

# 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

## Fundamento del Informe

- ✓ 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”*
- ✓ Se incluyen los resultados de:



# Parte I: IGAE, IGSS e INTERGENDEF – Actuación horizontal en materia de contratación menor

## Objetivo de esta actuación

- ✓ Poner de manifiesto los resultados más significativos de la actividad de control en la contratación pública en materia de contratación menor (CM). Para obtener una visión transversal de dicha contratación se han realizado una actuación horizontal en el ámbito del control financiero permanente, ya que su planificación y ejecución coordinada permite obtener resultados homogéneos y comparables.
- ✓ La razón de esta decisión se basa en los siguientes factores de riesgo:
  - ❖ Cambios normativos significativos que implicó la LCSP.
  - ❖ Extender el control horizontal sobre CM realizado en el PCFP 2018 a Ministerios y otras entidades que quedaron fuera del alcance.

*Nota: En el informe de la IGAE relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al artículo 332.11 de la LCSP del PCFP18 se incluyeron los resultados de la actuación horizontal de contratación menor realizados en dicho Plan. El alcance temporal incluyó los contratos menores adjudicados desde 01/09/17 al 30/09/18 (Alcance temporal sujeto a TRLCSP: 1/9/2017 a 8/3/2018 (aprox. 6 meses) y alcance temporal sujeto a LCSP: 9/3/2018 a 30/9/2018 (aprox. 7 meses). Su ámbito subjetivo estaba formado por 53 organismos y entidades públicas del ámbito de la IGAE.*

## Gestión analizada en el informe

La realizada por los órganos controlados sujetos a control financiero permanente (CFP).

Sobre la legalidad, eficacia y eficiencia de los CM adjudicados entre 1/4/2019 y 1/4/2021 por los órganos de contratación (OC) existentes a 1/04/2021 (fecha de inicio de las actuaciones de control).

### Ámbito subjetivo

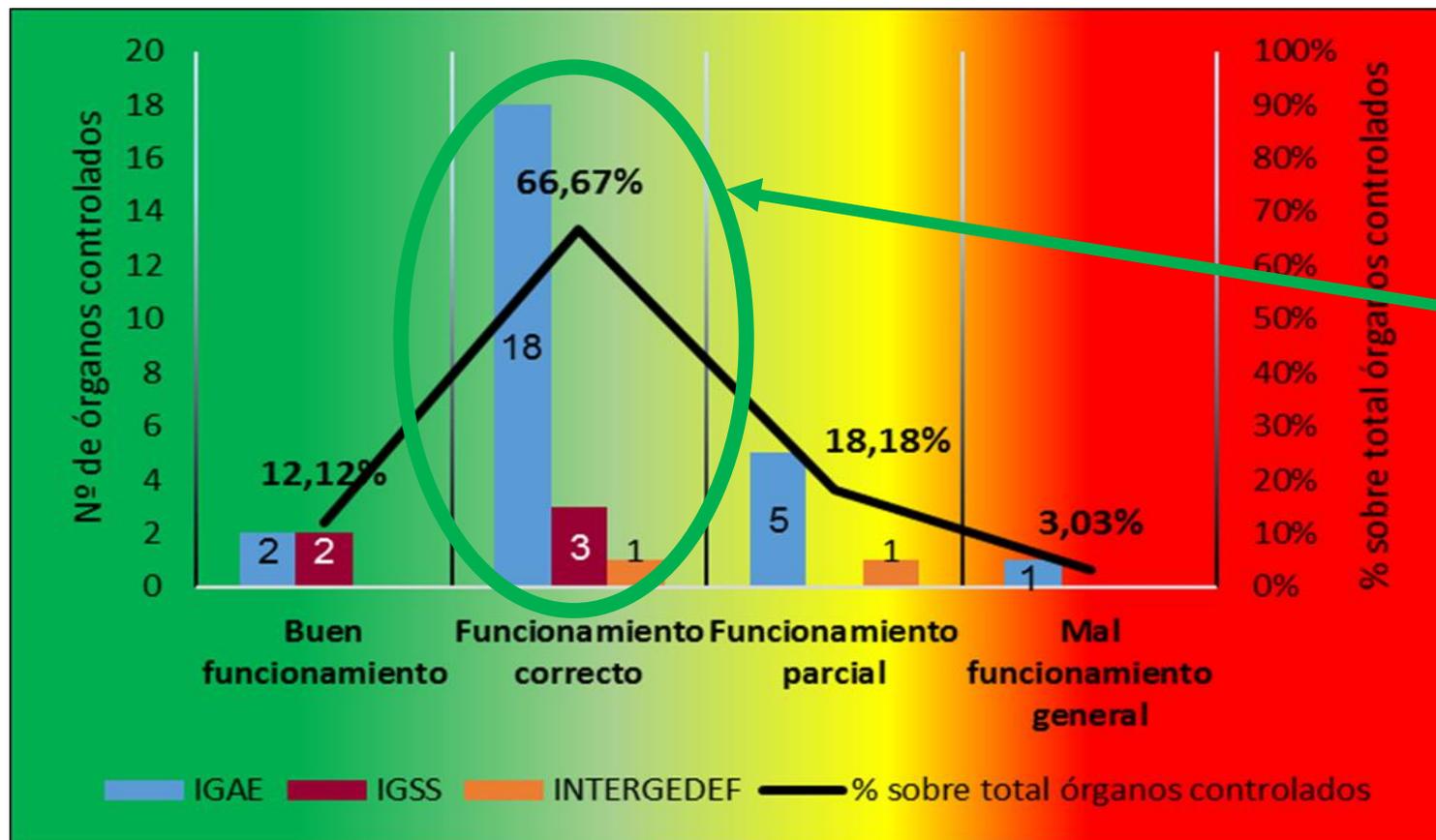
- IGAE: 20 departamentos ministeriales existentes a 1/4/2019 y 5 entidades de derecho público (Anexo I. Parte I).
- IGSS: 5 servicios comunes (Anexo II).
- INTERGEDEF: Ministerio de Defensa y una entidad de derecho público (Anexo II).

### Riesgos que se analizan

- **Riesgo de información:** falta de fiabilidad e integridad de datos proporcionados por el gestor, falta de integridad en la documentación contenida en el expediente.
- **Riesgos de incumplimientos:** indicios de fraccionamiento, falta de actualización de procedimientos y documentación a la normativa.
- **Riesgos de ineficiencia:** concentración de adjudicatarios.
- **Riesgos de ineficacia e ineficiencia:** falta de coordinación cuando existen varios OC, ausencia de motivación, selección de adjudicatario sin concurrencia, falta de adecuación de la prestación a la necesidad originaria del contrato.

La gestión ha sido analizada por las Intervenciones Delegadas.

## Valoración global de la gestión de la CM

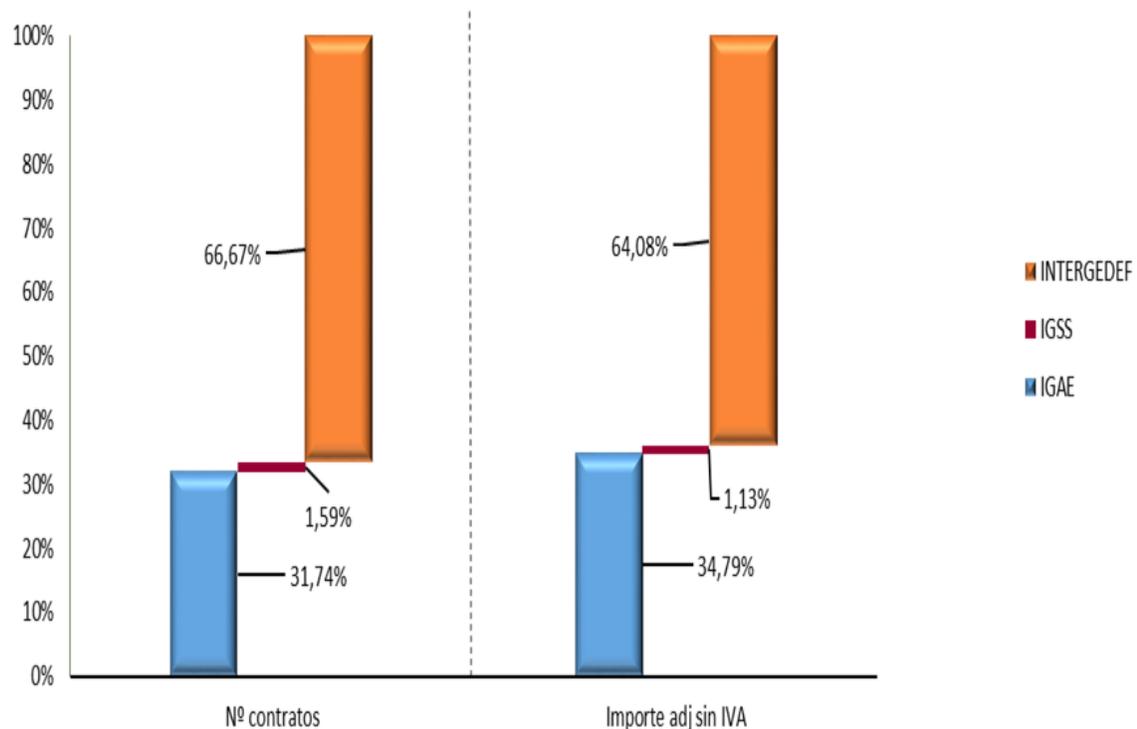


Con carácter general, se considera que la adjudicación de CM tiene un **funcionamiento correcto**, es decir, solo se necesitan algunas mejoras.

