



**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:

CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
Contrato(s) PA	Contrato(s) adjudicado(s) mediante procedimiento abierto ordinario (art. 156 a 158 LCSP).
Contrato(s) PAS	Contrato(s) adjudicado(s) mediante procedimiento abierto simplificado (art. 159 LCSP).
Contrato(s) PASS	Contrato(s) adjudicado(s) mediante procedimiento abierto supersimplificado o abreviado (art. 159.6 LCSP).
Contrato(s) SARA/ NO SARA	Contrato(s) sujeto(s) a regulación armonizada/ no sujeto(s) a regulación armonizada.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social.
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
INTERGEDEF	Intervención General de la Defensa.
ISM	Instituto Social de la Marina.
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.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
MCSS	Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social.
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
Órgano(s) controlado(s)	Ministerio, Organismo o Entidad sujeto a este control.
OC	Órgano(s) de contratación.
PA	Procedimiento abierto ordinario (art. 156 a 158 LCSP).
PAAP	Poder Adjudicador Administración Pública.
PAS	Procedimiento abierto simplificado (art. 159 LCSP).
PASS	Procedimiento abierto supersimplificado o abreviado (art. 159.6 LCSP).
PANAP	Poder Administrador No Administración Pública
PBL	Presupuesto(s) Base de Licitación.
PCAP	Pliectos de cláusulas administrativas particulares.
PCFP	Plan de Control Financiero Permanente.
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público.
PPT	Pliectos de prescripciones técnicas.
RGLCAP	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.
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
TRLGSS	Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre
VE	Valor estimado del contrato.



## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	3
Parte I: Intervención General de la Administración del Estado e Intervención General de la Defensa: Actuación horizontal de contratación en materia de procedimiento abierto .....	3
1. Alcance .....	3
2. Principales conclusiones.....	6
2.1 Valoración global .....	6
2.2 Sistema interno de contratación .....	8
2.3 Información estadística .....	16
2.4 Gestión contractual .....	28
2.4.1 Expediente de contratos adjudicados por procedimiento abierto (PA/PAS/PASS)...	28
2.4.2 Adjudicación y ejecución de contratos adjudicados por procedimiento abierto (PA/PAS/PASS) .....	48
3. Recomendaciones .....	59
Parte II: Actuaciones realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado .....	61
Parte III: Actuaciones realizadas por la Intervención General de la Defensa .....	64
1. Alcance .....	64
2. Principales conclusiones.....	64
3. Recomendaciones .....	66
Parte IV: Actuaciones realizadas por la Intervención General de la Seguridad Social.....	69
1. Alcance .....	69
2. Principales conclusiones.....	70
2.1 Administraciones Públicas: entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social	70
2.2 Poderes adjudicadores no Administraciones Públicas: Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados.....	72
3. Recomendaciones .....	76
3.1 Administraciones Públicas: entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social	76
3.2 Poderes adjudicadores no Administraciones Públicas: : Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados.....	76
ANEXO DE LA PARTE I.....	78
ANEXO DE LA PARTE IV .....	80



## 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”.*

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

El presente informe se ha estructurado en 4 partes:

- Parte I: actuación de control horizontal de contratación en materia de procedimiento abierto por la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención General de la Defensa.
- Parte II: actuaciones realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado.
- Parte III: actuaciones realizadas por la Intervención General de la Defensa.
- Parte IV: actuaciones realizadas por la Intervención General de la Seguridad Social.

## Parte I: Intervención General de la Administración del Estado e Intervención General de la Defensa: Actuación horizontal de contratación en materia de procedimiento abierto

### 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 vienen realizando desde 2018 actuaciones horizontales en el ámbito del control financiero permanente, ya que su planificación y ejecución coordinada permite obtener resultados homogéneos y comparables y, ello se ha realizado también en el ámbito de la contratación pública.



Así pues, a continuación, se incluyen los **resultados más significativos** derivados de la actuación de control financiero permanente de contratación en materia de procedimiento abierto (PA/PAS/PASS) realizada sobre ministerios, organismos y entidades sujetos a control financiero permanente e incluidos en el **Plan de Control Financiero Permanente de 2020**, es decir, basados en los informes emitidos, así como en las recomendaciones incorporadas y en la información estadística proporcionada por las correspondientes Intervenciones Delegadas de la IGAE y de la Intervención General de la Defensa (INTERGEDEF).

En este contexto, es indudable la relevancia que tiene la contratación pública en términos cuantitativos y cualitativos<sup>1</sup>, por lo que constituye un área de especial atención para la IGAE y, por esta razón, anualmente, se realiza un análisis de los riesgos existentes en las distintas áreas de gestión económico financiera que tiene como base la evaluación que se realiza por cada Intervención delegada a efectos de seleccionar, al menos, una actuación en este materia.

En el Plan de Control Financiero Permanente (PCFP) de 2020, teniendo en cuenta tanto las citadas evaluaciones como la consideración de otros riesgos tales como los cambios normativos producidos con 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) en materia de procedimiento abierto y el hecho que durante los años anteriores, en el ámbito de la IGAE, se realizaron controles sobre ámbitos concretos que se consideraron de riesgo superior (contratos menores, negociados sin publicidad y estructuras de los órganos de contratación en 2018 y encargos a medios propios en 2019), se determinó que la utilización de procedimiento abierto llevada a cabo por estas entidades debía ser objeto de un control horizontal. Asimismo, para el PCFP de 2020, la Intervención General de la Defensa (INTERGEDEF) decidió realizar también el control horizontal de procedimientos abiertos propuesto por la IGAE.

Los **riesgos** que se pretendieron cubrir con este control fueron:

- Riesgo de falta de adaptación a los **cambios normativos**.
- Riesgo de falta de **información**.
- Riesgo de **ineficiencia e ineficacia** por falta de planificación o justificación de necesidades.
- Riesgo de incumplimiento de **normas de publicidad**.
- Riesgo de uso **ineficaz** de los recursos públicos como consecuencia de no tener en cuenta los principios de buena gestión financiera.
- Riesgo de **limitación de concurrencia**.
- Riesgo de **desviaciones económicas y/o temporales**.

---

<sup>1</sup> Guía Marco para Control Financiero Permanente de la Contratación Pública (LCSP), IGAE, febrero 2020, pág. 7: "Es muy usual cifrar en torno a un 20% del PIB la contratación pública, incluyendo contratos y otras figuras anexas, como los encargos a medios propios (EMP) y los convenios. El Ministerio de Hacienda, sitúa este porcentaje en un 13%, lo que puede ser compatible si se refiere a la figura de contratos públicos en sentido estricto."

Según datos del Registro de Contratos del Sector Público (<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Paginas/Registro%20publico%20de%20contratos.aspx>, consultada noviembre 2021), en el caso del sector público estatal se ha gestionado vía contratación un volumen de 4.957 millones de euros en 2018, y de 6.999 millones de euros en 2019 (datos provisionales de mayo de 2021).



El **marco temporal** está constituido por los contratos adjudicados durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 15 de marzo de 2020 (ambos inclusive). Los informes definitivos se emitieron entre diciembre de 2020 y 15 de julio de 2021.

En el caso de órganos controlados con servicios periféricos, el control se ha realizado sólo sobre los OC de los servicios centrales.

Esta actuación analizó de forma horizontal y homogénea la gestión de los contratos adjudicados por procedimiento abierto para dar una opinión global que fuese representativa del funcionamiento de su sistema de gestión, para lo cual se analizó desde diversas ópticas:

1. Sistema interno de contratación: El objetivo de este apartado es comprobar la existencia de un sistema interno que permita a los órganos y entidades controlados, a través de los órganos de contratación establecidos (OC), la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos en la contratación mediante procedimiento abierto (PA/PAS/PASS), así como el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para esos contratos, en general, y, en particular, para los PAS y PASS recogidos como novedad en la LCSP.
2. Información estadística: Se pretende obtener la población total de contratos adjudicados por procedimiento abierto (PA/PAS/PASS) por el/los OC durante el alcance temporal del control para poder obtener información sobre, entre otros, la intensidad de uso de los tres tipos de procedimiento abierto (PA/PAS/PASS), los valores medios (VE) para cada uno de ellos, las bajadas en importe de adjudicación, el porcentaje de ofertas únicas recibidas y los plazos.
3. Preparación del expediente: El análisis de legalidad, pero también de eficacia y eficiencia, sobre una muestra de contratos permite dictaminar su correcta gestión focalizando aspectos como el contenido del expediente, y la inclusión en el mismo de determinados documentos justificativos, así como el adecuado uso de los recursos públicos, en particular, a partir de un cálculo adecuado tanto del valor estimado como del presupuesto, así como de los criterios de adjudicación y solvencia, la determinación de la duración del contrato y el establecimiento de penalidades por incumplimiento.
4. Adjudicación y ejecución: El examen de la documentación del expediente abarca no sólo determinados documentos requeridos para su publicación en la PCSP sino también los plazos para la presentación de ofertas, la ausencia de conflictos de interés y su documentación, determinados aspectos relacionados con la valoración de los criterios de adjudicación, la razonabilidad de la resolución de adjudicación o los votos particulares recogidos en las actas de la Mesa, la posible participación del adjudicatario en consultas preliminares o la continuidad del adjudicatario. Asimismo, se analizan las posibles desviaciones económicas y/o temporales y la realidad de la prestación de aquellos contratos finalizados hasta el 15 de marzo de 2020 (inclusive).

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



TABLA 1 - Universo de control				
Tipo de poder adjudicador <sup>2</sup>	Ámbito	Número de órganos controlados	Nº de contratos <sup>3</sup>	Importe de adjudicación sin IVA (euros) <sup>4</sup>
PAAP	IGAE	46	4.620	3.877.561.631,93
	INTERGEDEF	1	4.110	837.314.432,86
Total PAAP		47	8.730	4.714.876.064,79
PANAP	IGAE	1	247	2.147.382.291,52
	Total PANAP	1	247	2.147.382.291,52
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>48</b>	<b>8.977</b>	<b>6.862.258.356,31</b>

Los organismos seleccionados para cada uno de los controles se encuentran en el Anexo de la Parte I.

## 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 durante el período de control y la valoración global.

### 2.1 Valoración global

Se solicitó a los auditores la valoración global de la adjudicación mediante procedimiento abierto existente partiendo de los aspectos analizados, debiendo clasificar al órgano controlado en alguna 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.

Con carácter general, se considera que **la adjudicación de contratos por procedimiento abierto tiene un funcionamiento correcto (82,09 % para PAAP y 100% para PANAP).**

Sin embargo, para PAAP, se considera que existe un funcionamiento parcial en el que son necesarias mejoras importantes en un **10,45 %**. No se ha considerado que exista un mal funcionamiento en ninguno de los procedimientos abiertos controlados y en 10 de ellos (7,46%) el funcionamiento es bueno.

<sup>2</sup> Se han agrupado los organismos atendiendo a su tipo de poder adjudicador: Poder Adjudicador Administración Pública (PAAP) o Poder Adjudicador No Administración Pública (PANAP).

<sup>3</sup> A efectos del control, cada lote se ha considerado un contrato individual.

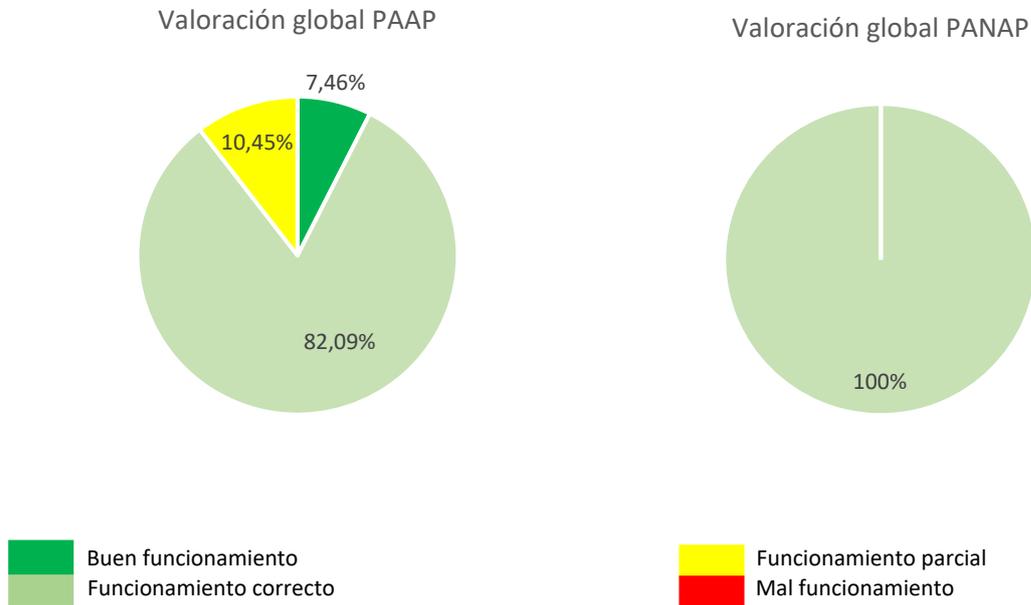
<sup>4</sup> El número e importe de contratos adjudicados entre el 1 de enero de 2019 y el 15 de marzo de 2020 (ambos inclusive) se han obtenido de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) mediante consultas realizadas durante junio y julio 2021, de la información remitida por las Intervenciones Delegadas y/o, en su caso, del informe emitido por la correspondiente Intervención Delegada. Todos los importes que aparecen en este informe deben entenderse sin IVA.



TABLA 2 - Valoración global						
Tipo de poder adjudicador	Ámbito	Tipo de proc abierto	Buen funcionamiento. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas	Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras	Funcionamiento o parcial. Son necesarias mejoras importantes	Mal funcionamiento o general
PAAP	IGAE	PA	1	38	6	0
		PAS	4	36	5	0
		PASS	5	33	3	0
	INTERGEDEF	PA	0	1	0	0
		PAS	0	1	0	0
		PASS	0	1	0	0
Total PAAP			10	110	14	0
PANAP	IGAE	PA	0	1	0	0
		PAS	0	1	0	0
		PASS	0	1	0	0
Total PANAP			0	3	0	0
<b>TOTAL GENERAL</b>			<b>10</b>	<b>113</b>	<b>14</b>	<b>0</b>

Gráficamente, para PAAP y PANAP:

GRÁFICO 1 - Valoración global



## 2.2 Sistema interno de contratación

Antes de pasar a detallar los resultados de este apartado, se debe mencionar que durante el alcance temporal del control se produjo el cambio organizativo establecido por el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los Departamentos ministeriales con efectos en determinados órganos controlados.

A continuación, en este apartado se analizan diversos aspectos organizativos y procedimentales de carácter general.

### a) La estructura, organización y coordinación de los órganos de contratación

Las estructuras de OC unitarias reducen el riesgo de descoordinación entre las unidades lo que se valora positivamente mientras que la existencia de varios OC (**estructuras descentralizadas**) sin niveles adecuados de coordinación y sin instrucciones internas actualizadas **incrementan el riesgo de incumplimiento normativo**, así como la **pérdida de eficiencia** por lo que debe fortalecerse los mecanismos de coordinación y planificación de las necesidades en su globalidad.

En 22 de los 47 PAAP, existe una **estructura unitaria** de OC para la adjudicación de contratos mediante procedimiento abierto. Estos OC unitarios tienen competencia para la adjudicación de contratos PA, PAS y PASS.

En el resto de los PAAP, 25, y en el PANAP existen varios OC.



TABLA 3 - OC para procedimiento abierto						
Tipo de poder adjudicador	Ámbito	Nº de OC				
		Total	Competencia PA+PAS+PASS	Competencia PA	Competencia PAS+PASS	Competencia PA+PAS
PAAP	IGAE	185	139	21	14	11
	INTERGENDEF	28	27	1		
Total PAAP		213	166	22	14	11
% sobre 213 PAAP OC			77,93%	10,33%	6,57%	5,16%
PANAP	IGAE	3	1	1	0	1
Total PANAP		3	1	1	0	1
%Sobre 3 PANAP OC			33,33%	33,33%	0,00%	33,33%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>216</b>	<b>167</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>12</b>
<b>% sobre 216 OC</b>			<b>77,31%</b>	<b>10,65%</b>	<b>6,48%</b>	<b>5,56%</b>

Respecto a las competencias para utilizar los distintos tipos de procedimiento abierto, se observa que:

- PAAP: casi el **78%** de los OC tiene competencia para todos los tipos de procedimiento abierto (PA+PAS+PASS. El resto se distribuye de la siguiente manera: **10,33%** de los OC tienen competencia sólo para PA. El resto de competencias son: para procedimientos simplificados (PAS+PASS), 6,57%; y el 5,16%, para la combinación PA+PAS.
- PANAP: tiene repartidas homogéneamente las competencias entre sus OC: **33,33%** para todos los tipos de procedimientos abiertos (PA+PAS+PASS, **33,33%** para competencia sólo para PA y el **33,33%** para la combinación PA+PAS.

No existen OC con competencia exclusiva para PASS para ninguno de los dos tipos de poderes adjudicadores.

GRÁFICO 2 – Competencias



De acuerdo con las conclusiones obtenidas, para la mayoría de los PAAP (41 de 47) *la estructura organizativa es significativamente<sup>5</sup> razonable en relación con las competencias y funciones asignadas.*

#### b) Programación de la actividad contractual

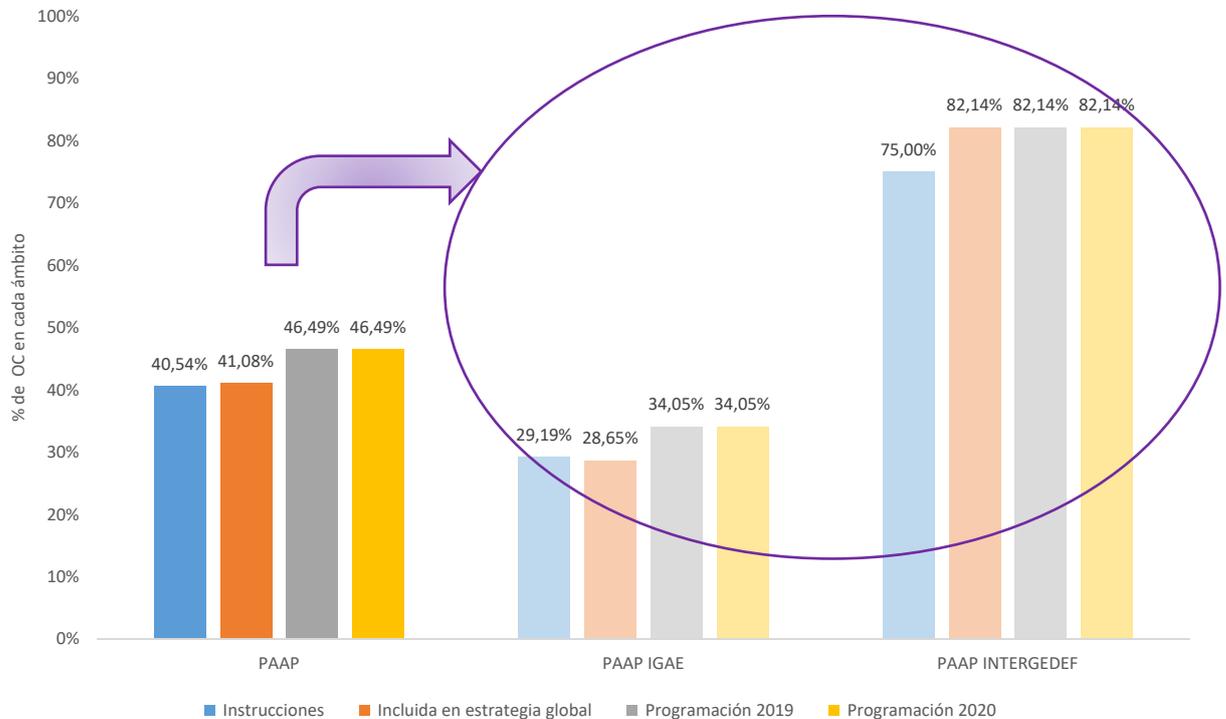
La programación de la actividad de contratación pública viene recogida en el art. 28.4 LCSP como una de las herramientas para asegurar y mejorar la eficiencia en la contratación. Para ello es recomendable la existencia de unas instrucciones de elaboración, así como su inclusión en la estrategia global del órgano controlado para ayudar a evaluar que los contratos incluidos son *los necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales* (art. 28.1 LCSP).

- PAAP: **la programación de la actividad contractual no** es alta: un **46,59%** de los OC han realizado programación en 2019 y 2020 pero sólo superan ligeramente el 40% los que tienen instrucciones para realizarla (**40,54%**) y los que tienen incluida la programación en la estrategia global (**41,08%**).

<sup>5</sup>A efectos de este control, por “significativamente” se debe entender que, a juicio del auditor, los aspectos analizados que dan lugar a las conclusiones se cumplen con carácter general y que las diferencias o desviaciones que en algún caso puedan presentar no tienen la importancia suficiente para desvirtuar dichas conclusiones.

- PANAP: **no ha realizado programación**, tampoco existen instrucciones para realizarla ni está incluida en la estrategia global.

GRÁFICO 3 – Programación



Además de lo anterior, para 6 de 47 PAAP se considera que *los OC del órgano controlado realizan una programación de su contratación eficaz y enfocada a conseguir los objetivos incluidos en la estrategia del órgano controlado. Se entenderá que para ello se siguen unas instrucciones para realizar la programación que son razonables, que están bien comunicadas/fácilmente accesible para los participantes en la programación y que esta programación está incluida en la estrategia del órgano controlado.*

La falta de programación de la actividad de contratación pública supone un incumplimiento tanto legal como de los principios de buena gestión financiera, que no puede convalidarse con el anuncio de información previa.

La programación de la actividad de contratación pública es una actuación interna del órgano controlado, establecida en la LCSP, no solo para el seguimiento de la contratación sino también, y más importante, para dar información a operadores económicos (p.ej. licitadores) y para asegurar que no se celebran otros contratos que aquellos necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. El anuncio de información previa es el medio para que al órgano controlado haga públicos, al menos, los contratos sujetos a regulación actualizada (SARA).

c) Manuales y/o instrucciones internas para procedimientos abiertos

La existencia de manuales y/o instrucciones internas con aspectos clave como criterios de uso de los distintos tipos de procedimiento abierto, entre otras cuestiones, generaría la gestión



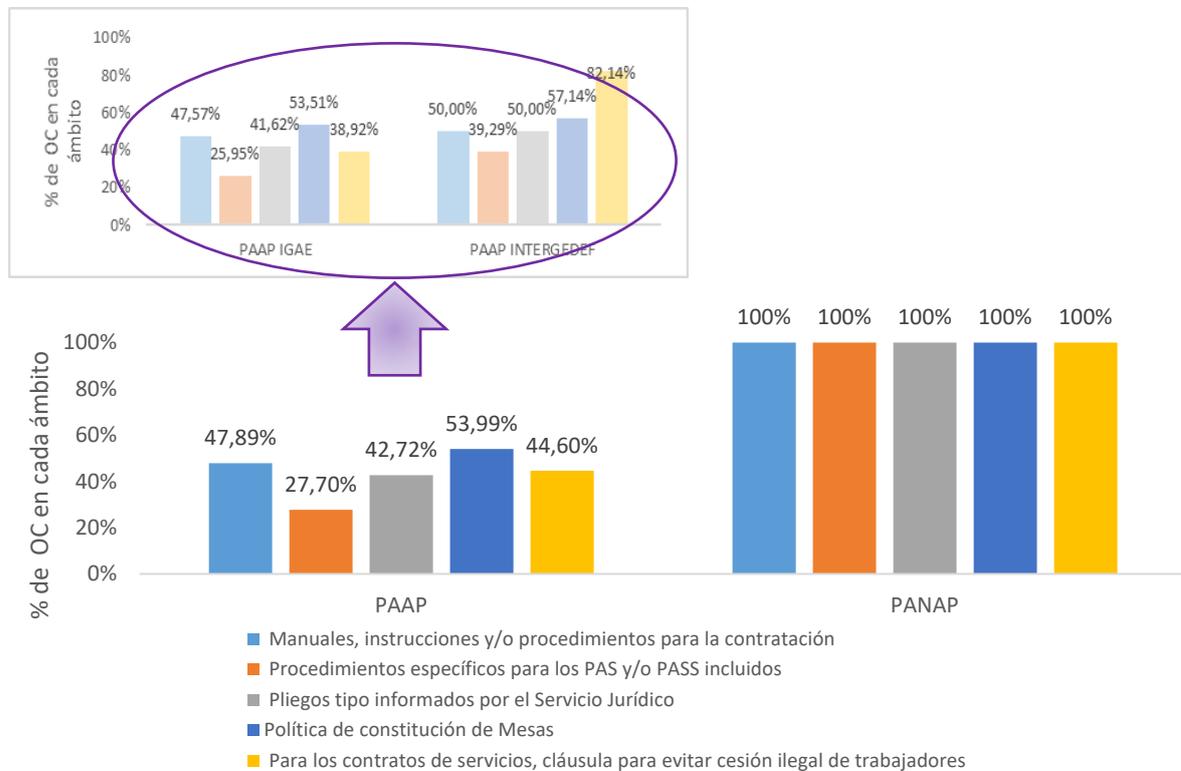
homogénea dentro de las estructuras descentralizadas y permitiría, en general, un mayor aseguramiento del cumplimiento de las normas que rigen los procedimientos abiertos y una gestión más eficiente de los recursos públicos. Asimismo, sería recomendable que existieran determinados documentos para ayudar a la gestión de los procedimientos abiertos como la política de constitución de Mesa, los pliegos tipo informados por el Servicio Jurídico o la cláusula para evitar la cesión ilegal de trabajadores, en el caso de contratos de servicios y que formaran parte o estuviesen incluidos en los manuales y/o instrucciones internas.

