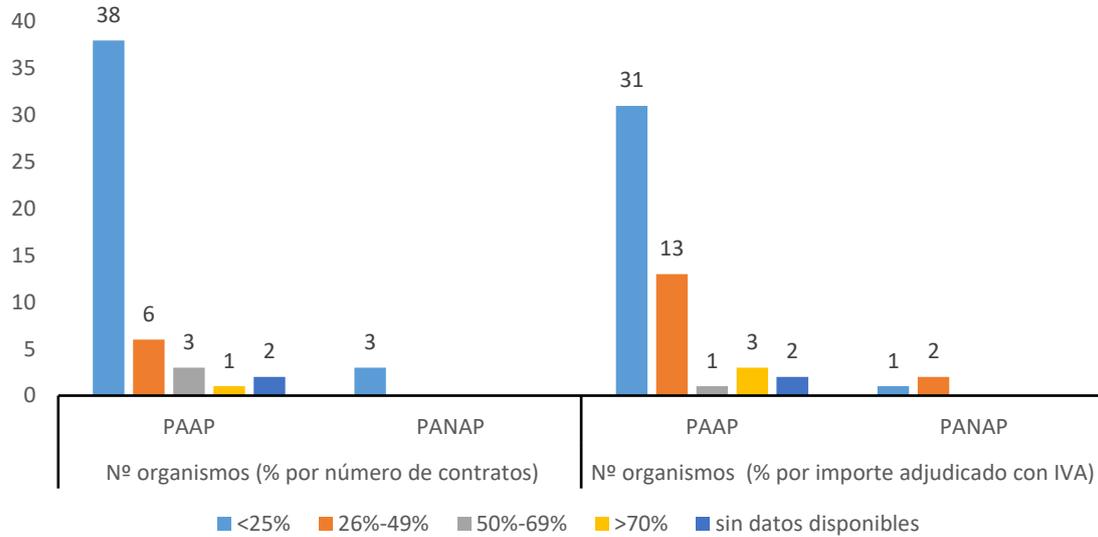
En el resto, no hay constancia de deficiencias significativas.

- b) Concentración de contratos en determinados adjudicatarios.

Teniendo en cuenta todos los organismos objeto de control, la mayoría de ellos presenta **grados de concentración** inferiores al 50% tanto por número de contratos como por importe adjudicado. Es decir, a nivel global, **no se aprecian concentraciones significativas** por número de contratos e importe adjudicado con IVA. Sin embargo, en PAAP se aprecia una tendencia a mayor dependencia respecto a los adjudicatarios.

% que representan los 5 adjudicatarios de mayor contratación de menores	Nº organismos (% por número de contratos)		Nº organismos (% por importe adjudicado con IVA)	
	PAAP	PANAP	PAAP	PANAP
<25%	38	3	31	1
26%-49%	6		13	2
50%-69%	3		1	
>70%	1		3	
Sin datos disponibles	2		2	
Total	50	3	50	3

% que representan los 5 adjudicatarios de mayor contratación de menores



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.

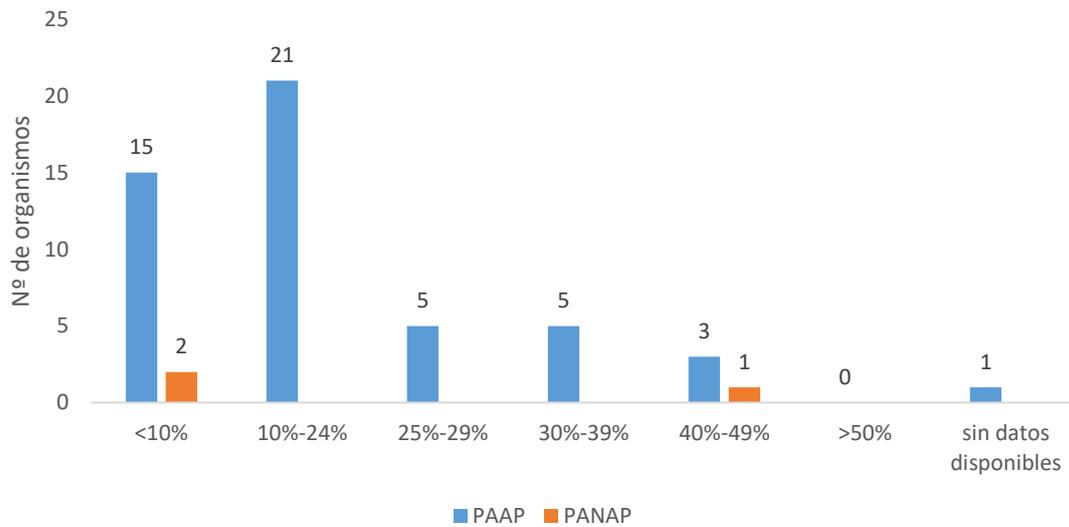
A efectos del control horizontal se establecieron como importes próximos al límite legal los siguientes:

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

Teniendo en cuenta todos los organismos objeto de control, la **mayoría de ellos** presenta un porcentaje de contratos próximos al límite legal inferior al 25%.

% de contratos próximos al límite legal	Nº organismos	
	PAAP	PANAP
<10%	15	2
10%-24%	21	
25%-29%	5	
30%-39%	4	
40%-49%	4	1
>50%	0	
Sin datos disponibles	1	
TOTAL	50	3

%Nº de CM próximos al límite legal



Los indicios de fraccionamiento se analizan con más en detalle en el apartado 2.4 Gestión contractual.

2.3.2 Contratos negociados sin publicidad

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

La situación es similar a la encontrada para CM. Para el 46,15% de PAAP y 1 de los 2 PANAP los datos proporcionados se consideran significativamente **fiables e íntegros**.

En el 15,38% de PAAP se encontraron muchas discrepancias en la información proporcionada.

En el resto, no hay constancia de deficiencias significativas.

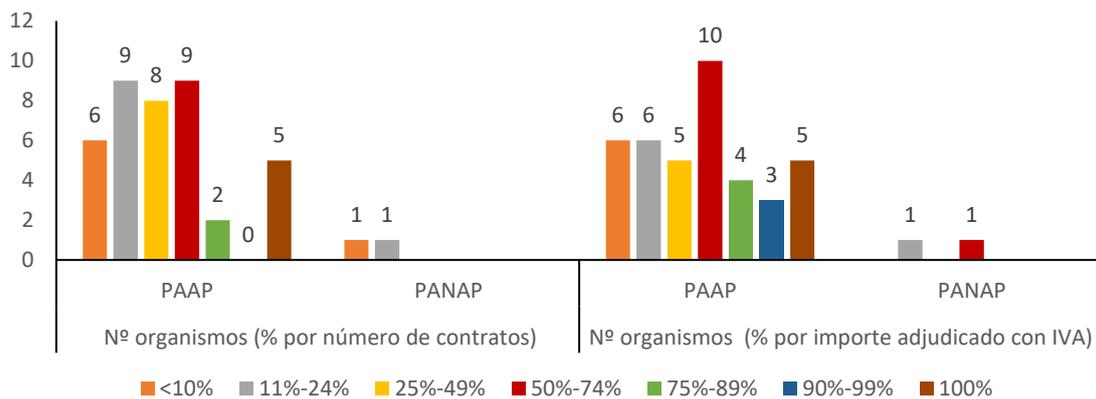
b) Concentración de contratos en determinados adjudicatarios.

Para los PAAP, el grado de concentración es mayor que en el caso de CM.

Teniendo en cuenta todos los organismos objeto de control, la mayoría de ellos presenta grados de concentración inferiores al 50% por número de contratos, aunque ocurre lo contrario (>50%) con el importe adjudicado.

% que representan los 5 adjudicatarios de mayor contratación negociada sin publicidad	Nº organismos (% por número de contratos)		Nº organismos (% por importe adjudicado con IVA)	
	PAAP	PANAP	PAAP	PANAP
<10%	6	1	6	
11%-24%	9	1	6	1
25%-49%	8		5	
50%-74%	9		10	1
75%-89%	2		4	
90%-99%	0		3	
100%	5		5	
Total	39	2	39	2

% que representan los 5 adjudicatarios de mayor contratación de CNsP



Un alto grado de concentración en uno o un número muy reducido de adjudicatarios puede poner de manifiesto dependencia para el OC y, por lo tanto, menos margen de maniobra para poder negociar condiciones o para reaccionar con rapidez y agilidad a problemas con ellos.

c) Indicios de fraccionamiento.

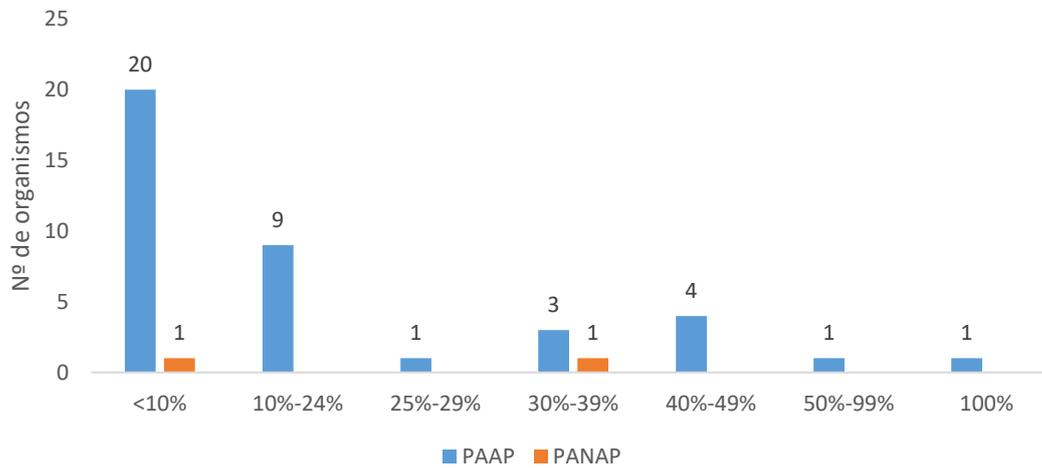
En el procedimiento negociado sin publicidad, el fraccionamiento se puede dar cuando la causa habilitante es la cuantía. A efecto del control, se definieron como próximos a los límites legales los siguientes valores estimados para los contratos sujetos al TRLCSP:

Tipo de contrato	TRLCSP
Obras	160.000 – 200.000 euros
Suministros y servicios	48.000 – 60.000 euros

Teniendo en cuenta todos los organismos objeto de control, la mayoría de ellos presenta un porcentaje de contratos próximos al límite legal inferior al 25%.

% de contratos próximos al límite legal	Nº organismos	
	PAAP	PANAP
<10%	20	1
10%-24%	9	
25%-29%	1	
30%-39%	3	1
40%-49%	4	
50%-99%	1	
100%	1	
TOTAL	39	2

% Nº de CNSP próximos al límite legal



Los indicios de fraccionamiento se analizan con más en detalle en el apartado 2.4 Gestión contractual.

2.4 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 y en 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. También se analiza la justificación y racionalidad económica en la elaboración del presupuesto y del cálculo del valor estimado.

Asimismo, se analiza la adjudicación de los contratos, más concretamente las ofertas solicitadas y recibidas, la valoración de los criterios de adjudicación y fórmulas de valoración. Y finalmente,

se analiza 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.

Tipo de poder adjudicador	Número de contratos (a)	Contratos en la muestra (b)	% muestra sobre contratos (b/a)	Importe total adjudicado con IVA (euros) (c)	Importe de la muestra (euros) (d)	% muestra sobre importe (d/c)
Contratos menores						
PAAP	11.752	2.681	22,81%	107.832.419,30	32.405.828,15	30,05%
PANAP	290	60	20,68%	2.070.086,70	1.112.382,64	53,74%
Total	12.042	2.741	22,76%	109.902.506,00	33.518.210,79	30,50%
Contratos negociados sin publicidad						
PAAP	815	430	52,76%	221.749.022,99	169.851.415,70	76,60%
PANAP	83	20	24,10%	86.174.745,27	38.546.275,80	44,73%
Total	898	450	50,11%	307.923.768,26	208.397.691,50	67,68%

2.4.1 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, **se analiza no solo el cumplimiento de la legalidad sino su realidad y vinculación con la buena gestión financiera**. Los hallazgos más relevantes son los siguientes:

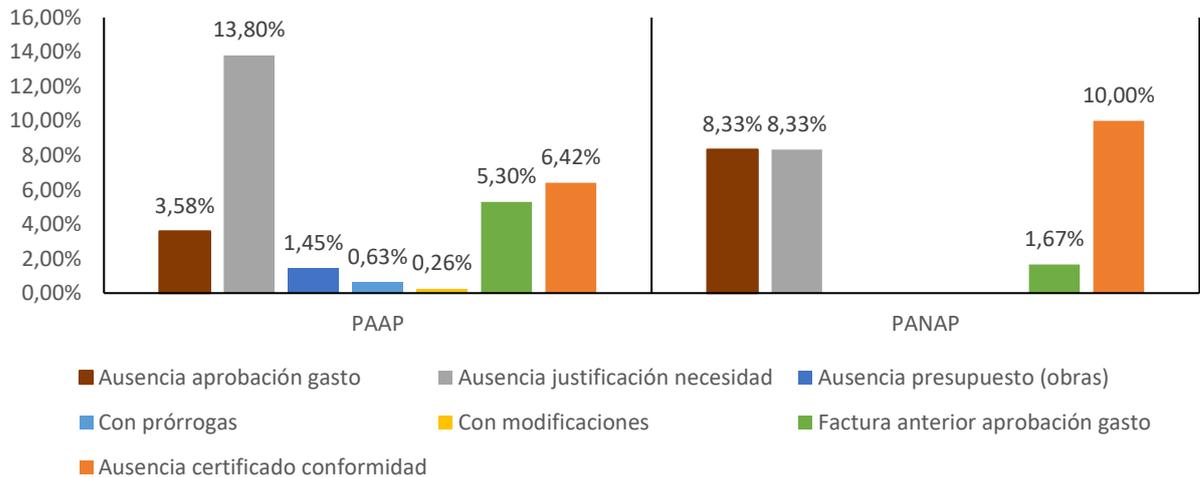
- Aprobación de gasto: El 3,28% de los contratos examinados de PAAP y algo más del 8% de los contratos examinados de PANAP carecen de aprobación del gasto. En términos de importe adjudicado con IVA, los porcentajes son del 2,51% y 5,47%, respectivamente.