Nota: En el Informe PCFP18 se consideró que la adjudicación de CM tuvo un funcionamiento correcto en un 66,04% de las valoraciones realizadas.

## Información estadística

### Universo de control

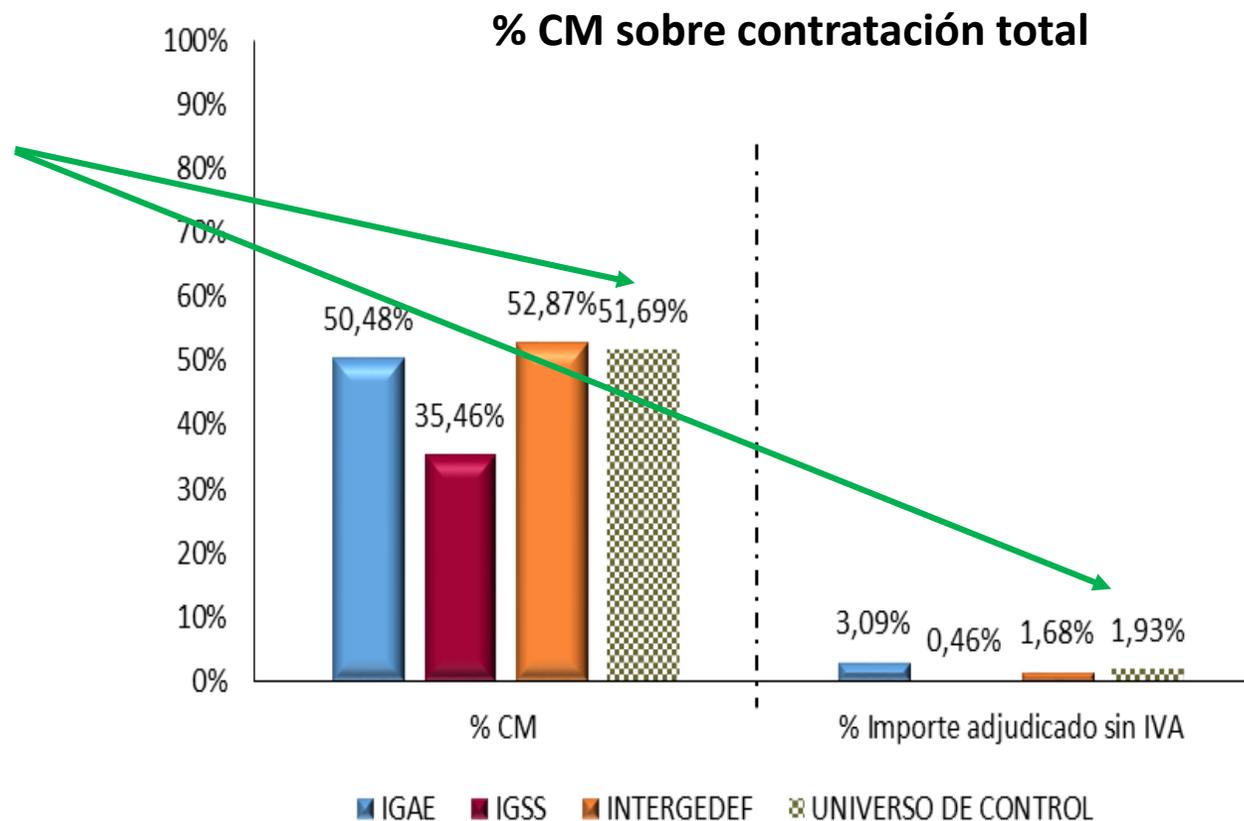
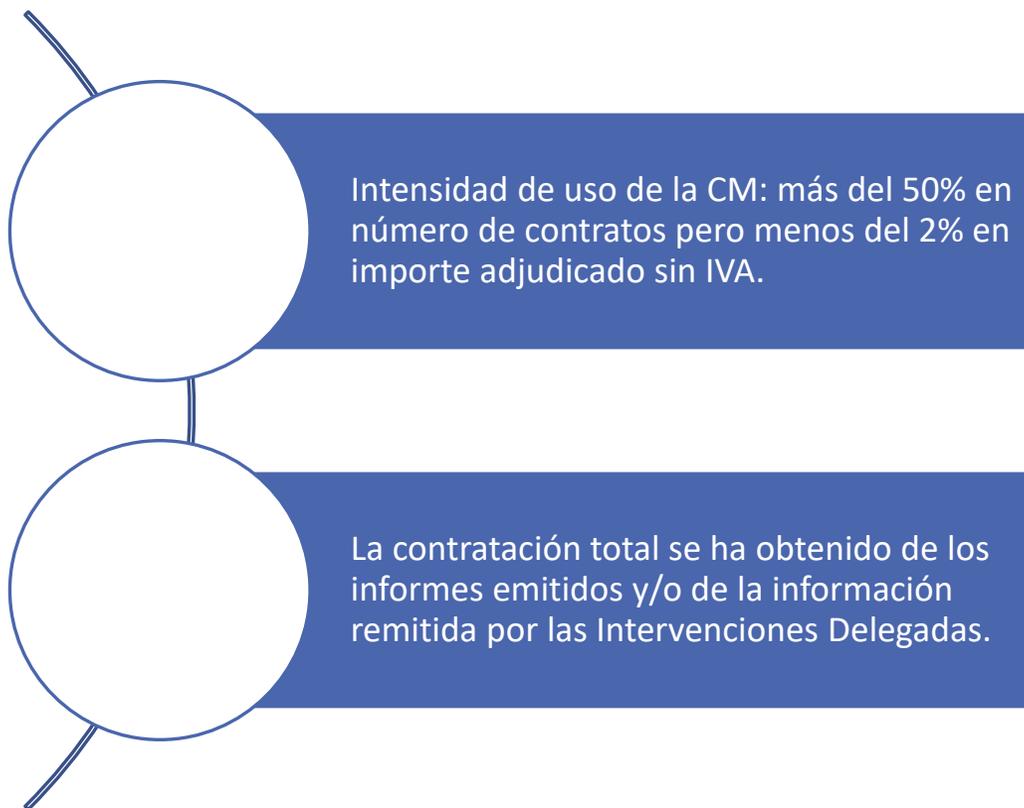


Con carácter general, los datos proporcionados por los órganos controlados han sido significativamente fiables, íntegros y completos.

	IGAE	IGSS	INTERGEDEF	TOTAL
Nº CM	9.879	495	20.755	31.129
Importe adjudicado sin IVA (millones de euro)	90,98	2,95	167,62	261,55

La INTERGEDEF en el alcance subjetivo de esta actuación de control ha considerado la población total que se compone de 62 OC dado el volumen tan significativo de CM en el Ministerio de Defensa.

# Información estadística



## Información estadística

### % de CM por tipo de contrato

#### IGAE

- Contratos de servicios >50% en número e importe adjudicado sin IVA.
- Contratos de servicios y suministros D.A. 54ª LCSP poco significativos. Adjudicados sólo por 2 OC.

#### IGSS

- Contratos de servicios >50% en número e importe adjudicado sin IVA.

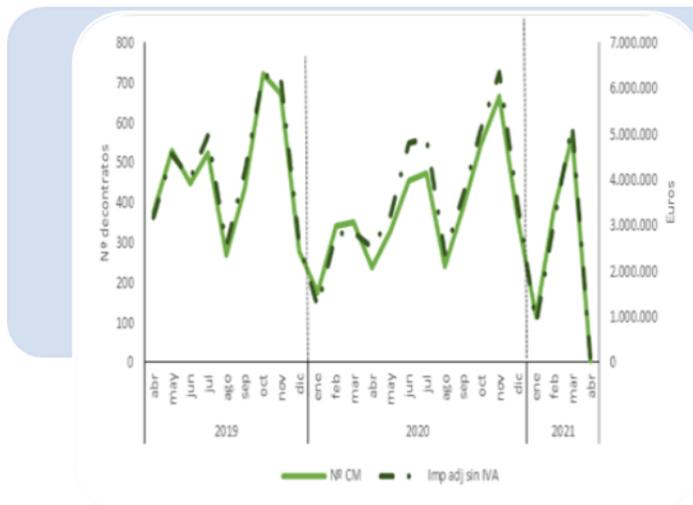
#### INTERGEDEF

- Contratos de suministro >50% en número y >30% en importe adjudicado sin IVA.
- Contratos de servicios y suministros D.A. 54ª LCSP poco significativos. Adjudicados sólo por 1 OC.