- PAAP: en general, con independencia del número de OC que tengan, en aproximadamente la mitad de OC de PAAP (**47,89%**) existen **manuales o instrucciones internas** para procedimientos abiertos, aunque son menos los que incluyen procedimientos específicos para los procedimientos abiertos simplificado y supersimplificado (**27,70%**).

Asimismo, en aproximadamente la mitad de los OC existen pliegos informados por el Servicio Jurídico (**42,72%**), política de constitución de Mesas (**53,99%**) y cláusula para evitar la cesión ilegal de trabajadores en un **44,60%** de los OC de PAAP.

- PANAP: todos los OC (**100%**) poseen los documentos objeto de verificación: manuales o instrucciones internas, procedimientos específicos para procedimientos simplificados (PAS/PASS), pliegos informados por el Servicio Jurídico, política de constitución de Mesas y cláusula para evitar la cesión ilegal de trabajadores en los contratos de servicios.

GRÁFICO 4 – Manuales



De forma complementaria, en el ámbito IGAE, existen PAAP en los que en **ninguno de sus OC** existen:



TABLA 4 – PAAP IGAE en ninguno de cuyos OC existen					
	Manuales, instrucciones y/o procedimientos para la contratación	Procedimientos específicos para los PAS y/o PASS incluidos	Pliegos tipo informados por el Servicio Jurídico	Para los contratos de servicios, cláusula para evitar cesión ilegal de trabajadores	Política de constitución de Mesas
Nº de OC	8	17	11	8	11
% sobre 46 PAAP IGAE	17,39%	36,96%	23,91%	17,39%	23,91%

En cuanto a las conclusiones obtenidas, para aproximadamente la mitad (25 de 47) de los PAAP y para el PANAP, se considera que *los manuales, instrucciones y/o procedimientos internos de contratación están actualizados a la LCSP y se comunican/están fácilmente accesibles a las unidades tramitadoras.*

Para 21 PAAP y para el PANAP se considera que *“en particular, si los manuales, instrucciones y/o procedimientos internos de contratación tienen referencia expresa a los procedimientos simplificados (PAS/PASS) cuando el/los OC tengan dichas competencias”* y que *“la política de constitución de Mesa está incluidos en los manuales, instrucciones y/o procedimientos internos de contratación”*.

Para 17 PAAP y para el PANAP, *“el pliego tipo informado por el Servicio Jurídico está incluido en los manuales, instrucciones y/o procedimientos internos de contratación”*.

La inexistencia o la falta de actualización de manuales y/o instrucciones internas a lo dispuesto en la LCSP, sobre todo en lo que se refiere a los procedimientos abiertos simplificados PAS y PASS puede dar lugar a incumplimientos, por una parte, y, por otra, al uso de estos procedimientos de adjudicación de forma ineficiente e ineficaz.

#### d) Contratación electrónica

La LCSP hace una decidida apuesta en favor de la contratación electrónica, estableciendo los términos que la convierten en obligatoria.

- PAAP: más del 80% de los OC tiene su perfil de contratante alojado en la PCSP (**86,85%**). Asimismo, un **67,14%** de los OC tiene procedimientos de contratación electrónica.

En más de 30 de 47 de los PAAP se utilizan los procedimientos electrónicos al 100%.

- PANAP: sólo 2 de los 3 OC<sup>6</sup> (**66,67%**) tienen su perfil de contratante en la PCSP pero todos utilizan procedimientos de contratación electrónica.

El promedio de uso de procedimientos electrónicos por los órganos controlados es el siguiente:

<sup>6</sup> El tercer OC es “Otros (por delegación de competencias de la Presidencia)” cuyos expedientes en la PCSP aparecen como OC Presidencia.



TABLA 5 - Promedio de utilización de procedimientos electrónicos									
Promedio (%)	Expediente electrónico			Licitación electrónica			Notificación electrónica		
	PAAP		PANAP	PAAP		PANAP	PAAP		PANAP
	IGAE	INTERGE DEF		IGAE	INTERGE EF		IGAE	INTERGE DEF	
<25%	8		1	5			7		1
25%-50%	1			0			1		
50%-75%	4	1		3			2		
75%-99%	2			2	1		3	1	
100%	31			36		1	33		
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>47</b>		<b>1</b>	<b>47</b>		<b>1</b>	<b>47</b>		<b>1</b>

Se han realizado subastas electrónicas (941) en 4 PAAP.

En las conclusiones, se ha puesto de manifiesto que para 40 de 47 PAAP y para el PANAP se considera que *“el perfil de contratante se encuentra en la PCSP y funciona eficazmente, es decir, ningún trámite ni proceso de contratación se realiza fuera del perfil alojado en la PCSP y éste se encuentra adecuadamente actualizado”*.

Para 39 PAAP y en el PANAP, *“existen procedimientos de contratación electrónica y se utilizan eficazmente”*.

Finalmente, para 40 PAAP del ámbito IGAE y para el PANAP se estima que *“el grado de implantación electrónica es satisfactorio”*. Para el PAAP del ámbito INTERGEDEF, se está realizando un gran esfuerzo en la implantación de la contratación electrónica consiguiendo resultados satisfactorios particularmente en la licitación y la notificación electrónica; sin embargo, la tramitación del expediente sigue siendo mixta al no haberse implantado completamente el expediente electrónico.

Es recomendable que se siga implantando/utilizando la contratación electrónica.

e) Procedimientos de envío y validación de información a la PCSP

La LCSP establece una serie de documentos y datos que deben enviarse a la PCSP: plan de contratación (art. 28.4), anuncio de información previa (art. 134), anuncio de licitación (art. 156) e información sobre el contrato (art. 63.3). Para asegurar que la información alojada en la PCSP es correcta, fiable, completa y oportuna sería recomendable la existencia de unos procedimientos que indiquen tanto qué, quién, cuándo y cómo se envía esta información, como la validación de que la información enviada no incluye errores o deficiencias.

- PAAP: en el caso del plan de contratación y del anuncio de información previa, existen procedimientos en el **25,35%** y el **22,54%** de los OC, respectivamente. Porcentajes que bajan considerablemente para los procedimientos de validación de estos documentos, ya que sólo existen en el **8,92%** y al **12,21%** de los OC, respectivamente.

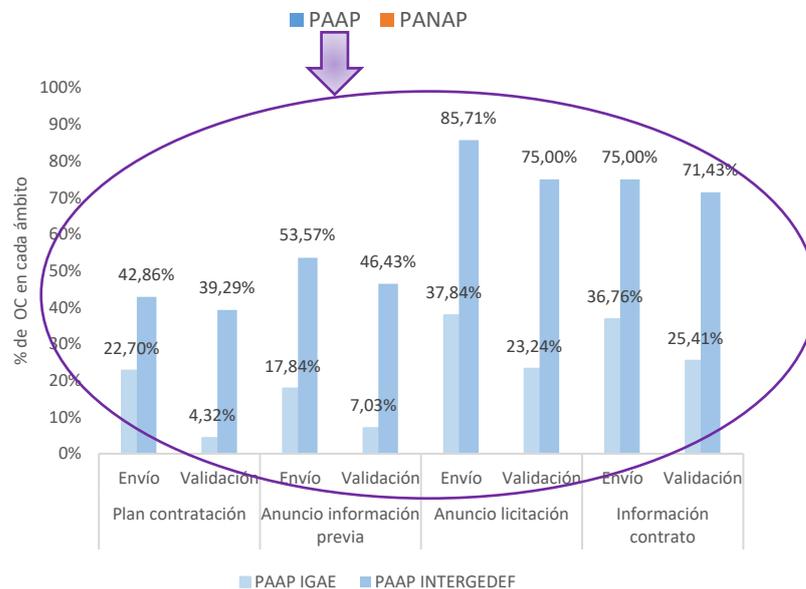
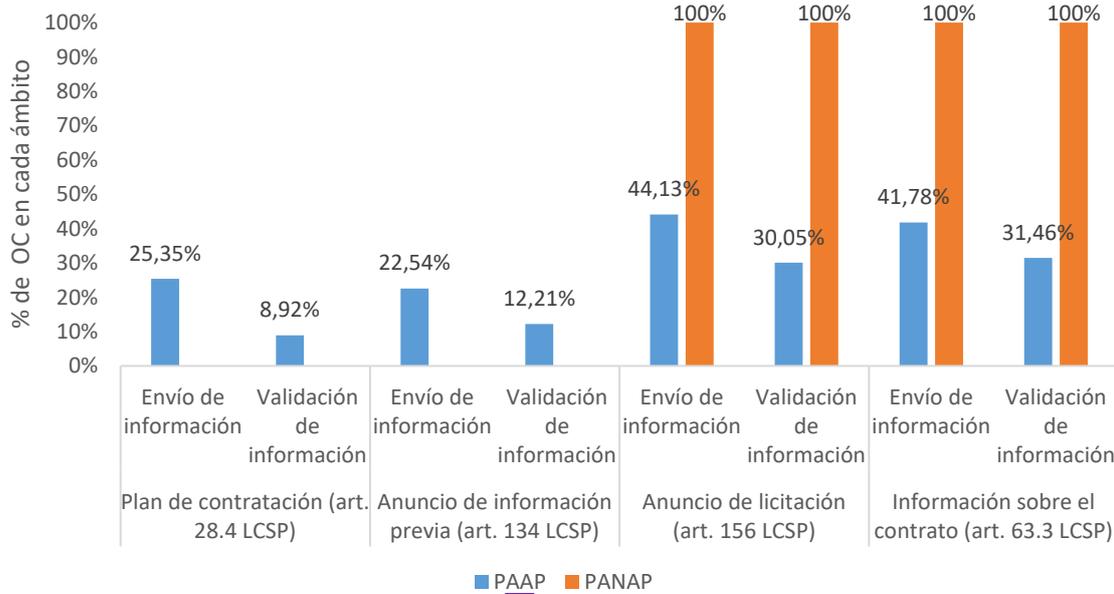
Los porcentajes son mejores para los procedimientos de envío del anuncio de licitación y de la información relativa al contrato, siendo superiores al 40% (**44,13%** para el anuncio de licitación y **41,78%** para la información sobre el contrato) y también para los procedimientos de validación de



ambos envíos siendo superiores al 30% (**30,05%** para el anuncio de licitación y **31,46%** para la información sobre el contrato).

- PANAP: los 3 OC PANAP (**100%**) poseen procedimientos de envío y validación para los anuncios de licitación e información relativa al contrato, careciendo de los mismos para el plan de contratación y los anuncios de información previa.

GRÁFICO 5 - Procedimientos de envío y validación de información a la PCSP



Para 17 de los 47 de los PAAP y para el PANAP se ha llegado a la conclusión de que *“el/los OC tienen procedimientos de envío de información a la PCSP que aplican siempre o casi siempre de forma que pueden considerarse robustos y se cumplen significativamente los principios de transparencia y publicidad en la contratación pública”*.

La publicidad y transparencia de los procedimientos son dos de los principios a los que se debe ajustar la contratación pública. Es por ello que la publicación de la información establecida en la



LCSP no es un fin en sí mismo, sino el cumplimiento de una obligación legal y la herramienta para poner en conocimiento de futuros y posibles licitadores los planes de contratación y, con ello, asegurar la concurrencia y la obtención de la mejor oferta. La falta de procedimientos propios de los OC para enviar y validar la información puede ocasionar un incumplimiento normativo y que no se estén respetando los principios de transparencia y de concurrencia. Por ello en los manuales o instrucciones internas relativas a los procedimientos abiertos debería incorporarse el procedimiento para verificar el envío de información sobre los contratos tramitados a la PCSP, en todas las fases del procedimiento de contratación, de forma que se asegure el cumplimiento del artículo 63.3 LCSP.

f) Denuncias, recursos, reclamaciones

- PAAP: sólo 7 de 47 PAAP no han recibido denuncias, recursos o reclamaciones. Y 8 PAAP han enviado alguna comunicación a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), no siendo un volumen significativo.

- PANAP: ha recibido denuncias, recursos o reclamaciones, pero no ha enviado ninguna comunicación a la CNMC.

Para 27 PAAP y para el PANAP se ha concluido que *“el/los OC tienen un inventario de denuncias y recursos”*. Aunque sólo para 16 PAAP se considera que *“el/los OC tienen definidos los procedimientos para analizar su contenido y adoptar decisiones”*.

g) Adquisición de bienes y servicios de contratación centralizada

Para 29 PAAP se concluye que *“el/los OC utilizan consistentemente del procedimiento establecido para comprobar si los bienes y servicios han sido declarados de adquisición centralizada.”*

### 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, los plazos desde la aprobación del expediente hasta la formalización del contrato, las bajadas del importe de adjudicación y el porcentaje de ofertas únicas recibidas.

Con carácter inicial debe ponerse de manifiesto que no todos los OC analizados en el apartado anterior adjudicaron contratos por procedimiento abierto. En particular, para PAAP, de los 213 OC analizados sólo 158 adjudicaron contratos mediante procedimiento abierto (PA/PAS/ PASS) durante el periodo entre el 1/1/2019 y el 15/3/2020, mientras que los 3 OC del PANAP analizados han adjudicado contratos PA/PAS/PASS.

A partir de esta premisa, en primer lugar se ha determinado la intensidad de uso de los contratos adjudicados por procedimiento abierto respecto a la totalidad de contratos adjudicados durante el alcance temporal del control<sup>7</sup> en el periodo de control, suponiendo un **4,26 %** del número de contratos adjudicados por los PAAP y un **71,80%** por el PANAP. Sin embargo, los porcentajes sobre

<sup>7</sup> La contratación total en el alcance temporal del control (1/1/2019 a 15/3/2020) se ha obtenido de la Plataforma de Contratación del Sector Público, de los informes emitidos y/o, de la información remitida por las Intervenciones Delegadas.

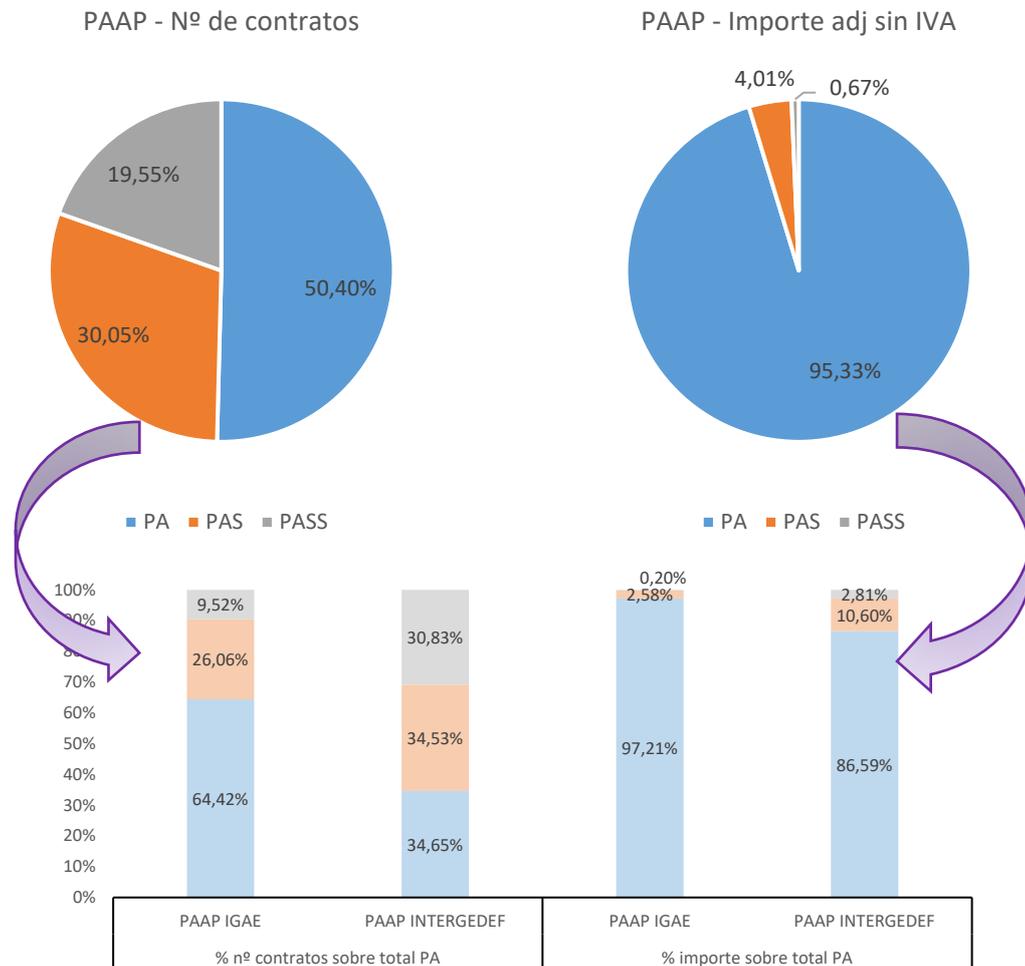


el importe adjudicado son menos homogéneos: para los PAAP el importe adjudicado mediante este procedimiento no llega al 40% (**37,52 %**), siendo muy superior (**96,58%**) para el PANAP.

TABLA 6 - % uso de procedimiento abierto			
Tipo de poder adjudicador	Ámbito	% Nº de contratos	% Importe de adjudicación sin IVA (euros)
PAAP	IGAE	2,42%	76,21%
	INTERGEDEF	29,19%	11,20%
Total PAAP		4,26%	37,52%
PANAP	IGAE	71,80%	96,58%
Total PANAP		71,80%	96,58%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>4,38%</b>	<b>46,39%</b>

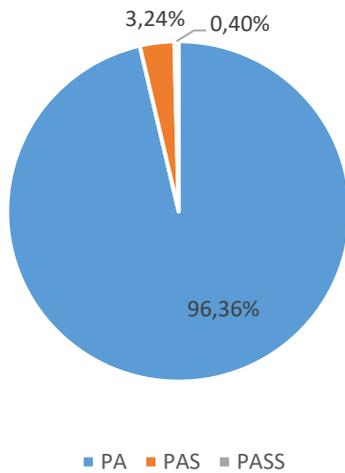
Desglosando por tipo de procedimientos se puede ver que, para PAAP, la mitad de los contratos (**50,40%**) se han adjudicado por el procedimiento abierto ordinario (PA) suponiendo un **95,33%** del importe de adjudicación sin IVA. Para el PANAP, casi todos los contratos son PA (**96,36%**), suponiendo prácticamente todo el importe adjudicado (**99,97%**).

GRÁFICO 6 - Distribución por tipo de procedimiento abiertos

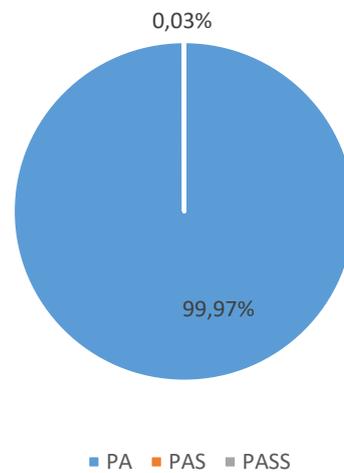




PANAP - Nº de contratos



PANAP - Importe adj sin IVA

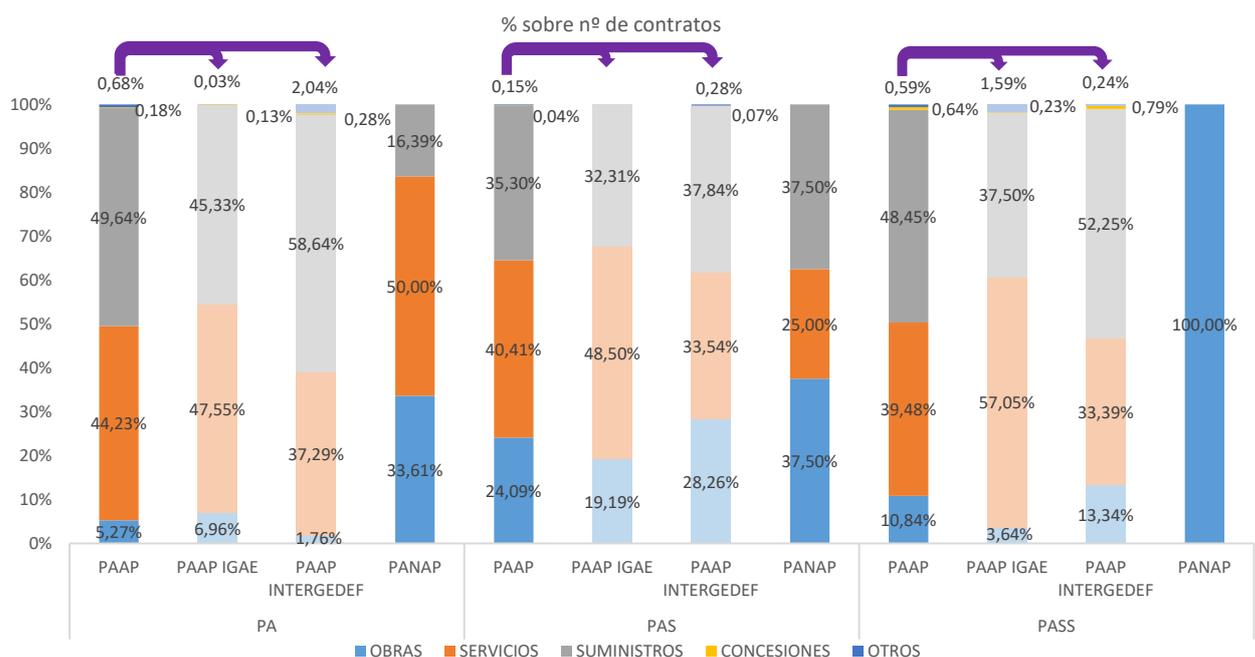


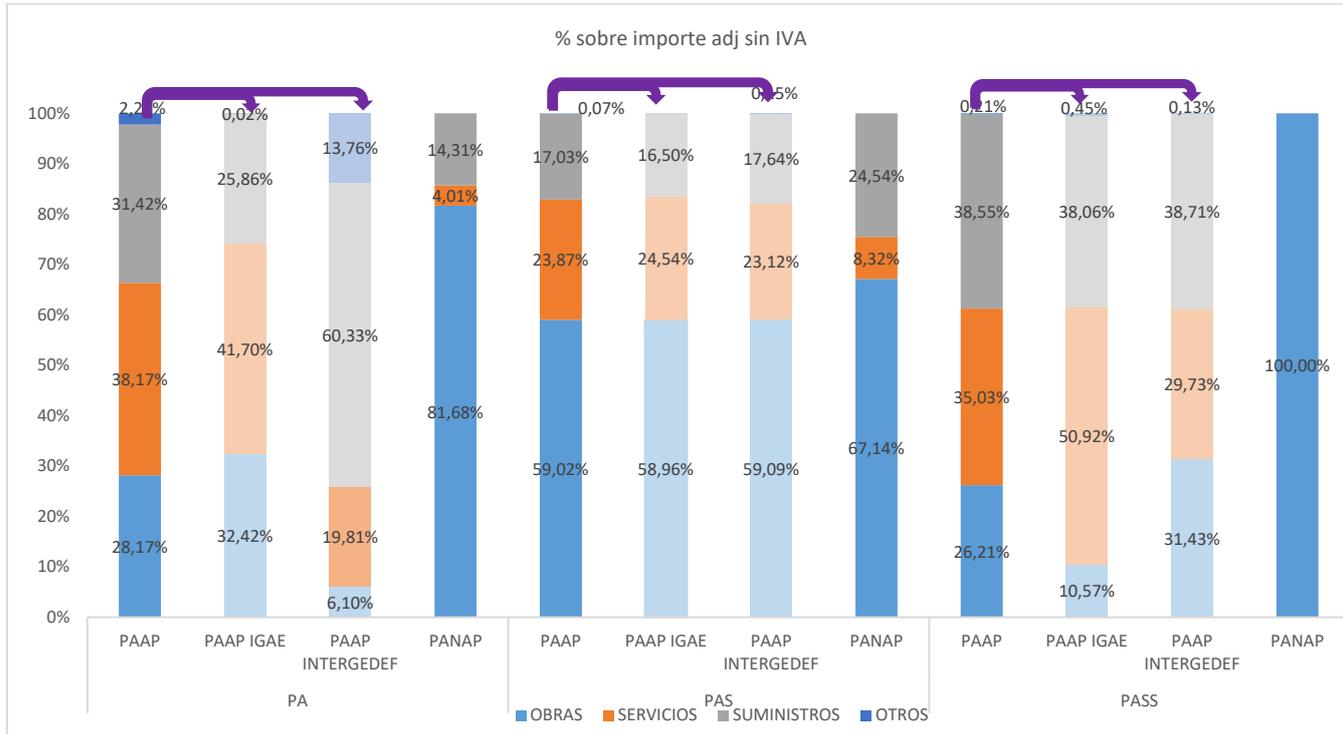
Respecto a la distribución de estos contratos por tipología (obras, servicios, suministros, concesiones y otros), el porcentaje de contratos de obras adjudicados es bastante bajo tanto para PAAP y para cualquier tipo de procedimiento abierto (ordinario y simplificado), siendo superior para el PANAP y llegando al 100% en el caso de PASS. La mayoría de los contratos adjudicados son de servicios y de suministros.