- Memoria justificativa: En casi un 14% de los contratos analizados de PAAP y en un 8,33% de contratos analizados de PANAP **no consta la justificación de la necesidad administrativa** que debe cubrir el CM. Esto supone un 10,39% y un 5,47% del importe adjudicado con IVA, respectivamente. Esta circunstancia constituye no solo 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 y si esa necesidad se puede cubrir solo mediante CM o bien mediante otro procedimiento de contratación que facilite un uso más eficaz y eficiente de los recursos públicos.

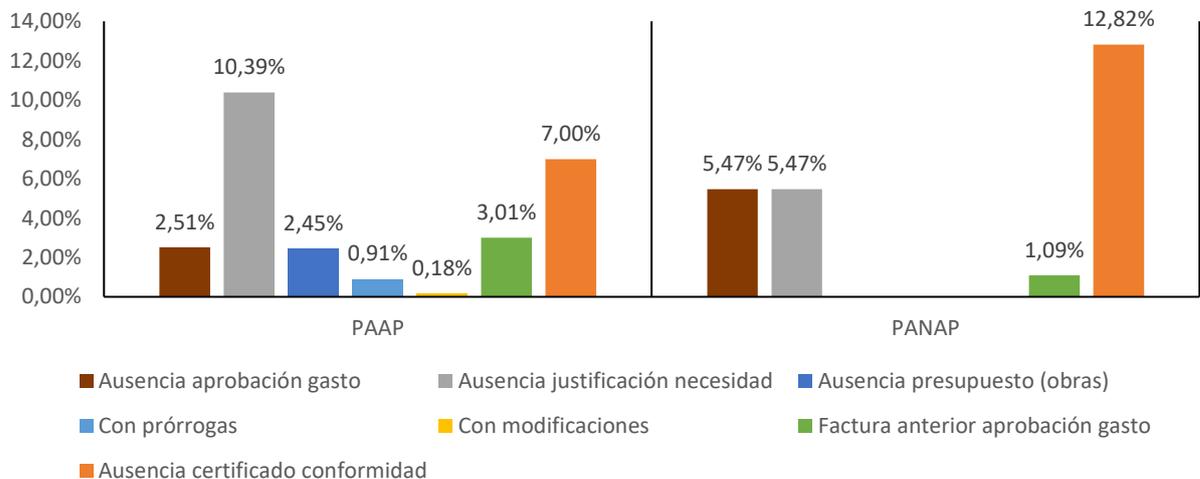
- Fecha de la factura anterior a la aprobación del gasto y ausencia de certificado de conformidad: la incidencia de estas deficiencias es muy pequeña (no superan en ningún caso el 10% ni en términos de contratos analizados ni en importe adjudicado con IVA tanto para PAAP como para PANAP). Esto supone debilidades del sistema de control interno e incumplimientos legales. Además, en el caso del certificado de conformidad, su ausencia debería haber impedido el pago de la prestación.

- Se han puesto de manifiesto otras deficiencias (existencia de prórrogas o de modificaciones de contratos menores) que, si bien cuantitativamente son insignificantes, ponen de manifiesto que dichos CM en realidad no lo eran y debían haber sido adjudicados por otros procedimientos, con lo cual se han producido incumplimientos legales, entre ellos el haber evitado la publicidad y la concurrencia.

Deficiencias/irregularidades - % contratos examinados



Deficiencias/irregularidades - % importe adjudicado con IVA

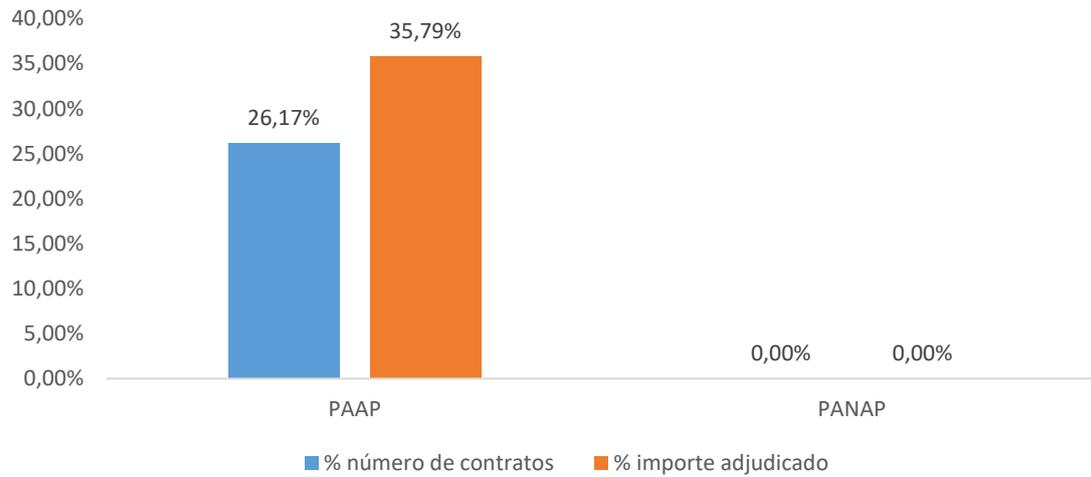


b) Publicación en PCSP

Los resultados obtenidos al analizar los expedientes seleccionados ponen de manifiesto que los 3 PANAP han publicado correctamente en la PCSP los CM sujetos a LCSP analizados, mientras que **más de un cuarto de los CM sujetos a LCSP analizados de los PAAP presentan deficiencias en dicha publicación.**

Esto no solo constituye un incumplimiento legal sino también supone que estos contratos se excluyen de la publicidad y la transparencia.

% de expedientes con deficiencias en la publicación PCSP



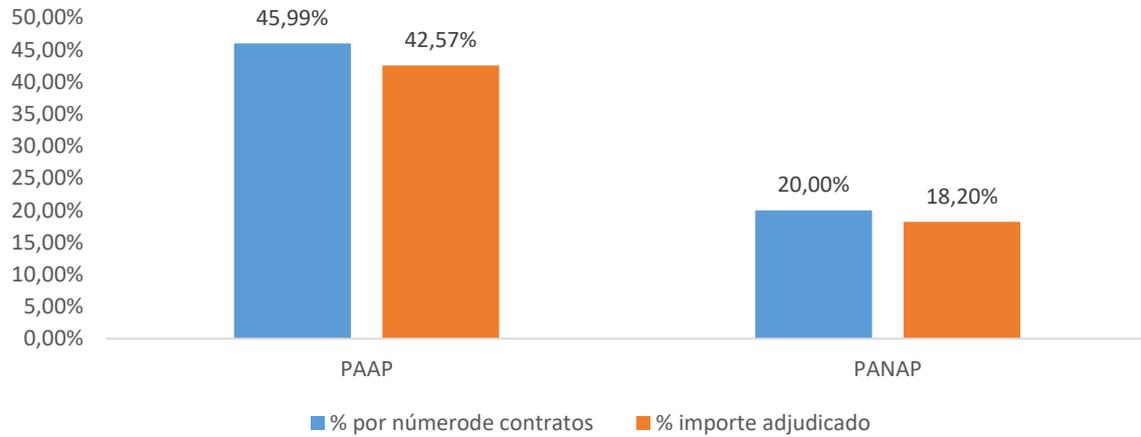
c) Necesidades administrativas e indicios de fraccionamiento

En términos generales, la utilización de CM para **necesidades permanentes, recurrentes o en situaciones transitorias**⁸ supone entre casi un **20 y un 50 %** tanto en número de contratos como en importe adjudicado, aunque se utiliza más en PAAP que en PANAP.

Por otra parte, 6 PAAP y 2 PANAP no han utilizado CM para cubrir necesidades permanentes, ni recurrentes ni tampoco contratos puente.

⁸ 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 es recurrente 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.

% de expedientes con necesidades permanentes + recurrentes + contratos puente



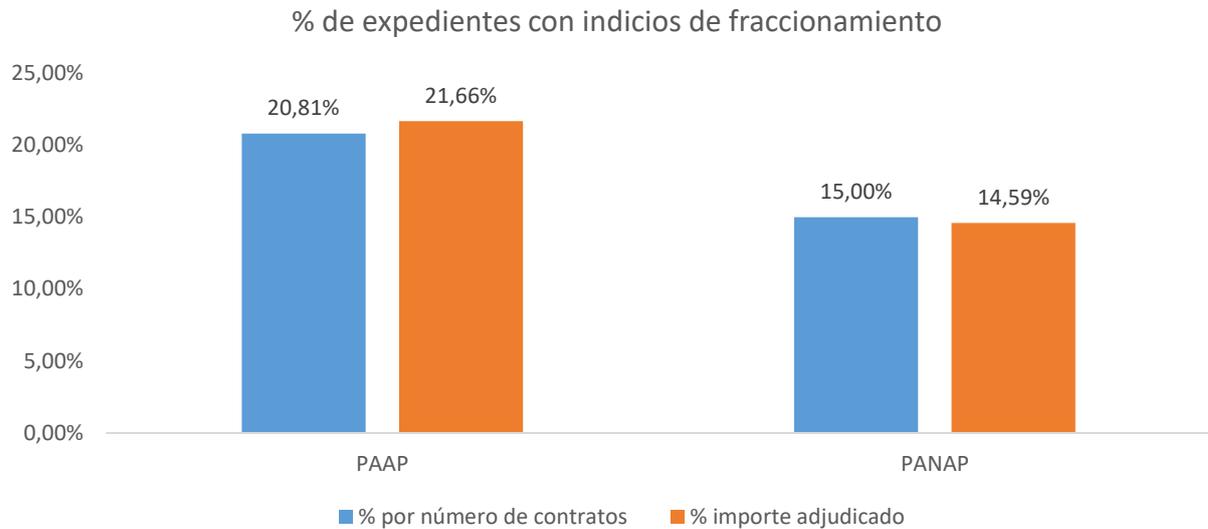
Desglosando por tipo de necesidad se obtiene el siguiente detalle:

	% por número de contratos		
	Necesidades permanentes	Necesidades recurrentes	Contratos puente
PAAP	19,25%	20,63%	6,12%
PANAP	8,33%	11,67%	0,00%
	% por importe adjudicado		
PAAP	16,07%	17,18%	9,32%
PANAP	6,74%	11,46%	0,00%

Lo anterior indica que casi la mitad de los CM examinados de PAAP y de un 20% de PANAP 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, abiertos a la publicidad y a la concurrencia y que podrían haber supuesto una **gestión más eficaz y eficiente** de los recursos públicos.

El uso de CM para necesidades repetitivas durante el ejercicio (recurrentes) o entre ejercicios (permanentes) puede suponer un **indicio significativo de fraccionamiento**. Esta circunstancia junto con el análisis de importes próximos a los límites legales realizado en el apartado 2.4.1.c) hacen que el riesgo de fraccionamiento aumente.

En 5 PAAP y 1 PANAP no hay constancia de fraccionamiento. En cuanto a los indicios de fraccionamiento en el resto, se resumen de la siguiente forma:



El fraccionamiento no solo constituye un incumplimiento legal y una gestión ineficaz e ineficiente, sino que además puede dar lugar a responsabilidades contables o, si se producen las circunstancias determinadas en la Sentencia del Tribunal⁹ Supremo de 30 de abril de 2015 (STS 1718/2015) podría calificarse de delito de prevaricación.

d) Elaboración del presupuesto y valor estimado

En más de la mitad de los PAAP y en 1 de los PANAP no se justifica el presupuesto o bien la **justificación es incompleta o errónea.**

e) Ofertas y concurrencia, valoración y adjudicación

En la mayoría de los CM analizados se ha recibido **una única oferta.** Para los PANAP, se ha recibido una única oferta en algo más de un tercio de los contratos analizados.

En 11 de los PAAP el porcentaje de contratos examinados que han recibido una única oferta está entre el 50% y el 74%. El número de PAAP en que prácticamente siempre se ha pedido una única oferta (75% al 100% de los contratos examinados) es 18.

⁹ 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.
- 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.