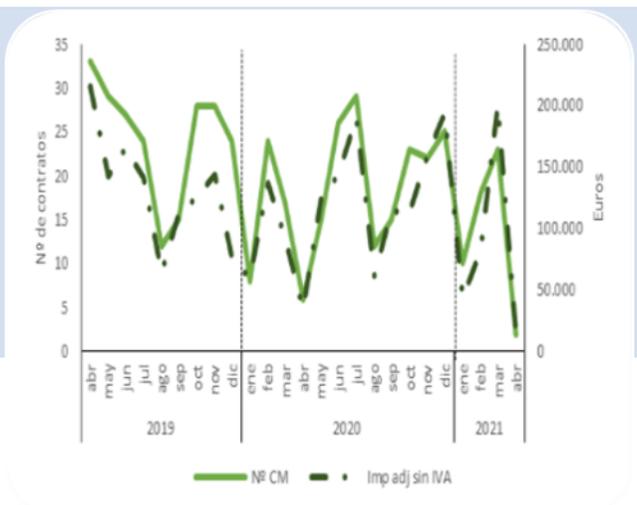
La CM se utiliza sobre todo para servicios y suministros.

# Información estadística

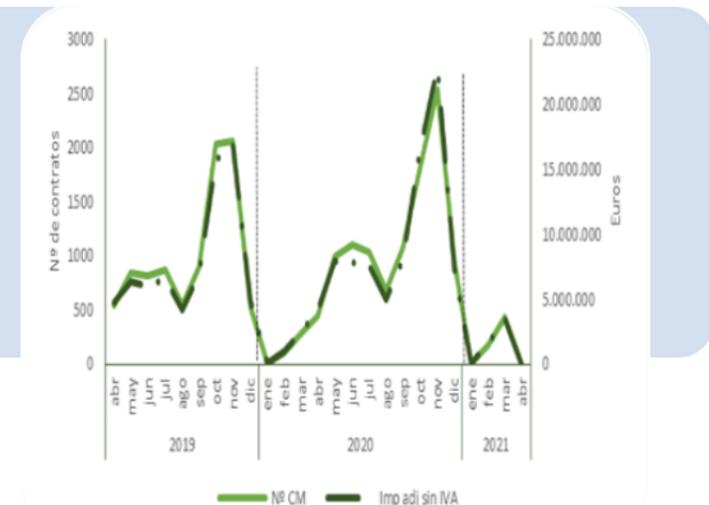
## Distribución temporal de CM



**IGAE**-> Se producen varios picos que aumentan a lo largo del ejercicio, siendo el más pronunciado el que se produce en el tercer trimestre: octubre/noviembre.



**IGSS**-> Se producen varios picos de CM durante el ejercicio, el más pronunciado durante el segundo/tercer trimestre: abril/julio.

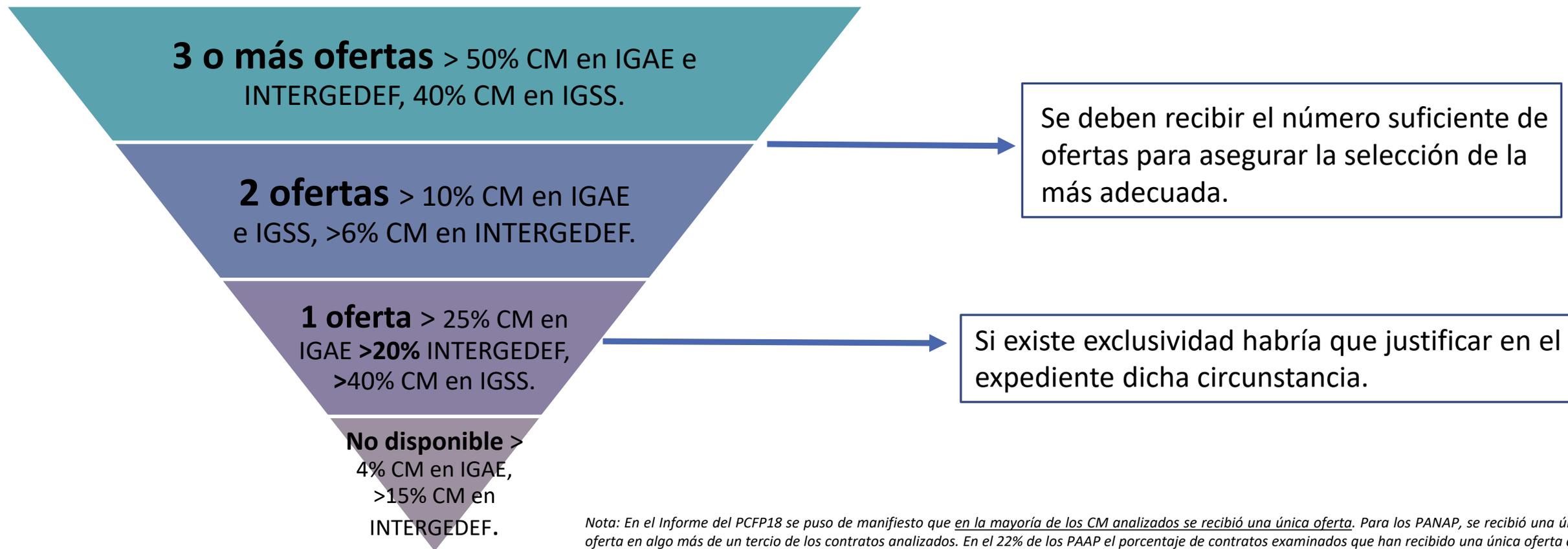


**INTERGEDEF**-> Hay un pico claro en el ejercicio: noviembre.

Las adjudicaciones de CM deben realizarse cuando surgen las necesidades y no acumularse en momentos puntuales cuando se observan disponibilidades presupuestarias (final de trimestre/ejercicio).

# Información estadística

## Ofertas recibidas



*Nota: En el Informe del PCFP18 se puso de manifiesto que en la mayoría de los CM analizados se recibió una única oferta. Para los PANAP, se recibió una única oferta en algo más de un tercio de los contratos analizados. En el 22% de los PAAP el porcentaje de contratos examinados que han recibido una única oferta está entre el 50% y el 74%. El porcentaje de PAAP en que prácticamente siempre se ha pedido una única oferta (75% al 100% de los contratos examinados) es 36%.*

## Información estadística

### Concentración de adjudicatarios

- No se observa concentración de adjudicatarios.

### Indicios de fraccionamiento

- En general, aproximadamente el 15% de CM presentan indicios de fraccionamiento.

# Sistema interno de contratación

## Estructura, organización y coordinación de los OC

Distribución de OC unitarios y de OC con estructuras más complejas:

Nº OC	IGAE	IGSS	INTERGEDEF
1	20	4	1
> 1	168	2	19

Con carácter general, la estructura unitaria se encuentra en entidades distintas de departamentos ministeriales.

Para la mayoría de órganos controlados con más de un OC, **no existe** un nivel adecuado de coordinación, ni de instrucciones internas entre OC.

Recomendación: ejercer una función de coordinación/supervisión entre los OC para mitigar riesgos de fraccionamiento y pérdida de eficiencia.

*Nota: En el Informe del PCFP18 se puso de manifiesto que con carácter general, en la mayoría de los organismos existía 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 había constancia de coordinación formal.*

# Sistema interno de contratación

## Programación de la actividad contractual

IGAE	IGSS	INTERGEDEF
<ul style="list-style-type: none"><li>• Aprox. 20% OC con instrucciones para programación.</li><li>• &gt; Aprox. 10% OC incluyó CM en programación 2019, 2020 y 2021.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mayoría OC con instrucciones para programación.</li><li>• Mayoría de OC incluyó CM en programación 2021.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mayoría OC con instrucciones para programación.</li><li>• Mayoría OC incluyó CM en programación 2019 y 2020.</li></ul>

Recomendación: en el caso de los CM, teniendo en cuenta que en ocasiones su uso es por razones imprevistas, sería recomendable su programación no sólo a efectos de ordenar los procesos internos sino también de poder tomar decisiones de agregación de demanda con otros OC que planifiquen CM de objeto equivalente.