Sin embargo, tanto para PAAP como para el PANAP, el porcentaje del importe adjudicado sin IVA de los contratos de obras PAS supera el 59%.

Gráficamente:

GRÁFICO 7- Distribución por tipo de procedimiento abierto y por tipo de contrato





Asimismo, el VE medio por tipo de contrato y procedimiento abierto es el siguiente:

TABLA 7 - Valor estimado medio (euro)						
Tipo de procedimiento abierto	Tipo de contrato	PAAP IGAE	PAAP INTERGEDEF	PAAP	PANAP	VE umbral <sup>8</sup>
PA	OBRAS	8.463.845,96	2.140.435,71	7.782.443,99	32.107.064,79	Sin umbral
	SERVICIOS	2.799.993,17	327.244,73	2.125.260,68	1.150.745,90	Sin umbral
	SUMINISTROS	2.195.920,22	633.830,05	1.598.692,52	8.957.364,72	Sin umbral
PAS	OBRAS	346.094,18	151.719,40	222.764,62	261.297,33	=< 2.000.000
	SERVICIOS	64.198,27	50.009,26	57.826,60	34.863,75	=< 100.000
	SUMINISTROS	50.666,48	33.816,07	40.894,70	65.097,38	=< 100.000
PASS	OBRAS	68.716,82	51.212,39	52.726,29	79.439,30	< 80.000
	SERVICIOS	25.129,78	19.353,69	21.504,72	∅	< 35.000
	SUMINISTROS	23.288,41	16.105,51	17.538,61	∅	< 35.000

∅: Sin contratos adjudicado por ese tipo de procedimiento abierto durante el alcance temporal del control.

<sup>8</sup> Art. 159.1 LCSP: a) Que su valor estimado sea igual o inferior a 2.000.000 de euros en el caso de contratos de obras, y en el caso de contratos de suministro y de servicios, que su valor estimado sea igual o inferior a 100.000 euros.

**Sin efectos en este control**, la Disposición Final Cuadragésima de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado modifica el artículo anterior de la siguiente manera:

a) Que su valor estimado sea igual o inferior a 2.000.000 de euros en el caso de contratos de obras, y en el caso de contratos de suministro y de servicios, que su valor estimado sea inferior a las cantidades establecidas en los artículos 21.1, letra a), y 22.1, letra a), de esta Ley, respectivamente, o a sus correspondientes actualizaciones.

Art. 159.6 LCSP: (...)contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros, y (...) contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 35.000 euros, excepto los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual(...).

**Sin efectos en este control**, la Disposición Final Cuadragésima de la Ley 11/2020, antes mencionada, también modifica este artículo de la siguiente manera:

6. (...) contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros, y en contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 60.000 euros, excepto los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual (...)



No se superan los umbrales establecidos para los procedimientos simplificados.

Con carácter general, para 43 de 47 PAAP y para el PANAP la conclusión obtenida respecto a los datos proporcionados por el órgano controlado es que son *"significativamente fiables, íntegros y completos"*.

Para 40 PAAP se ha llegado a la conclusión de que *"la estructura organizativa es razonable no sólo en relación con las competencias y funciones asignadas, sino también en relación con la actividad contractual del/de los OC del órgano controlado"*. Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el PANAP no cuenta con área de contratación.

a) Bajadas en los presupuestos base de licitación (PBL)

Se ha analizado si se han producido bajadas en el importe de adjudicación sin IVA respecto al PBL sin IVA<sup>9</sup> del contrato.

- PAAP: el **23,42%** de los OC no han obtenido bajadas o han sido bajadas medias de entre 0 y -10% (37 OC en la adjudicación de contratos PA; 27, en la adjudicación de contratos PAS, y 21, en la adjudicación de contratos PASS). La **mayoría** de los OC han obtenido bajadas entre -10% y -50% (80 OC en adjudicación de contratos PA; 91, en la adjudicación de contratos PAS, y 75, en la adjudicación de contratos PASS).

- PANAP: en la adjudicación de contratos PA, los 3 OC han obtenido bajadas entre -15% y -50%. En PAS, los dos OC que han adjudicado contratos también han obtenido bajadas entre -15% y -25%. El único OC que ha adjudicado contratos PASS, las bajadas han sido de hasta un -10%.

---

<sup>9</sup> A efectos del control y para realizar una comparación homogénea con el importe de adjudicación sin IVA, se ha tomado el PBL sin IVA.



TABLA 8 - Bajadas de PBL

% de bajada	PAAP IGAE			PAAP INTERGEDEF			PAAP			PANAP		
	Nº OC PA	Nº OC PAS	Nº OC PASS	Nº OC PA	Nº OC PAS	Nº OC PASS	Nº OC PA	Nº OC PAS	Nº OC PASS	Nº OC PA	Nº OC PAS	Nº OC PASS
sin bajada: 0%	9	3	3	2	4	5	11	7	8	0	0	0
entre 0 y -10%	17	13	10	9	7	3	26	20	13	0	0	1
entre -10 y -15%	17	15	14	5	1	6	22	16	20	0	0	0
entre -15 y -20%	15	21	11	4	5	3	19	20	14	1	1	0
entre -20 y -25%	19	16	18	0	4	4	19	20	22	1	1	0
entre -25 y -50%	17	24	15	3	5	4	20	29	19	1	0	0
entre -50 y -75%	1	0	1	2	0	1	3	0	2	0	0	0
entre -75 y -100%	3	0	0	2	0	0	5	0	0	0	0	0
sin contratos adjudicados	32	38	58	1	2	2	33	40	60	0	1	2
Total OC	130	130	130	28	28	28	158	158	158	3	3	3

En los manuales o instrucciones internas relativas a los procedimientos abiertos deberían incluirse instrucciones sobre la elaboración del PBL y del VE dado el volumen de bajadas de licitación detectadas.



b) Ofertas únicas

El porcentaje de contratos que han recibido una única oferta respecto al total de contratos adjudicados para los órganos controlados son los siguientes:

TABLA 9 - Ofertas únicas		
Tipo de poder adjudicador	Ámbito	% (contratos con ofertas únicas/contratos adjudicados)
PAAP	IGAE	25,37%
	INTERGEDEF	27,00%
Total PAAP		26,14%
PANAP	IGAE	7,69%
Total PANAP		7,69%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>25,63%</b>

En al menos tres PAAP del ámbito IGAE, más de la mitad de los contratos se han adjudicado a la única oferta recibida.

Es necesario realizar un **análisis de los supuestos en los que se recibe únicamente una oferta** dado que es un indicio de la posible existencia de aspectos en los pliegos reguladores que limiten la concurrencia, por lo que debería mitigarse mediante una revisión de los pliegos. Este aspecto es especialmente relevante por el citado impacto del MRR, así como porque la comparativa con el resto de entidades del sector público genera diferencias significativas, que pudiendo llegar a estar justificadas conviene revisar.

c) Plazos

A efectos de este control, se definieron los siguientes plazos:

- Plazo 1: Desde el inicio de expediente a su aprobación.
- Plazo 2: Desde la aprobación del expediente a la adjudicación del contrato.
- Plazo 3: Desde la adjudicación del contrato a su formalización.
- Plazo total: Desde el inicio del expediente a la formalización del contrato. Este plazo es la suma de los plazos anteriores.

En general, se observa que, como es razonable, el plazo total promedio para los contratos PA es más largo que para los contratos PAS o PASS y para los contratos PAS es más largo que para los PASS. Para PAAP, la reducción es de 206 a 118 días (88 días, **42,72%**) para PAS y de 206 a 77 días (129 días, **62,62%**) para PASS. Para el PANAP, son de 258 a 208 días (50 días, **19,38%**) y de 258 a 33 días (225 días, **87,21%**), respectivamente.

El plazo 1 promedio, para PAAP se reduce para PAS y PASS respecto de PA, de 51 a 33 días (18 días, **35,29%**) y de 51 a 28 días (23 días, **45,10%**) respectivamente. Para el PANAP, aumenta para PAS de 54 a 60 días y para PASS, resulta negativo ya que, como se indica en el informe de control financiero emitido, *“Al no disponerse de la fecha del acuerdo del inicio de expediente se tomó la fecha de alta en la aplicación SAP. Este plazo negativo significa que se dio de alta en dicha aplicación con posterioridad a la aprobación del expediente.”*



El plazo 2 promedio se reduce en más de un 40% para PASS respecto a PA, de 118 a 68 días (50 días, **42,73%**) para PAAP y algo menos para el PANAP, de 171 a 99 días (72 días, **42,10%**) para el PANAP.

Si bien este plazo 2 no coincide exactamente con el plazo entre licitación y adjudicación que se indica en el preámbulo de la LCSP (*En el ámbito del procedimiento abierto, se crea la figura del procedimiento abierto simplificado, que resultará de aplicación hasta unos umbrales determinados, y nace con la vocación de convertirse en un procedimiento muy ágil que por su diseño debería permitir que el contrato estuviera adjudicado en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación*), es bastante aproximado y, aun no siendo una obligación legal, parece que no se está cumpliendo ni en PAAP ni en el PANAP, en términos generales.

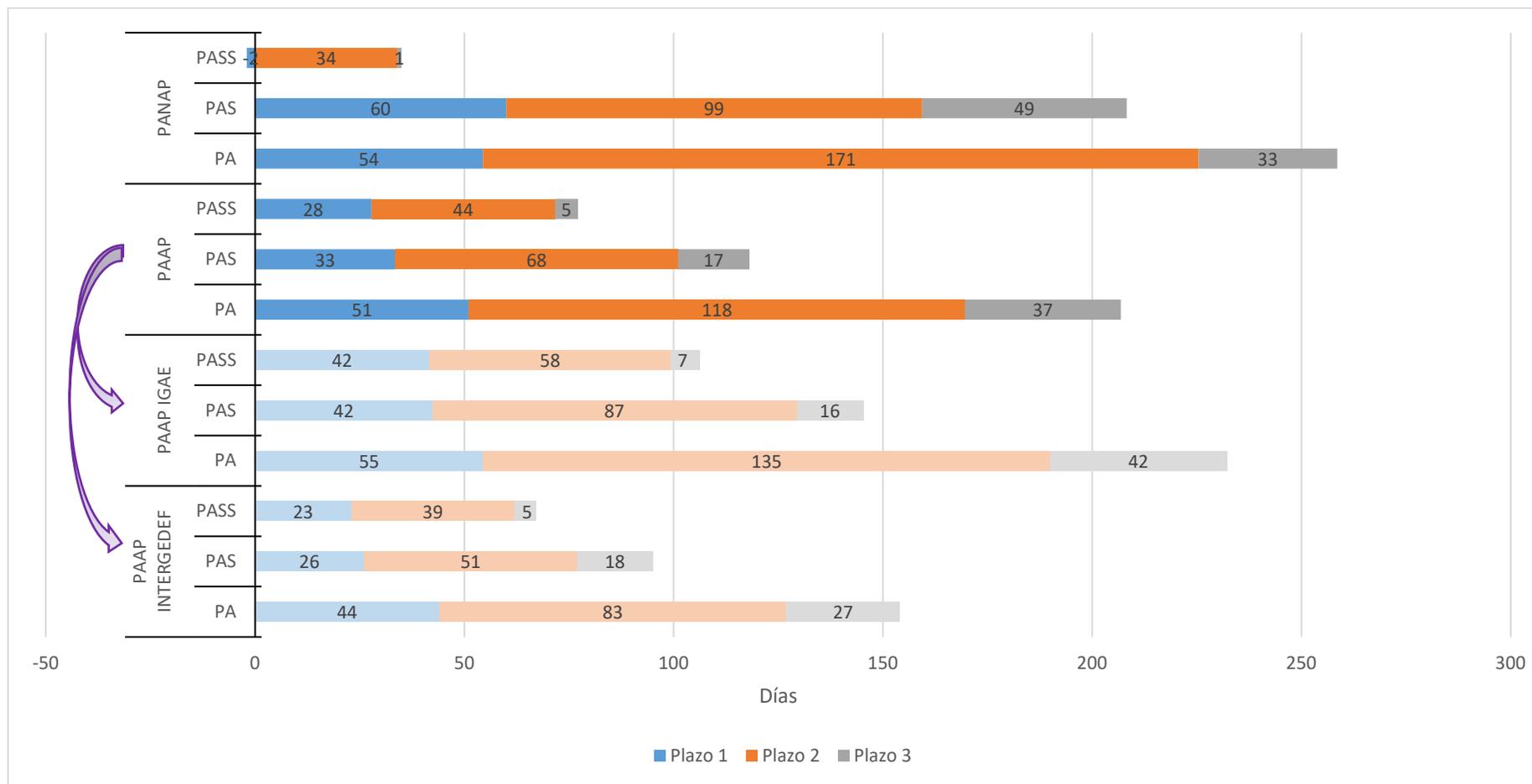
El plazo 3 promedio se reduce para PAAP, respecto de PA de 37 a 17 días para PAS (20 días, **54,05%**) y de 37 a 5 días para PASS (32 días, **86,49%**) y, para el PANAP, aumenta para PAS de 33 a 49 días y se reduce para PASS de 33 a 1 día (32 días, **96,97%**).

Por lo expuesto, y dada la disparidad de plazos existentes en los distintos organismos, es necesario que se tome conciencia por los máximos responsables de los excesivos plazos medios existentes en determinadas entidades y se analicen sus procesos para detectar trámites que estén penalizando los plazos de contratación para su solución. De esta forma, se posibilita una mejora de la eficiencia de los procesos de contratación pública.

Gráficamente:



GRÁFICO 8 - Plazos promedio por tipo de procedimiento abierto





## 2.4 Gestión contractual

A partir del análisis realizado en los apartados anteriores sobre el universo de control de los contratos adjudicados por procedimiento abierto (PA/PAS/PASS), en este apartado se examinan con más detalle tanto las actuaciones realizadas hasta la aprobación del expediente del contrato como su posterior adjudicación y el cumplimiento de la necesidad que le dio origen.

### 2.4.1 Expediente de contratos adjudicados por procedimiento abierto (PA/PAS/PASS)

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 si su contenido responde a una reflexión realizada por el OC sobre la necesidad de realizar el contrato, la definición de su objetivo, la justificación de la no división en lotes (cuya inexistencia puede dar lugar a una corrección financiera cuando el contrato en cuestión esté cofinanciado con fondos europeos), la elaboración y cálculo del PBL y del VE, la razonabilidad en la determinación de la duración del contrato o la inclusión de penalidades por incumplimiento y los supuestos para su aplicación. Es decir, se analiza no solo el cumplimiento de la legalidad sino su realidad y vinculación con la buena gestión financiera.

Dado que las pruebas diseñadas engloban verificaciones de legalidad y de buena gestión financiera, siendo algunas de las primeras redundantes con verificaciones que se realizan en el marco de la modalidad de control de la función interventora, de conformidad con el artículo 159.1.a) de LGP, nuestros trabajos, en este tipo de entidades, no se han extendido a estos aspectos.

Para llevar a cabo estas verificaciones, se tomó la siguiente muestra significativa de contratos:

TABLA 10 - Muestra para el análisis del expediente							
Tipo de poder adjudicador	Ámbito	Nº de contratos (a)	Importe de adjudicación sin IVA (euros) (b)	Nº de contratos seleccionados (c)	Importe de adjudicación sin IVA de contratos seleccionados (euros) (d)	%Nº de contratos seleccionados (c)/(a)	% Importe de adjudicación sin IVA de contratos seleccionados (d)/(b)
PAAP	IGAE	4620	3.877.561.631,93	1401	1.778.221.846,66	30,32 %	45,86 %
	INTERGEDEF	4110	837.314.432,86	357	141.760.872,9	8,69%	16,93%
Total PAAP		8730	4.714.876.064,79	1758	1.919.982.719,51	20,14%	40,72%
PANAP	IGAE	247	2.147.382.291,52	25	669.958.043,64	10,12%	31,20%
	Total PANAP		247	2.147.382.291,52	25	669.958.043,64	10,12%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>8977</b>	<b>6.862.258.356,31</b>	<b>1783</b>	<b>2.589.940.763,15</b>	<b>19,86%</b>	<b>37,74%</b>

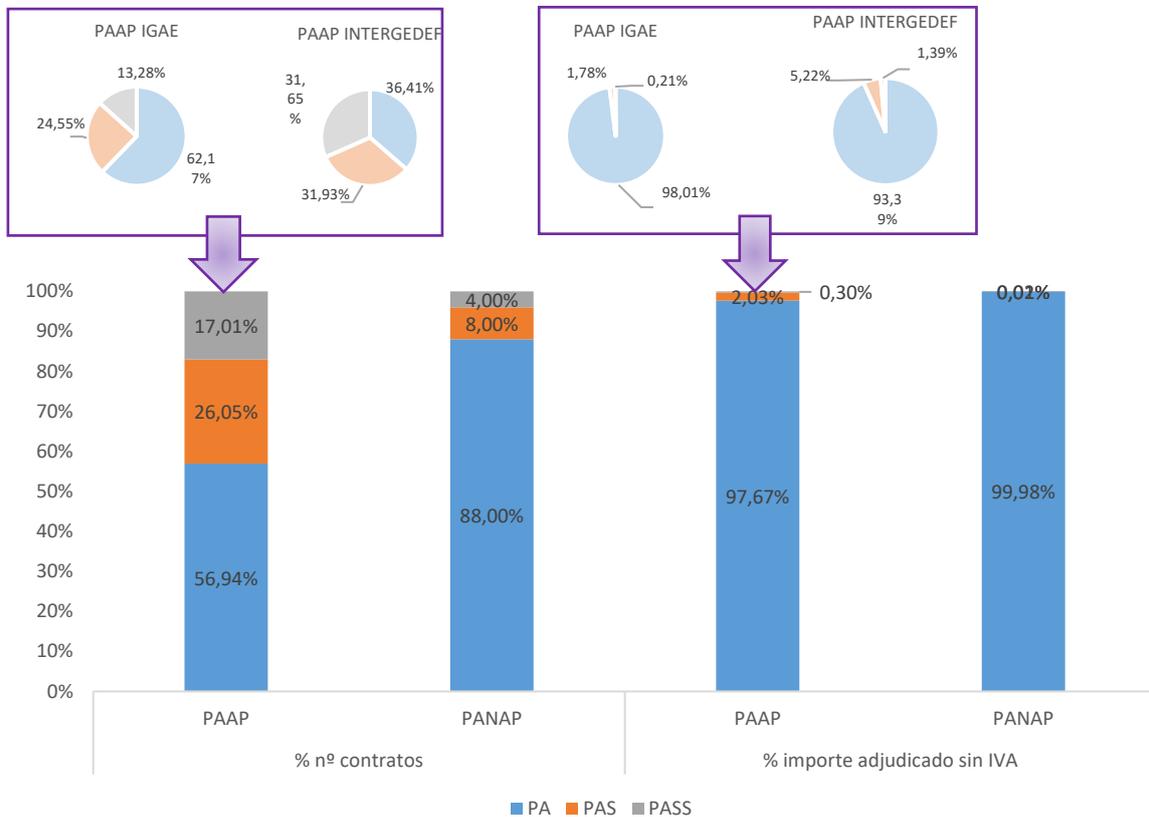
Un desglose ulterior de la muestra tomada permite determinar el número e importe de contratos adjudicados por los distintos tipos de procedimiento abierto:



TABLA 11 - Muestra para el análisis del expediente por tipo de procedimiento abierto							
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% sobre nº contratos seleccionados			% sobre importe adj sin IVA		
		PA	PAS	PASS	PA	PAS	PASS
PAAP	IGAE	62,17%	24,55%	13,28%	98,01%	1,78%	0,21%
	INTERGEDEF	36,41%	31,93%	31,65%	93,39%	5,22%	1,39%
Total PAAP		56,94%	26,05%	17,01%	97,67%	2,03%	0,30%
PANAP	IGAE	88,00%	8,00%	4,00%	99,98%	0,02%	0,01%
Total PANAP		88,00%	8,00%	4,00%	99,98%	0,02%	0,01%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>57,38%</b>	<b>25,80%</b>	<b>16,83%</b>	<b>98,27%</b>	<b>1,51%</b>	<b>0,22%</b>

Gráficamente:

GRÁFICO 9 - Distribución de la muestra por tipo de procedimiento abierto



a) Contratos adjudicados por procedimientos simplificados (PAS/PASS)

En cuanto al análisis de los documentos de los contratos PAS y PASS, los **hallazgos** más relevantes son los siguientes:

Cumplimiento de los criterios PAS<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Art. 159.1 LCSP: a) Que su valor estimado sea igual o inferior a 2.000.000 de euros en el caso de contratos de obras, y en el caso de contratos de suministro y de servicios, que su valor estimado sea igual o inferior a 100.000 euros.



Se cumplen en el **99,34%** de los contratos PAS de PAAP y en todos los contratos PAS (**100%**) del PANAP.

Cumplimiento de los criterios PASS<sup>11</sup>

Se cumplen en el **90,97%** de los contratos PASS de PAAP y en el **100%** de los contratos PASS del PANAP.

Con carácter general, se cumplen significativamente los criterios PAS y PASS para la adjudicación de estos contratos.

TABLA 12 – Cumplimiento de requisitos de PAS y PASS			
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% cumplimiento requisitos PAS	% cumplimiento requisitos PASS
PAAP	IGAE	99,13%	98,39%
	INTERGEDEF	100,00%	78,76%
Total PAAP		99,34%	90,97%
PANAP	IGAE	100,00%	100,00%
Total PANAP		100,00%	100,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>99,35%</b>	<b>91,00%</b>

- b) Disponibilidad de documentos (antes de adjudicación) en la PCSP, conforme a lo previsto en el art. 63.3 LCSP.

El art. 63.3 LCSP dispone que determinada información relativa a los contratos debe estar publicada en la PCSP. En este apartado se analiza aquella información relacionada en el expediente del contrato y anterior a la adjudicación del mismo: la memoria justificativa, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el de prescripciones técnicas (PPT) o documentos equivalentes, en su caso, documento de aprobación del expediente, objeto detallado del contrato, su duración, el PBL y el informe de insuficiencia de medios, en el caso de contratos de servicios.

- PAAP: con carácter general, para más del **99%** de los contratos de la muestra están disponibles en la PCSP los pliegos, tanto los PCAP como los PPT, o documentos equivalentes, en su caso; la duración del mismo y el PBL. En más del 98%, se encuentra el objeto detallado (**98,07%**), en alrededor del 70%, la memoria justificativa (**72,18%**) y el documento de aprobación del expediente (**68,37%**). Por otra parte, el informe de insuficiencia de medios, en el caso de contratos de servicios, sólo está disponible en el **61,12%** de ese tipo de contratos.

b) Que entre los criterios de adjudicación previstos en el pliego no haya ninguno evaluable mediante juicio de valor o, de haberlos, su ponderación no supere el veinticinco por ciento del total, salvo en el caso de que el contrato tenga por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en que su ponderación no podrá superar el cuarenta y cinco por ciento del total.