Asimismo, en el caso de PAAP se ha observado que en la mayoría de los contratos examinados, cuando se han solicitado varias ofertas, ha habido respuesta por parte de menos licitadores de los solicitados.

%	Nº de organismos que solicitan una única oferta				Nº de organismos que reciben menos ofertas que las solicitadas			
	PAAP		PANAP		PAAP		PANAP	
	por nº de contratos	por importe adjudicado	por nº de contratos	por importe adjudicado	por nº de contratos	por importe adjudicado	por nº de contratos	por importe adjudicado
<10%	3	3			27	25		
11- 29%	4	7			13	11	1	1
30-39%	6	4	1	1	3	5		
40-49%	5	7		1	3	5	1	1
50-74%	11	9	1		2	2		
75-89%	6	6			0	0		
90-99%	6	5			0	0		
100,00%	6	6	1	1	0	0	1	1
sin datos disponibles	3	3	0	0	2	2	0	0
Total	50	50	3	3	50	50	3	3

En general, los CM analizados han cubierto la necesidad que les dio origen. Los casos en que no ha sido así son residuales.

2.4.2 Contratos negociados sin publicidad

a) Documentación del expediente de contratación

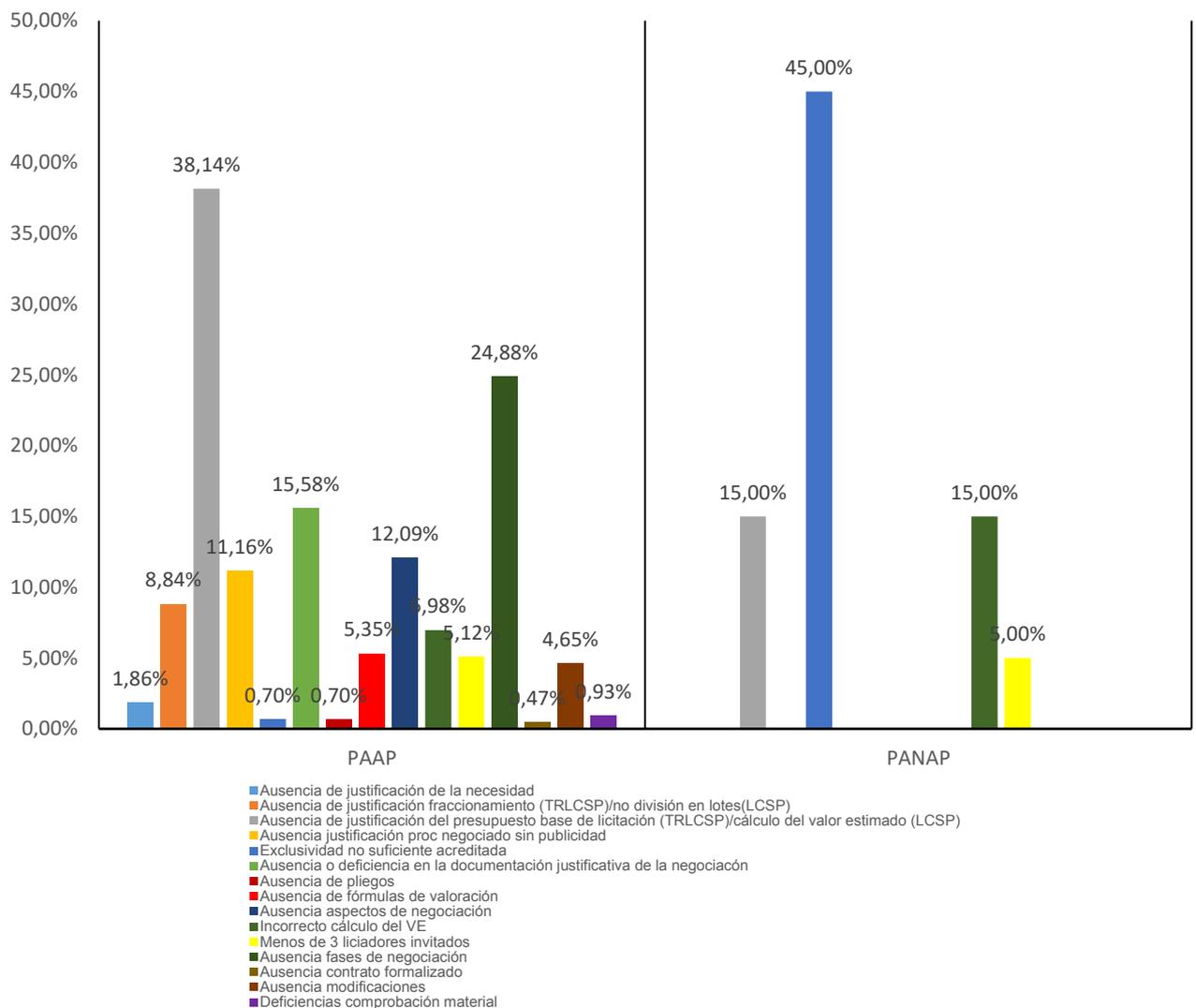
El contenido de los expedientes analizados, en general, se adecúa a la legalidad vigente. Cabría reiterar aquí lo antes expuesto para la documentación de los expedientes de CM.

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

- En un **8,84% de los contratos analizados de PAAP**, no se justifica el fraccionamiento para contratos sujetos al TRLCSP o de **no división en lotes** para contratos sujetos a la LCSP.
- En un **38,14 % de los contratos analizados de PAAP y un 15% de PANAP** no se justifica el **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 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 casi un 7% en los PAAP y un 15% de los PANAP el valor estimado **está mal calculado**.

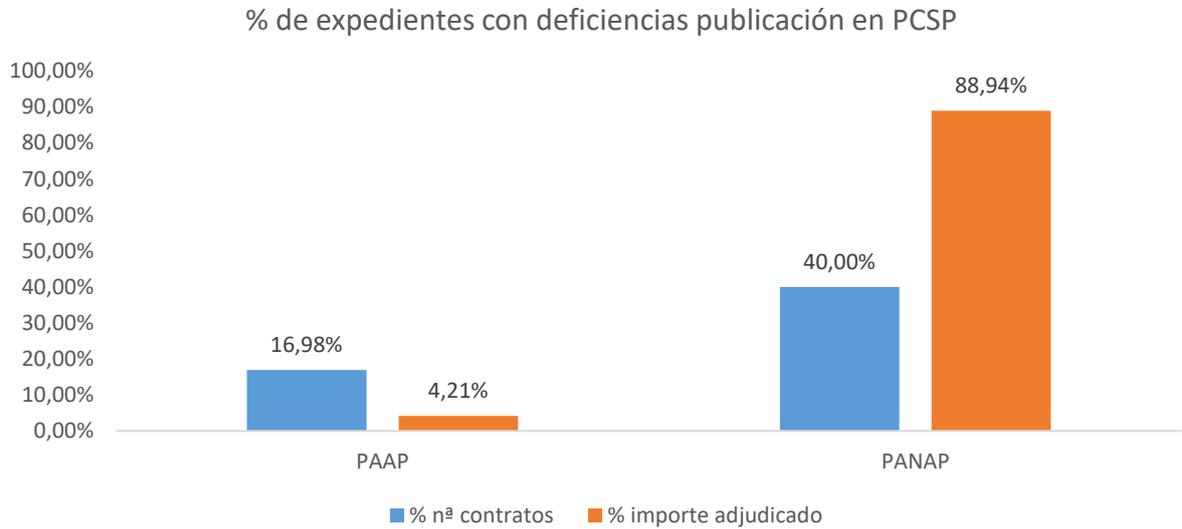
- En un 11,16% de los contratos analizados de PAAP, **no se justifica la utilización** del procedimiento negociado sin publicidad, **ni se identifica la causa habitante**.
- En un 15,58% de los contratos adjudicados por los PAAP existen deficiencias en la **documentación justificativa de la negociación**.
- Sin perjuicio de que no existen problemas significativos 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 de la causa real de esta exclusividad** (en el 45% de los contratos analizados de PANAP no parece que las circunstancias que avalan su adjudicación en atención a la exclusividad estén suficientemente justificadas), la efectiva aplicación de la negociación no se produce en bastantes de los contratos examinados, así como se ha constatado la ausencia en los pliegos de la determinación de aspectos a negociar y fases de negociación.
- En un 5,53% de los contratos examinados de los PAAP no se incluyen **fórmulas de valoración** en los pliegos.

Deficiencias/irregularidades - % contratos analizados



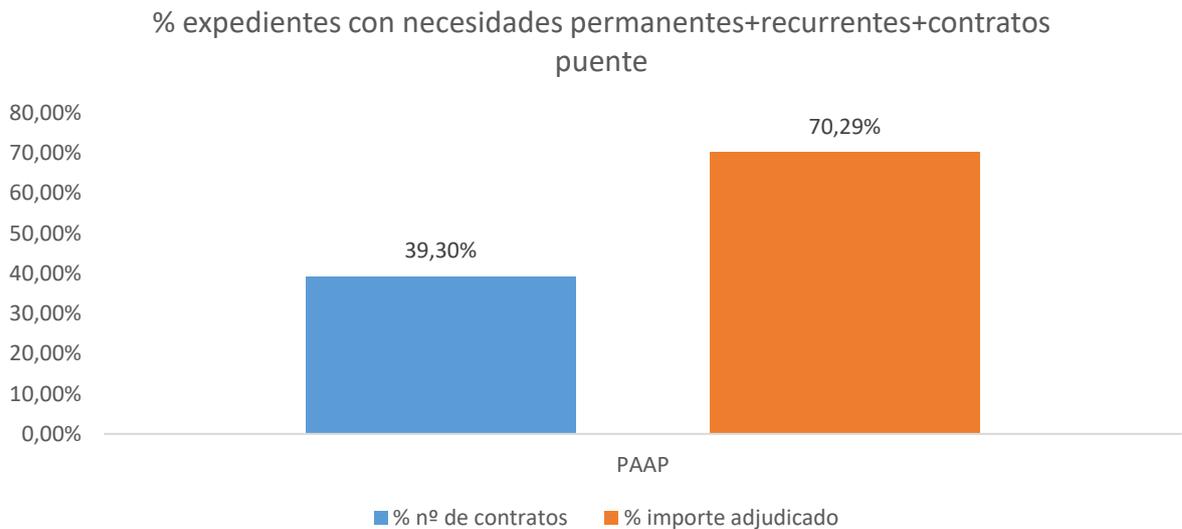
b) Publicación en PCSP

Los expedientes incluidos en las muestras que **presentan deficiencias** en su publicación en la PCSP son:



c) Necesidades administrativas e indicios de fraccionamiento

Ninguno de los 2 PANAP utiliza CNSP para necesidades permanentes, recurrentes o transitorias. En el caso de PAAP, cerca de un 40% del número de contratos analizados, que suponen más del 70% del importe adjudicado analizado, sí que han cubierto este tipo de necesidades, siendo las permanentes (20,93% en número de contratos y 36,49% en importe adjudicado) las más habituales. Esto podría justificarse en la importancia de la exclusividad como causa habilitante de procedimiento negociado sin publicidad.



En cuanto a los indicios de fraccionamiento, no existen en los expedientes analizados en PANAP. Respecto a los expedientes analizados en los PAAP hay indicios en un 6,07% en número de contratos y un 0,72% en importe adjudicado de los expedientes.

d) Elaboración del presupuesto base de licitación y valor estimado

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado de documentación del expediente de contratación, en casi un 40% de los expedientes analizados **no se justifica** el **presupuesto** base de licitación (contratos sujetos a TRLCSP) o el cálculo del **valor estimado** (contratos sujetos a LCSP) y en un 7% de los contratos analizados de PAAP y un 15% de contratos analizados de PANAP el cálculo del valor estimado no es correcto.

Por una parte, esto supone un **incumplimiento legal** ya que, en particular, la LCSP establece cómo debe elaborarse el presupuesto y calcularse el valor estimado 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 el 95,12% de los Organismos analizados **solo 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**.

En 14 de los PAAP el porcentaje de contratos examinados que ha recibido una única oferta está entre el 50%-89%. En PANAP, la mayoría de los contratos analizados han recibido una sola oferta. Lo cual podría justificarse por la importancia de la exclusividad como causa habilitante del procedimiento negociado sin publicidad.

%	Nº de organismos que solicitan una única oferta				Nº de organismos que reciben menos ofertas que las solicitadas			
	PAAP		PANAP		PAAP		PANAP	
	por nº de contratos	por importe adjudicado	por nº de contratos	por importe adjudicado	por nº de contratos	por importe adjudicado	por nº de contratos	por importe adjudicado
<10%	5	3			13	14		1
11- 29%	6	3			14	11	2	1
30-39%	2	4			1	5		
40-49%	7	2			7	3		
50-74%	8	9	2		3	4		
75-89%	6	5		1	3	3		
90-99%	0	5		1	0	1		
100,00%	5	8			0	0		
Total	39	39	2	2	39	39	2	2

En CNSP se han encontrado indicios de colusión en 2 PAAP pero su porcentaje es residual.

En general, en casi todos los PAAP (no se ha podido verificar en dos de ellos) y en los PANAP la prestación ha sido utilizada para cubrir la necesidad que dio origen al contrato.