# Sistema interno de contratación

## Manuales y/o instrucciones internas para CM

IGAE
<ul style="list-style-type: none"><li>• Aprox. 50% OC con manuales/instrucciones internas.</li><li>• Aprox. 24% OC incluye instrucciones para solicitar ofertas.</li></ul>

IGSS
<ul style="list-style-type: none"><li>• &gt; 83% OC con manuales/instrucciones internas.</li><li>• &gt; 66% OC incluye instrucciones para solicitar ofertas.</li></ul>

INTERGEDEF
<ul style="list-style-type: none"><li>• 60% OC con manuales/instrucciones internas.</li><li>• 35% OC incluye instrucciones para solicitar ofertas.</li></ul>

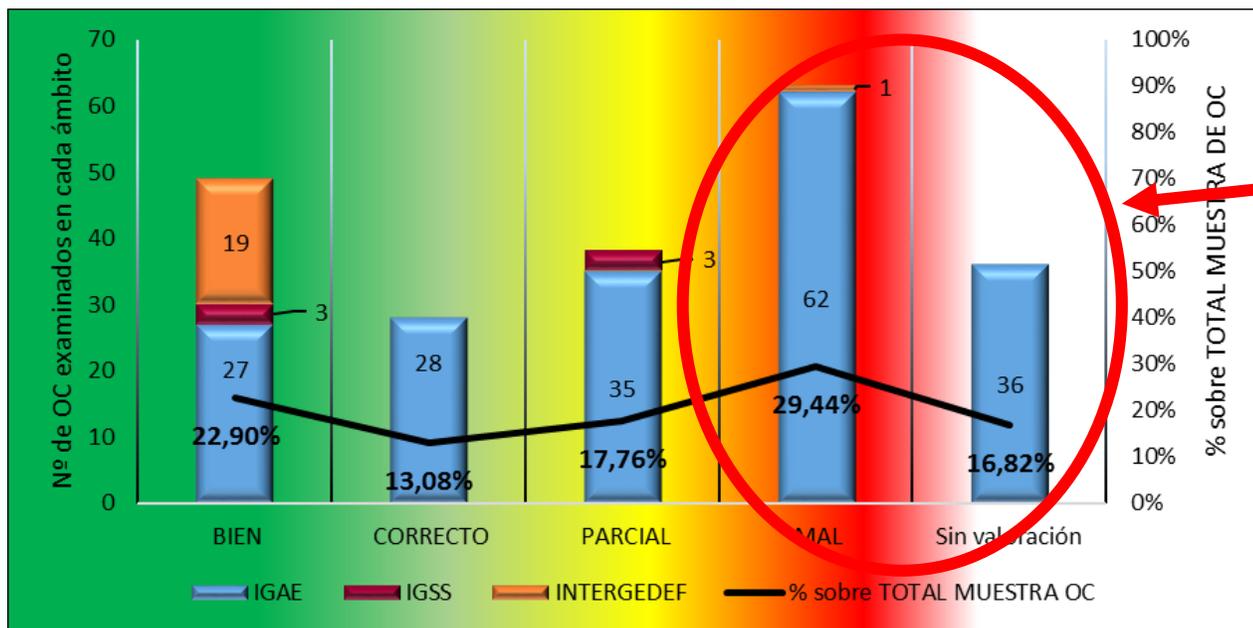
Menos del 10% de OC incluye en sus manuales instrucciones para adquirir mediante CM bienes y servicios declarados de adquisición centralizada.

**Recomendación:** establecer manuales/instrucciones internos que incluyan procedimientos completos y actualizados relativos a CM y que contengan instrucciones para solicitud de ofertas y para adquirir bienes y servicios declarados inicialmente de adquisición centralizada.

*Nota: En el Informe del PCFP18, en general, con independencia del número de OC que tuvieran, en más de dos tercios de los organismos PAAP (68%) y en todos los PANAP existían manuales o instrucciones internas para la gestión de los CM. Sin embargo, la actualización de estos documentos solo se había llevado a cabo en algo más de un tercio tanto de los PAAP como de los PANAP.*

# Sistema interno de contratación

## Procedimiento de envío y validación de información a la PCSP



IGAE: >50% de los OC no tiene procedimientos propios o funcionan mal o no están valorados.

Recomendación: establecer manuales/instrucciones internos que contengan procedimiento propio de envío y validación distintos de los que proporciona la PCSP en los que se indique tanto qué, quién, cuándo y cómo se envía esta información, como la validación de que la información enviada no incluye errores o deficiencias.

# Gestión contractual

## Contenido del expediente

Documentos examinados que se incluyen en la mayoría de los expedientes (>80%):

Documento/requisito	Art. 118 LCSP	Instrucción 1/2019 OIRESCON
Justificación necesidad contrato	X	X
Justificación no alteración objeto	X	X
Forma certificación/recepción		X

Documentos examinados que se incluyen en más de la mitad de los expedientes (aprox. 50% - 80%):

Documento/requisito	Instrucción 1/2019 OIRESCON
Justificación selección oferta	X
Acreditación solicitud tres ofertas	X
Ofertas recibidas	No exigidas por normativa pero su inclusión en el expediente redundaría en una buena gestión financiera.

*Nota: En el informe del PCFP18 en casi un 14% de los contratos analizados de PAAP y en un 8,33% de contratos analizados de PANAP no constaba la justificación de la necesidad administrativa que debe cubrir el CM. Esto suponía un 10,39% y un 5,47% del importe adjudicado con IVA, respectivamente. La incidencia relativa a la ausencia de certificado de conformidad fue muy pequeña (no superaron en ningún caso el 10% ni en términos de contratos analizados ni en importe adjudicado con IVA tanto para PAAP como para PANAP).*

# Gestión contractual

## Contenido del expediente

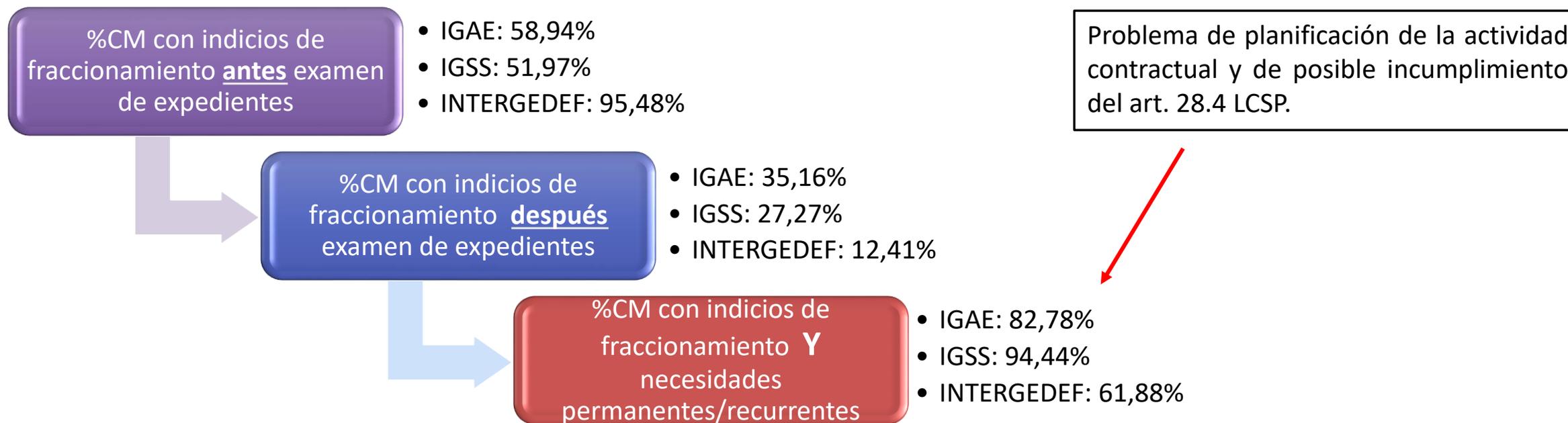
Documentos examinados que se incluyen en menos de la mitad de los expedientes:

Documento/requisito	Art. 118 LCSP	Instrucción 1/2019 OIRESCON	Nota aclaratoria a la Instrucción 1/2019 OIRESCON	Observaciones
Justificación no solicitud tres ofertas		X		
Publicidad licitación			X	
Justificación presupuesto CM	No exigida explícitamente por la normativa (aunque se debe añadir al expediente el presupuesto en el caso de CM de obras), pero, con carácter general, el art. 100.1 LCSP se debe cumplir.			Pero >66% CM de IGSS

Recomendación: mejorar la acreditación del principio de competencia (en su caso, la justificación de no solicitar tres ofertas y publicidad de licitación) y reforzar la justificación del presupuesto de este tipo de contratos al expediente.