**Sin efectos en este control**, la Disposición Final Cuadragésima de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado modifica el artículo anterior (ver nota a pie de pág. 19).

<sup>11</sup> Art. 159.6 LCSP: (...)contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros, y (...) contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 35.000 euros, excepto los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual(...). [Evaluación de la oferta], en todo caso, con arreglo a criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas establecidas en los pliegos.

**Sin efectos en este control**, la Disposición Final Cuadragésima de la Ley 11/2020, antes mencionada, también modifica este artículo (ver nota a pie de pág. 19).



- PANAP: todos los contratos de la muestra del PANAP analizados (**100%**) contienen los documentos anteriores, excepto el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios.

TABLA 133 – Disponibilidad de documentos (antes de adjudicación) en la PCSP									
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% con memoria	% con PCAP o similar	% con PPT o similar	% con document o aprobación expte	% con objeto detallado	% con duración	% con PBL	% informe insuficiencia a medios
PAAP	IGAE	77,44%	99,79%	99,43%	70,38%	99,79%	99,64%	99,71%	64,46%
	INTERGEDEF	51,54%	97,76%	97,76%	60,50%	91,32%	97,48%	97,20%	46,88%
Total PAAP		72,18%	99,37%	99,09%	68,37%	98,07%	99,20%	99,20%	61,12%
PANAP	IGAE	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%
Total PANAP		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>72,57%</b>	<b>99,38%</b>	<b>99,10%</b>	<b>68,26%</b>	<b>98,09%</b>	<b>99,21%</b>	<b>99,21%</b>	<b>60,28%</b>

En 34 de 47 PAAP y en el PANAP se obtiene la conclusión de que *“se cumplen significativamente los requisitos de publicidad en la PCSP para los expedientes analizados”*, en particular, los requisitos del art. 63.3 LCSP para los pliegos (PCAP y PPT), objeto, duración y PBL del contrato, es decir, aquellos documentos e información imprescindibles para la licitación. Sin embargo, el cumplimiento de la disponibilidad de otros documentos de carácter más “administrativo” o “interno” (memoria justificativa, aprobación del expediente, informe de insuficiencia de medios) es menor. La falta de publicación de estos documentos en la PCSP supone un incumplimiento normativo.

#### c) Necesidad y objeto del contrato

- PAAP: para el **68,15%** de los contratos de la muestra, la necesidad que les dio origen es permanente o recurrente, siendo para el resto (**31,85%**) necesidades de tipo concreto y puntual. Pese a lo anterior, sólo un **23,89%** de los contratos analizados está incluido en la programación y para el **21,50%** se habrían previsto otras alternativas (p. ej. encargo a medios propios o a terceros, etc.). Prácticamente en todos los contratos, la necesidad coherente con lo que figura en los PCAP (**99,03%**) y es conforme con los fines del órgano controlado (**97,10%**).

Para más del 90% de los contratos de la muestra, el objeto está bien definido (**92,87%**), es decir, permite comprobar el cumplimiento y/o seguimiento de las obligaciones del contratista; figura en los pliegos, ya sean PCAP (**95,86%**) o PPT (**96,88%**) y, además, su definición en los PPT es suficientemente clara para permitir la verificación del cumplimiento de la prestación y que las actividades están descritas con detalle suficiente para hacer el seguimiento de la prestación (**94,65%**). Asimismo, el objeto del contrato está definido de forma consistente con la necesidad administrativa que debe satisfacer en el **95,73%** de los contratos.

En el caso específico de los contratos de obra, en el **86,77%** de ellos, el proyecto de obras define con precisión el objeto. Y en el caso de los contratos de servicios, en el objeto del **92,15%** de ellos no se incluyen servicios que impliquen ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos.

Un **54,55%** de los contratos de la muestra no se ha dividido en lotes y en más del 90% de ellos (**91,76%**) se ha justificado esa no división.



- PANAP: en este caso, sólo un **4,00%** de los contratos tiene su origen en necesidades permanentes o recurrentes, mientras que para el **96,00%**, las necesidades a cubrir son concretas y puntuales y ningún contrato está previsto en la programación. En todos los contratos de la muestra (**100%**) se han evaluado otras alternativas y la necesidad es conforme a los fines del órgano controlado y coherente con lo establecido en PCAP.

En este caso, todos los contratos analizados (**100%**) contienen el objeto definido en PCAP y PPT, y el objeto definido en PPT permite la verificación del seguimiento y cumplimiento. Asimismo, en todos ellos (**100%**) el objeto está bien definido y de forma consistente con la necesidad administrativa que debe satisfacer.

En todos los contratos de obras (**100%**) se incluye la definición del objeto en el proyecto de obra. Y en todos los contratos de servicios (**100%**) de la muestra, su objeto no incluye servicios que impliquen ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos.

Casi todos los contratos de la muestra (**96,00%**) no se han dividido en lotes, y en todos ellos se ha justificado la no división.



**TABLA 14 - Necesidad del contrato**

Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% con necesidad permanente o recurrente	% con necesidad concreta y puntual	% con necesidad conforme a los fines PAAP/PANAP	% con evaluación otras alternativas	% con contrato previsto en programación	% con necesidad de contrato coherente con PCAP
PAAP	IGAE	69,24%	30,76%	97,79%	21,84%	13,42%	100%
	INTERGEDEF	63,90%	36,10%	94,40%	20,17%	64,99%	95,24%
<b>Total PAAP</b>		<b>68,15%</b>	<b>31,85%</b>	<b>97,10%</b>	<b>21,50%</b>	<b>23,89%</b>	<b>99,03%</b>
PANAP	IGAE	4,00%	96,00%	100,00%	100,00%	0,00%	100,00%
	<b>Total PANAP</b>		<b>4,00%</b>	<b>96,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>67,25%</b>	<b>32,75%</b>	<b>97,14%</b>	<b>22,60%</b>	<b>23,56%</b>	<b>99,05%</b>

**TABLA 15 - Objeto del contrato**

Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% con objeto definido en PCAP	% con objeto definido en PPT	% con objeto bien definido	% con objeto genérico o impreciso	% con objeto ambiguo	% sin definición de objeto	% objeto consistente con necesidad	% con objeto en PPT permite verificación	% sin división en lotes	% de los anteriores sin justificación de NO división	% objeto en proyecto de obras (sobre contratos de obras)	% objeto no incluye autoridad de poderes públicos (sobre contratos de servicios)
PAAP	IGAE	96,07%	97,36%	94,36%	5,64%	0,00%	0,00%	97,07%	95,15%	58,17%	93,87%	96,75%	91,72%
	INTERGEDEF	95,00%	95,00%	87,00%	8,40%	1,40%	3,92%	90,48%	92,72%	40,34%	79,86%	80,36%	97,66%
<b>Total PAAP</b>		<b>95,86%</b>	<b>96,88%</b>	<b>92,87%</b>	<b>6,05%</b>	<b>0,28%</b>	<b>0,80%</b>	<b>95,73%</b>	<b>94,65%</b>	<b>54,55%</b>	<b>91,76%</b>	<b>86,77%</b>	<b>92,15%</b>
PANAP	IGAE	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%	96,00%	100,00%	100,00%	100,00%
	<b>Total PANAP</b>		<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>96,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>96,92%</b>	<b>95,91%</b>	<b>92,99%</b>	<b>5,94%</b>	<b>0,28%</b>	<b>0,79%</b>	<b>95,79%</b>	<b>94,73%</b>	<b>55,13%</b>	<b>91,96%</b>	<b>87,44%</b>	<b>96,56%</b>



Adicionalmente, para casi todos los PAAP y para el PANAP se llega a las siguientes conclusiones:

TABLA 16 - Conclusiones sobre necesidad y objeto del contrato							
Tipo de poder adjudicador	Significativamente, las razones alegadas para promover el contrato son suficientes, es decir, si están motivadas y detalladas	Significativamente, se ha evaluado la adecuación de los contratos a las necesidades que los originan	Significativamente, las necesidades de los contratos son conformes con los fines del órgano controlado	Significativamente los objetos de los contratos son consistentes con las necesidades que deben satisfacer	Significativamente el objeto de los contratos está bien definido (permite la comprobación del cumplimiento y/o seguimiento de las obligaciones del contratista)	En el caso de contratos de servicios, significativamente no se incluyen servicios que impliquen ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos	Significativamente la justificación de la decisión del/de los OC de no dividir en lotes los contratos es razonable y coherente con el objeto de dichos contratos
PAAP	43 de 47	43 de 47	47 de 47	47 de 47	45 de 47	45 de 47	46 de 47
PANAP	1 de 1	1 de 1	1 de 1	1 de 1	1 de 1	1 de 1	1 de 1



La motivación de la necesidad y la definición del objeto del contrato, así como la justificación de no división en lotes no ofrecen problemas significativos. Sin embargo, el hecho de que menos del 24% de los contratos de PAAP esté previsto en la programación cuando más de dos tercios (**68,15%**) cubren necesidades permanentes o recurrentes, y a pesar del bajo porcentaje (4%) de contratos del PANAP con necesidades permanentes o recurrentes, indica un problema de planificación y un posible incumplimiento de lo establecido en el art. 28.4 LCSP que no están previstos en la programación

d) Elaboración del PBL y cálculo del VE

- PAAP: en la elaboración del PBL, se justifican las variables utilizadas en el **69,00%** de los contratos analizados y el procedimiento utilizado para su cálculo se encuentra en el **54,66%** de ellos. No llegan al 70% los contratos analizados en que se haga mención a cómo se han tenido en cuenta los precios de mercado (**65,36%**) ni los que desglosan el PBL (**61,09%**) como establece el art. 100.2 LCSP. Siguiendo los requisitos establecidos en ese artículo, el **64,16%** de ellos desglosa en el PCAP los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para la determinación del PBL.

Es mucho menor el porcentaje de aquellos que incluyen mecanismos de comprobación y control del precio (**14,79%**) o programas de trabajo (**31,17%**) que permitan conocer la duración y ritmo de ejecución de los trabajos y si existen pagos vinculados a hitos parciales de prestación que, si bien, no son obligatorios normativamente, sí que redundan en una buena gestión financiera la inclusión de herramientas que permitan el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos.

En la elaboración del PBL, en el caso específico de los contratos de servicios, el sistema más utilizado es el precio a tanto alzado (**52,46%** de los contratos de servicios analizados). Asimismo, en un **42,17%** de estos contratos se han considerado los términos económicos de convenios colectivos sectoriales.

- PANAP: en todos los contratos analizados se encuentran la justificación de las variables utilizadas, el procedimiento seguido para el cálculo del PBL, así como su desglose según el art. 100.2 LCSP, el mecanismo de comprobación y control del precio, el programa de trabajo y se cumple el requisito de desglose en PCAP de los coste directos e indirectos y otros gastos eventuales, aunque la mención a los precios de mercado es muy baja (**8,00%**)

En el caso de los contratos de servicios, en todos los contratos se utilizan los precios referidos a componentes. En un más del **92,31%** de ellos, se aplican los honorarios profesionales según tarifa (y los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales).



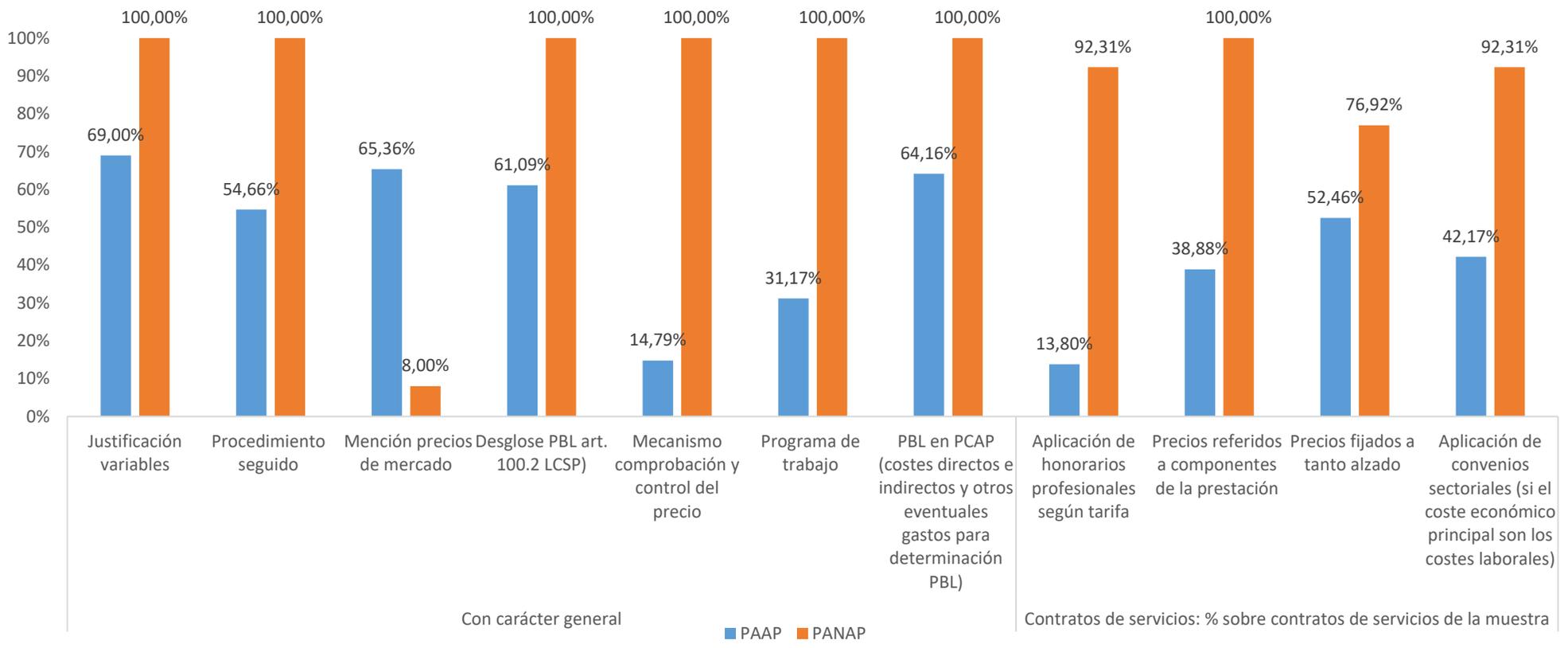
TABLA 17 – Elaboración del PBL

Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% justificación variables	% procedimiento o seguido	% mención precios de mercado	% desglose PBL (art.100.2 LCSP)	% mecanismo comprobación y control precio	% programa de trabajo	% PBL en PCAP (costes directos e indirectos y otros eventuales)	Sólo para contratos de servicios			
									% aplicación honorarios profesionales según tarifa	% precios referidos a componentes prestación	% precios a tanto alzado	% aplicación convenios sectoriales (si coste económico principal son los costes laborales)
PAAP	IGAE	75,45%	54,53%	70,31%	62,67%	15,13%	31,33%	69,31%	12,87%	36,18%	53,50%	44,33%
	INTERGEDEF	43,70%	55,18%	45,94%	54,90%	13,45%	30,53%	7,00%	19,53%	55,47%	46,09%	28,91%
Total PAAP		69,00%	54,66%	65,36%	61,09%	14,79%	31,17%	64,16%	13,80%	38,88%	52,46%	42,17%
PANAP	IGAE	100,00%	100,00%	8,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	92,31%	100,00%	76,92%	92,31%
	Total PANAP	100,00%	100,00%	8,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	92,31%	100,00%	76,92%	92,31%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>69,43%</b>	<b>55,30%</b>	<b>65,84%</b>	<b>61,64%</b>	<b>15,98%</b>	<b>32,14%</b>	<b>64,67%</b>	<b>14,90%</b>	<b>39,74%</b>	<b>51,81%</b>	<b>42,87%</b>

Gráficamente, para PAAP y PANAP:



GRÁFICO 10 - Elaboración del PBL

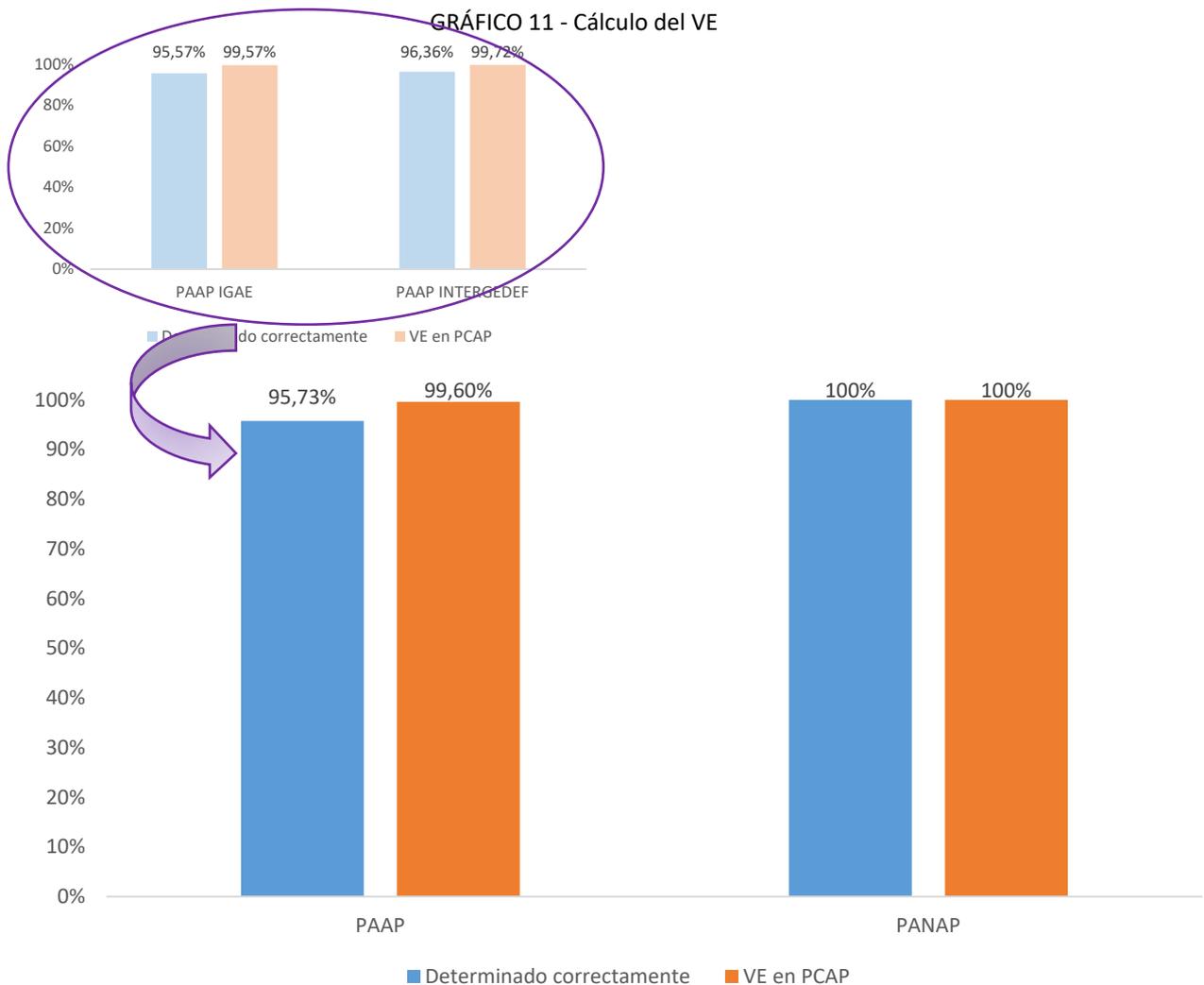




Aunque en más de la mitad de los PAAP (34 de 47) y en el PANAP se ha considerado que se obtiene la conclusión de que *“significativamente, se cumplen los requisitos establecidos por la LCSP (precios de mercado, desglose, etc), es mucho menor el número de PAAP en que se ha afirmado que *“significativamente, existe y se utiliza un procedimiento de elaboración del presupuesto (p. ej., si el órgano controlado dispone de modelos o plantillas que le permitan una primera aproximación)”* (16 de 47) o que *“significativamente, el procedimiento de elaboración consiste en replicar el presupuesto de ejercicios anteriores si se trata de prestaciones permanentes o recurrentes, etc.”* (21 de 47).*

- PAAP: el cálculo del VE parece ofrecer mejores resultados ya que se ha determinado correctamente en el **95,73%** de los contratos analizados y se encuentra en los PCAP de casi todos ellos (**99,60%**).

- PANAP: en todos los contratos (**100%**) se ha determinado correctamente y se encuentra en los PCAP.





Para el cálculo del VE, por su parte, en 38 de los 47 PAAP y para el PANAP se llega a la conclusión de que *“significativamente, el cálculo del valor estimado es el adecuado o es un procedimiento formal (cumplimiento de requisitos únicamente)”*.

En más de un 30% de los contratos analizados se puede estar produciendo un incumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 100 LCSP en la elaboración del PBL. Además de ello, la aplicación de estos requisitos no debe limitarse a la formalidad de un cumplimiento normativo, sino a la utilización de herramientas y procedimientos que aseguren la buena gestión financiera de los recursos públicos, aumentando y mejorando la eficacia y eficiencia de su uso.

#### e) Criterios de adjudicación

- PAAP: con carácter general, los criterios de adjudicación de los expedientes analizados están vinculados con el objeto del contrato (**93,86%**), están formulados de manera objetiva (**94,54%**), garantizan la evaluación de ofertas (**93,46%**) y se encuentran suficientemente desarrollados en los PCAP (**95,56%**). Sin embargo, la justificación de que los criterios de adjudicación no desvirtúan las ofertas es más baja: **64,22%**.

Asimismo, en casi todos ellos los criterios para determinar la temeridad o desproporción de una propuesta son objetivos (**88,96%**).

Menos del 20% (**18,03%**) de los contratos de la muestra incluye previsiones de mejoras y éstas están suficientemente especificadas, y en sólo el **2,84%** de los que se prevén mejoras se establece una valoración limitada al 2,5% cuando la valoración de criterios subjetivos corresponda a un comité de expertos. Prácticamente no se prevén variantes (**0,40%**).

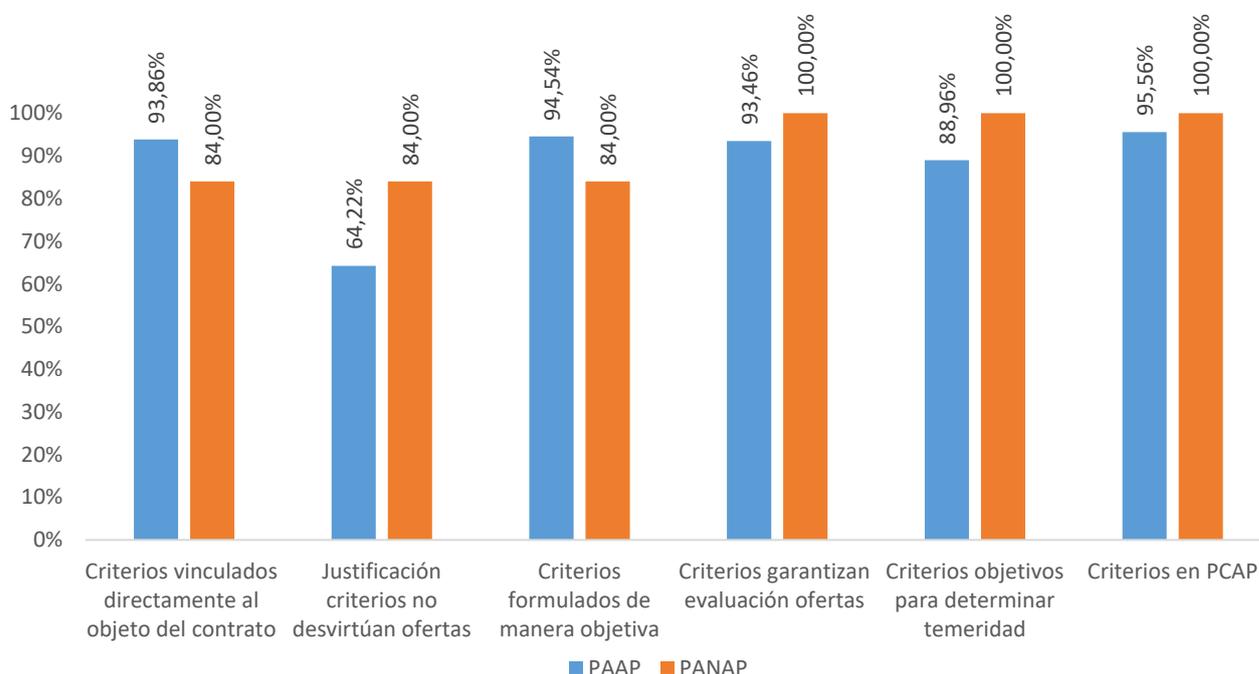
- PANAP: en el **84,00%** de los contratos analizados, los criterios de adjudicación de los expedientes analizados están vinculados con el objeto del contrato, están formulados de manera objetiva y se justifica que no desvirtúan las ofertas. En todos los contratos (**100%**), estos criterios se encuentran suficientemente desarrollados en los PCAP y garantizan la evaluación de las ofertas. Asimismo, en todos ellos, los criterios para determinar la temeridad o desproporción de una propuesta son objetivos.