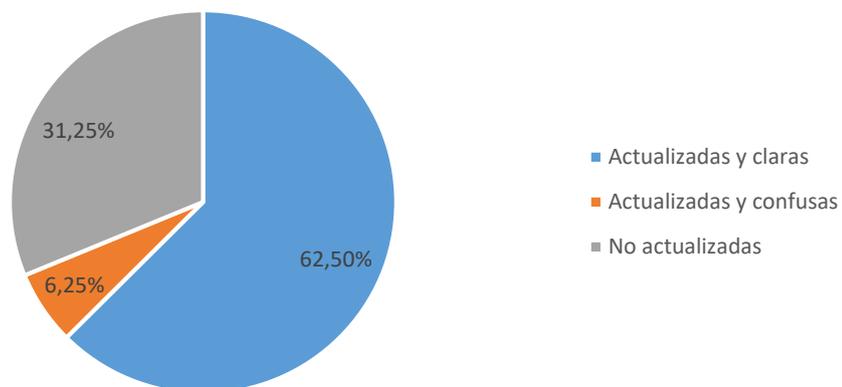
2.5 Principales conclusiones en Ministerios

Los principales hallazgos, agrupados en los **seis factores clave** de la valoración del sistema de contratación de los ministerios, han sido los siguientes:

1. Estructura definida: En relación a la definición y la adecuada asignación y delimitación de competencias, hay que señalar que un 62,5% (10 de los 16 Ministerios) cuenta con una normativa de creación de los OC actualizada y bien definida. Por el contrario, el 31,25% (5 de los 16 Ministerios) no cuenta con una normativa de creación actualizada; debido a la reciente reestructuración ministerial que afecta a la mayoría de los Departamentos Ministeriales (el 81,25% del total), la existencia de normativa de creación desactualizada puede tener carácter crítico. Por último, se ha detectado un caso en el que, habiéndose actualizado la normativa de creación, la norma de delegación de competencias no es clara.

Por otra parte, se ha detectado en un 25% de los Departamentos Ministeriales la existencia de órganos de contratación con un **volumen de contratación muy bajo o nulo**, lo que constituye un indicio de gestión deficiente.

Normativa de creación de los OC



2. Unidad de acción: En cuanto a la uniformidad de actuación dentro del mismo o diferente nivel orgánico, aproximadamente en el 50% de los Ministerios se producen **problemas de coordinación**, existiendo confusión a efectos de delimitar y enumerar los órganos gestores, órganos proponentes o unidades tramitadoras. Por otro lado, existen dos casos en los que no se puede valorar la coordinación en materia de contratación, puesto que la actividad contractual comenzó en enero del 2019.

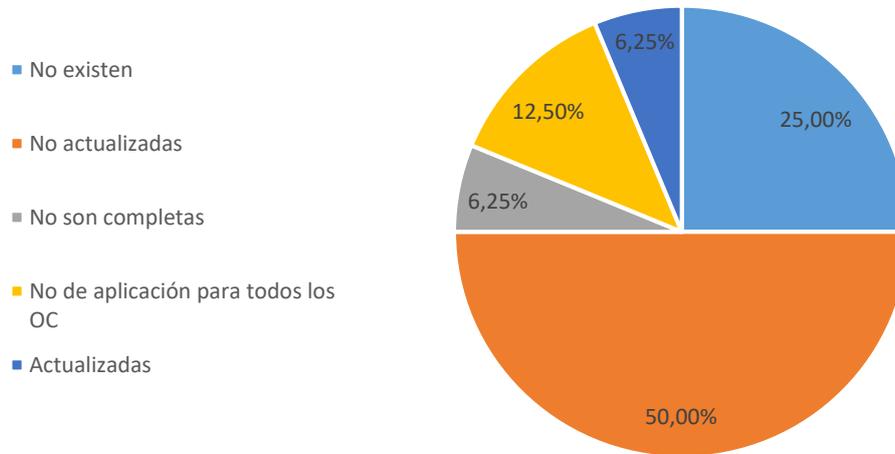
Asimismo, se ha detectado una ausencia de programación de la actividad contractual en 12 de los 16 Ministerios analizados, habiéndose comprobado que en términos generales en los Departamentos Ministeriales que se realiza **programación existen deficiencias** en la misma, bien porque no se realiza para todos los OC o bien porque no se publica incumpliendo el artículo 28.4 de la LCSP. En este punto hay que señalar que una de las consecuencias directas de la falta de programación contractual es el elevado uso de la

contratación menor. Así, en 7 de los 16 Ministerios (información disponible para 10 Departamentos Ministeriales), la contratación menor supera el 50% del total contratado en número de contratos, si bien es cierto que en términos de importe adjudicado no supera el 30% del total del importe adjudicado por el Departamento, siendo el porcentaje más bajo el 5% del total del importe adjudicado del Ministerio.

3. No redundancia: En prácticamente la totalidad de Departamentos Ministeriales no existen solapamientos ni redundancias.
4. Dotación de medios: En cuanto a la dotación de **medios materiales**, los principales problemas encontrados consisten en la ausencia de personal dedicado en exclusiva al ámbito de la contratación, la falta de especialización, insuficiente formación y conocimientos del personal en materia de contratación, la existencia de relaciones de puestos de trabajo desactualizadas, así como la falta de cobertura de los puestos existentes. Tan solo se ha podido comprobar la existencia de una RPT actualizada y cubierta en dos de los Ministerios que forman parte del alcance. En lo relativo a los medios materiales, y más concretamente a los sistemas informáticos, tan solo en dos de los Ministerios y en un OC concreto de otro departamento Ministerial, disponen de un sistema de información específico de gestión contractual, el resto utiliza aplicaciones informáticas comunes para la gestión de otro tipo de expedientes como es Sorolla 2, SIC, etc. Asimismo, en tres de los informes no se hace referencia a las aplicaciones existentes en el Departamento Ministerial.
5. Vigencia: En términos de actualización de los manuales e instrucciones internas en materia de contratación a la LCSP, encontramos diversas situaciones. En 4 Ministerios **no existe ningún tipo de manual** en materia de contratación, en ocho Departamentos Ministeriales existen pero están **desactualizados**, en uno los manuales e instrucciones no son completos, no incluyendo la totalidad de las distintas áreas o materias de contratación; en dos Ministerios tienen manuales e instrucciones tan solo para determinados OC y no para la totalidad, y finalmente tan solo uno de los Departamentos Ministeriales tiene manuales e instrucciones internas actualizadas, completas y aplicables a todos los OC.

La actualización de dichos manuales e instrucciones a la legislación vigente favorecería la utilización e implantación del expediente electrónico y la utilización de la PCSP, que se describen en el factor siguiente.

Manuales e instrucciones de contratación



6. Sistema de información: Atendiendo al grado de implantación del **expediente electrónico**, se observa que la **mitad de los ministerios controlados tienen un elevado grado de implantación**. En cuanto al resto de Ministerios, encontramos que aproximadamente el 25% tiene una baja implantación, el 18,75% tiene una implantación desigual en los distintos OC, y por último en un Ministerio no se han obtenido datos sobre el grado de implantación del expediente electrónico puesto que se trata de un Ministerio de reciente creación.

En cuanto a la información publicada en la PCSP, se observa la existencia de **importantes deficiencias** por un lado en la información relativa a los perfiles de los OC, puesto que tan solo el 18,75% están actualizados y completos, mientras que el 62,5% están desactualizados o no figura en la PCSP la totalidad de los OC, y el 18,75% presentan errores en la denominación, duplicidades, etc.

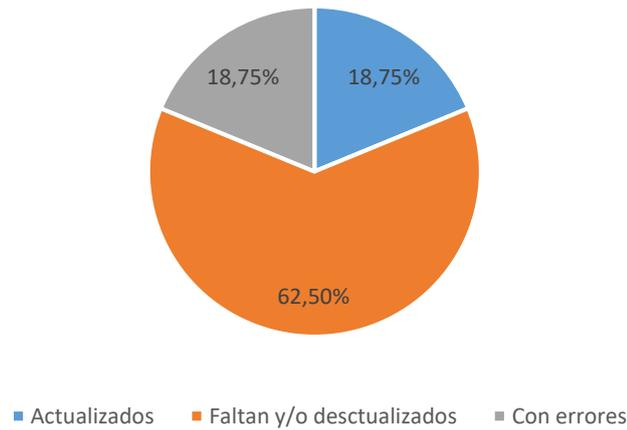
Por otro lado, en cuanto a los datos sobre la contratación **publicados en la PCSP**, en la totalidad de los Ministerios se han encontrado **deficiencias**, siendo la más generalizada (un 75%) la ausencia de publicación de la totalidad de los contratos adjudicados por los OC, destacando en esta deficiencia los **contratos menores**, que son los más susceptibles de no publicarse. Existen dos casos en los que por la reciente creación del Departamento Ministerial no se ha podido verificar este extremo (la actividad contractual comenzó en enero del 2019), y en un caso no se ha suministrado información sobre esta cuestión.

Por último y en relación a la publicación de la composición de las mesas de contratación que asisten a los órganos de contratación, se observa que tan solo 5 Ministerios (un 31,25%) tienen disponible la composición de sus mesas, 5 Departamentos Ministeriales (el 31,25%) no tienen disponible esa información en la PCSP, en un caso dicha información está desactualizada, en otro caso no se ha podido verificar por la reciente creación del Ministerio, y por último en cuatro casos no consta esta información en el informe.

En términos generales, se ha detectado **la ausencia de instrucciones** en relación a la implantación del expediente electrónico, licitación electrónica en mesa o notificaciones electrónicas, así como, para la utilización de las funcionalidades de la PCSP.

A continuación, se muestran los datos relativos a las deficiencias encontradas en la publicación de los perfiles y de los datos de contratación en la PCSP:

Perfiles de los OC en la PCSP



Datos contratación en la PCSP



3. 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.

3.1 Recomendaciones comunes a CM y CNsP

- a. **Fortalecer el sistema de control interno** mediante una coordinación/supervisión entre los OC y entre los OC y las unidades proponentes. A estos efectos, se recomienda 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. Desarrollar y/o mejorar los procedimientos necesarios que garanticen la **adecuada publicidad** de los contratos en la PCSP.
- c. **Planificar la actividad contractual** de forma global para el organismo evitando los riesgos de fragmentación: 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 un **sistema de información/gestión** que permita obtener información fiable e íntegra de la contratación pública que pueda incorporar **validaciones automáticas** como, por ejemplo, la de los valores estimados de CM o aspectos relativos a la publicidad.

3.2 Recomendaciones específicas para CM

- a. Conforme a lo establecido en la **Instrucción de la OIRESCON**¹⁰, adaptar los procedimientos del Organismo, incorporando estas instrucciones a los manuales de procedimiento así como cuestiones relacionadas como la selección entre diferentes ofertas y la determinación de las 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** en los contratos finalizados en el ejercicio anterior.

3.3 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 recogido en el manual de contratación que se elabore. Igualmente, dicho procedimiento debe establecer que queden recogidos en el expediente los certificados de

¹⁰ 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.

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 debe realizarla, en cuántas fases y los resultados a obtener por las distintas fases, para su inclusión en los PCAP.
- c. Introducir **mejoras en los PCAP** 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.

3.4 Recomendaciones para Ministerios

De conformidad con las conclusiones obtenidas se pueden realizar las siguientes recomendaciones agrupadas en los factores clave de la valoración del sistema de contratación de los ministerios que son susceptibles de mejora:

1. Estructura definida: En el caso de los Ministerios que se han visto afectados por la reestructuración ministerial, se recomienda la **aprobación de una nueva orden delegación de competencias** adaptada a la nueva estructura organizativa, mantener su normativa de creación actualizada y establecer un procedimiento de coordinación entre las nuevas unidades. Para aquellos OC con una baja o nula actividad contractual, se recomienda **valorar la necesidad de mantener la competencia** de contratación de dichos órganos por los costes y la falta de especialización del personal asignado. Asimismo, deberán revisarse aquellas normas de delegación de competencias que no sean claras y precisas.
2. Unidad de acción: Se recomienda identificar los órganos gestores, unidades tramitadoras y órganos proponentes relacionados con cada órgano de contratación, así como la **creación de una unidad de coordinación** que permita disponer de una visión global que favorezca la adopción de decisiones más eficaces y eficientes en materia de contratación. Para poder llevar a cabo una buena gestión de los recursos públicos sería necesario realizar una programación contractual para cada ejercicio antes de su comienzo. Para ello cada OC debería elaborar un **procedimiento de programación** que permitiera identificar las fases, los órganos que intervienen, el flujo de información, su publicidad y cualquier otro elemento que fuera necesario para poder llevar a cabo una programación contractual adecuada. De esta forma el Ministerio podría prever las necesidades permanentes, recurrentes o accidentales, para promover el cumplimiento de los principios de concurrencia y publicidad y preservar el carácter excepcional de los contratos menores.
3. Dotación de medios: Se recomienda **dotar de personal** a los órganos de contratación en las respectivas RPT en aquellos supuestos en que el volumen de contratación así lo aconseje o, en su caso, delimitar la unidad administrativa que debe asumir la tramitación de los expedientes. Asimismo, es necesaria la adecuada **formación y actualización del personal**, en especial en aquellos casos en los que no cuenten con suficiente experiencia en gestión contractual y en las aplicaciones informáticas implicadas. Optimizar los recursos humanos, valorando la creación de áreas específicas dedicadas a la

contratación que elaboren procedimientos internos de coordinación y supervisión (elaboración de PCAP y de PPT tipo, etc.) con **competencia transversal** en todo el Ministerio.