# Gestión contractual

## Indicios de fraccionamiento. Necesidades permanentes/ recurrentes



Nota: En el Informe PCFP18 existían indicios de fraccionamiento para los PAAP del 20,81% en número de expedientes y del 21,66% en importe adjudicado. En el caso de los PANAP de un 15,00% en número de expedientes y 14,59% en importe adjudicado.

# Gestión contractual

## Justificación de la necesidad y del procedimiento. Contratos puente

Con carácter general, la necesidad del contrato se encuentra motivada en más del 90% de los contratos analizados en cualquiera de los ámbitos.

La justificación de elegir la CM se encuentra en más del 50% de los contratos de la muestra.

Los contratos puente no superan el 10% en ninguno de los ámbitos.

Ámbito	Justificación necesidad (% sobre muestra del ámbito)		Justificación procedimiento (% sobre muestra del ámbito)		Contratos puente(% sobre muestra del ámbito)	
	%CM	% Importe adj sin IVA	%CM	% Importe adj sin IVA	%CM	% Importe adj sin IVA
IGAE	97,95%	98,36%	62,62%	60,53%	8,31%	7,90%
IGSS	96,46%	94,77%	68,11%	53,58%	7,87%	9,43%
INTERGEDEF	98,23%	98,30%	69,50%	73,75%	4,12%	5,22%
<b>TOTAL MUESTRA</b>	<b>97,96%</b>	<b>98,19%</b>	<b>65,32%</b>	<b>65,09%</b>	<b>6,84%</b>	<b>6,98%</b>

*Nota: En el Informe del PCFP18 se recoge que en casi un 14% de los contratos analizados de PAAP y en un 8,33% de contratos analizados de PANAP no constaba la justificación de la necesidad administrativa que debe cubrir el CM. Esto suponía un 10,39% y un 5,47% del importe adjudicado con IVA, respectivamente. La incidencia relativa a la ausencia de certificado de conformidad fue muy pequeña (no superaron en ningún caso el 10% ni en términos de contratos analizados ni en importe adjudicado con IVA tanto para PAAP como para PANAP).*

# Gestión contractual

## Procedimiento de solicitud de ofertas y de adjudicación

% OC con procedimientos de solicitud de oferta:

- IGAE: 23,94%
- IGSS: 66,67%
- INTERGEDEF: 35%

%CM en los que se cumple en procedimiento anterior:

- IGAE: 45,58%
- IGSS: 6,38%
- INTERGEDEF: 32,56%

En general pocos OC cuentan con procedimientos para solicitar ofertas y cuando existen, no se aplican habitualmente.

Recomendación: establecer y aplicar procedimientos de solicitud de ofertas.

> 55% de CM de cada ámbito recibe varias ofertas

En casi todos los casos, se aplican mayoritariamente criterios económicos para la selección de adjudicatario.

# Recomendaciones

En línea con las recomendaciones puestas de manifiesto en el informe que se remitió a la OIRESON en el ejercicio 2018, se recomienda:

a) Ejercer una **coordinación/supervisión** entre los OC de cada departamento/organismo para mitigar riesgos y proceder a realizar un proceso de planificación conjunta que permita utilizar fórmulas de contratación más eficientes y eficaces. La programación de la actividad contractual se considera necesaria para garantizar la eficacia de la actividad contractual evitando la celebración de contratos intermedios (“contratos puente”), especialmente en el caso de necesidades recurrentes, la concentración temporal de las adjudicaciones a finales del trimestre/ejercicio o analizar de forma adecuada los posibles fraccionamientos así como lograr una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

b) Establecer en cada órgano controlado **manuales sobre procedimientos completos y actualizados**.

c) Respecto a los principios de buena gestión financiera y la necesidad de mejorar los niveles de economía en la gestión de los recursos públicos, se recomienda:

- I. Realizar una evaluación de alternativas a la contratación menor en aquellos casos de necesidades permanentes/recurrentes que puedan permitir el uso de procedimientos con publicidad y concurrencia y, en consecuencia, susceptibles de obtener mejores ofertas en términos económicos y de calidad.
- II. Realizar un análisis de los supuestos en los que se solicita únicamente una oferta por cuestiones de exclusividad y quede acreditada dicha circunstancia en el expediente de forma equivalente a lo aplicado para los procedimientos con negociación sin publicación de anuncio.
- III. Reforzar en el expediente del CM la justificación del presupuesto del contrato con el objeto de evaluar previamente la valoración de las necesidades.

# Parte II: Intervención General de la Administración del Estado

## Actuaciones de auditoría pública

El Plan anual de auditoría de 2020 incluyó la realización de auditorías de cumplimiento y operativas en el sector público fundacional, mediante el análisis de la gestión contractual.

- ✓ Objetivo: Abordar el ciclo completo de los procesos de contratación pública en su totalidad, integrando ésta con otros elementos de la gobernanza estratégica.
- ✓ Ámbito subjetivo. (Anexo Parte II). Se analizaron 8 fundaciones pertenecientes a los siguientes sectores:
  - Sector cultural y fabricación de vidrio (3)
  - Sector investigación y desarrollo experimental, conservación y uso sostenible de la biodiversidad y descarbonización energética (4)
  - Educación posgrado (1)
- ✓ Ámbito objetivo. El alcance de la actividad de control de los sistemas y procedimientos de contratación se ha orientado a:
  - a) Análisis de la adecuación de objetivos, sistemas de seguimiento y autoevaluación desarrollados por los órganos gestores.
  - b) Evaluación de sistemas y procedimientos.
  - c) Análisis de la economía, eficacia y eficiencia de la gestión contractual.

## Actuaciones de auditoría pública

✓ La evaluación se ha estructurado en tres fases o hitos:

- *FASE I. Análisis de la eficiencia del sistema de compras de la entidad a través de la evaluación de su gestión y control interno.*
- *FASE II. Evaluación de la legalidad contractual mediante el análisis de los sistemas de gestión y control de la contratación.*
- *FASE III. Análisis de los riesgos del sistema de compras a través de la evaluación de sus expedientes de contratación.*

✓ Conclusiones:

- El funcionamiento de los sistemas requiere contemplar la función de compras/adquisiciones desde una óptica integrada en los fines y estrategia de las entidades.
- Las limitaciones de medios, recursos y ausencia de profesionalización en el área de contratación suele ser uno de los motivos que limita la existencia de una estrategia de contratación que permita delimitar y determinar las necesidades para cumplir los propios fines fundacionales, de ahí que la evaluación obtenida sea funcionamiento parcial.
- Casi la totalidad de las fundaciones, carecen de un “Plan anual de contratación”, conforme al artículo 28.4 de la LCSP.

## Actuaciones de auditoría pública

### ✓ Conclusiones:

- Los resultados obtenidos ponen de manifiesto ausencia de concurrencia en las licitaciones y, en consecuencia, de eficiencia en los sistemas de licitación.

En relación a los procesos de licitación, se ha podido medir su eficiencia a través de la secuenciación de las “bajas” obtenidas. Dicho análisis concluyó que el nuevo sistema de adjudicación de “procedimientos abierto súper simplificado (159.6 LCSP)”, introducido como elemento dinamizador, no solo produce una simplificación de los procesos contractuales, sino que además es el procedimiento que más porcentaje de baja proporciona en las licitaciones (24%).

- Se observa una utilización intensiva de la contratación menor sin existir o apreciarse una evaluación de su canalización a través de sistemas dinámicos de contratación o de “procedimientos abierto súper simplificado”.

- En el ámbito de los contratos menores regulados en la Disposición Adicional 54 de la LCSP, en tanto que se trata del régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, se observa dificultad en acreditar que “no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación”.

# Parte III: Intervención General de la Defensa

✓ Ámbito:

Principales debilidades que se han puesto de manifiesto en los informes definitivos de control interno en materia de contratación pública realizados en 2021.

No es objeto de este informe la contratación pública realizada al amparo de la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

# Conclusiones

- ✓ Con independencia de la regulación existente en materia de programación y planificación de la actividad contractual, en ciertos ámbitos no existe una programación global de necesidades anuales. Si bien se han realizado avances importantes, no todos los Centros disponen de manuales internos que recojan las gestiones necesarias para planificar y programar la contratación general. Los órganos de contratación son órganos de apoyo transversal a muchas unidades dispersas geográficamente en general.
- ✓ El porcentaje estimado de documentos electrónicos que integran los expedientes de contratación fue del 51% en 2021. A pesar del impulso del expediente electrónico existen algunos expedientes mixtos (no electrónicos en su totalidad).
- ✓ Se ha observado la tramitación de algunos expedientes de contratación con una débil o insuficiente justificación de la no división en lotes, no respetando el artículo 99.3 de la LCSP.
- ✓ Algunos órganos de contratación no vuelven a convocar la mesa de contratación, una vez revisado el DEUC, para efectuar la calificación de la documentación del licitador que puede ser propuesto como adjudicatario.
- ✓ Se han observado debilidades a la hora de implementar la celebración de sesiones “on line” y de la necesaria publicidad de la composición de la mesa y de sus actas, especialmente a través de la obligación de publicidad activa, que debe impulsar el órgano de control a través del Portal de Transparencia.
- ✓ Ocasionalmente, por problemas técnicos, se elaboran actas de las mesas de contratación que, si bien la firma de las mismas se ha producido a través de medios digitales, no reviste los requisitos de firma electrónica regulados al efecto.