En ninguno de los contratos se han previsto mejoras ni variantes.

TABLA 18 – Criterios de adjudicación							
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% con criterios vinculados directamente al objeto del contrato	% con justificación criterios no desvirtúan ofertas	% con criterios formulados de manera objetiva	% con criterios garantizan evaluación ofertas	% con criterios objetivos para determinar temeridad	% con criterios en PCAP
PAAP	IGAE	94,79%	64,31%	95,72%	94,29%	90,01%	97,50%
	INTERGEDEF	90,20%	63,87%	89,92%	90,20%	84,87%	87,96%
Total PAAP		93,86%	64,22%	94,54%	93,46%	88,96%	95,56%
PANAP	IGAE	84,00%	84,00%	84,00%	100,00%	100,00%	100,00%
	Total PANAP	84,00%	84,00%	84,00%	100,00%	100,00%	100,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>93,72%</b>	<b>64,50%</b>	<b>94,39%</b>	<b>93,55%</b>	<b>89,12%</b>	<b>95,63%</b>

Gráficamente, para PAAP y PANAP:

GRÁFICO 12- Criterios de adjudicación



- PAAP: casi un tercio de los contratos analizados (**32,25%**) contiene un único criterio de adjudicación. En el resto, se ha definido una pluralidad de criterios.

Para aquellos con más de un criterio, la mayoría incluyen criterios económicos y criterios cualitativos (**89,84%** de los contratos de la muestra con pluralidad de criterios), estos criterios están bien identificados, no tienen correlación y permiten una correcta aplicación (**96,73%**) y cada uno de ellos está ponderado (**98,07%**).

La evaluación de los criterios por medio de fórmula matemática se incluye en el **70,36%** de los contratos analizados, aunque la motivación de la fórmula elegida se encuentra en menos de la mitad de ellos (**46,97%**).

- PANAP: sólo un **16,00%** contiene un único criterio de adjudicación. Para aquellos con pluralidad de criterios, en todos los contratos (**100%** de contratos con pluralidad de criterios) se trata de criterios económicos y cualitativos, bien identificados y cada uno de ellos está ponderado.

La evaluación con fórmula matemática se incluye en el **84,00%** de los contratos de la muestra pero no se ha motivado la fórmula elegida en ninguno de ellos.

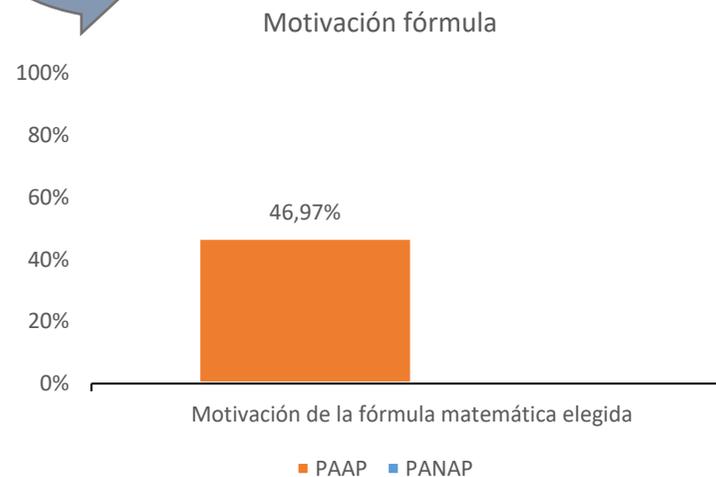
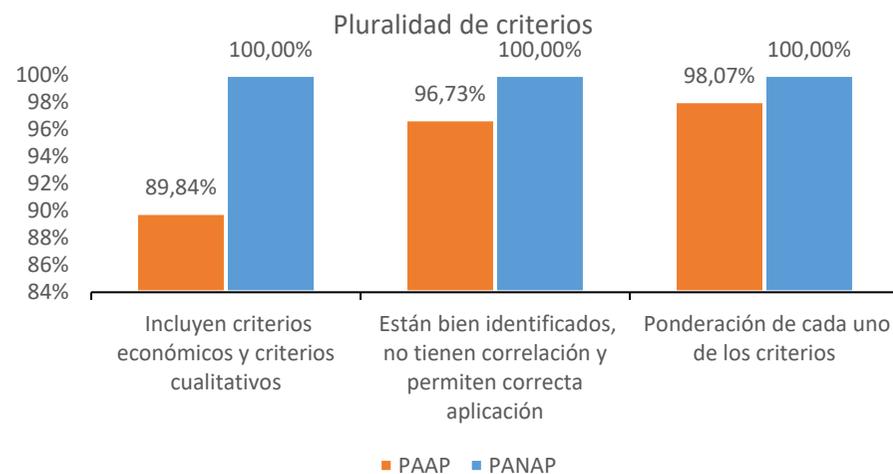
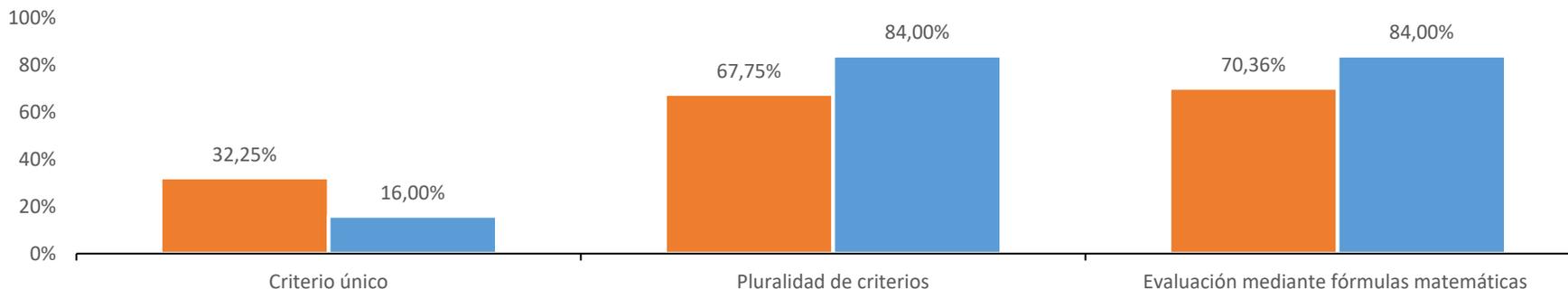


TABLA 19 – Criterio único/pluralidad de criterios								
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% con criterio único	% con pluralidad de criterios	% sobre contratos con pluralidad de criterios			Evaluación mediante fórmulas matemáticas	Motivación de la fórmula matemática elegida (sólo contratos con fórmula)
				% incluyen criterios económicos y criterios cualitativos	% están bien identificados , no tienen correlación y permiten correcta aplicación	% con ponderación de cada uno de los criterios		
PAAP	IGAE	27,19%	72,81%	94,12%	98,63%	99,90%	76,09%	48,78%
	INTERGEDEF	52,10%	47,90%	64,33%	85,38%	87,13%	47,90%	35,67%
Total PAAP		32,25%	67,75%	89,84%	96,73%	98,07%	70,36%	46,97%
PANAP	IGAE	16,00%	84,00%	100,00%	100,00%	100,00%	84,00%	0,00%
	Total PANAP	16,00%	84,00%	100,00%	100,00%	100,00%	84,00%	0,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>32,02%</b>	<b>67,98%</b>	<b>90,02%</b>	<b>96,78%</b>	<b>98,10%</b>	<b>70,56%</b>	<b>46,18%</b>

Gráficamente, para PAAP y PANAP:



GRÁFICO 13 - Criterio único/pluralidad de criterios





En 43 de los 47 PAAP y para el PANAP se llega a concluir que *“significativamente, los criterios de adjudicación son razonables y permiten obtener la mejor oferta y cumplir la necesidad de la Administración”*.

En 40 PAAP y en el PANAP se llega a concluir que *“significativamente, los criterios de adjudicación contenidos en la memoria coinciden con los incluidos en el PCAP”*.

En la mayoría de los PAAP y en el PANAP **no** se llega a concluir que: *“significativamente, en las justificaciones de la elección de las fórmulas matemáticas se exponen las razones para el contrato en cuestión y no se trata de justificaciones genérica”*.

Por último, para todos los PAAP y para el PANAP se concluye que *“significativamente, para contratos adjudicados por procedimientos abiertos simplificados, se cumplen los requisitos de adjudicación específicos”*.

Aun cuando no se advierten incumplimientos normativos ni problemas significativos con los criterios de adjudicación, es importante hacer hincapié en que debe justificarse e incluir en la memoria que los criterios de adjudicación seleccionados no desvirtúan las ofertas, así como la justificación de la fórmula matemática elegida para la evaluación de las ofertas. Estas justificaciones no deben ser meramente formales, sino pertinentes y adecuadas al contrato a adjudicar para asegurar que se cumplen los principios de buena gestión financiera para conseguir la oferta más económica, eficaz y eficiente.

f) Criterios de solvencia y condiciones especiales de ejecución del contrato

Para los contratos PASS, el art. 159.6.b) de la LCSP establece que *“se eximirá a los licitadores de la acreditación de la solvencia económica y financiera y técnica o profesional”*. Sin embargo, esto debe verse conjuntamente con el art. 11.5 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, que establece que *“salvo que en los pliegos del contrato se establezca de modo expreso su exigencia, los licitadores o candidatos estarán exentos de los requisitos de acreditación de la solvencia económica y financiera y de acreditación de la solvencia técnica y profesional para los contratos de obras cuyo valor estimado no exceda de 80.000 euros y para los contratos de los demás tipos cuyo valor estimado no exceda de 35.000 euros”*.

- PAAP: con carácter general, los criterios de solvencia están vinculados al objeto del contrato (**90,78%** de los contratos de la muestra), son proporcionales (**90,39%**) y figuran en los PCAP (**92,21%**).

En el **40,39%** la acreditación de estos criterios de solvencia se puede realizar mediante la clasificación del empresario, aunque la mayoría de ellos incluye también que la acreditación se puede realizar de otra forma (**75,65%**) y en el **12,17%** no se requiere acreditación.

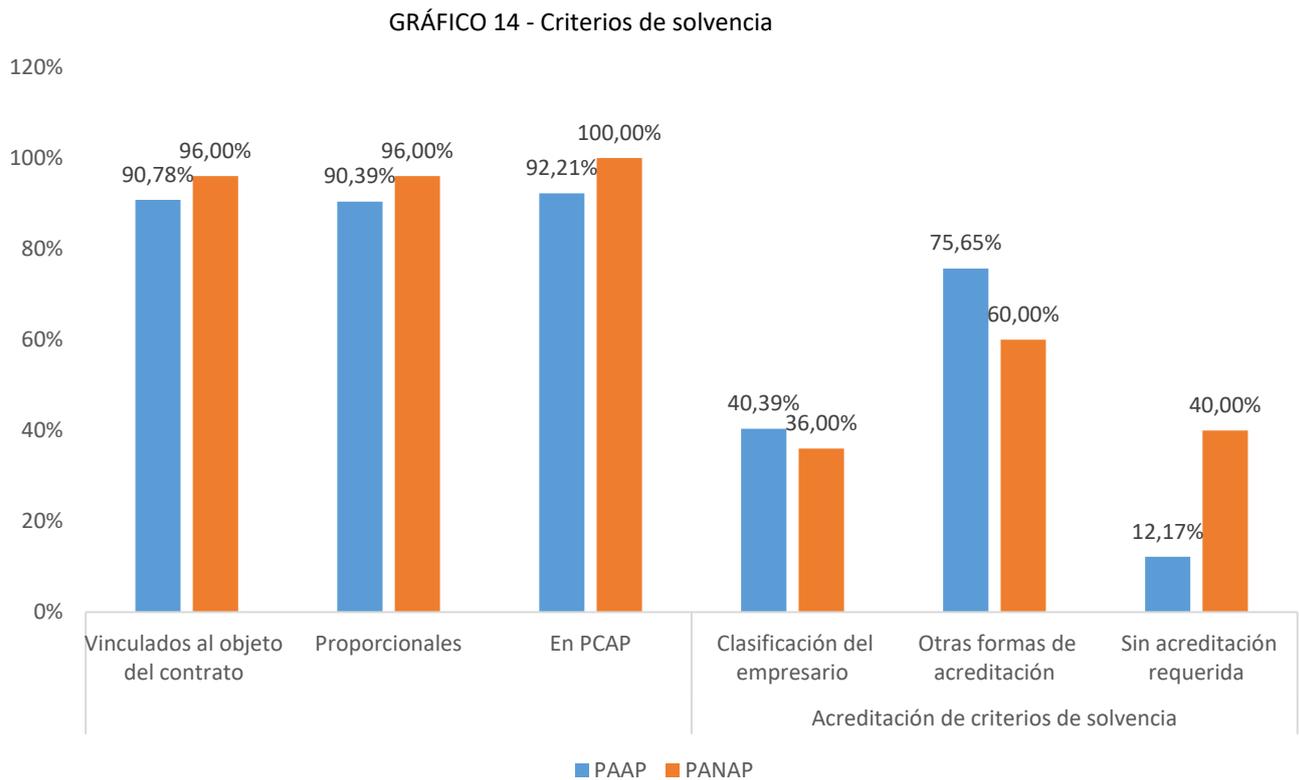
- PANAP: prácticamente todos los contratos de la muestra presentan criterios de solvencia vinculados al objeto del contrato, proporcionales (**96%**, en ambos casos) y que figuran en los PCAP (**100%**).



La acreditación de estos criterios se puede realizar mayoritariamente con otras formas de acreditación (**60,00%**) diferentes a la clasificación del empresario (**36,00%**) y en el **40,00%** no se requiere acreditación.

TABLA 20 – Criterios de solvencia							
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% vinculados al objeto del contrato	% proporcionales	% en PCAP	Acreditación de criterios de solvencia		
					% clasificación empresario	% otras formas acreditación	% sin acreditación requerida
PAAP	IGAE	90,51%	90,01%	92,72%	40,69%	84,58%	10,14%
	INTERGEDEF	92,00%	92,00%	90,20%	39,22%	40,62%	20,17%
Total PAAP		90,78%	90,39%	92,21%	40,39%	76,65%	12,17%
PANAP	IGAE	96,00%	96,00%	100,00%	36,00%	60,00%	40,00%
Total PANAP		96,00%	96,00%	100,00%	36,00%	60,00%	40,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>90,86%</b>	<b>90,47%</b>	<b>92,32%</b>	<b>40,33%</b>	<b>75,43%</b>	<b>12,56%</b>

Gráficamente, para PAAP y PANAP:



Para la mayoría de PAAP (45 de 47) y para el PANAP, se ha llegado a la conclusión de que *“significativamente, los criterios de solvencia establecidos en los pliegos están vinculados al objeto del contrato y son proporcionales”*.

En cuanto a las condiciones especiales de ejecución:



- PAAP: en el **95,90%** de los contratos analizados figura, al menos, una condición especial de ejecución en los pliegos y para el **65,53%** de los contratos, a las establecidas en los pliegos se les ha atribuido el carácter de obligaciones contractuales esenciales.

Con carácter general, estas condiciones especiales de ejecución no son discriminatorias, directa o indirectamente (**89,99%**) y son compatibles con el Derecho de la Unión Europea (**95,79%**). Sin embargo, su vinculación con el objeto del contrato es algo menor, ya que no llega al 80% (**79,75%**).

Las más utilizadas son aquellas referidas a tipo social (**73,04%**), siendo muy marginales las relacionadas con la innovación (**4,27%**). En un nivel medio se encuentran las referidas a consideraciones económicas (**24,97%**) y las de tipo medioambiental (**40,39%**).

- PANAP: en todos los contratos analizados (**100%**) se incluye en los pliegos, al menos, una condición especial de ejecución y a las establecidas en los pliegos se les ha atribuido el carácter de obligaciones contractuales esenciales.

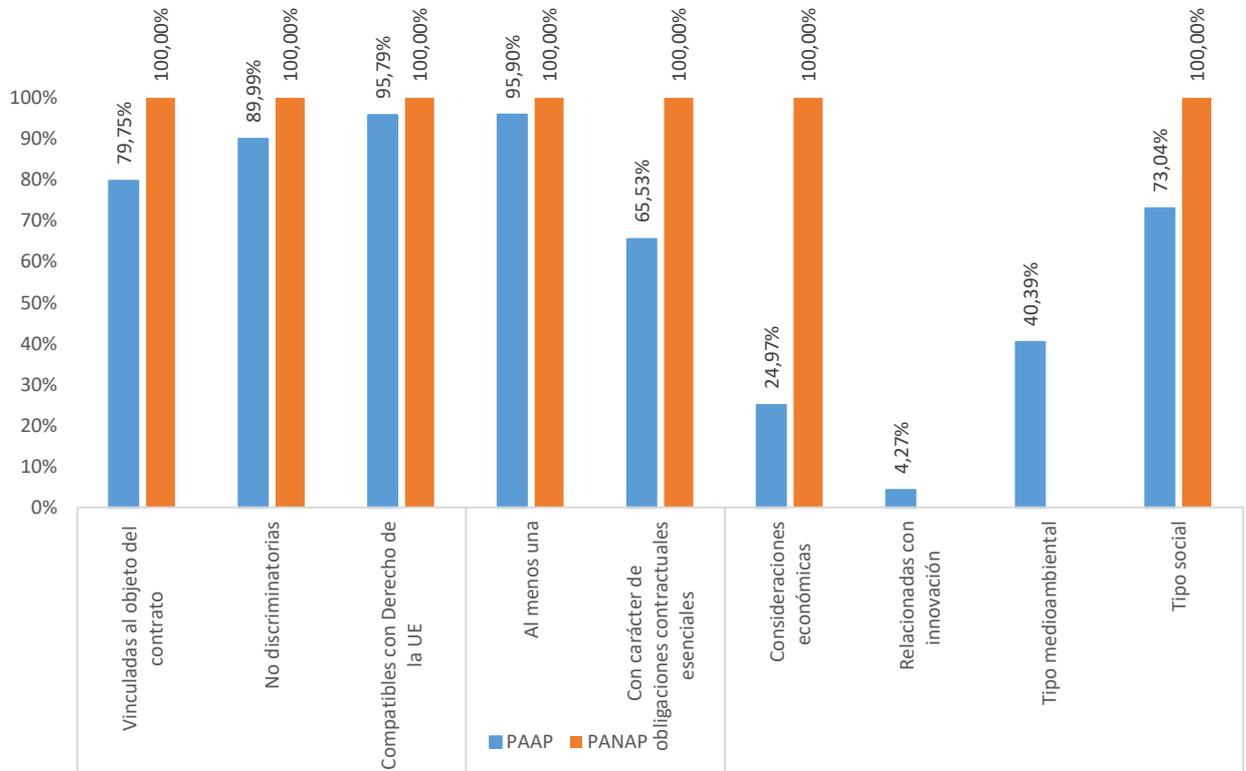
En todos los contratos de la muestra (**100%**) las condiciones especiales de ejecución no son discriminatorias, directa o indirectamente, son compatibles con el Derecho de la Unión Europea y están vinculadas a su objeto.

Las condiciones especiales de ejecución utilizadas son las referidas a tipo social (**100%**) y las referidas a consideraciones económicas (**28,85%**). No se utilizan ni las relacionados con la innovación, ni las de tipo medioambiental.

TABLA 21 – Condiciones especiales de ejecución										
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% vinculadas objeto contrato	% no discriminatorias	% compatibles Derecho UE	Figuran en los pliegos		Referidas a			
					% al menos una	% con carácter de obligaciones contractuales esenciales	% consideraciones económicas	% relacionadas con innovación	% tipo medioambiental	% tipo social
PAAP	IGAE	77,80%	96,15%	96,93%	97,36%	66,88%	22,48%	1,43%	36,47%	71,31%
	INTERGEDEF	87,36%	65,83%	91,32%	90,20%	60,22%	35,01%	15,41%	55,74%	79,83%
Total PAAP		79,75%	89,99%	95,79%	95,90%	65,53%	24,97%	4,27%	40,39%	73,04%
PANAP	IGAE	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	100,00%
	Total PANAP	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	100,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>80,03%</b>	<b>90,13%</b>	<b>95,85%</b>	<b>95,96%</b>	<b>66,01%</b>	<b>26,02%</b>	<b>4,21%</b>	<b>39,82%</b>	<b>73,42%</b>

Gráficamente, para PAAP y PANAP:

GRÁFICO 15 - Condiciones especiales de ejecución



Asimismo, para 42 de 47 PAAP y para el PANAP se concluye que *“significativamente, las condiciones especiales de ejecución del contrato están vinculadas al objeto del contrato y cumplen los requisitos establecidos en la LCSP”*.

#### g) Duración de los contratos

- PAAP: en términos generales, la duración (plazo máximo) del contrato se encuentra en los pliegos (**98,92%** de los contratos examinados) y su determinación (atendiendo a la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, posibles prórrogas previstas) se considera razonable en el **81,06%** de ellos.

Por otra parte, no superan el 70% (**69,46%**) los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva de la muestra con plazo máximo de duración, no superior a 60 meses.

- PANAP: para todos los contratos de la muestra (**100%**), su duración está incluida en los pliegos y se considera que la determinación de la duración es razonable.

Por otra parte, el **13,33%** de los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva de la muestra contiene un plazo máximo de duración, no superior a 60 meses.



TABLA 22 – Duración de los contratos				
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% razonabilidad determinación	% duración en PCAP	% plazo max<5 años (sobre contratos de servicios y de suministros)
PAAP	IGAE	80,94%	99,64%	70,42%
	INTERGEDEF	81,51%	96,08%	65,32%
Total PAAP		81,06%	98,92%	69,46%
PANAP	IGAE	100,00%	100,00%	13,33%
	Total PANAP		100,00%	100,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>81,32%</b>	<b>98,93%</b>	<b>68,93%</b>

Para la mayoría de PAAP (40 de 47) y para el PANAP se ha llegado a la conclusión de que *significativamente, la determinación del plazo máximo de duración de los contratos es razonable.*

Para todos los PAAP y para el PANAP se ha concluido que *“significativamente, el plazo máximo de duración de los contratos no supera los límites establecidos en la LCSP”.*

#### h) Penalidades por incumplimiento

- PAAP: con carácter general, en la documentación del expediente previa a la adjudicación se establecen penalidades por incumplimiento (**87,09%** de los contratos analizados) para las que existen supuestos y reglas para su determinación (**85,10%**).

- PANAP: para todos los contratos de la muestra (**100%**) se establecen penalidades por incumplimiento, se encuentran incluidos en los pliegos y existen supuestos y reglas para su determinación.

TABLA 23 – Penalidades por incumplimiento				
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% con penalidades por incumplimiento	% con determinación de penalidades incumplimiento	% con penalidades incumplimiento en PCAP
PAAP	IGAE	94,00%	88,51%	94,15%
	INTERGEDEF	60,11%	71,91%	70,22%
Total PAAP		87,09%	85,10%	89,25%
PANAP	IGAE	100,00%	100,00%	100,00%
	Total PANAP		100,00%	100,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>87,27%</b>	<b>85,31%</b>	<b>89,40%</b>

Para la mayoría de PAAP (42 de 47) y para el PANAP se llega a la conclusión de que *“significativamente, se ha establecido un régimen de penalidades por incumplimiento con determinación clara de los supuestos y reglas para su aplicación”.*



## 2.4.2 Adjudicación y ejecución de contratos adjudicados por procedimiento abierto (PA/PAS/PASS)

En este apartado, el análisis de la documentación del expediente abarca no sólo determinados documentos requeridos para su publicación en la PCSP sino también aquellos aspectos relacionados con la valoración de los criterios de adjudicación, la razonabilidad de la resolución de adjudicación o los votos particulares recogidos en las actas de la Mesa, entre otros. También se comprueba el cumplimiento de determinados requisitos legales como pueden ser los plazos de presentación de ofertas o la existencia del informe establecido en el art. 336 LCSP.