4. Vigencia: Los órganos de contratación del Departamento, en particular la Junta de Contratación, deben adoptar una **posición proactiva en la emisión de normas, directrices e instrucciones internas**, que faciliten la coordinación de actuaciones de los distintos servicios gestores y de los demás órganos que ejercen competencias delegadas en materia de contratación. Se recomienda la elaboración de manuales internos de contratación y la elaboración de instrucciones comunes de contratación para los OC del Ministerio, y su actualización periódica, con el fin de que no se produzcan diferencias en los procedimientos de contratación en función del órgano de contratación que los celebre. En los casos en los que existan OC periféricos, se recomienda establecer, y mantener actualizados, protocolos de coordinación entre los servicios centrales y los periféricos para conseguir una uniformidad de actuación entre ellos. Es conveniente la elaboración de **instrucciones internas**, adaptadas a la legislación vigente, para la **utilización e implantación del expediente electrónico y la utilización de la PCSP**.
5. Sistema de información: Se recomienda **actualizar** la información existente en la **PCSP**, dando a los perfiles de contratante la denominación exacta que corresponde al órgano de contratación conforme a su norma de creación. Asimismo, los OC deben mantener debidamente actualizados sus registros relacionados con la actividad contractual y publicar todas las adjudicaciones realizadas, incluidas las de contratos menores, en la PCSP. Por otro lado, se recomienda la **implantación del expediente electrónico** y la **licitación electrónica** en mesa y junta, así como las **notificaciones electrónicas** en todos los órganos de contratación del Ministerio.

Parte II: Intervención General de la Defensa

1. Alcance

1.1. Ámbito objetivo.

El informe al que se refiere el artículo 332.11 de la LCSP, de acuerdo con las instrucciones dictadas por la IGAE, prevé que se incluyan en el mismo tanto las principales actuaciones que se hayan puesto de manifiesto en los informes definitivos de control financiero permanente como en las auditorías públicas realizadas en 2018.

No obstante, es preciso indicar que, por el objeto de las auditorías celebradas en 2018 en los diversos órganos auditados del Ministerio de Defensa, las actuaciones que se recogen a continuación en este informe se han deducido de las principales debilidades observadas únicamente en los informes definitivos de control financiero permanente en relación a la actividad contractual sometida a la LCSP y celebrada entre el 9 de marzo, fecha de entrada en vigor de la misma a tenor de lo previsto en la disposición final decimosexta de la LCSP (salvo en lo previsto en los artículos 32.2.d), 159.4.a), 250.1, y 328 a 334), y el 31 de diciembre de 2018. Más concretamente, los hallazgos, que se incluyen en el apartado 3 de este informe, se corresponden con las debilidades que en materia de contratación pública sometida a la LCSP han sido incluidas en el Informe Global de control financiero permanente del departamento correspondiente al ejercicio 2018.

Según datos facilitados por la Subdirección General de Contratación del Ministerio de Defensa, Dirección General de Asuntos Económicos, referidos exclusivamente a contratos celebrados al amparo de la LCSP, el número de contratos objeto de control ha ascendido a 25.067 siendo el importe total agregado de las adjudicaciones de 566.027.524 euros.

1.2. Ámbito subjetivo.

En el caso del Ministerio de Defensa, con el ámbito de aplicación objetivo anteriormente señalado, los datos que a continuación se expresan están referidos a poderes adjudicadores Administraciones Públicas, a los efectos del artículo 3.2 de la LCSP.

De este modo, los hallazgos detectados por los Interventores actuantes, a los que se va a hacer referencia en el apartado 3 de este informe, se han deducido, como ya se ha indicado, de los informes definitivos de control financiero permanente, emitidos sobre los órganos de contratación del Ministerio de Defensa con facultades originarias, desconcentradas o delegadas, durante el ejercicio 2018.

2. Principales conclusiones

En las tareas de control, con las consideraciones incluidas en los apartados 1.1 y 1.2 anteriores, esta Intervención General de la Defensa ha identificado los siguientes hallazgos de carácter transversal en relación a la aplicación de la LCSP, del 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, y demás normativa reglamentaria aplicable.

Para la descripción de cada uno de ellos, se ha tenido en cuenta la identificación de aspectos de carácter general que pongan en compromiso la aplicación de la normativa citada, evitando incurrir en la descripción de hechos puntuales.

Desde el punto de vista metodológico, junto con cada uno de los hallazgos, se acompaña a continuación una explicación somera sobre la relevancia que ha hecho aconsejable incluirlos en el presente informe, en base a los principios de gravedad de los incumplimientos legales observados, o a la concurrencia o reiteración en las entidades objeto de control.

A. Incumplimiento del artículo 100.2 de la LCSP, en relación al desglose en los pliegos del presupuesto base de licitación del contrato.

Se ha detectado el incumplimiento del artículo 100.2 de la LCSP, en cuanto no se desglosa en los pliegos de cláusulas administrativas particulares el presupuesto base de licitación del contrato. Dicho precepto dispone que, en el momento de elaborar el presupuesto base de licitación, *“los órganos de contratación cuidarán (...) sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”*.

El incumplimiento del citado artículo 100.2 de la LCSP participa del criterio de relevancia, toda vez que supone un incumplimiento manifiesto de la LCSP y ocasiona una causa de invalidez ocasionando la nulidad del contrato¹¹.

Como caso significativo, este hallazgo ha sido detectado de forma reiterada en uno de los informes de control financiero relativos al Servicio Presupuestario 17 afectando al 65,4% del crédito ejecutado por el órgano controlado.

¹¹ Véanse las Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales número 632/2018, de 29 de junio, 795/2018, de 14 de septiembre (en la que recuerda la doctrina del Tribunal fijada en las Resoluciones números 185/2012, de 6 de septiembre, 310/2012, de 28 de diciembre, 83/2013, de 20 de febrero, 112/2013, de 21 de marzo, 251/2013, de 4 de julio, 264/2013, de 4 de julio, 341/2013, de 2 de septiembre, 143/2014, de 21 de febrero, 313/2014, de 11 de abril, 629/2014, de 8 de septiembre, 794/2014, de 24 de octubre, 891/2014, de 5 de diciembre, 88/2015, de 30 de enero, y 37/2018, de 19 de enero, entre otras muchas), y la Resolución número 1153/2018, de 17 de diciembre. En el mismo sentido, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, Expediente 35/17, reproduciendo lo señalado en otro Informe de la misma, el número 8/2018, de 10 de octubre.

B. Incumplimiento del artículo 101.5 de la LCSP en relación al desglose en los pliegos del valor estimado del contrato.

Se ha detectado el incumplimiento del artículo 101.5 de la LCSP que dispone que *“El método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado en todo caso deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares”*.

El incumplimiento del citado artículo 101.5 de la LCSP participa del criterio de relevancia toda vez que supone un incumplimiento manifiesto de la LCSP y ocasiona una causa de invalidez ocasionando la nulidad del contrato¹².

Como en el hallazgo incluido en el epígrafe anterior de este informe, relativo a la falta de desglose del presupuesto base de licitación, el mismo se ha puesto de manifiesto en diversos informes de control financiero relativos al Servicio Presupuestario 17.

C. Incumplimiento de lo previsto en el artículo 118 de la LCSP, en relación a los contratos menores.

Se ha detectado el incumplimiento del artículo 118 de la LCSP, fundamentalmente porque ciertos créditos (en su mayoría los destinados a operaciones de mantenimiento de la paz) no aparecen incluidos en el presupuesto inicial del departamento, o porque llegan de manera tardía y discontinua a algunas unidades, centros y organismos de las Fuerzas Armadas.

Esta situación se ha puesto de manifiesto por el control en quince informes de control financiero que afectan a los créditos de todos los Servicios Presupuestarios de este Ministerio, a excepción del 01 “Ministerio y Subsecretaría”.

En relación a este aspecto, los hallazgos identificados por el control han sido los siguientes:

- El incumplimiento del primer inciso del párrafo segundo del artículo 118.1 de la LCSP que señala que *“En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato”*.
- La ausencia de formulación del presupuesto en los casos de los contratos menores de obras, con incumplimiento del artículo 118.2 de la LCSP.
- El incumplimiento del artículo 118.3 de la LCSP respecto a la justificación de que, a través de la contratación menor, no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación (posible fraccionamiento con vulneración del artículo 99.2 de la LCSP), y al incumplimiento por parte del órgano de contratación de justificar que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de dicho artículo.
- En este sentido, se ha llegado a observar por el control, la celebración de contratos menores cuyo objeto coincide con el propio de un Acuerdo Marco en vigor, es decir, incurriendo en un incumplimiento de lo previsto en el artículo 221 de la LCSP.

¹² Véanse las Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales números 632/2018, de 29 de junio, 795/2018, de 14 de septiembre, y 1153/2018, de 17 de diciembre, citadas en la nota anterior de este informe.

D. Incumplimiento de la disposición adicional decimoquinta de la LCSP, sobre la utilización de medios de comunicación en la LCSP.

En el control se ha detectado el incumplimiento de la disposición adicional decimoquinta de la LCSP sobre “*Normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en esta Ley*” y sin que, además, estuviesen incluidos en alguna de las excepciones que se prevén en la misma.¹³

El incumplimiento de la disposición adicional decimoquinta de la LCSP participa del criterio de relevancia toda vez que supone un incumplimiento manifiesto de la LCSP y ocasiona, fuera de los casos que habilita la misma, una causa de invalidez ocasionando la nulidad del contrato¹⁴.

Este hallazgo ha sido detectado por el control de modo concurrente o reiterado en las entidades sometidas a control financiero permanente, poniéndose de manifiesto en tres de los informes de control financiero que afectan a los créditos de los Servicios Presupuestarios 12 y 17.

3. Recomendaciones

1. Respecto al incumplimiento del artículo 100.2 de la LCSP, en relación al desglose en los pliegos del presupuesto base de licitación del contrato:

La LCSP en el mencionado artículo 100.2 recoge de modo obligatorio que el órgano de contratación incluya en los pliegos el desglose del presupuesto base de licitación de modo que se incluyan en el mismo, como base para que sea adecuado a los precios del mercado, los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación.

Esta exigencia habrá de ser observada especialmente en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, en cuyo caso el presupuesto base de licitación indicará, de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia. A tenor del artículo 122.2 de la LCSP, será obligación del adjudicatario cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación.

Para ello, se deberá tener presente que la correcta fijación del presupuesto base de licitación es la base para la correcta determinación del precio del contrato, atendiendo al precio general de mercado.

En este sentido, a la hora de fijar el presupuesto de un contrato, los órganos de contratación deben partir siempre del principio de eficiencia y de los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del gasto que se consignan en el artículo 1 de la LCSP. De este modo, desde el punto de vista del principio de control del gasto público, el precio general de mercado, que se ha de

¹³ Véase la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales número 141/2019, de 18 de febrero, en la que analiza las excepciones específicamente motivadas que han de avalar la no utilización de medios electrónicos a tenor de la disposición adicional decimoquinta de la LCSP.

¹⁴ Véase la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales número 632/2018, de 29 de junio.

considerar para fijar el presupuesto base de licitación desglosando sus costes directos e indirectos, no actúa como suelo por debajo del cual la Administración no pueda admitir ofertas, sino como un techo indicativo, es decir, capaz de alcanzar un precio más económico y competitivo, fijado en concurrencia, con el límite, lógico y necesario, de que no se incurra en precios anormales o desproporcionados a la baja que pudieran poner en compromiso la ejecución del propio contrato.

La mencionada obligatoriedad, que se impone en virtud del artículo 100.2 de la LCSP, no permitiría acudir a la redacción de una cláusula genérica del pliego, en la que se expresara la dificultad de especificación de los costes directos e indirectos a incluir en el presupuesto base de licitación, ni a la realización de una mera referencia a unos determinados precios unitarios base de licitación que se incluyeran en los pliegos de prescripciones técnicas del contrato.

Aparte de lo señalado, es preciso señalar que en el presupuesto base de licitación del contrato habrán de incluirse en su caso, aparte de los costes directos e indirectos que lo componen, cualesquiera gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, evitando, de este modo, preterir algunos de estos costes en beneficio de alguna de las partes.

2. En relación al incumplimiento del artículo 101.5 de la LCSP en relación al desglose en los pliegos del valor estimado del contrato:

Como complemento a la recomendación anterior, relativa al incumplimiento del artículo 100.2 de la LCSP, y en relación al desglose en los pliegos del presupuesto base de licitación del contrato, es preciso insistir en la obligatoriedad de que los órganos de contratación procedan a la inclusión del método de cálculo del valor estimado del contrato en los pliegos que servirá de base para fijar los requisitos de publicidad exigidos por la LCSP.