# Recomendaciones

- ✓ Es necesaria una correcta programación y planificación de la actividad contractual.
- ✓ Atendiendo al marco normativo de la contratación recomienda el impulso del expediente electrónico mediante instrucciones y la supervisión de la aplicación de procedimientos, así como continuar con los trabajos necesarios para conseguir una tramitación íntegra por vía electrónica del expediente de contratación.
- ✓ Los órganos de contratación deben ajustarse a la LCSP en cuanto a la regla general de la división en lotes, o en caso contrario se deberá justificar debidamente cuando existan motivos válidos.
- ✓ Se recomienda que proceda a convocar de nuevo a la mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica, para efectuar la valoración y calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos por parte del licitador que ha presentado la mejor oferta.
- ✓ Los órganos de contratación deben continuar impulsando que la celebración de las mesas de contratación a través de medios electrónicos sea realizada con plenas garantías, de acuerdo con los requisitos que establece el ordenamiento jurídico vigente. Debe extremarse el cumplimiento de la obligación de publicación activa.
- ✓ Deben utilizarse las aplicaciones y los portafirmas electrónicos de los que dispone el Departamento para cumplir con los requisitos de firma electrónica.

# Parte IV: Intervención General de la Seguridad Social

## Actuaciones de CFP y de auditoría pública realizadas por la IGSS.

### ❖ **CFP Plan 2021: Contratos de emergencia vinculados al COVID-19.**

- ✓ **Objetivo:** Verificar razonabilidad y adecuación de los contratos a los que se aplica el RDL 7/2020 por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (ejercicio 2020 y primer trimestre 2021), capítulos II y VI del presupuesto de gastos.
- ✓ **Ámbito:** Las 2 entidades del sistema de los contratos tramitados por dicha vía. 83 contratos analizados con un importe total de adjudicación de 57.964.199,08 €.

### ❖ **CFP Plan 2021: Contratación administrativa, ejecución presupuestaria y documentación justificativa.**

- ✓ **Objetivo:** Comprobar si los procedimientos establecidos para la realización de los gastos necesarios para el desenvolvimiento de su actividad (cap. II y VI) en general están debidamente justificados, tramitados y ajustados a normativa.
- ✓ **Ámbito:** 2 centros de una entidad del sistema de la SS cuya única modalidad de control es CFP. 407 contratos analizados con un importe total de adjudicación de 77.126.231,68€. (gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones reales presupuesto 2020, contratos adjudicados en 2020 y contratos no menores adjudicados en ejercicios anteriores de los que se derivan obligaciones con cargo al presupuesto del ejercicio 2020).

### ❖ **Plan Auditoría Pública 2021: Plan de auditorías y Control financiero de subvenciones y ayudas públicas para 2021.**

- ✓ **Objetivo:** Trabajos de auditoría de cumplimiento del ejercicio 2020, a fin de verificar, entre otros objetivos, el cumplimiento de la normativa contractual del sector público aplicable, en su condición de “poderes adjudicadores”.
- ✓ **Ámbito:** PANAP: MCSS y sus centros mancomunados. Con base en memorias de las cuentas anuales rendidas, el volumen de adjudicaciones en el ejercicio 2020 son 402,11 millones de euros (un 1,98% más que en ejercicio anterior). Adicionalmente, debido a las circunstancias excepcionales motivadas por la crisis sanitaria COVID-19, las MCSS han tenido que efectuar mediante tramitación de emergencia un total de 439 contratos (9,01 millones de euros), para necesidades derivadas de dicha situación.

## AAPP: entidades gestoras y servicios comunes de la SS. Principales conclusiones.

### ❖ **Contratos de emergencia vinculados al COVID-19**

#### A) Preparación y adjudicación de los contratos.

- En una entidad objeto de control, no constan los elementos que permiten determinar la debida cuantificación e indispensabilidad del gasto para remediar las circunstancias excepcionales de su justificación.
- En la mayoría de los expedientes de una entidad controlada, no se efectúa la retención del crédito o no se realiza en el momento de adoptar el acuerdo de declaración de la emergencia, no ajustándose al artículo 120 LCSP.
- La comunicación de inicio de actuaciones de emergencia a la ID, en las 2 entidades controladas, no se realiza o no se efectúa de conformidad con la disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018 y con la Nota Informativa de la JCCPE.

## AAPP: entidades gestoras y servicios comunes de la SS. Principales conclusiones.

### ❖ **Contratos de emergencia vinculados al COVID-19 (continuación)**

#### B) Formalización.

- En una entidad no se formaliza la contratación de la mayoría de los expedientes, lo que dificulta la comprobación del cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista. Y en los expedientes en los que se formaliza por escrito, dicho documento no se ajusta a las especificaciones del artículo 35 LCSP.
- Las entidades controladas, dan cuenta del acuerdo de emergencia adoptado al Consejo de Ministros en un plazo superior a los 30 días estipulados como máximo en el artículo 120 LCSP. Además, no se informa si la actividad contratada se limita a lo estrictamente indispensable para prevenir y remediar los daños derivados de la situación de emergencia, ni que no se prolongará fuera de tal situación, tal y como determina la JCCPE en su Nota Informativa.
- En una de las entidades, el anuncio de formalización se publica superando el plazo del artículo 154 LCSP. Además, no cumple con todas las especificaciones de la sección 6ª del anexo III LCSP.

## AAPP: entidades gestoras y servicios comunes de la SS. Principales conclusiones.

### ❖ Contratos de emergencia vinculados al COVID-19 (continuación)

#### C) Ejecución de los contratos.

- En una de las entidades controladas, no queda constancia en todos sus expedientes de que las prestaciones hayan empezado a ejecutarse en el mes siguiente desde la adopción del acuerdo por el que se determina la emergencia de la declaración, según el artículo 120 LCSP.
- En la mayoría de los expedientes en los que se ha otorgado la conformidad a la prestación de una entidad, no se realiza el acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del plazo estipulado en el artículo 210 de la LCSP.
- En una entidad de las controladas, en los casos en los que procedería haber iniciado los trámites del artículo 212 de la LCSP, no consta que el órgano de contratación haya acordado la resolución del contrato.

## AAPP: entidades gestoras y servicios comunes de la SS. Principales conclusiones.

### ❖ **Contratación administrativa, ejecución presupuestaria y documentación justificativa.**

#### A) Aspectos generales de gestión.

-No tienen un registro de contratos que contenga la información completa de los mismos ni disponen de una adecuada gestión documental de los expedientes de contratación.

-Los gastos efectuados aunque reales y derivados de la actividad normal de los centros, no siempre se encuentran adecuadamente justificados o soportados con el pertinente contrato, convenio o acuerdo.

#### B) Preparación y adjudicación de los contratos.

- No existe una adecuada previsión de las necesidades de contratación ni de su adecuada planificación anual.

-Las carencias en la planificación de las necesidades de contratación repercuten en la elección del procedimiento de adjudicación. Se ha observado el uso del contrato menor en lugar de otros procedimientos de adjudicación más idóneos.

-En la justificación de los expedientes, no siempre se presentan motivos válidos que justifiquen la decisión de no dividir el objeto del contrato en lotes tal como dispone el artículo 99.3 LCSP.

## AAPP: entidades gestoras y servicios comunes de la SS. Principales conclusiones.

### ❖ **Contratación administrativa, ejecución presupuestaria y documentación justificativa (continuación).**

#### B) Preparación y adjudicación de los contratos (continuación).

- No siempre se justifica convenientemente la adecuación del cálculo del presupuesto base de licitación conforme al artículo 100 LCSP. Tampoco se realiza correctamente el cálculo del valor estimado del contrato según artículo 101 LCSP.
- El contenido de los PCAP no siempre se ajusta a lo previsto en la LCSP y en el RGLCAP.
- En los procedimientos con negociación de 1 de los centros analizados no consta: la convocatoria de las licitaciones, los criterios de valoración de ofertas, las proposiciones y solicitudes de participación, ni evidencia de negociación con los licitadores.

#### C) Ejecución de los contratos.

No constan informes de seguimiento sobre la ejecución de los contratos o los mismos no permiten acreditar si se ha llevado a cabo un seguimiento efectivo de dicha ejecución.

## PANAP: MCSS y sus centros mancomunados. Principales conclusiones

### Planificación de la contratación y adecuación a los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación contractual.