Asimismo, se analiza si puede haber habido limitación en la concurrencia, examinando si se han producido prácticas como la participación en consultas preliminares por parte del adjudicatario, la continuidad del mismo (la prórroga del contrato no se considera continuidad ya que esta circunstancia está prevista en la LCSP) o la existencia de conflictos de interés o la presentación colusoria de ofertas, como puede ser el reparto del mercado por los adjudicatarios (p. ej. se reparten o turnan en los contratos, presentan ofertas adjudicatarios vinculados, etc.) que hacen que no se puedan obtener los mejores precios y condiciones.

En el caso de los contratos finalizados hasta el 15 de marzo de 2020 (inclusive), se verifica la existencia de desviaciones económicas y/o temporales ocurridas durante la ejecución del contrato que puedan haber afectado a los principios de eficacia, eficiencia y buena gestión financiera si suponen incrementos de coste o demoras en la ejecución. Además, también se comprueba si la prestación del contrato finalizado existe y si se utiliza para el fin que se había previsto, cumpliéndose así el principio de eficacia.

Para llevar a cabo estas verificaciones, se tomó la siguiente muestra significativa de contratos, que coincide con la tomada en el apartado anterior, excepto en el caso de 7 PAAP del ámbito IGAE:

TABLA 24 - Muestra para el análisis de adjudicación y ejecución							
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	Nº de contratos (a)	Importe de adjudicación sin IVA (euros) (b)	Nº de contratos seleccionados (c)	Importe de adjudicación sin IVA de contratos seleccionados (euros) (d)	%Nº de contratos seleccionados (c)/(a)	% Importe de adjudicación sin IVA de contratos seleccionados (d)/(b)
PAAP	IGAE	4620	3.877.561.631,93	1378	1.765.465.859,98	29,83%	45,53%
	INTERGEDEF	4110	837.314.432,86	357	141.760.872,90	8,69%	16,93%
Total PAAP		8730	4.714.876.064,79	1735	1.907.226.732,83	19,87%	40,45%
PANAP	IGAE	247	2.147.382.291,52	25	669.958.043,64	10,12%	31,20%
Total PANAP		247	2.147.382.291,52	25	669.958.043,64	10,12%	31,20%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>8977</b>	<b>6.862.258.356,31</b>	<b>1760</b>	<b>2.577.184.776,47</b>	<b>19,61%</b>	<b>37,56%</b>

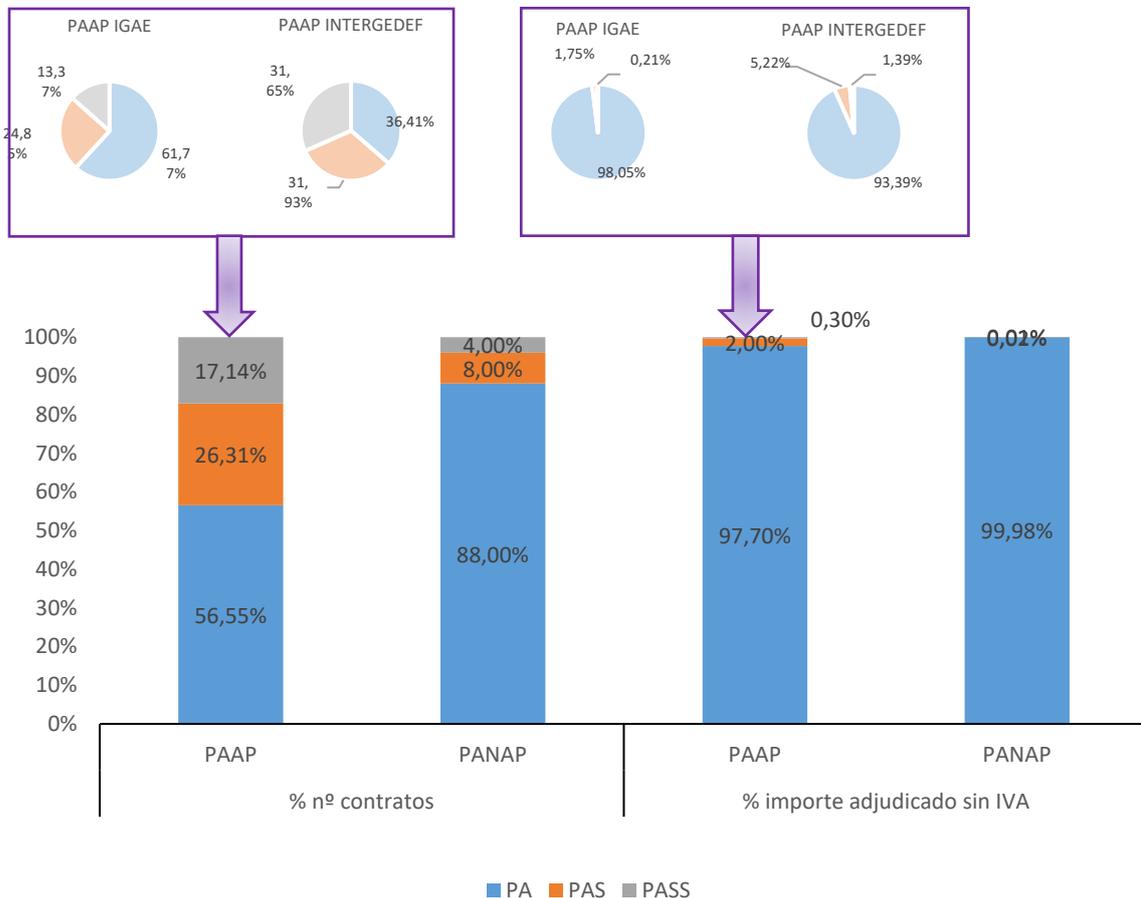
También en este caso, un desglose ulterior de la muestra tomada permite determinar el número e importe de contratos adjudicados por los distintos tipos de procedimientos abiertos:



TABLA 25 - Muestra para el análisis de adjudicación y ejecución por tipo de procedimiento abierto							
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% sobre nº contratos seleccionados			% sobre importe adj sin IVA		
		PA	PAS	PASS	PA	PAS	PASS
PAAP	IGAE	61,77%	24,85%	13,37%	98,05%	1,75%	0,21%
	INTERGEDEF	36,41%	31,93%	31,65%	93,39%	5,22%	1,39%
Total PAAP		56,55%	26,31%	17,14%	97,70%	2,00%	0,30%
PANAP	IGAE	88,00%	8,00%	4,00%	99,98%	0,02%	0,01%
Total PANAP		88,00%	8,00%	4,00%	99,98%	0,02%	0,01%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>57,00%</b>	<b>26,05%</b>	<b>16,95%</b>	<b>98,29%</b>	<b>1,49%</b>	<b>0,22%</b>

Gráficamente:

GRÁFICO 16 - Distribución de la muestra por tipo de procedimiento abierto



- a) Disponibilidad de documentos (después de adjudicación) en la PCSP, conforme a lo previsto en el art. 63.3 LCSP.

Siguiendo con los requisitos del art. 63.3 LCSP, en este apartado se analiza aquella documentación o información relacionada con la adjudicación: documentación adicional (p.ej. consultas, comunicaciones, etc. etc.), anuncio de información previa, anuncio de convocatoria de las licitaciones, anuncio de adjudicación, anuncio de formalización, medios a través de los que, en su



caso, se ha publicitado el contrato: perfil de contratante, BOE, DOUE, enlaces a esas publicaciones, número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, en su caso, los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4, todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o, en el caso de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación correspondiente, importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, la resolución de adjudicación del contrato, interposición de recursos y eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos.

- PAAP: con carácter general, se encuentran publicados en la PCSP el anuncio de convocatoria de licitación (**98,50%** de los contratos de la muestra), el anuncio de adjudicación (**97,69%**) y el importe de adjudicación (**97,98%**). Para más del 80% de los contratos, se publican el anuncio de formalización (**85,19%**), los medios en que se publicita el contrato (**84,55%**), los enlaces a dichos medios (**84,78%**) y la identidad de los licitadores (**82,59%**).

La resolución de la adjudicación se ha publicado en más del 75% de los contratos de la muestra (**79,01%**) y para algo más de la mitad se ha publicado el informe de valoración de criterios de adjudicación cuantificables de cada una de las ofertas (**53,03%**) y las actas de la mesa o, si no hay mesa, resoluciones del OC (**57,98%**).

Para menos de un tercio de contratos (**32,62%**) se publica información adicional y para menos del 20%, el anuncio de información previa (**17,64%**) y las ofertas incursas en presunción de anomalía (**18,16%**).

Es bastante marginal la publicación de recursos interpuestos (**6,69%**) y de la eventual suspensión que puedan originar (**5,30%**).

- PANAP: en general, se encuentran publicados el anuncio de convocatoria de licitación, los medios donde se publicita el contrato y los enlaces a los mismos (**100%** de los contratos analizados), el anuncio de adjudicación (**96,00%**) y el importe de adjudicación (**96,00%**) con carácter general. Supera el 80% de los contratos analizados, la identidad de los licitadores (**84,00%**) y el informe de valoración de criterios de adjudicación cuantificables (**80,00%**). Y suponen un 60% o más, la publicación de documentación adicional (**60,00%**), las ofertas incursas en presunción de anomalía (**60,00%**) y la resolución de la adjudicación (**68,00%**).

No se han publicado para ningún contrato el anuncio de información previa, el anuncio de formalización, las actas de la mesa o resoluciones del OC, los recursos interpuestos ni la eventual suspensión que puedan originar.



**TABLA 26 – Disponibilidad de documentos (después de adjudicación) en la PCSP**

Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% con documentación adicional	% con anuncio o información previa	% con anuncio licitaciones	% anuncio adjudicación	% con anuncio formalización	% con medios donde se publicitan	% con enlaces a dichos medios	% con identidad licitadores	% con informe valoración	% con ofertas incursas en anomalías	% con actas o resoluciones OC	% con importe adj disponible en PCSP	% con resolución adjudicación	% con recursos interpuestos	% con eventual suspensión por interposición recurso
PAAP	IGAE	32,51%	17,34%	99,42%	98,55%	83,82%	83,67%	85,05%	84,47%	53,41%	18,21%	58,56%	98,77%	74,53%	7,18%	5,52%
	INTERGEDEF	33,05%	18,77%	94,96%	94,40%	90,48%	87,96%	83,75%	75,35%	51,54%	17,93%	55,74%	94,96%	82,35%	4,76%	4,48%
Total PAAP		32,62%	17,64%	98,50%	97,69%	85,19%	84,55%	84,78%	82,59%	53,03%	18,16%	57,98%	97,98%	79,01%	6,69%	5,30%
PANAP	IGAE	60,00%	0,00%	100,00%	96,00%	0,00%	100,00%	100,00%	84,00%	80,00%	60,00%	0,00%	96,00%	68,00%	0,00%	0,00%
	Total PANAP	60,00%	0,00%	100,00%	96,00%	0,00%	100,00%	100,00%	84,00%	80,00%	60,00%	0,00%	96,00%	68,00%	0,00%	0,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>33,01%</b>	<b>17,39%</b>	<b>98,52%</b>	<b>97,67%</b>	<b>83,98%</b>	<b>84,77%</b>	<b>85,00%</b>	<b>82,61%</b>	<b>53,41%</b>	<b>18,75%</b>	<b>57,19%</b>	<b>97,95%</b>	<b>78,85%</b>	<b>6,59%</b>	<b>5,23%</b>



Para más de los dos tercios de los PAAP (32 de 47) del ámbito IGAE y en el PANAP se cumple la conclusión *se cumplen significativamente los requisitos de publicidad en la PCSP para los expedientes analizados*, aunque con matices en algunos casos.

La falta de publicación en la PCSP de aquellos documentos o informaciones establecidos en el art. 63.3 LCSP constituyen un incumplimiento normativo.

b) Plazos de presentación de ofertas

El art. 156 LCSP establece los plazos de presentación de ofertas de la siguiente forma:

Tipo de procedimiento abierto	Tipo de contrato	Plazo general	Otros plazos
PA (art. 156 LCSP)	Contratos SARA de obras, servicios o suministros	No inferior a 35 días desde la fecha de envío del anuncio de licitación a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.	15 días, si el órgano de contratación hubiese enviado un anuncio de información previa para su publicación con una antelación máxima de doce meses y mínima de treinta y cinco días antes de la fecha de envío del anuncio de licitación, siempre que en él se hubiese incluido, de estar disponible, toda la información exigida para este
	Contratos NO SARA	No puede ser inferior a 15 días, contados desde el día siguiente al de la publicación del anuncio de licitación del contrato en el perfil de contratante.	Reducción en 5 días, si el OC acepta la presentación de ofertas por medios electrónicos.
PAS (art. 159.3)	Todos	No puede ser inferior a 15 días a contar desde el siguiente a la publicación en el perfil de contratante del anuncio de licitación.	20 días, para el contrato de obras.
PASS (art. 159.6)	Todos	No puede ser inferior a 10 días hábiles, a contar desde el siguiente a la publicación del anuncio de licitación en la PCSP.	5 días para compras corrientes de bienes disponibles en el mercado.

- PAAP: con carácter general, las ofertas se presentan en los plazos no inferiores a los generales. Por tipo de procedimiento abierto: el **98,37%** de los contratos PA de la muestra, el **97,37%** de contratos PAS y el **98,65%** de contratos PASS.

Apenas se han realizado ampliaciones de plazo (sólo en el **5,48%** de los contratos de la muestra) que han recibido adecuada publicidad (**88,42%** de los contratos con ampliaciones). Estas ampliaciones se han producido en más de la mitad de las ocasiones por cualquier información



asociada a elementos referidos en los pliegos y documentos de contratación (**54,74%**) y casi en un tercio (**28,42%**) por modificación significativa de los pliegos. La ampliación debida a cualquier información adicional transmitida a un licitador es marginal (**2,11%**).

- PANAP: tampoco parece haber problemas con el cumplimiento de los plazos para la presentación de ofertas de PA y PAS (**100%** para ambos). Sin embargo, no se ha cumplido el plazo para PASS.

Tampoco se han realizado demasiadas ampliaciones, sólo en el **8,00%** de los analizados. La publicación ha sido adecuada (**100%** de los contratos con ampliaciones) y las causas principales han sido por cualquier información asociada a elementos referidos en los pliegos y documentos de contratación (**50,00%**) y por modificación significativa de los pliegos (**50,00%**).

TABLA 27 – Plazos de presentación de ofertas						
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	Sobre contratos PA			% PAS, no inferior 15-20 días	% PASS, no inferior a 10/5 días
		% SARA, no inferior al general	%NO SARA, no inferior al general	%Total PA		
PAAP	IGAE	82,59%	15,65%	98,24%	97,08%	98,91%
	INTERGEDEF	58,46%	40,77%	99,23%	98,24%	98,25%
Total PAAP		79,39%	18,98%	98,37%	97,37%	98,65%
PANAP	IGAE	77,27%	22,73%	100,00%	100,00%	0,00%
Total PANAP		77,27%	22,73%	100,00%	100,00%	0,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>79,34%</b>	<b>19,06%</b>	<b>98,40%</b>	<b>97,38%</b>	<b>98,32%</b>

TABLA 28 – Ampliaciones de plazo						
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% con ampliación de plazo	Sobre contratos con ampliación de plazo			
			% por información adicional a un licitador	% por información en pliegos y doc contratación	% por modificación pliegos	% con adecuada publicidad
PAAP	IGAE	5,44%	2,67%	52,00%	32,00%	89,33%
	INTERGEDEF	5,60%	0,00%	70,00%	15,00%	85,00%
Total PAAP		5,48%	2,11%	54,74%	28,42%	88,42%
PANAP	IGAE	8,00%	0,00%	50,00%	50,00%	100,00%
Total PANAP		8,00%	0,00%	50,00%	50,00%	100,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>5,51%</b>	<b>1,67%</b>	<b>54,64%</b>	<b>28,87%</b>	<b>88,66%</b>

Para la mayoría de los PAAP (45 de 47) y en el PANAP, se ha llegado a la conclusión de que *significativamente, los plazos de presentación de ofertas respetan los mínimos establecidos.*

#### c) Conflictos de interés e indicios de colusión

No se ha detectado la posible existencia de conflictos de interés entre los principales participantes y los miembros de la Mesa/Junta de Contratación/OC o sus asesores en ninguno de los contratos analizados en ambos ámbitos.



La acreditación de la no existencia de conflictos de interés es bastante baja en PAAP (**11,07%** mediante declaración responsable y **5,19%** por mención en actas). En el PANAP, se ha acreditado en todos los contratos analizados tanto por declaración responsable como por mención en actas.

Se han encontrado indicios de colusión en la presentación de ofertas en un **5,13%** de los contratos analizados de PAAP, pero no en los contratos del PANAP.

TABLA 29 – Conflictos de interés e indicios de colusión					
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% con conflictos de interés	% con acreditación declaración responsable	% con mención actas	% con indicios de colusión
PAAP	IGAE	0,00%	6,53%	6,39%	6,46%
	INTERGEDEF	0,00%	28,57%	0,56%	0,00%
Total PAAP		0,00%	11,07%	5,19%	5,13%
PANAP	IGAE	0,00%	100,00%	100,00%	0,00%
Total PANAP		0,00%	100,00%	100,00%	0,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>0,00%</b>	<b>12,34%</b>	<b>6,54%</b>	<b>5,06%</b>

Para la mayoría de PAAP (36 de 47) se concluye que *significativamente, no se documenta adecuadamente la inexistencia de los conflictos de interés de los miembros de la Mesa/Junta de Contratación/OC*. En el caso del PANAP, la conclusión es la contraria, ya que sí que se documenta la inexistencia de conflictos de interés.

Asimismo, para 35 PAAP y para el PANAP, la conclusión es que *significativamente, no se han identificado posibles indicios de colusión en las ofertas presentadas*.

La falta de conflictos de interés no queda suficientemente documentada. Aun no siendo un incumplimiento normativo, a la luz de lo que establece el art. 64 LCSP<sup>12</sup> en relación con la lucha contra el fraude y la prevención de los conflictos de interés, debería entenderse que esta documentación ayuda al cumplimiento de lo establecido en ese artículo.

Deberían establecerse procedimientos para asegurar la ausencia de conflictos de interés o, en su caso, mecanismos de salvaguarda. Teniendo en cuenta el impacto que puede tener el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en la actividad de los órganos de contratación, esta **recomendación es crítica** y debería comenzar a realizarse a la mayor brevedad en función del impacto del MRR

#### d) Informe técnico de valoración de criterios subjetivos

Para PAAP, en el **36,31%** de los contratos de la muestra su expediente contiene un informe técnico de valoración de criterios subjetivos, por existir criterios subjetivos a valorar, y en prácticamente todos ellos (**99,53%**), existe coherencia entre las valoraciones y su ajuste a lo establecido en los pliegos. Para el PANAP, contiene este informe, por existir criterios objetivos a valorar, el **84%** de los

<sup>12</sup> Artículo 64.1 LCSP: " Los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores."



contratos analizados, por existir criterios a valorar, y en todos ellos son coherentes las valoraciones con lo establecido en pliegos.

Para la mayoría de PAAP (44 de 47) y para el PANAP se llega a la conclusión de que *significativamente, las valoraciones de los criterios subjetivos contenidas en los informes técnicos son coherentes con lo establecido en los pliegos.*

- e) Motivación si el acuerdo de adjudicación del contrato se separa de la propuesta de la Mesa

Para PAAP, son muy pocos los contratos analizados que no se han adjudicado siguiendo la propuesta de la Mesa (**2,82%**) y en todos ellos el OC ha motivado su decisión.

En el PANAP, todos los contratos analizados se han adjudicado según la propuesta de la Mesa.

Para la mayoría de PAAP (45 de 47) y para el PANAP, se llega a la siguiente conclusión: *significativamente, los contratos se adjudican siguiendo la propuesta de la Mesa.* En los pocos casos en que ha habido una adjudicación que no ha seguido la propuesta de la Mesa *significativamente se motiva esa decisión por parte del OC y la motivación de la decisión de separarse de la propuesta de la Mesa no es genérica o inespecífica sino apropiada al contrato.*

- f) Informe escrito por el OC sobre cada contrato SARA conforme al artículo 336 de la LCSP

El art. 336 LCSP dispone que los OC *redactarán un informe escrito sobre cada contrato de obras, suministros o servicios o acuerdo marco, sujetos a regulación armonizada, así como cada vez que establezcan un sistema dinámico de adquisición.* Asimismo, este artículo establece los datos e información que deben incluirse en su contenido. Finalmente, también dispone que *en la medida en que el anuncio de formalización del contrato contenga la información requerida en el presente apartado, los poderes adjudicadores podrán hacer referencia a dicho anuncio. El informe, o sus elementos principales, se remitirán a la Comisión Europea o al Comité de cooperación en materia de contratación pública, cuando lo soliciten.*

Para PAAP, existiría este informe específico para el **16,84%** de los contratos SARA de la muestra y el contenido de todos estos informes coincidiría con lo establecido en el art. 336LCSP. Para el PANAP, no existe este informe para ninguno de sus contratos SARA.

Para la mayoría de PAAP (35 de 47) se llega a la conclusión de que *significativamente, el/los OC no elaboran el informe establecido por el 336 LCSP en los supuestos fijados.* Para el PANAP, este informe *“no viene contemplado en la Ley 31/2007, ni el Real Decreto-Ley 3/2020 y para el caso de los contratos que se les aplica la LCSP, no son contratos SARA”.*

De los resultados obtenidos, se estaría incumpliendo lo establecido en el art. 336 LCSP: no se elabora el informe específico para los contratos SARA, con independencia de si posteriormente solicita su remisión la Comisión Europea u otro organismo. Tampoco debe entenderse que el anuncio de formalización lo sustituye o exime de su elaboración ya que el art. 336 LCSP lo único que permite es sustituir el contenido del informe por una referencia a dicho anuncio, en su caso.



g) Participación del adjudicatario en las consultas preliminares

Para PAAP, las consultas preliminares han sido marginales ya que se ha detectado en el **0,40%** de los contratos analizados y ha habido participación del adjudicatario en menos de la mitad de ellas (**42,86%**). Para el PANAP, no ha habido consultas preliminares.

Con carácter general, no se han realizado consultas preliminares en ninguno de los dos tipos de poder adjudicador.

h) Continuidad del adjudicatario

Para PAAP IGAE, en casi un cuarto (**22,94%**) de los contratos de la muestra se aprecia continuidad del adjudicatario y en el **12,72%** de ellos existe algún elemento en los pliegos que genera esta continuidad. Para el PANAP, no se ha apreciado continuidad del adjudicatario en ninguno de los contratos analizados.

Para casi la mitad de los PAAP (21 de 47) se puede concluir que *significativamente, existen adjudicatarios con continuidad*, aunque esta continuidad no está generada por el contenido de los pliegos.

Por tanto, este nivel significativo de **continuidad de los adjudicatarios** debe ser puesto en revisión por los órganos de contratación. Teniendo en cuenta la incidencia diferencial y los plazos, sería recomendable que los órganos de contratación revisaran este tipo de procedimientos.



TABLA 30

Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	Informe técnico de valoración de criterios subjetivos		Adjudicación que se separa de propuesta de Mesa		Informe art. 336 LCSP		Consultas preliminares		Continuidad de adjudicatario	
		% con informe técnico valoración	% con coherencia contenido con pliegos	% contratos no adj según propuesta Mesa	% anteriores con decisión motivada OC	% con informe art. 336 LCSP (sobre contratos SARA)	% anteriores con contenido según art. 336 LCSP	% con consultas preliminares	% con participación de adjudicatario en las anteriores	% con continuidad de adjudicatario	% con continuidad anterior generada por pliegos
PAAP	IGAE	42,24%	99,49%	0,36%	100,00%	7,62%	100,00%	0,51%	42,86%	24,89%	14,58%
	INTERGEDEF	13,45%	100,00%	12,32%	100,00%	7,28%	100,00%	0,00%	0,00%	15,41%	0,00%
Total PAAP		36,31%	99,53%	2,82%	100,00%	7,55%	100,00%	0,40%	42,86%	22,94%	12,72%
PANAP	IGAE	84,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total PANAP		84,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>36,99%</b>	<b>99,54%</b>	<b>2,78%</b>	<b>100,00%</b>	<b>7,44%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,40%</b>	<b>42,86%</b>	<b>22,61%</b>	<b>12,72%</b>



i) Contratos finalizados: desviaciones y realidad de la prestación

- PAAP IGAE: hasta el 15 de marzo de 2020 (inclusive) han finalizado 520 contratos por cumplimiento y 8 por resolución, lo que supone el **29,97%** y el **0,45%** de los contratos analizados, respectivamente.