En relación a dicho asunto, es preciso señalar que los órganos de contratación se encuentran vinculados por el Convenio Colectivo Sectorial aplicable, tal y como dispone el artículo 122.2 de la LCSP, a la hora de diseñar las prestaciones a incluir en el valor estimado del contrato. De este modo, los órganos de contratación, en lógica correspondencia con la mayor vinculación, intensidad y deber de cuidado por el respeto a la normativa laboral que impone la LCSP, tiene un deber de vigilancia que antes no existía.

Por tanto, los costes salariales derivados de los convenios colectivos sectoriales ya no se limitan a ser una de las posibles fuentes del conocimiento para determinar el precio de mercado del contrato, sino que, además, tienen fuerza vinculante, y su respeto debe quedar totalmente garantizado, tanto en la preparación del contrato al elaborar los pliegos, como con posterioridad, una vez adjudicado, en fase de ejecución. La transcendencia del replanteamiento es tal que cabe indicar que la competencia para conocer de las posibles reclamaciones que pudieran presentarse corresponderá a la jurisdicción laboral¹⁵.

¹⁵ Véanse las Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales números 366/2018, de 13 de abril, y 37/2018, de 19 de enero.

3. Respecto al incumplimiento de lo previsto en el artículo 118 de la LCSP, en relación a los contratos menores:

A juicio del control, una adecuada planificación y programación de las necesidades de las Fuerzas Armadas, que tuviera su adecuado reflejo en los Presupuestos Generales del Estado, redundaría en una menor utilización de la figura del contrato menor.

No obstante lo señalado, que cae fuera del ámbito de acción de los órganos de contratación, es preciso insistir en el cumplimiento de lo señalado en la 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 (BOE número 57, de 7 de marzo), en particular en relación a la problemática derivada de la interpretación del apartado 3 del mencionado artículo 118.

Como complemento de lo anterior, deberá tenerse en cuenta, en su caso y aunque no ha sido identificado como hallazgo por el control, el concepto de *“responsabilidad autónoma de la unidad funcional”*¹⁶ en virtud del cual, a la hora de identificar el órgano responsable de vigilar la limitación recogida en el apartado 3 del artículo 118 de la LCSP, deberá comprobarse si se trata de unidad funcional separada, es decir, que exista una función específica que caracterice de un modo particular a la unidad de que se trate y que, con ello, se pueda considerar a la misma separada, no en el aspecto orgánico o jerárquico, sino en lo que hace a la función que desempeña, y que dicha unidad funcional goce de una financiación específica y de competencia para celebrar un contrato. De todo ello se deduce, por ejemplo, que si la competencia para contratar está delegada en el caso de un contrato menor, también lo estará en lo que hace a la comprobación requerida en el artículo 118.3 de la LCSP.

4. En relación al incumplimiento de la disposición adicional decimoquinta de la LCSP, sobre la utilización de medios de comunicación en la LCSP:

Los órganos de contratación del Ministerio de Defensa han de aplicar las normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en la LCSP, salvo en los casos que expresa y excepcionalmente se recogen en la disposición adicional decimoquinta. En este sentido, deberán observarse las siguientes reglas:

- En los pliegos deberá justificarse motivadamente la presencia de una situación que permite excepcionar la aplicación de la mencionada disposición adicional.
- Es preciso tener presente que la obligatoriedad de su uso es acorde con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, que dispone lo siguiente:
“Artículo 14. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.
1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios

¹⁶ Véase el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado número 9/2018, de 5 de abril, en base al conjunto de la normativa europea (Considerando 20º y el artículo 5.2 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública) y de la española (artículo 101.6 de la LCSP).

electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.

- Además, debe tenerse en cuenta que, en el caso de los licitadores que actúen como personas físicas también estarán obligados a la presentación de las ofertas por medios electrónicos, pues la disposición adicional decimoquinta les obliga a ello, que está en vigor y prevalece como Ley especial sobre la citada Ley 39/2015, por lo que carecen de la facultad de elección que les otorga el apartado primero del artículo 14 de la misma cuando señala expresamente “salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas”.

Parte III: Intervención General de la Seguridad Social

1. Alcance

El presente informe incluye los resultados más significativos derivados de las actuaciones de control financiero permanente y de auditoría pública realizadas por la IGSS al amparo de los planes de auditoría pública y control financiero permanente para el ejercicio 2018. Las principales actuaciones de control en materia de contratación realizadas en ese periodo son las siguientes:

Por una parte, en ejecución del **plan de control financiero permanente para el año 2018**, la IGSS ha realizado un análisis sobre la gestión relativa al área de contratación administrativa correspondiente a los capítulos II y VI del presupuesto de gastos, desarrollada por cinco entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social durante los ejercicios 2016, 2017 y 2018.

En particular, se han analizado:

- Los contratos adjudicados por procedimiento abierto y restringido o mediante alguno de los sistemas técnicos de racionalización en los ejercicios 2016 y 2017 así como aquellos contratos adjudicados por estos procedimientos en ejercicios anteriores de los que se deriven obligaciones con cargo a 2016 y 2017.
- Los contratos adjudicados por procedimiento negociado durante los ejercicios 2016 y 2017 y los contratos menores superiores a 5.000 euros celebrados en estos ejercicios.
- Los contratos menores celebrados hasta el 30 de junio de 2018 cuyo régimen jurídico es la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Con base en los datos contenidos en las respectivas memorias de las cuentas anuales rendidas por las 5 entidades gestoras y servicios comunes del sistema de la Seguridad Social controladas, el volumen de adjudicaciones efectuadas en el ejercicio 2017 se ha elevado a 303,56 millones de euros, que según procedimiento de contratación se distribuyen en procedimientos abiertos (un 47,20%), procedimientos negociados (un 39,58%), procedimientos de adjudicación directa por cuantía (un 12,57%) y otros procedimientos distintos de los anteriores (un 0,65%), destacándose, en referencia al tipo de contrato, los relativos a servicios (un 57,60%, con 175,02 millones de euros) y a suministros (un 37,09%, con 112,69 millones de euros).

TIPO DE CONTRATO	PROCEDIMIENTO O ABIERTO	PROCEDIMIENTO O NEGOCIADO	ADJUDICACIÓN DIRECTA	OTROS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN	TOTAL
De obras	9.339.059,07	1.445.952,70	4.131.126,23	0,00	14.916.138,00
De suministro	9.197.986,53	86.728.198,26	15.037.721,36	1.730.078,93	112.693.985,08
Patrimoniales	0,00	0,00	310.951,79	0,00	310.951,79
De servicios	124.310.980,14	32.042.281,55	18.435.143,81	235.826,41	175.024.231,91
De carácter administrativo especial	441.986,80	58.836,90	21.767,90	0,00	522.591,60
Otros	119.979,64	0,00	267.415,20	595,32	387.990,16
TOTAL	143.409.992,18	120.275.269,41	38.204.126,29	1.966.500,66	303.855.888,54

Por otra parte, en ejecución del citado **plan de auditorías y control financiero de subvenciones para el año 2018**, esta IGSS ha realizado los correspondientes trabajos de auditoría de cumplimiento del ejercicio 2017 sobre las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social (MCSS) y sus centros mancomunados. En la realización de las auditorías de cumplimiento del sector de MCSS para el año 2018, sobre el ejercicio económico 2017, uno de los objetivos principales a verificar es el cumplimiento de la normativa contractual del sector público aplicable por parte de tales entidades y sus centros mancomunados, en su condición de “poderes adjudicadores”.

Con base en los datos suministrados por el sector de MCSS objeto de auditoría, **contenidos en las respectivas memorias de las cuentas anuales rendidas, el volumen de adjudicaciones efectuadas en el ejercicio 2017** se ha elevado a un total de 411,88 millones de euros, que según procedimiento de contratación se distribuyen en procedimientos abiertos (un 66,25%), procedimientos negociados (un 3,54%), procedimientos de adjudicación directa por cuantía (un 20,10%) y otros procedimientos distintos de los anteriores (un 10,11%), destacándose, en referencia al tipo de contrato, los relativos a servicios (un 62,38%, con 256,93 millones de euros) y a suministros (un 26,29%, con 108,27 millones de euros).

TIPO DE CONTRATO	PROCEDIMIENTO ABIERTO	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO	ADJUDICACIÓN DIRECTA	OTROS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN	TOTAL
De obras	30.476.714,52	0,00	4.121.342,57	4.189.155,56	38.787.212,65
De suministro	81.114.136,71	3.006.405,64	17.158.921,14	6.986.167,26	108.265.630,75
Patrimoniales	0,00	0,00	3.027.840,35	0,00	3.027.840,35
De gestión de servicios públicos	3.541.916,17	225.000,00	1.087.459,21	0,00	4.854.375,38
De servicios	157.728.411,93	11.350.035,41	57.387.081,47	30.460.106,80	256.925.635,61
Otros	0,00	0,00	16.016,04	0,00	16.016,04
TOTAL	272.861.179,33	14.581.441,05	82.798.660,78	41.635.429,62	411.876.710,78

A continuación, se presentan los hallazgos más significativos derivados de los informes de control financiero y auditoría pública emitidos. Su contenido se basa, por tanto, en los comentarios, resultados y opiniones que constan en los informes a la fecha de su emisión y no tienen en cuenta, con carácter general, circunstancias que hayan podido modificar con posterioridad los mencionados comentarios, resultados y opiniones.

2. Principales conclusiones

2.1 Administraciones Públicas: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

El control en materia de contratación administrativa, en el ámbito de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, ha tenido como finalidad comprobar que los procedimientos establecidos para la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios permiten la adecuada selección de los procedimientos de adjudicación de los contratos, así como un control suficiente sobre las necesidades de contratación, la

preparación, publicidad, licitación, adjudicación y seguimiento de los contratos. Además, se ha verificado de qué manera se está produciendo la adaptación de la gestión a los cambios normativos introducidos por la LCSP en el caso de los contratos menores celebrados con arreglo a la nueva ley. De los resultados obtenidos se han puesto de manifiesto determinadas deficiencias que deberían ser objeto de revisión. En concreto:

A) Planificación de las necesidades de contratación y elección de los procedimientos de adjudicación.

En las **cinco entidades** objeto de control se ha evidenciado que no siempre existe una adecuada previsión de las necesidades de contratación ni por tanto una adecuada **planificación anual** de las mismas que se ajuste a las necesidades reales de contratación de cada ejercicio y permita conocer con anticipación los contratos a celebrar o prorrogar, facilite la cuantificación de las necesidades a cubrir, la elección del procedimiento de adjudicación idóneo y la programación de la contratación para garantizar la cobertura de dichas necesidades o el establecimiento de mecanismos de reacción ante necesidades imprevistas.

Esta deficiente previsión de necesidades ha ocasionado que en muchos casos, se produzcan **desviaciones significativas entre el importe de adjudicación de los contratos y el correspondiente a las obligaciones finalmente reconocidas, así como numerosas diferencias entre los créditos inicialmente aprobados y el importe de las obligaciones reconocidas**, e incluso que existan obligaciones que se reconocen previa oportuna modificación del crédito sin que exista siquiera esa previsión inicial de créditos.

Además, las carencias en la planificación de las necesidades de contratación también repercuten en la **elección del procedimiento de adjudicación**, pues la ausencia de un plan o previsión adecuados no favorece la elección de procedimientos de adjudicación ya que se tiende a cubrir necesidades periódicas y recurrentes mediante procedimientos que no permiten el ajuste a criterios de necesidad, oportunidad y eficiencia, ni la racionalización del gasto.

Así, en las **cinco entidades** se ha observado el uso mayoritario de la figura del contrato menor a la que se acude, con carácter general, cuando el importe límite del mismo lo permite, no obstante, aun cuando se utilice en los supuestos previstos legalmente, en ningún caso se considera la posibilidad de agrupar contratos de igual o similar objeto, contratar lotes o utilizar procedimientos de adjudicación más idóneos que favorezcan la publicidad y libre concurrencia, facilitando la obtención de ofertas más ventajosas.

Asimismo, en, al menos, **dos entidades** se ha constatado un uso excesivo del procedimiento negociado cuando este procedimiento es una forma de adjudicación extraordinaria y no debe utilizarse de forma habitual pues, de conformidad con el artículo 138.2 del TRLCSP la adjudicación se debería realizar, ordinariamente, utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido. Además, el uso generalizado de este tipo de procedimientos reduce la competencia entre oferentes, y minora la eficiencia en el uso de los fondos públicos.

De esta forma, si se hubiera realizado una adecuada planificación de las necesidades de contratación, se habría podido recurrir a otros procedimientos de adjudicación que permitieran obtener una economía de los costes así como una mayor concurrencia y publicidad.

Por otra parte, se ha observado que en, al menos, **dos entidades** existen periodos de interrupción en la prestación de servicios destinados a satisfacer necesidades permanentes de los centros gestores, **para cuya cobertura se ha acudido a la figura del contrato menor y/o no se ha tramitado expediente de contratación alguno.**

B) Preparación del contrato

En, al menos, **una entidad** se ha observado que las memorias justificativas de los contratos y los pliegos de prescripciones técnicas en una gran mayoría de casos no detallan ni determinan con suficiente precisión la naturaleza, extensión de la necesidad, así como la idoneidad del objeto y contenido del contrato proyectado en los términos previstos en los artículos 22 y 109 del TRLCSP. Esta situación arroja dudas sobre si realmente existe una necesidad real de ciertos servicios informáticos e incluso sobre si se producen duplicidades en algunos de los servicios informáticos contratados.