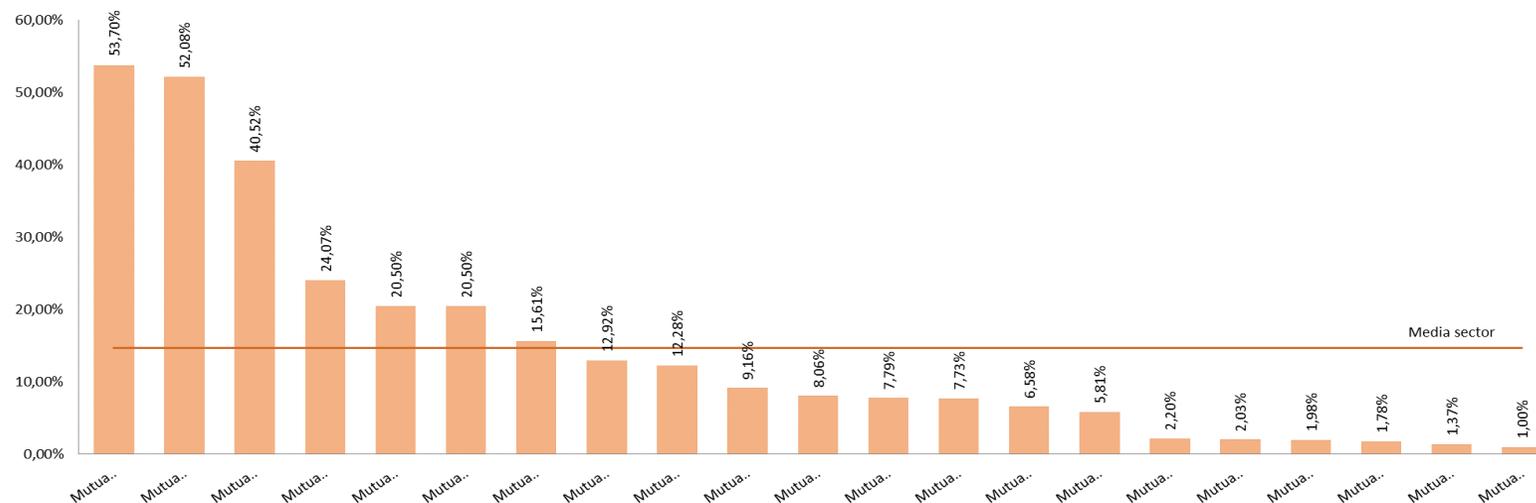
- En 13 de las 21 entidades no se ha dado adecuado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 28.4 LCSP, al no programar integralmente su actividad de contratación pública.
- Desde el año 2008, las MCSS han venido realizando un proceso de adaptación de su organización y procedimientos de contratación. No obstante, las auditorías efectuadas han evidenciado que durante el ejercicio 2020, siguen reconociendo obligaciones derivadas de contrataciones directas efectuadas al margen de los supuestos previstos en la legislación contractual, con el consiguiente menoscabo de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación aplicables.

## PANAP: MCSS y sus centros mancomunados. Principales conclusiones

### Planificación de la contratación y adecuación a los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación contractual (cont.).

En este gráfico se observa el porcentaje que representa en cada mutua el importe no licitado sobre el total del gasto de la asistencia sanitaria prestada a través de medios ajenos.

Importe contratos asistencia sanitaria / Importe total art. 25 presupuesto de gastos



Se pone de manifiesto el generalizado incumplimiento que afecta al 14,84% de las obligaciones reconocidas en el ejercicio auditado con cargo al artículo 25 “Asistencia sanitaria con medios ajenos” para el conjunto de MCSS, produciéndose una leve mejoría con relación al ejercicio anterior en que el porcentaje medio fue del 15,53%.

## PANAP: MCSS y sus centros mancomunados. Principales conclusiones.

### ❑ Presupuesto base de licitación, valor estimado del contrato y criterios de adjudicación.

- En 12 de las 21 entidades se ha comprobado la falta de acreditación de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los artículos 100 y 101 LCSP.
- En el 43% de las entidades no se ha determinado el procedimiento de adjudicación que correspondería de conformidad con el artículo 101.12 LCSP.
- En el 24% de las entidades auditadas se ha utilizado la experiencia de la empresa licitadora como criterio de adjudicación.
- En el 19% de las entidades se ha verificado que no se ajustan al artículo 146.2 LCSP relativo a la aplicación de los criterios de adjudicación, al no justificarse adecuadamente en el expediente de contratación la elección de las fórmulas ni la preponderancia de los criterios evaluables mediante juicio de valor sobre los evaluables de forma automática.

## PANAP: MCSS y sus centros mancomunados. Principales conclusiones.

### Otras obligaciones principales relacionadas con la normativa contractual aplicable.

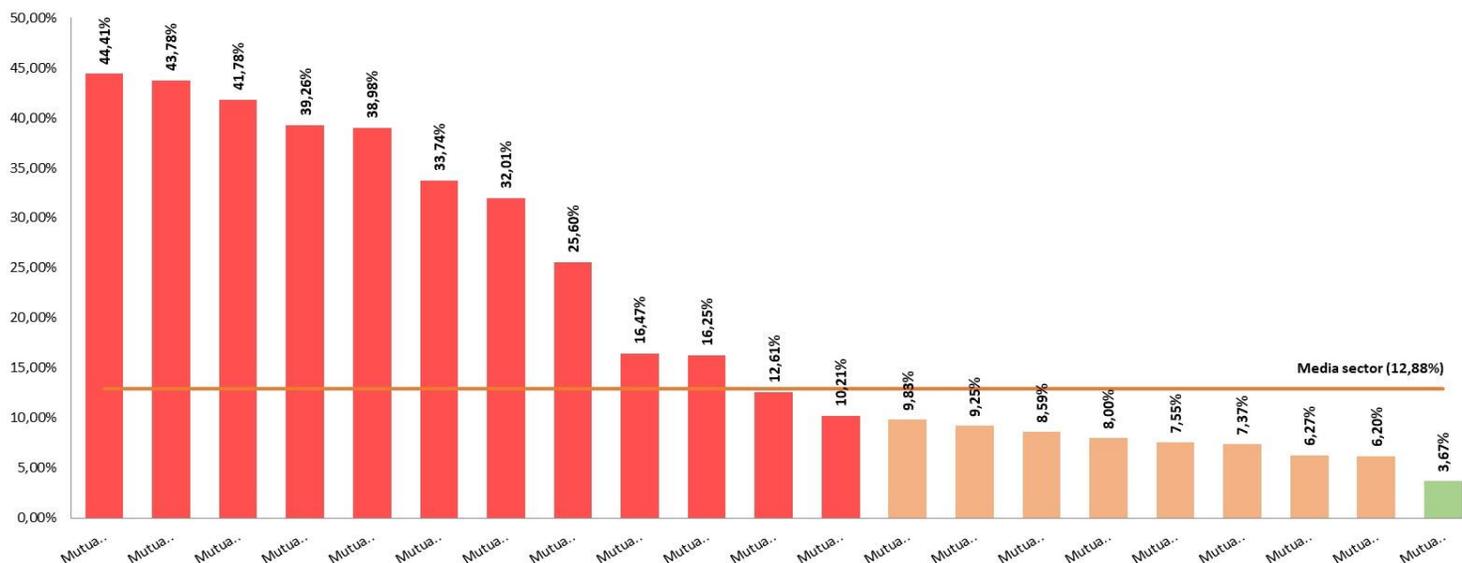
- En el 33% de las entidades se han detectado defectos en la obligación de publicidad en el perfil del contratante.
- En el 14% de las entidades auditadas no se ha obtenido la preceptiva autorización de la Secretaría de Estado de la SS y Pensiones respecto de un total de 6 contratos adjudicados cuyos valores estimados superaban el importe de 900.000,00 €, umbral establecido para su exigencia en el artículo 324.5 de la LCSP.
- En 10 de las 21 entidades existe incumplimiento del artículo 202 de la LCSP ya que los órganos de contratación o bien no han establecido condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden, de acuerdo con el “Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la LCSP” , y/o no incorporan la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de dichas condiciones.

## PANAP: MCSS y sus centros mancomunados. Principales conclusiones.

### Indicadores de la Comisión Europea sobre contratación pública.

El ratio mide la proporción de adjudicaciones efectuadas sin ninguna llamada a licitación. Representa el importe adjudicado a través procedimientos de adjudicación utilizados por las MCSS que constituyen excepciones al principio de publicidad -contratos menores y procedimientos negociados sin publicidad- entre el importe total adjudicado en el ejercicio 2020.