Se han producido desviaciones económicas en el **16,10%** de los contratos finalizados por cumplimiento. En casi la mitad (**46,59%**) de aquellos con desviaciones económicas, existe justificación de la liquidación de desviaciones e imprevistos.

En cuanto a las desviaciones temporales, se ha producido en el **22,35%** de los contratos finalizados, aunque sólo se han aplicado penalidades por demora en el **3,39%** de aquellos con desviaciones temporales.

Respecto a los contratos finalizados por resolución, en el **75%** de ellos la causa de resolución se encontraba recogida en los pliegos.

Para la casi totalidad (**97,88%**) de los contratos finalizados, la prestación recibida fue la encargada y se utiliza para el fin previsto.

- PANAP: a la misma fecha, ha finalizado 1 contratos por cumplimiento (**4,00%**) de la muestra y ninguno por resolución.

El contrato finalizado no presenta desviaciones económicas pero sí demora, a la cual no se le ha aplicado penalidad.

La prestación recibida fue la encargada y se utiliza para el fin previsto.

TABLA 31 – Contratos finalizados								
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% finalizados por cumplimiento	% finalizados por resolución	% desviaciones económicas	% justificación de anteriores desviaciones económicas	% desviaciones temporales	% penalidades por demora anteriores	% causa resolución en pliegos sobre contratos finalizados por resolución
PAAP	IGAE	22,21%	0,58%	20,38%	51,56%	30,57%	2,08%	75,00%
	INTERGEDEF	59,94%	0,00%	9,81%	38,10%	10,28%	9,09%	0,00%
Total PAAP		29,95%	0,46%	16,10%	46,59%	22,35%	3,39%	75,00%
PANAP	IGAE	4,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%
	Total PANAP	4,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>29,60%</b>	<b>0,46%</b>	<b>16,07%</b>	<b>46,59%</b>	<b>22,50%</b>	<b>3,36%</b>	<b>75,00%</b>



TABLA 32 –Prestaciones de los contratos finalizados por cumplimiento						
Tipo de poder adjudicador	Ámbito controlado	% con prestación que no se utiliza	% con prestación con uso para fin distinto	% con prestación recibida distinta encargada	% con prestación encargada y uso para fin previsto	% sin prestación
PAAP	IGAE	0,65%	0,00%	0,00%	97,06%	0,33%
	INTERGEDEF	0,00%	0,00%	0,00%	99,07%	0,93%
Total PAAP		0,38%	0,00%	0,00%	97,88%	0,58%
PANAP	IGAE	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%
Total PANAP		0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>0,38%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>97,89%</b>	<b>0,58%</b>

Para la mayoría de PAAP (42 de 47) en el ámbito IGAE y para el PANAP, se llega a concluir que *significativamente, los contratos eran necesarios y se están utilizando en el lugar y en la forma para los que se adjudicaron.*

No se han observado deficiencias significativas en el cumplimiento y realidad de las prestaciones recibidas.

### 3. Recomendaciones

Sin perjuicio de que con carácter general la valoración de los sistemas implementados por los órganos de contratación es positiva (Funcionamiento correcto. Son necesarios algunas mejoras), deben realizarse las siguientes recomendaciones para **mitigar o eliminar el riesgo de incumplimiento legal o de los principios de buena gestión financiera** expuestos anteriormente, priorizando las siguientes:

- Establecer procedimientos obligatorios en cada uno de los departamentos ministeriales y organismos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 28.4 de la LCSP.** En esta línea se recuerda que 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, o analizar de forma adecuada los posibles fraccionamientos así como, por consiguiente, lograr una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Es obvio que la propia actividad de las administraciones públicas no es planificable al 100 %, si bien, ello no es óbice para que se cubra un amplio porcentaje de los contratos a licitar teniendo en cuenta la planificación presupuestaria que ha de realizarse. Esto generaría, mediante su publicación, una mejora de los niveles de transparencia y de conocimiento por los operadores económicos y, potencialmente, de concurrencia.

Por ello, **sería recomendable, a la mayor brevedad, adoptar** por los departamentos ministeriales y por los máximos órganos de dirección de los organismos **instrucciones precisas** para los órganos de contratación sobre el **proceso de elaboración** de estas planificaciones contractuales (plazos, exigencias de información, justificación del objeto contractual, de la necesidad y de **la relación con los fines institucionales de la entidad**, sujetos intervinientes, procesos de revisión por los organismos coordinadores si hay



múltiples órganos de contratación...). Con las citadas revisiones globales se pretende evitar fragmentación de la contratación y un uso más adecuado de los procedimientos de contratación mediante agregación del poder de compra, en su caso.

- b) En su caso, la elaboración o la modificación para completar y mantener actualizados **manuales o instrucciones internas** relativas a los procedimientos abiertos, con el objetivo de evitar incumplimientos de la LCSP. En este manual debería incorporarse el procedimiento para verificar el envío de información sobre los contratos tramitados a la PCSP, en todas las fases del procedimiento de contratación, de forma que se asegure el **cumplimiento de lo establecido en el artículo 63.3 de la LCSP** respecto a la publicidad o, en menor medida, la elaboración del informe del artículo 336 LCSP. En este sentido, debería incluir instrucciones sobre la justificación de la necesidad y su relación con los fines institucionales y la **elaboración de PBL** y del VE dado el volumen de bajadas de licitación detectadas (ver Tabla 8). En esta recomendación el grado de prioridad es muy diferente en función del órgano auditado dada la distinta situación en la que se encuentran.
- c) El **establecimiento de procedimientos** para asegurar que los miembros de la Mesa/Junta de Contratación/OC no tienen conflictos de interés o, en caso de tenerlos, se establecen las salvaguardas a adoptar mediante **declaraciones de ausencia de conflictos de intereses** expresas. Teniendo en cuenta el impacto que puede tener el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en la actividad de los órganos de contratación, esta **recomendación es crítica** y debería comenzar a realizarse a la mayor brevedad en función del impacto del MRR.
- d) Por último, respecto a los principios de buena gestión financiera y la necesidad de mejorar los niveles de eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos, se recomienda:
- i. Realizar un **análisis de los supuestos en los que se recibe únicamente una oferta** dado que es un indicio de la posible existencia de aspectos en los pliegos reguladores que limiten la concurrencia, por lo que debería mitigarse mediante una revisión de los pliegos (ver Tabla 9). Este aspecto es especialmente relevante por el citado impacto del MRR, así como porque la comparativa con el resto de entidades del sector público genera diferencias significativas, que pudiendo llegar a estar justificadas conviene revisar. Igualmente, se ha detectado un nivel significativo de **continuidad de los adjudicatarios** (ver apartado 2.4.2.h)) lo que debe ser puesto en revisión por los órganos de contratación. Teniendo en cuenta la incidencia diferencial y los plazos, sería recomendable que los órganos de contratación revisaran este tipo de procedimientos.
  - ii. Se tome conciencia por los máximos responsables de los excesivos plazos medios existentes en determinadas entidades y se analicen sus procesos para detectar trámites que estén penalizando los plazos de contratación para su solución. De esta forma, se posibilita una mejora de la eficiencia de los procesos de contratación pública.



## Parte II: Actuaciones realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado

En el marco de las actuaciones de auditoría pública realizadas durante 2020, se destacan dos ámbitos concretos: las actuaciones en materia de medio propio y las auditorías sobre la contratación de las Autoridades Portuarias.

Sobre el primer punto, es destacable que durante 2020 se emitieron dos informes de los previstos en el artículo 86.3 de la LRJSP<sup>13</sup>, siendo en el caso de una sociedad mercantil estatal desfavorable y, en el caso de una entidad ajena al sector público estatal que solicitó el informe voluntariamente, favorable.

En materia de medios propios cabe destacar que la aprobación de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021 modificó el artículo 86.3 de la LRJSP para que el informe de la IGAE solo fuera preceptivo en aquellos casos de nuevos medios propios así como suprimió las obligaciones relacionadas con la publicación en las cuentas anuales de los medios propios de información relacionada con el indicador de actividad así como las consecuencias que señalaba el artículo 32.5 de la LCSP.

Ambas modificaciones obligaron a emitir una nueva Nota técnica de la Oficina Nacional de Auditoría<sup>14</sup> que adaptó a este nuevo contexto normativo las actuaciones de verificación como órgano auditor.

En cualquier caso, han de mantenerse las dos recomendaciones regulatorias indicadas en el informe anterior, que son:

- i. Desarrollar reglamentariamente la forma de computar el indicador de actividad citado anteriormente para garantizar una mayor seguridad jurídica y homogeneidad en las obligaciones que se asumen por todos los medios propios, independientemente de su adscripción al ámbito estatal, autonómico o local.
- ii. Desarrollar reglamentariamente la configuración de la compensación basada en costes reales o, en su caso, al coste efectivo soportado.

En relación con las Autoridades Portuarias, se emitieron durante 2020 informes de auditoría sobre la contratación de 10 Autoridades Portuarias. El régimen jurídico en materia de contratación de ésta se caracteriza por la aplicación de las normas relativas a los denominados sectores excluidos (Ley 31/2007), sin perjuicio de la aplicación de la LCSP, siendo, los principales resultados los siguientes:

<sup>13</sup> Nos remitimos al Informe emitido por la IGAE con fecha 5 de noviembre de 2020 (páginas 33 y ss) en las que se desarrollan las funciones realizadas por la IGAE en relación a actividad de verificación de las condiciones para tener la consideración de medio propio conforme a la LRJSP y a la LCSP (<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Informe%20OIRESCON%20PCFP19.pdf.xsig.pdf>)

<sup>14</sup> <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Nota%20tcnica%20de%20la%20ONA%201-2021%20sobre%20la%20consideracin%20de%20la%20condicin%20de%20medio%20propio%20en%20la%20auditor a%20de%20cuentas.pdf.xsig.pdf>



1. Como puede observarse, los importes de los contratos de las 10 Autoridades Portuarias analizadas en el período auditado 2018 (en algunos casos adicionalmente, primeros meses de 2019) ascienden a un total de, aproximadamente, 215 millones de euros, de los cuales aproximadamente un 54% (116,6 millones) se han adjudicado con sujeción a la Ley 31/2007.

IMPORTE	TOTAL	%
<b>Contratos sujetos a Ley 31/2007</b>	<b>116.563.540,25</b>	<b>54,06%</b>
<b>Contratos sujetos a NIC+TRLCSP/Ley 9/2017</b>	<b>99.051.603,43</b>	<b>45,94%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>215.615.143,68</b>	<b>100,00%</b>

El importe de los contratos menores en estas Autoridades Portuarias representa aproximadamente un 13% del importe total contratado, si bien en número de expedientes asciende casi al 95% del total (6.919 de un total de 7.330 contratos):

	Importe contratos menores	Importe total contratación	% importe menores s/ total	Nº Expedientes menores	Nº Expedientes total	% Expedientes menores s/ total
<b>TOTAL</b>	<b>27.929.142,67</b>	<b>215.615.143,68</b>	<b>12,95%</b>	<b>6.919</b>	<b>7.330</b>	<b>94,39%</b>

De estos datos se deduce que estas Autoridades Portuarias han tramitado, en general, expedientes de importes no muy elevados: el importe promedio de un menor sería tan solo de 4 €miles y habría solo 411 contratos “mayores” por un importe total de 187,6 millones (e.d. importe promedio de 456 €miles)

2. En términos generales, la práctica totalidad de los informes emitidos concluyen que la gestión contractual ha sido correcta durante el período auditado, excepto por lo que se refiere a determinados incumplimientos normativos y aspectos de mejora señalados en los correspondientes informes. Se pueden agrupar los siguientes hallazgos:
  - Buena parte de los informes recogen observaciones a la falta de una base de datos que contenga información sobre todos los contratos y su grado de avance o finalización, la carencia de una aplicación informática de gestor documental y la dispersión de los documentos que integran los expedientes de contratación entre los departamentos que participan en la contratación. Estas debilidades de control representan riesgos que, en algunos casos, se han materializan en ausencia parcial de información y/o en errores en los listados facilitados a los auditores o en la información facilitada al Tribunal de Cuentas o publicada en la Plataforma de Contratación y discrepancias entre los datos contenidos en los distintos documentos. Algunos informes constatan la falta de manuales de contratación o de actualización de los mismos.
  - Una segunda observación bastante generalizada se refiere a deficiencias en la planificación y seguimiento de la programación contractual incluido un grado de ejecución del plan de inversiones bajo (la inversión ejecutada en el período no alcanza el 25-40% de la prevista en algunas Autoridades Portuarias). En este punto, las Autoridades Portuarias no son una excepción al resto del sector público estatal.



- Entre las deficiencias detectadas en fase de preparación, se observa, sin que pueda concluirse su carácter sistémico, que:
  - Se debe mejorar y sistematizar las solicitudes de informes sobre pliegos a la asesoría jurídica y mantener su carácter preceptivo.
  - Se debe articular y respetar el régimen competencial del órgano de contratación.
  - Se detectan contratos para los que la prórroga o ampliación de plazo se acuerda con posterioridad a la finalización del contrato, lo que debe corregirse de forma inmediata.
  - El recurso a contratos de asistencia técnica no se justifica mediante el informe de insuficiencia de medios.
  
- Otras observaciones están relacionadas con incumplimientos o defectos de la adjudicación y las resoluciones de adjudicación (que no estén firmadas, que su notificación no contenga la información necesaria para la interposición del recurso, entre otras) y, en su caso, también observaciones en cuanto a la formalización. En algún caso, falta que se motiven los informes de valoración emitidos por la comisión técnica cuando los criterios de adjudicación dependen de un juicio de valor.
  
- Otras observaciones se refieren a incumplimientos o deficiencias en relación con la ejecución de la contratación y las prórrogas o ampliación de plazos de ejecución de contratos, así como las modificaciones. Se recomienda:
  - Incrementar el control sobre las mediciones de las certificaciones de obra evitando certificar importes superiores a la obra efectivamente realizada que luego se corrige con cantidades negativas en certificaciones posteriores.
  - Liquidar las penalizaciones previstas en los pliegos en caso de incumplimiento de plazos salvo que la causa no sea imputable al contratista.

En cuanto a los encargos a medios propios, hay observaciones en distintos informes sobre defectos en los mismos, en particular al no recogerse la preceptiva publicidad en los perfiles del contratante o por haberse realizado encargos como medio propio a entidades que no cumplen los requisitos de medio propio.



## Parte III: Actuaciones realizadas por la Intervención General de la Defensa

### 1. Alcance

#### 1.1 Ámbito objetivo

En el presente Informe han sido incluidas las principales debilidades que se han puesto de manifiesto en los diferentes informes de control financiero permanente, incluidos en la Resolución de la IGAE de 20 de diciembre de 2019, por la que se aprueban el plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas y el plan de control financiero permanente para el año 2020, y en la actividad de control específica impulsada por esta Intervención General sobre la problemática derivada de la aplicación del artículo 326 de la LCSP

Se significa que 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.

#### 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 siempre van referidos a entidades que gozan de la condición de Administración Pública, a los efectos del artículo 3.2 de la LCSP.

### 2. Principales conclusiones

#### 2.1 Contratación menor

En el periodo objeto del control, las debilidades detectadas se han producido en los siguientes aspectos:

Se ha puesto de manifiesto que determinados expedientes de contratación menor de obras no ajustan su documentación preparatoria a lo previsto en el artículo 118.4 de la LCSP, en relación a la necesaria elaboración de un presupuesto de las obras a ejecutar suficientemente descompuesto, de modo que resulte acorde con lo que señala el artículo 100.2, de forma que, en definitiva, permita apreciar si resulta adecuado en términos de precios de mercado.

Al igual que se exponía en el Informe de 2019, en el ejercicio 2020 se ha puesto de manifiesto que determinados órganos de contratación siguen sin incorporar, al menos, tres ofertas a los expedientes de contratación de los contratos menores, tal y como viene establecido en la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la OIRESCON, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores regulados en la LCSP, y sin llevar a cabo la publicidad de la licitación en el perfil de contratante.



## 2.2 Mesa de Contratación

En general, la constitución, composición y funcionamiento de las mesas de contratación es acorde con lo preceptuado en la LCSP. No obstante, se observan 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, muy especialmente a través de la obligación de publicidad activa que debe impulsar el órgano de contratación a través del Portal de Transparencia en cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en lo sucesivo, LTAIP).

Además, como dato orientativo, es preciso señalar que, aunque la mesa se constituye preceptivamente en los procedimientos de adjudicación que prevé el artículo 326.1 de la LCSP respetando el “quorum” que se establece en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, sin embargo, solamente el 38% de los órganos de contratación proceden a su constitución en el procedimiento abierto simplificado abreviado del artículo 159.6 de la LCSP, y en los procedimientos negociados en que no sea necesario publicar anuncios de licitación cuando no se fundamente en la existencia de una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, que demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia del expediente de contratación.

La mesa de contratación procede a la apertura de las proposiciones presentadas dando a conocer su contenido en acto público, y se valoran las proposiciones clasificándolas en orden decreciente, solicitando, cuando es preciso, los informes técnicos que considere de conformidad con lo previsto en la LCSP.

En el caso de ofertas calificadas como anormalmente bajas del artículo 149 de la LCSP, aunque la mesa propone motivadamente su admisión o exclusión al órgano de contratación, sin embargo, se ha constatado que el 14% de las Intervenciones Delegadas objeto de la actividad específica de control manifiestan que se omite la elaboración de la resolución que preceptivamente ha de indicar los licitadores excluidos.

El 16% de las Intervenciones Delegadas objeto de la actividad específica de control manifiestan que en las mesas de contratación se tratan asuntos no incluidos en el orden del día. No obstante, prácticamente en todos estos casos, el asunto se solventa con la declaración de urgencia del asunto a tratar y con la admisión del mismo por la vía del artículo 17.4 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Se ha puesto de manifiesto que el 25% de los órganos de contratación no vuelve a convocar la mesa de contratación, una vez que revisado el documento europeo único de contratación (DEUC), para efectuar la calificación de la documentación del licitador que puede ser propuesto como adjudicatario.

## 2.3 Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares

Durante el ejercicio objeto de la actividad específica de control se han detectado casos de expedientes de contratación en los que en el pliego de cláusulas administrativas particulares no figura el método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado del contrato tal y como indica el artículo 101.5 de la LCSP.



En el control específico efectuado se ha puesto de manifiesto que no se sigue mayoritariamente el sistema de calidad-precio como indica el artículo 145.1 de la LCSP. Se ha observado que el criterio de adjudicación predominante es el precio, no solo como criterio único, sino que en algunos contratos se ha observado que cuando hay una pluralidad de criterios de adjudicación, la incidencia del precio sobre el resto de criterios es, en términos generales, muy elevada. Ello se ha observado especialmente en contratos adjudicados por el procedimiento negociado con publicidad en los que el precio tiene un peso de ponderación alto (entre el 90% y el 100%).

Se ha observado que a pesar de que el artículo 1.3 de la LCSP dispone que en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social; sin embargo, algunos órganos de contratación no vienen incluyendo en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo señalado en el artículo 202.1 párrafo segundo que establece que, en todo caso, será obligatorio el establecimiento en el pliego de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera el apartado 2 de dicho precepto.

## 2.4 Ejecución contractual

Se han detectado contratos menores que, ante la inaplicación por parte del órgano de contratación del mecanismo previsto en el artículo 29.4 último párrafo de la LCSP, vienen a actuar como “contratos puente” hasta que finalmente es formalizado el nuevo contrato que expiró con anterioridad a éste. Se trata de contratos menores que fueron pagados mediante el procedimiento especial de pago de anticipo de caja fija.

En dicho comportamiento se detecta una falta de planificación estratégica de la contratación que aplican determinados órganos de contratación.

Se ha detectado que la aprobación de las certificaciones finales de obra ha excedido el plazo establecido en el artículo 243.1 de la LCSP (tres meses contados a partir de la recepción) para su aprobación por parte del órgano de contratación, lo que podría dar lugar a demora en los plazos de pago.

## 3. Recomendaciones

### 3.1 Contratación menor

En los contratos menores de obras se recomienda que se extreme el cumplimiento de los artículos 118.4 y 100.2 de la LCSP de modo que en la documentación preparatoria aparezca incluido el correspondiente presupuesto de modo que pueda comprobarse que el precio señalado resulte acorde con los precios de mercado que resulten aplicables.

Con el fin de respetar los principios rectores de la Contratación Pública Comunitaria que se recogen en el artículo 1.1 de la LCSP, muy en especial los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos y de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, los órganos de contratación deben incorporar al expediente de contratación al menos tres ofertas, y, si ello no fuera posible, la justificación de haberlo solicitado.



En cualquier caso, tal y como se indica en la nota aclaratoria de la citada Instrucción 1/2019, la solicitud de tres ofertas se entenderá suplida con la publicidad de la licitación del contrato menor realizada por el órgano de contratación.

### 3.2 Mesa de Contratación

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.

Así mismo, debe extremarse el cumplimiento de la obligación de publicación activa, que establece la LTAIP a través del Portal de Transparencia.

Por último, en aras a la consolidación del principio de integridad que se recoge en el artículo 1.1 de la LCSP, se recomienda la convocatoria de la mesa de contratación, siempre que sea posible, con el fin de reforzar el principio de seguridad jurídica y es resto de principios rectores de la contratación pública.

Se recomienda que se extreme el cumplimiento de los artículos 151.2.b), 336.1.b.ii) de la LCSP, independiente de las obligaciones de comunicación a los candidatos y a los licitadores que regula en su artículo 155.

Debe insistirse en que ese proceder, que impide en muchos casos que la mesa de contratación conozca en profundidad el tema urgente que se propone tratar, debe limitarse a los supuestos estrictamente excepcionales cuando realmente concurren motivos imprevisibles o previsibles pero inevitables para el órgano de contratación.

De lo contrario, el principio de seguridad jurídica, que inspira en el Legislador la participación de la mesa de contratación como órgano de apoyo al órgano de contratación, puede verse seriamente comprometido por la decisión precipitada que se tome o por los posibles votos particulares emitidos por alguno de sus miembros.

A la hora de analizar esta cuestión, a la vista del tenor literal del artículo 150.2 de la LCSP que no menciona a la mesa de contratación y sí a los servicios del órgano de contratación para efectuar la calificación de los documentos derivados del DEUC, el Informe de la JCCPE número 3/2020, de 25 de mayo, señala que, a tenor de los artículos 326.2.a) de la LCSP y 22.1.a) del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la mesa de contratación es competente para calificar los documentos en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP (criterio que coincide con el establecido en la Circular 4/2019 de la Abogacía General del Estado) porque, cuando alude a los servicios del órgano de contratación para efectuar el requerimiento de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a que alude el artículo 140, se refiere a los servicios administrativos, sean cuales sean su composición y competencias.

A la mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada, entre las funciones cuya ejecución le son encomendadas por la Ley 9/2017, en su artículo 326.2 y por el R.D. 817/2009, de 8 de mayo, en su artículo 22, le corresponde aquella relativa a la calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos. Este cometido no ha sido llevado a cabo por la mesa, sin cumplir por tanto lo dispuesto en las normas mencionadas.



Por tanto, se recomienda que siempre se convoque de nuevo a la mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada al órgano de contratación, 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.

### 3.3 Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares

Se recomienda que se cumpla lo previsto en el citado artículo 101.5 de la LCSP pues es el fundamento de la determinación, entre otros aspectos, del modo de tramitación del procedimiento de adjudicación y del cumplimiento de otros requisitos procedimentales.

Se recomienda la necesaria observancia del artículos 145.1 de la LCSP que dispone, por un lado, que la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio, y, por otro, señala que, previa justificación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.

Se recomienda que se cumpla estrictamente con lo previsto en los artículos 1.3 y 202.1 párrafo segundo de la LCSP ya que de lo contrario es estaría conculcando el principio de integridad recogido en el artículo 1.1. de la mencionada Ley.