Por otra parte, en las **cinco entidades** controladas, la **justificación del cálculo del valor estimado**, en los procedimientos abiertos y en los negociados sin publicidad, no se ajusta en muchos casos a lo establecido en el artículo 88 del TRLCSP, ya que no siempre se acredita que para dicho cálculo se hayan tenido en cuenta los precios habituales de mercado o no se justifica suficientemente el método elegido para ello al no aportarse a los expedientes una memoria o estudio económico detallado que justifique dicho valor.

No debe olvidarse que el valor estimado del contrato es un elemento esencial del mismo en cuanto determina, entre otros muchos aspectos, la publicidad o el procedimiento que debe observarse para su adjudicación, por lo que un cálculo erróneo puede determinar que se adjudique un contrato por un procedimiento que no es el adecuado si dicho valor se hubiera calculado correctamente, con el consiguiente menoscabo de los principios de publicidad, transparencia, igualdad de trato y no discriminación que deben presidir la tramitación de cualquier expediente de contratación administrativa.

Finalmente, en, al menos, **tres entidades** se ha evidenciado que en aquellos contratos en los que el sistema de determinación del precio se formula en términos de **precios unitarios**, no siempre se da cumplimiento al artículo 68.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, al no constar en el pliego de prescripciones técnicas, el precio de cada una de las unidades en que se descompone el presupuesto y el número estimado de las unidades a suministrar, lo que arroja incertidumbre en la determinación del precio del contrato.

C) Licitación y adjudicación

En, al menos, **cuatro entidades**, la **fórmula utilizada** para la **valoración del criterio precio** en los procedimientos abiertos no siempre es la más adecuada. Dicha fórmula permite que se ordenen adecuadamente las ofertas en función del precio, sin embargo, en ocasiones, distorsiona la ponderación o importancia relativa otorgada al precio en los pliegos ya que en unos casos no permite el reparto íntegro de la puntuación total de modo que otros criterios de adjudicación distintos al precio pueden ser los determinantes de la adjudicación, y en otros se distribuye la puntuación total entre los licitadores de forma proporcional a la baja de las ofertas, pero sin tener en cuenta la distancia al presupuesto de licitación lo que reduce el recorrido de la puntuación del criterio precio y, por tanto, el peso que esta puntuación tendrá en la valoración final.

Por otra parte, en, al menos, **cuatro entidades** no siempre se lleva a cabo en los procedimientos negociados sin publicidad el **trámite esencial del procedimiento negociado**, bien por no efectuarse una negociación efectiva recogida en el artículo 178 del TRLCSP, bien por no definirse con claridad en los PCAP los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, han de ser objeto de negociación con las empresas, tal y como establece el artículo 178 del TRLCSP.

Esta forma de proceder desvirtúa la utilización de este procedimiento y limita la posible obtención de mejoras en las ofertas inicialmente presentadas que podrían derivarse de dicha negociación y que redundarían en la obtención de una posible oferta económica más ventajosa.

Además, en al menos **una entidad** tampoco se garantiza la efectiva **conurrencia competitiva** al no solicitarse ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas, o, aun solicitándose, al no ser lo suficientemente amplio el número de soluciones que han llegado a la fase final, tal y como exige el apartado segundo del artículo 178 del TRLCSP. Igualmente, se produce una reiterada invitación a las mismas empresas para licitar, por lo que no se da cabida a nuevos licitadores que contribuyan a una mayor competencia por un precio más eficiente y un servicio de mayor calidad.

Por su parte, en, al menos, **dos entidades** la **justificación de la necesidad de contratar a través del procedimiento negociado sin publicidad**, resulta aún inadecuada o insuficiente, por lo que deben extremarse las cautelas para dar cumplimiento al artículo 109.4 del TRLCSP, de modo que la justificación de la elección del procedimiento sea más exhaustiva y detallada, máxime en aquellos supuestos en los que se acude al procedimiento negociado por concurrir la causa prevista en el artículo 170.d) del TRLCSP; es decir cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato solo pueda encomendarse a un empresario determinado.

D) Seguimiento del contrato.

Por otro lado, en las **cinco entidades** analizadas, con carácter general, en aquellos contratos adjudicados por procedimiento abierto, así como por procedimiento negociado sin publicidad, no hay constancia de **los informes de seguimiento** sobre la ejecución de los contratos, lo que dificulta el seguimiento del cumplimiento de las mejoras propuestas por el adjudicatario así como del resto de las condiciones pactadas.

E) Sistemas de racionalización técnica de la contratación.

En, al menos, **dos entidades** se ha evidenciado que en los contratos adjudicados por algún sistema de racionalización técnica de la contratación (SRTC) no existe un adecuado **registro y archivo de la documentación** de los expedientes ya que estos no recogen la totalidad de las actuaciones realizadas y, por tanto, no incluyen toda la documentación generada en el curso de su tramitación, lo que dificulta en muchos casos la comprobación de si la ejecución de las prestaciones se ajusta a lo establecido en el contrato. Esta situación anómala podría tener su causa en la peculiaridad que revisten estos contratos en su tramitación por la participación en la misma de un órgano ajeno a la Entidad que exige una comunicación y remisión mutua de documentación, pero ello no implica que los expedientes no se tengan que documentar y archivar debidamente.

F) Ajuste de los contratos menores a la nueva LCSP.

Respecto a los contratos menores celebrados con arreglo a la nueva LCSP se ha puesto de manifiesto en el ámbito de las entidades del sistema de la Seguridad Social que no se ha producido en todos los casos una adecuada adaptación de la gestión de los mismos con arreglo a los cambios normativos introducidos por la nueva norma.

Una de las novedades que han tenido lugar con la entrada en vigor de la nueva LCSP, es la relativa al cálculo del **valor estimado** en los contratos menores cuyo cálculo adquiere más relevancia, pues mientras que en el TRLCSP el límite cuantitativo para poder acudir al contrato menor se calculaba con referencia al “importe del contrato”, en la nueva LCSP estos límites cuantitativos están referidos al “valor estimado del contrato”. No obstante, en las **cinco entidades** se ha observado que en muchos casos, los contratos menores celebrados conforme a la nueva LCSP no se han ajustado fielmente a lo establecido en el artículo 101 de dicho texto legal, bien por no quedar acreditado que se hayan tenido en cuenta los precios habituales de mercado, bien por no haberse justificado suficientemente el método de valoración empleado para el cálculo de dicho valor estimado.

Otra de las novedades más significativas introducidas en la nueva LCSP en materia de contratos menores es la regulada en el artículo 118.3 de dicho cuerpo legal, donde se establece la obligatoriedad de que en el expediente se **justifique** que no se está alterando el **objeto del contrato** para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra prevista para acudir al contrato menor. En relación con dicho precepto legal, en, al menos, **cuatro entidades** no existe justificación de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación o bien no consta justificación de que al contratista no se le han adjudicado más contratos que aislada o conjuntamente superen el importe de 40.000 € en obras o 15.000 € en servicios o suministros, tal y como establece el apartado 3 del artículo 118 de la nueva LCSP

Por otro lado, en al menos, **dos entidades** no siempre se efectúa una adecuada **motivación del contrato**, bien porque no se aporta al expediente el informe del órgano de contratación al que se refiere el artículo 118 de la LCSP bien porque no se justifica suficientemente la extensión de las necesidades que pretenden cubrirse con la celebración de los contratos menores. Dicha justificación resulta crucial, pues es la base para determinar si se requiere una contratación para la realización de los fines institucionales que tiene asignados una entidad y si su diseño jurídico es el más adecuado para obtenerlos, con el fin de asegurar no solo que se contrata correctamente sino también que solo se contrata aquello que es estrictamente necesario.

Finalmente, con carácter general, en, al menos, tres entidades se ha constatado que la obligación de publicar el anuncio de adjudicación en el perfil del contratante, al menos trimestralmente, establecida en el artículo 63.4 de la LCSP, no queda garantizada a pesar de su trascendencia pues transcurrido el plazo para la publicación de los mismos, no se han publicado en el perfil del contratante los anuncios de adjudicación de los contratos menores celebrados.

2.2 Poderes adjudicadores no administraciones públicas: Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

A) Efecto directo de las directivas comunitarias sobre contratación.

La Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de los contratos de concesión, y la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, fijaron como plazo de transposición de su contenido al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro de la Unión Europea el 18 de abril de 2016, de modo que a partir de esa fecha, de no efectuarse la misma, la interpretación del derecho nacional debería realizarse de conformidad con tales directivas. En tal sentido, durante el periodo que abarca del 18 de abril de 2016 al 9 de marzo de 2018, fecha de entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, las directivas indicadas prevalecerían sobre el TRLCSP vigente en el ordenamiento jurídico español, y por tanto resultarían aplicables en el ejercicio auditado 2017. La principal consecuencia del efecto directo indicado en el ámbito de las MCSS ha incidido en el hecho de que pueden ser objeto de los contratos de servicio sujetos a regulación armonizada cualesquiera servicios, siempre y cuando no estén expresamente excluidos del ámbito objetivo de aplicación de la Directiva de contratos, entendiéndose por todo ello desplazado el artículo 16.1 del TRLCSP.

Conforme a lo expuesto, cabe indicar que, en el ejercicio 2017, al menos, **cinco MCSS** han tramitado expedientes de contratación de servicios como contratos no sometidos a regulación armonizada, y cuyo valor estimado individual ha superado los umbrales respectivos marcados en tal Directiva, bien incluidos en el Anexo XIV de la Directiva 2014/24/UE -para cuatro MCSS y en relación con diez contratos-, bien susceptibles de ser objeto de un contrato de tal naturaleza, aunque no incluidos en tal anexo -para el caso de una MCSS y en cuatro contratos-.

Como consecuencia de dicha situación, no se ha aplicado correctamente el procedimiento de contratación, al no tramitarlos y calificarlos como contratos sujetos a regulación armonizada, lo que ha supuesto una omisión de darles la preceptiva publicidad en el Diario Oficial de la Unión Europea, aunque sí han sido publicitados en el Boletín Oficial del Estado, razón por la que los mismos podrían incurrir en una causa de nulidad absoluta, al no haberse ajustado plenamente a los principios de contratación, especialmente los relativos a publicidad y concurrencia. No obstante lo anterior, también se ha de precisar que, advertidas tales entidades, y con carácter general, se ha procedido por parte de las mismas a comunicar inmediatamente a los respectivos adjudicatarios la decisión de no prorrogar los contratos suscritos más allá del periodo inicial de efectos de los mismos.

B) Deficiencias de adaptación a la normativa contractual del sector público aplicable.

Desde la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, el 1 de mayo de 2008, las MCSS han ido adaptando paulatinamente sus procesos de contratación al marco normativo fijado por la misma, acomodándose también a las novedades que introdujo el TRLCSP. Sin embargo, tal progresión ha sido dispar en relación con determinados servicios prestados por este tipo de entidades, especialmente en el ámbito de la prestación de asistencia sanitaria y de recuperación a través de terceros, así como respecto a alguna categoría de suministros, también relacionados principalmente con el ámbito sanitario.

En este sentido, las entidades han ido acomodando su estructura interna para adquisiciones y compras, fortaleciendo gradualmente sus departamentos de contratación, aunque en

determinados casos la especialidad del mercado al que se dirigen, especialmente sanitario, dada la concreción y peculiaridades que presenta, unido a la diversidad de la cartera de servicios que desarrollan aquellas en el ámbito propio sanitario, ha conllevado dificultades que permitan una plena, absoluta y total sujeción a la normativa contractual del sector público aplicable.

Teniendo presente lo anterior, se ha de destacar que, si bien en ejercicios posteriores se están llevando de manera generalizada licitaciones que permiten adaptarse a las disposiciones normativas aplicables en la materia, en, al menos, **diecisiete MCSS** se han detectado deficiencias que afectan en mayor o menor medida a los principios inspiradores de la contratación pública - libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores-, al no disponer de contratos para todas y cada una de las situaciones previstas, o al disponer de los mismos pero no ajustarse plenamente tales contratos a las novedades legislativas que se han ido produciendo. Por último, reseñar que, aunque estas incidencias no son significativamente relevantes, con carácter general, en comparación con el volumen de contrataciones totales de cada entidad, tanto absoluto como relativo, **conlleven un aspecto negativo a solventar de cara a un cumplimiento absoluto de la normativa contractual vigente.**

C) Procedimientos negociados sin publicidad.

Del análisis de los expedientes de contratación que se han tramitado con base en un procedimiento negociado, o similar previsto en las instrucciones internas de contratación por cada MCSS, indicar que el recurso a esta modalidad se ha producido, con carácter general, como una situación excepcional, en concordancia con el espíritu que se desprende de lo dispuesto en el artículo 138.2 del TRLCSP. Pero también se ha de significar que tales expedientes se han desarrollado, igualmente con carácter general, bajo la habilitación contenida en la letra d) del artículo 170 del TRLCSP, que establece la posibilidad de su utilización cuando por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato solo pueda encomendarse a un empresario determinado, o dicho en otros términos, “por razón de exclusividad”.