Indicador "Sin convocatoria de ofertas"



El porcentaje medio obtenido ha sido del 12,88%. Una de las principales razones por la que las MCSS han obtenido una valoración insatisfactoria se debe al amplio volumen de contratos adjudicados mediante contratación menor, por un importe de 42,02 millones de euros, que representan el 10,45% sobre el total de adjudicaciones; valores que continúan siendo elevados pese a la mejora respecto al 2019 (62,16 millones de euros, que representaban un 15,77% sobre el total).

## PANAP: MCSS y sus centros mancomunados. Principales conclusiones.



### Contratos menores.

- En 18 de las 21 entidades, el contrato menor se emplea para atender necesidades de carácter habitual, frecuente o recurrente.
- Se ha de destacar, que el volumen de contratos menores adjudicados es el que motiva que el indicador citado de “Sin convocatorias de ofertas” se valore como insatisfactorio en la práctica totalidad de MCSS, lo cual evidencia un amplio margen de mejora en la programación de la contratación de estas entidades, como elemento complementario de todo lo anterior.
- En el 24% de las entidades se ha confirmado un incumplimiento del artículo 63.4 LCSP sobre contratos menores, concerniente a la obligación de publicar información relativa a su objeto, duración, importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario.

## AAPP: entidades gestoras y servicios comunes de la SS. Recomendaciones.

### ❖ Contratos de emergencia vinculados al COVID-19

- Motivar o justificar los elementos que componen el importe del gasto para cuantificarlo adecuadamente y prevenir situaciones de mal uso o abuso de esta figura jurídica.
- Comunicar el inicio de actuaciones en tramitación de emergencia a la ID en el momento de adoptar el acuerdo de inicio de actuaciones precisas, incluyendo una descripción del objeto de las actuaciones a ejecutar y el importe del gasto por el que se haya efectuado la retención de crédito o se vaya a iniciar el expediente de modificación presupuestaria.
- Documentar adecuadamente la formalización de los contratos tramitados por la vía de emergencia, incluso en los limitados supuestos en que se acuda a la contratación verbal y la publicación de los extremos propios del contrato.
- Velar por la realización de los trámites pertinentes para la resolución de los contratos que no se hayan ejecutado total o parcialmente.

## AAPP: entidades gestoras y servicios comunes de la SS. Recomendaciones.

### ❖ **Contratación administrativa, ejecución presupuestaria y documentación justificativa.**

- Revisar el sistema de gestión documental de los expedientes y establecer un sistema de control que permita identificar los tramitados, la documentación que los integra y dónde se encuentra.
- Implantar medidas con el fin de que los gastos realizados se encuentren justificados o soportados adecuadamente.
- Realizar una adecuada previsión y planificación de las necesidades que ayude a recurrir a los procedimientos de adjudicación que permitan obtener una economía de los costes, mayor concurrencia y publicidad.
- Dictar instrucciones para mejorar el proceso de justificación de la adecuación del cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado de los contratos a los precios de mercado, y para que se recoja todo el detalle de su contenido, dando cumplimiento al artículo 100 y 101 LCSP.

## AAPP: entidades gestoras y servicios comunes de la SS. Recomendaciones.

### ❖ **Contratación administrativa, ejecución presupuestaria y documentación justificativa (continuación).**

- Revisar la justificación de la no división del objeto del contrato en lotes, para su debida documentación y existencia de garantías de que se está tramitando el contrato de la forma más adecuada.
- Instar a la revisión del contenido de los PCAP al objeto de dar cumplimiento a la LCSP y al RGLCAP y que todas las condiciones que han de regir el contrato estén debidamente incluidas y detalladas.
- 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.
- Instar la implantación de un procedimiento de negociación adecuado que garantice la libertad de acceso a las licitaciones, la publicidad y transparencia de los procedimientos.

## PANAP: MCSS y sus centros mancomunados. Recomendaciones.

- En virtud del artículo 64 LCSP, se deben establecer o desarrollar adecuadamente las previsiones sobre conflicto de intereses en el ámbito contractual, pudiendo seguirse las directrices que figuran en el documento “Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de gestión” publicado por la OLAF, con objeto de que los responsables de la gestión puedan prevenir, identificar y solucionar, aquellos conflictos que puedan surgir en los procedimientos de contratación.
- Fortalecer los cauces internos de contratación establecidos por cada MCSS para encaminarlos a una supresión de los procedimientos de adjudicación directa adoptados al margen de la LCSP.
- Implementar una adecuada programación de la contratación encaminada al cumplimiento de la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON en relación con el artículo 28.4 LCSP y hacerla pública según éste.

## PANAP: MCSS y sus centros mancomunados. Recomendaciones. (Continuación)

- Incorporar a los expedientes de contratación documento de carácter económico y/o estimación de mercado para la suficiente justificación de la adecuación del presupuesto base de licitación fijado a los precios de mercado, así como la adecuada determinación del procedimiento de adjudicación que corresponda aplicar teniendo en cuenta, en relación con el valor estimado de los contratos, el artículo 101.12 LCSP.
- Recoger en los pliegos, como condición especial de ejecución, alguna de las consideraciones sociales que establece el “Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la LCSP”, aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de abril de 2019, y las condiciones económicas relacionadas con la innovación o de tipo medioambiental que recoge el artículo 202 LCSP.
- Dar adecuado cumplimiento a las obligaciones de publicidad de la información contractual de los artículos 63 y 135 LCSP.

# Anexo I. Parte I. Órganos objeto de la actuación de control: IGAE

Ministerio	Órgano controlado
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.	Departamento Ministerial.
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.	Departamento Ministerial.
Ministerio de Ciencia e Innovación.	Departamento Ministerial.
Ministerio de Consumo .	Departamento Ministerial.
Ministerio de Cultura y Deporte.	Departamento Ministerial.
	Museo Nacional del Prado
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.	Departamento Ministerial.
Ministerio de Educación y Formación Profesional.	Departamento Ministerial.
Ministerio de Hacienda.	Servicios Centrales.
	Servicios Territoriales.
Ministerio de Igualdad.	Departamento Ministerial.

Ministerio	Órgano controlado
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.	Departamento Ministerial.
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.	Departamento Ministerial.
Ministerio de Justicia.	Departamento Ministerial.
Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.	Departamento Ministerial.
	Centro de Investigaciones Sociológicas.
Ministerio de Política Territorial y Función Pública.	Departamento Ministerial.
Ministerio de Sanidad.	Departamento Ministerial.
Ministerio de Trabajo y Economía Social.	Departamento Ministerial.
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.	Departamento Ministerial.
Ministerio de Universidades.	Departamento Ministerial.
Ministerio del Interior.	Departamento Ministerial.
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.	Departamento Ministerial.
	Instituto para la Transición Justa.

# Anexo II. Parte I. Órganos objeto de la actuación de control

## IGSS:

Ministerio	Órgano controlado
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.	Gerencia de Informática de la Seguridad Social.
	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
	Instituto Social de la Marina.
	Tesorería General de la Seguridad Social.
Ministerio de Sanidad.	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

## INTERGEDEF:

Ministerio	Órgano controlado
Ministerio de Defensa.	Departamento Ministerial.
	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial "Esteban Terradas".

## Anexo Parte II. Órganos objeto de la actuación de control

<b>Fundaciones</b>
F. Biodiversidad
F. Centro Nacional del Vidrio
F. Ciudad de la Energía-CIUDEN
F. Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III
F. Escuela de Organización Industrial
F. Teatro Real
F. Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares
F. Thyssen-Bornemisza

# Anexo. Parte IV. Órganos objeto de la actuación de control

## ENTIDADES OBJETO DE LA ACTUACIÓN DE CONTRATOS DE EMERGENCIA

ENTIDAD	CENTRO	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO (euros)
INGESA	SSCC	57.964.199,08
GISS		

## CENTROS OBJETO DE LA ACTUACIÓN SOBRE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y DOCUMENTACIÓN JUSTIFICATIVA

ENTIDAD INGESA: CENTROS ANALIZADOS	IMPORTE ADJUDICADO (euros)
GAS de Ceuta	77.126.231,68
GAS de Melilla	

# Siglas y abreviaturas

AAPP	Administraciones Públicas
CFP	Control financiero permanente
CFS	Control financiero de subvenciones
CM	Contratación menor
DEUC	Documento Europeo Único de Contratación
GAS	Gerencia de Atención Sanitaria
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social
ID	Intervención delegada
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
INTERGENDEF	Intervención General de la Defensa
IVA	Impuesto de Valor Añadido
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
MCSS	Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social
OC	Órganos de contratación
OIRESCON	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
OLAF	Oficina europea de lucha contra el fraude
PCAP	Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares
PCFP	Plan de Control Financiero Permanente
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PAAP	Poderes Adjudicadores Administraciones Públicas
PANAP	Poderes Adjudicadores No Administraciones Públicas
RDL	Real Decreto-ley
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
SS	Seguridad Social