Respecto a su preparación, se ha constatado que la misma se ha efectuado conforme con las disposiciones aplicables en orden a una correcta y adecuada tramitación del procedimiento, quedando justificada y motivada la razón por la que se ha acudido al procedimiento negociado, si bien como mejora de la misma se debería haber incorporado al expediente de contratación una acreditación más ampliada de la existencia de una única empresa o profesional con capacidad para realizar la prestación objeto del contrato, imprescindible en los expedientes adjudicados mediante el citado procedimiento negociado por la causa del artículo 170.d) del TRLCSP.

De esta forma, al menos, para un total de trece contratos celebrados por **siete MCSS** no ha constado informe técnico al respecto en ninguno de los expedientes analizados, en cuya virtud el órgano de contratación pudiera haber hecho constar las razones y fundamentos que hubieran permitido demostrar fehacientemente que únicamente puede realizar el objeto del contrato un único proveedor, sino que se ha aportado para ello declaración responsable o certificado de exclusividad de la empresa adjudicataria. Asimismo, indicar que, advertidas de tal situación, las entidades afectadas han procedido a modificar sus procedimientos internos de contratación al respecto, adecuándose paulatinamente a la mejora planteada en los términos expuestos.

D) Defectos en el cumplimiento de la obligación de información contractual.

Por último, se ha de hacer mención a las deficiencias detectadas sobre la obligación legal de **comunicación e información al Tribunal de Cuentas**, respecto de la actividad contractual desarrollada por el sector de MCSS. En relación con las previsiones legales de información contenidas en la normativa contractual del sector público aplicable, relativas a la remisión de contratos al Tribunal de Cuentas, complementadas con las sucesivas instrucciones generales aprobadas por el Pleno de tal órgano, relativas a la remisión de extractos de expedientes de contratación y de relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del sector público estatal, en el que se incardinan las MCSS y sus centros mancomunados, se han verificado diversas actuaciones contrarias a las mismas, consistentes bien en la **remisión fuera del plazo previsto, bien en no constar el debido envío de determinados expedientes de contratación**, en, al menos, **nueve MCSS**.

3. Recomendaciones

3.1 Administraciones Públicas: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

De carácter general

A la vista de los hallazgos señalados anteriormente, con carácter general sería recomendable adoptar las siguientes medidas:

- Efectuar una adecuada **elaboración de un plan anual de necesidades** que posibilite planificar correctamente las contrataciones y programar los correspondientes expedientes de contratación con el fin de que éstos se ajusten a criterios de necesidad, oportunidad y eficiencia en la contratación. En este sentido, sería conveniente prestar atención especialmente a aquellos contratos que tienen carácter periódico y recurrente a fin de identificar los procedimientos de adjudicación que resulten más idóneos no solo desde el punto de vista legal sino también de los principios de la contratación pública relativos a la libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos.

Así, se ha de **limitar el uso del contrato menor y del procedimiento negociado para la satisfacción de necesidades recurrentes y periódicas**.

- Sería preciso **mejorar el proceso de justificación del cálculo del valor estimado de los contratos a fin de tener en cuenta los precios habituales en el mercado** y, por otra parte, que en los expedientes de contratación quede justificada la elección del método utilizado para el cálculo del valor estimado. En este sentido, tal y como ha señalado el Tribunal de Cuentas sería conveniente que en los expedientes de contratación se incorpore una memoria o documento de carácter económico o algún tipo de estudio comparativo de mercado –previo a la contratación– que justifique por qué se ha fijado un presupuesto determinado y no otro.

- Deberían **revisarse las fórmulas utilizadas** para evitar minorar la ponderación otorgada el criterio precio en los pliegos; asimismo, sería conveniente incluir el presupuesto base de licitación en la fórmula para que el recorrido de la puntuación del criterio precio sea mayor y por ende el peso de éste en la puntuación final.
- En los contratos negociados es preciso **efectuar una auténtica negociación** con los licitadores, dado que de lo contrario, y tal y como ha puesto de manifiesto la JCCA, se deja sin cumplir el elemento caracterizador de este procedimiento. Además, en el pliego de cláusulas administrativas particulares se han de **incluir_los aspectos económicos y técnicos que serán objeto de negociación** y el procedimiento que se seguirá para negociar, debiendo tenerse en cuenta, además, que en el citado pliego deben consignarse, por un lado, los criterios de adjudicación y, por otro lado, los mencionados aspectos de negociación, sin que pueda existir confusión entre unos y otros.

En relación con esta recomendación, cabe señalar que si bien en la nueva LCSP ha habido modificaciones en relación con las causas para acudir al tradicional procedimiento negociado, siguen existiendo procedimientos en los que el elemento caracterizador de los mismos continua siendo la negociación, por ello se deberían revisar las actuaciones de las direcciones provinciales en este sentido.

- Sería conveniente documentar las **actuaciones de seguimiento de la ejecución de los contratos, especialmente respecto de las mejoras** y aquellos otros criterios que hubieran sido determinantes en la adjudicación del contrato.
- Finalmente, por lo que respecta a los **contratos menores** celebrados al amparo de la nueva LCSP, deben extremarse las cautelas con el fin de que la tramitación de estos expedientes se **ajuste a la nueva regulación** establecida en los artículos 101 y 118 de la LCSP y de que se dé cumplimiento a la obligación de publicación exigida por el artículo 63 de dicha norma.

De carácter específico

A la vista de los hallazgos señalados anteriormente, de forma particular en algunas entidades del sistema de la Seguridad Social sería recomendable adoptar las siguientes medidas:

- Al objeto de dotar de mayor transparencia al proceso y ofrecer mayor seguridad jurídica a la contratación **debería motivarse en los expedientes con mayor exhaustividad** la justificación de la necesidad que pretende cubrirse con el mismo, para ofrecer mayores garantías de que se contrata correctamente y solo lo que es estrictamente necesario.

Igualmente, se debería justificar en los expedientes con mayor exhaustividad la forma de determinación del precio del contrato.
- Sería preciso **documentar y archivar adecuadamente todos los expedientes** de contratación tramitados por algún SRTC con independencia del procedimiento de adjudicación utilizado.

3.2 Poderes Adjudicadores no Administraciones Públicas: Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social.

- Fortalecer los respectivos procedimientos internos de contratación establecidos por cada MCSS, de manera que se **encaminen a una aplicación plena y absoluta de la normativa** contractual del sector público vigente, en la totalidad de sus ámbitos de actuación.
- Mejorar la acreditación, por los pertinentes órganos de contratación de cada MCSS, referente a la **justificación de la causa o situación** que sirve de base para adjudicar un contrato utilizando como medio de licitación el procedimiento negociado.
- **Adecuar la remisión de información contractual al Tribunal de Cuentas** a la normativa aplicable, atendiendo particularmente al cumplimiento de los plazos previstos al respecto y de la obligación de envío de la totalidad de expedientes de contratación fijados en la misma.

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

ANEXOS DE LA PARTE I

Anexo I. Organismos objeto de la actuación horizontal de contratación: Contratos menores

Tipo de poder adjudicador	Organismo	Número de contratos menores	Importe total adjudicado de contratos menores con IVA
PAAP	ADIF	1.602	20.233.900,36
	Agencia de Información y Control Alimentario	35	300.376,39
	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	387	3.594.945,71
	Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios	105	1.114.159,79
	Agencia Española de Protección de Datos	80	607.760,93
	Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte (AEPSAD)	126	1.127.480,09
	Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)	55	578.653,15
	Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)	1.100	8.810.882,47
	Agencia Estatal de Meteorología (AEMET)	78	1.357.002,85
	Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)	94	686.952,46
	Agencia Estatal del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (AECSIC)	1.268	6.905.591,12
	Biblioteca Nacional	187	1.586.830,31
	Centro de Estudios Jurídicos (CEJ)	0	0,00
	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX)	161	1.598.065,42
	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)	713	6.384.539,53
	Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG)	73	937.801,87
	Comisión Nacional del Mercado y la Competencia (CNMC)	93	1.471.454,10
	Consejo de Seguridad Nuclear	156	1.444.243,28
	Consejo Superior de Deportes	67	745.047,48
	Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)	17	49.386,12
	Entidad Estatal Derecho Público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo	76	466.370,53
	Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura (GIE)	235	4.616.294,73
	Instituto Astrofísico de Canarias (IAC)	553	1.669.601,00
	Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales (ICAA)	56	561.413,14
	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC)	42	446.411,60
	Instituto de la Juventud	45	623.845,09
	Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO)	80	973.644,96
	Instituto de Salud Carlos III	471	7.233.234,85
	Instituto Español de Oceanografía	114	1.379.055,85
	Instituto Geológico y Minero Español (IGME)	193	1.653.395,16
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	127	1.355.946,91	
Instituto Nacional de Estadística (INE)	98	1.051.727,70	
Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA)	231	1.397.047,15	
Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM)	970	7.540.111,77	

Tipo de poder adjudicador	Organismo	Número de contratos menores	Importe total adjudicado de contratos menores con IVA
	Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST)	174	1.291.318,58
	Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)	121	555.479,73
	Museo Reina Sofía	366	3.360.673,53
	Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE)	79	1.254.448,56
	Mutualidad General Judicial (MUGEJU)	33	280.577,44
	Obra Pía de los Santos Lugares	34	196.546,73
	Oficina Española de Patentes y Marcas	67	503.619,63
	Organización Nacional de Trasplantes	21	288.815,48
	Parque Móvil del Estado	69	460.119,91
	Parques Nacionales	100	1.077.918,99
	Patrimonio Nacional	308	4.641.923,01
	Real Patronato de Discapacidad (RPD)	16	72.287,12
	Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE)	31	307.499,88
	Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)	575	2.526.124,84
	Universidad Internacional Menéndez Pelayo	35	354.344,33
	Zona Franca de S.C. de Tenerife	35	157.547,64
Total PAAP		11.752	107.832.419,30
PANAP	ADIF ALTA-VELOCIDAD	64	1.054.023,54
	Agencia Estatal del BOE (AEBOE)	105	584.798,07
	Consortio de la Zona Franca de Santander	121	431.265,09
Total PANAP		290	2.070.086,70
	Total	12.042	109.902.506,00

Anexo II. Organismos objeto de la actuación horizontal de contratación:
Negociados sin publicidad

Tipo de poder adjudicador	Organismo	Número de contratos negociados sin publicidad	Importe total adjudicado de contratos negociados sin publicidad con IVA
PAAP	ADIF	126	163.329.067,66
	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	7	844.989,62
	Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios	33	2.962.247,90
	Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte (AEPSAD)	10	1.085.548,61
	Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)	12	987.910,47
	Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)	21	4.157.812,37
	Agencia Estatal del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (AECSIC)	73	7.651.210,47
	Biblioteca Nacional	9	1.222.464,19
	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX)	9	474.125,19
	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)	39	2.071.705,91
	Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)	5	167.483,36
	Centro Español de Metrología	8	296.686,34
	Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG)	9	621.670,60
	Comisión Nacional del Mercado y la Competencia (CNMC)	10	399.503,42
	Consejo de Seguridad Nuclear	13	647.825,62
	Consejo Superior de Deportes	9	309.498,57
	Entidad Estatal Derecho Público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo	18	1.251.298,98
	Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)	9	547.801,36
	Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado (GIESE)	2	461.676,09
	Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura (GIE)	1	206.900,21
	Instituto Astrofísico de Canarias (IAC)	19	927.214,96
	Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales (ICAA)	5	190.539,95
	Instituto de Salud Carlos III	27	1.437.664,66
	Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA)	58	2.898.223,74
	Instituto Español de Oceanografía (IEO)	9	356.083,59
	Instituto Geológico y Minero Español (IGME)	15	542.384,68
	Instituto Nacional de Estadística (INE)	37	2.437.821,41
	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA)	41	1.329.396,66
	Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM)	90	10.244.757,12
	Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST)	10	418.604,82
	Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)	6	2.821.921,25
	Museo Nacional del Prado	10	913.297,92
	Museo Reina Sofía	19	1.025.645,12
Mutualidad General Judicial (MUGEJU)	4	125.243,54	

Tipo de poder adjudicador	Organismo	Número de contratos negociados sin publicidad	Importe total adjudicado de contratos negociados sin publicidad con IVA
	Parque Móvil del Estado	18	761.708,93
	Parques Nacionales	3	72.675,16
	Patrimonio Nacional	5	266.422,93
	Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)	7	4.471.830,54
	Universidad Internacional Menéndez Pelayo	9	810.159,07
Total PAAP		815	221.749.022,99
PANAP	ADIF ALTA-VELOCIDAD	72	85.632.087,73
	Agencia Estatal del BOE (AEBOE)	11	542.657,54
Total PANAP		83	86.174.745,27
	Total	898	307.923.768,26

Anexo III. Ministerios objeto de la actuación horizontal en materia de contratación pública

Tipo de poder adjudicador	Departamento Ministerial
PAAP	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
	Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.
	Ministerio de Cultura y Deporte
	Ministerio de Economía y Empresa.
	Ministerio de Educación y Formación Profesional.
	Ministerio de Fomento
	Ministerio de Hacienda
	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, se analiza el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR).
	Ministerio de Justicia
	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.
	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
	Ministerio del Interior
Ministerio para la Transición Ecológica.	