### 3.4 Ejecución contractual

Se recomienda que los órganos de contratación, que celebran contratos menores en concepto de “contratos puente”, cesen en esta práctica e implementen lo dispuesto en el artículo 29.4 último párrafo de la LCSP cuando prevé, como novedad respecto del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que no obstante lo establecido en los apartados anteriores, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario.

Se recomienda que los órganos de contratación insistan en el seguimiento de las obligaciones de ejecución de los contratistas, y que se dé prioridad a la tramitación de las certificaciones finales pendientes, antes de iniciar nuevos expedientes de contratación de obras.



## Parte IV: Actuaciones realizadas por la 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 Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) al amparo de los planes de auditoría pública y control financiero permanente para el ejercicio 2020. Las principales actuaciones de control en materia de contratación pública realizadas en ese periodo son las siguientes:

#### Plan de control financiero permanente

En ejecución del plan de control financiero permanente para el año 2020, la IGSS ha realizado un análisis sobre la gestión económico-financiera relativa a los procedimientos abiertos de contratación correspondiente a los capítulos II y VI del presupuesto de gastos en seis entidades del sistema de la Seguridad Social. En particular, se han revisado los contratos adjudicados desde el 9 de marzo de 2018 hasta el 30 de junio de 2020 cuyo régimen jurídico era la LCSP y cuya tramitación hubiera sido la ordinaria, bien mediante procedimiento abierto (PA), procedimiento abierto simplificado (PAS) y procedimiento abierto supersimplificado o abreviado (PASS) en los servicios centrales de las seis entidades, bien mediante PAS y PASS en los centros y servicios periféricos de cuatro de las entidades.

Con base en los datos contenidos en los respectivos informes emitidos sobre las seis entidades del sistema de la Seguridad Social controladas, el importe total de adjudicación de los contratos sujetos a análisis asciende, en los ejercicios objeto de control, a 265.747.767, 25 € y el total de contratos a 213. La distribución, entre las diferentes modalidades analizadas, por número de contratos adjudicados y por importes de adjudicación se encuentra en el Anexo de la Parte IV.

#### Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas

Por otra parte, en ejecución del citado plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas para el año 2020, esta IGSS ha realizado los correspondientes trabajos de auditoría de cumplimiento del ejercicio 2019 sobre las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (MCSS). En la realización de tales auditorías de cumplimiento del sector de mutuas, uno de los objetivos principales a verificar es el cumplimiento de la normativa contractual del sector público aplicable por parte de tales entidades, en su condición de "poderes adjudicadores. Durante el ejercicio auditado, las entidades se encontraban sujetas a las normas contenidas en la LCSP, de entrada en vigor el 9 de marzo de 2018; no obstante, en virtud de la disposición transitoria primera de la LCSP, aquellos expedientes iniciados, así como los contratos adjudicados antes de la entrada en vigor de esa ley, se regirán por la normativa anterior (TRLCSP), estos últimos en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas.

Con base en los datos suministrados durante el desarrollo de los trabajos de auditoría, contenidos en las respectivas memorias de las cuentas anuales rendidas, el volumen de adjudicaciones



efectuadas en el ejercicio 2019 se ha elevado a un total de 394,30 millones de euros (un 14,82% menos que en el ejercicio precedente).

A continuación, se presentan los hallazgos más significativos derivados de los informes de control financiero permanente 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 obtener una visión global sobre la gestión de los contratos adjudicados por PA, PAS y PASS. En concreto, comprobar que los procedimientos establecidos permiten un control suficiente sobre la preparación, publicidad, licitación, adjudicación, formalización, seguimiento y ejecución de los contratos, y si se ajustan a la normativa aplicable. Además, se ha verificado si se atiende a criterios de racionalidad y si las actuaciones de licitación y adjudicación y los criterios de adjudicación establecidos en los contratos garantizan la libertad de acceso a las licitaciones, la publicidad y transparencia de los procedimientos, la objetividad del órgano de contratación, la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva y la selección de la oferta más ventajosa, así como si la ejecución de los contratos se desarrolla conforme a las condiciones pactadas por las partes y si el seguimiento es adecuado.

De los resultados obtenidos se han puesto de manifiesto determinadas deficiencias que deberían ser objeto de revisión. En concreto:

#### a) Preparación de los contratos

En dos de las entidades objeto de control se ha puesto de manifiesto que **el informe del servicio promotor** no siempre cumple con los requisitos establecidos en el artículo 73.2 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.(RGLCAP), bien por no delimitar la necesidad y sus características o bien por no exponer el importe calculado de las prestaciones objeto del contrato. Además, en dos entidades no siempre consta dicho informe.

En cinco de las entidades objeto de control se ha evidenciado que no siempre se justifica convenientemente la adecuación del cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato al precio de mercado, o bien no se detallan o desglosan convenientemente todos los conceptos o información utilizada para su determinación, con la repercusión que esto puede tener para garantizar la viabilidad de las prestaciones objeto de contratación así como para determinar la publicidad y el procedimiento que debe realizarse para la adjudicación del contrato, además de no adecuarse a lo previsto en los artículos 100 y 101 de la LCSP.



El cálculo de dicho valor constituye un elemento esencial que determina la publicidad y el procedimiento que debe realizarse para la adjudicación del contrato, por lo que un cálculo erróneo puede originar que se adjudique un contrato por un procedimiento que no es el adecuado, con el consiguiente menoscabo de los principios de publicidad, igualdad de trato y no discriminación que deben presidir la tramitación de cualquier expediente de contratación administrativa.

Por otro lado, una entidad se ha evidenciado que no siempre se cumple con la obligación de dividir el objeto del contrato en **lotes**, requerimiento que ha de observarse siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permita, y que conlleva el incumplimiento del artículo 99.3 de la LCSP.

En cinco de las entidades objeto de control se han puesto de manifiesto **carencias en el contenido de los PCAP** que conllevan a que los mismos no siempre se ajusten en su totalidad a las indicaciones contenidas en la LCSP y a lo previsto en el artículo 67 del RGLCAP, con la repercusión que ello tiene en el desarrollo y ejecución del contrato al constituir la base de los derechos y obligaciones de las partes y del contenido de la prestación objeto de contrato.

Así, a modo ilustrativo, se puede señalar que en ocasiones se produce una falta de inclusión del plazo de garantía del contrato o justificación de su no establecimiento, otras veces una falta de adecuación del contenido del “modelo de declaración responsable” o el hecho de no recoger todas las modalidades de pago previstas por la IGAE, o no determinar la naturaleza de los pagos periódicos; asimismo, en ocasiones, no siempre se determinan con precisión en los PCAP los parámetros objetivos que permitan identificar los casos en que una oferta se considera desproporcionada, referidos a la oferta en su conjunto y en ocasiones, no se incluyen en los PCAP las consideraciones sociales, laborales y ambientales que como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se hayan establecido, tal como dispone el apartado 2 del artículo 122 de la LCSP.

También se ha evidenciado que las entidades no siempre se ajustan a lo establecido en el **artículo 116 de la LCSP**. En concreto, en cuatro entidades se ha puesto de manifiesto que no siempre se justifica adecuadamente la elección del procedimiento de licitación, la clasificación exigida a los participantes, los criterios de solvencia técnica o profesional y económica y financiera, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo. Además, en las seis entidades objeto de control no siempre se justifica en los expedientes los criterios de adjudicación. Esta forma de actuar, además de suponer un incumplimiento normativo, resta transparencia y objetividad al procedimiento de adjudicación.

#### **b) Publicidad, licitación y adjudicación del contrato**

En dos entidades se ha evidenciado que **la resolución de adjudicación no siempre se notifica** a todos los licitadores por medios electrónicos, tal como establece el artículo 151.3 de la LCSP. Esta carencia de comunicación puede generar indefensión en los restantes licitadores, que se ven privados de su derecho a conocer las resoluciones que afectan a sus derechos e intereses a los efectos de poder recurrirlas en plazo si así lo estiman conveniente.

#### **c) Formalización del contrato**

En cuatro entidades se han observado **carencias en la documentación publicada en el perfil del contratante** sobre los anuncios de licitación, anuncios de formalización y la documentación del contrato respecto a lo previsto en la LCSP, lo que resta transparencia y publicidad al proceso.



#### d) Ejecución, seguimiento, cumplimiento y extinción de los contratos

Se ha evidenciado, en cuatro entidades, que **no siempre se designa un responsable del contrato** al que le correspondería supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar instrucciones necesarias. Dicha designación es obligatoria conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 62 de la LCSP, por lo que se debe prestar especial atención a que tal designación se efectúe, máxime teniendo en cuenta que ello posibilita conseguir un mayor control y seguimiento de la ejecución y, por ende, facilita la verificación de que la misma se ajusta a los términos pactados.

Además, en las seis entidades objeto de control, no se puede afirmar que el seguimiento de la ejecución de los contratos efectuado por el órgano de contratación garantiza el cumplimiento de las condiciones pactadas y que, en caso de incumplimiento, se adoptan las medidas precisas, ya que, con carácter general, **no constan informes de seguimiento** sobre la ejecución de los contratos o los mismos son tan escuetos que no permiten acreditar si se ha llevado a cabo un seguimiento efectivo de dicha ejecución. Estos informes serían útiles especialmente para controlar si se han cumplido y llevado a la práctica las mejoras propuestas por el adjudicatario.

Asimismo, en cuatro entidades, y para el caso particular de aquellos contratos en los que la empresa ha estado incurso en **presunción de anormalidad** y hubiera resultado adjudicataria del contrato, no consta que el órgano de contratación haya establecido **mecanismos** adecuados para realizar el **seguimiento** del cumplimiento de los mismos. Esto supone un incumplimiento del artículo 149.7 de la LCSP, además de suponer un riesgo para el buen término del contrato, ya que dicho seguimiento pretende garantizar la correcta ejecución del mismo sin que se produzca una merma en la calidad de los servicios, las obras o los suministros contratados.

Por otro lado, en una entidad, no se da cumplimiento a los requisitos previstos en el apartado 2 del artículo 215 de la LCSP en los contratos adjudicados mediante PAS y PASS susceptibles de **subcontratación**. En concreto, las ofertas presentadas no han indicado la parte del contrato que se tenía previsto subcontratar, ni se ha señalado el importe y el nombre o el perfil empresarial de los subcontratistas, tampoco hay constancia de la comunicación por escrito al órgano de contratación, tras la adjudicación del contrato o cuando se ha iniciado la ejecución, de la intención de celebrar la subcontratación y, además, se desconocen los importes comprometidos y finalmente satisfechos a las empresas subcontratadas.

Esta forma de actuar, además de suponer un incumplimiento normativo, resta transparencia tanto al proceso de contratación como al órgano de contratación en relación con las partes del contrato subcontratadas.

#### 2.2 Poderes adjudicadores no Administraciones Públicas: Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados

De los resultados obtenidos, de manera particular atendiendo a aquellas circunstancias que han tenido una mayor relevancia sobre el conjunto del sector de mutuas en relación con la actividad contractual, se han puesto de manifiesto determinados aspectos que deberían ser objeto de especial consideración, en concreto:

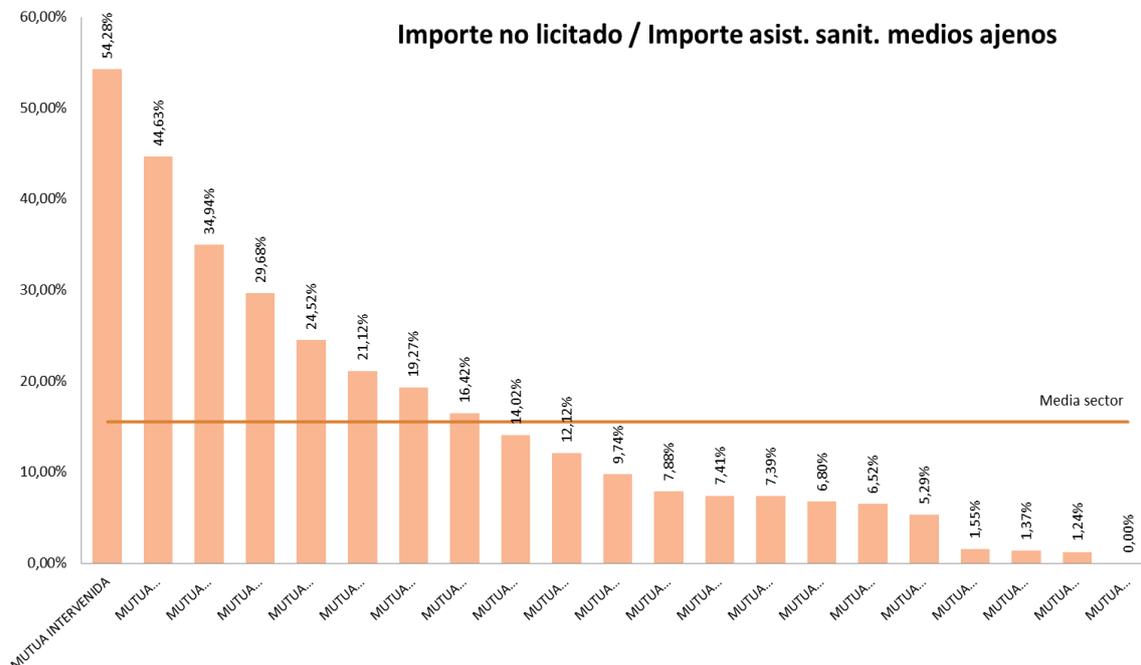


**a) Contratos adjudicados al margen de los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación contractual del sector público**

Desde el año 2008, las MCSS han venido realizando un proceso de adaptación de su organización y procedimientos de contratación para la aplicación progresiva de las prescripciones contenidas en las sucesivas leyes de contratos del sector público. No obstante lo anterior, las auditorías efectuadas han evidenciado que dichas entidades, a lo largo del ejercicio 2019, 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.

Tales contrataciones directas se residen principalmente en el ámbito de las **prestaciones de asistencia sanitaria y de recuperación a través de terceros**, transporte sanitario y transporte ordinario de pacientes, así como respecto a alguna categoría de suministros, también relacionados principalmente con el ámbito sanitario. En el gráfico siguiente 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. Si bien en algunos casos esa falta de licitación pueda responder a supuestos de prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia (art. 131.4 LCSP), se pone de manifiesto el carácter generalizado del señalado incumplimiento, que se acentúa particularmente en alguna mutua del sector, lo que ha dado lugar a que, como consecuencia de la auditoría realizada, la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones haya iniciado el procedimiento de medidas cautelares previsto en el artículo 100 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS).

**GRÁFICO 17**





**b) Elección de los procedimientos de adjudicación en el ejercicio 2019: grado de cumplimiento del principio de publicidad**

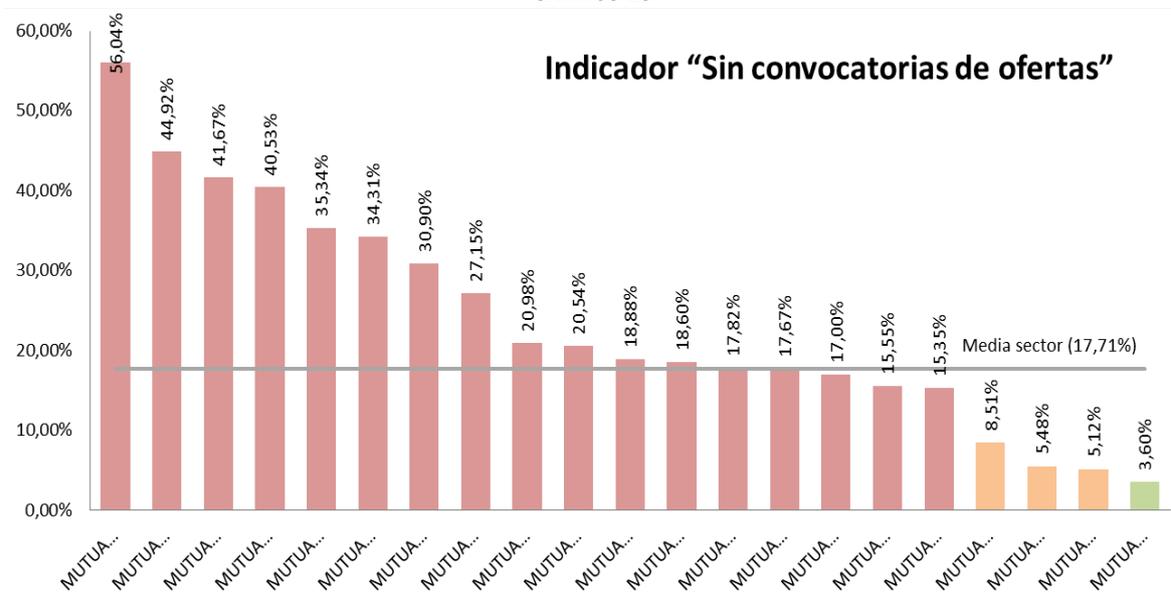
Como se apuntaba previamente, con base en los datos suministrados por el sector objeto de auditoría el volumen de adjudicaciones efectuadas en el ejercicio 2019 se ha elevado a un total de 394,30 millones de euros.

La Comisión Europea aplica a los países de la Unión una serie de indicadores para evaluar su actuación en relación con la contratación pública. Uno de los más relevantes es el denominado “No calls for bids” (Sin convocatorias de ofertas), que mide la proporción de adjudicaciones efectuadas sin ninguna llamada a licitación -a mayor número de licitaciones, mayor transparencia del procedimiento y aumento de la competencia-. El indicador se valora conforme a los siguientes parámetros: satisfactorio (valor inferior o igual a 5%, al que asigna un color verde), aceptable (valor superior a 5 pero inferior a 10, representado por el color ambar) e insatisfactorio (valor igual o superior a 10%, identificado con el color rojo).

Siguiendo esa orientación, se ha calculado un ratio que 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 2019.

Como se observa en el gráfico siguiente, aplicado el indicador a los importes adjudicados por las MCSS en el ejercicio 2019 el resultado es ampliamente insatisfactorio en el conjunto del sector, solamente el indicador de una entidad aparece valorado como satisfactorio, y tres como aceptable.

**GRÁFICO 18**



En relación con todo lo anterior, reseñar que la razón por la que las MCSS han obtenido mayoritariamente una valoración como insatisfactoria estriba fundamentalmente en el amplio volumen de contratos adjudicados mediante contrato menor (62,16 millones de euros en el ejercicio 2019, que representa un 15,77% sobre el total).



### c) Uso incorrecto de la experiencia como criterio de adjudicación

Uno de los puntos clave que determinan el acceso a la concurrencia por parte de los potenciales licitadores es la elección de los criterios de adjudicación del contrato, elección que debe respetar los requisitos exigidos en el artículo 145 de la LCSP para los criterios de adjudicación.

En este sentido, un criterio cuya utilización resulta controvertida es el de la experiencia. La razón de ser de la dificultad técnica de su empleo radica en los posibles usos que permite la LCSP de la experiencia. En efecto, la experiencia puede utilizarse como forma de acreditar la solvencia técnica o profesional de los empresarios (artículos 88 a 90 de la LCSP), como requisito mínimo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, como compromiso de adscripción o como criterio de adjudicación, contemplado en el artículo 145.2.º de la LCSP.

Las auditorías efectuadas han evidenciado que en nueve de las entidades auditadas se ha utilizado la experiencia de la empresa licitadora como **criterio de adjudicación**. Tanto la jurisprudencia comunitaria como la interna, así como las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y los informes de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, coinciden en proscribir la inclusión de la experiencia como criterio de adjudicación del contrato, ya que no afecta a la calidad de la oferta, sino a características de la empresa licitadora.

Por otra parte, en diez de las entidades auditadas se ha constatado que la redacción del criterio experiencia, bien referido al licitador, bien al personal adscrito a la ejecución del contrato, han otorgado una **ventaja injustificada** a las empresas que han contratado previamente con las MCSS o con el sector público, por lo que en consecuencia no se ha respetado plenamente el principio de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (artículo 1. LCSP).

### d) Contratos menores

En veinte de las entidades se ha constatado el empleo del contrato menor para atender **necesidades de carácter habitual o frecuente**.

Tal proceder supone no ajustarse al mandato contenido en la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIRESCON, a tenor de la cual el contrato menor no puede tener por objeto prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad.

Añadir a lo anterior que el informe 14/20 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado considera que en estos supuestos se estaría produciendo una utilización del contrato menor en fraude de ley; además pudiéndose señalar que, ya con anterioridad, el informe 14/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya y el informe 2/2016 de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía, entre otros, se habían pronunciado sobre el uso de los contratos menores para la adquisición de bienes o servicios que se requieren repetidamente, por responder a necesidades de carácter recurrente, periódico o permanente.

De esta forma se ha de destacar, como ya se ha indicado anteriormente, que el volumen de contratos menores adjudicados es el que motiva que el indicador de la Comisión "Sin convocatorias de ofertas" se valore como insatisfactorio en un amplio número de estas entidades, lo cual en último término evidencia un amplio margen de mejora en la programación de la contratación de las MCSS, como elemento complementario de todo lo anterior.



### 3. Recomendaciones

#### 3.1 Administraciones Públicas: entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social

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

- Revisar la documentación preparatoria que debe incorporarse a los expedientes de contratos al objeto de que conste el informe del servicio que promueve la contratación con los requisitos referido en el artículo 73.2 del RGLCAP.
- 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, así como para que se recoja todo el detalle de su contenido, dando así cumplimiento al artículo 100 y 101 de la LCSP.
- Revisar el contenido de los PCAP al objeto de dar cumplimiento a normativa contractual y que todas las condiciones que han de regir el contrato estén debidamente incluidas y detalladas
- Revisar la forma de actuar en relación con la justificación de la elección del procedimiento, la clasificación de los participantes, los criterios de solvencia, así como la no división del objeto del contrato en lotes, para que dicha decisión quede debidamente documentada y existan garantías de que se está tramitando el contrato de la forma más adecuada posible
- Al objeto de dotar de mayor transparencia al proceso y ofrecer mayor seguridad jurídica a la contratación sería preciso dictar instrucciones sobre la necesidad de publicar de forma completa los anuncios de licitación y de formalización y el contenido de los contratos, recordando cuál debe ser dicho contenido, así como la obligación de notificar la resolución de adjudicación a los licitadores.
- Instar la designación de responsable de contrato para dar cumplimiento al artículo 62 de la LCSP; además, 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.

#### 3.2 Poderes adjudicadores no Administraciones Públicas: : Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados

A la vista de los hallazgos señalados anteriormente, sería recomendable que las MCSS y sus centros mancomunados procedieran a adoptar las siguientes medidas:

- Fortalecer los respectivos cauces internos de contratación establecidos por cada MCSS, de manera que se encaminen a una supresión plena y absoluta de los procedimientos de adjudicación directa adoptados al margen de la Ley de Contratos del Sector Público.



- Implementar una adecuada programación de la contratación encaminada al cumplimiento de la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIRESCON, en relación con el artículo 28.4 de la LCSP.
- La experiencia del operador económico no debería utilizarse como criterio de adjudicación, si bien la Mutua podría considerar alternativamente la posibilidad que recoge el apartado 2.2º de artículo 145 de la LCSP, que permite que se incluya como criterio de adjudicación la experiencia del personal adscrito al contrato, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución. Debiendo en todo caso ser formulado el criterio de adjudicación con pleno respeto a los principios de igualdad y no discriminación.



## ANEXO DE LA PARTE I

Tipo de poder adjudicador	Órgano controlado
IGAE	
PAAP	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA)
	Fondo Español de Garantía Agraria O.A. (FEGA)
	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MINECO)
	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)
	Instituto Nacional de Estadística (INE)
	Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación (MAEC)
	Ministerio de Ciencia e Innovación (MICI)
	Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P. (AECSIC)
	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, O.A., M.P. (CIEMAT)
	Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC)
	Instituto Español de Oceanografía, O.A., M.P. (IEO)
	Instituto Geológico y Minero de España, O.A., M.P. (IGME)
	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, O.A., M.P. (INIA)
	Instituto de Salud Carlos III, O.A., M.P. (ISCIII)
	Ministerio de Cultura y Deporte (MCD)
	Biblioteca Nacional de España (BNE)
	Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura, O.A. (GIEC)
	Consejo Superior de Deportes (CSD)
	Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía (MNCARS)
	Museo Nacional del Prado (MNP)
	Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP)
	Ministerio de Hacienda (HACIENDA)
	Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)
	Ministerio de Igualdad (IGUALDAD)
	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones - Ministerio de Trabajo y Economía Social (MISSM - MTES)
	Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR)	
Oficina Española de Patentes y Marcas, O.A. (OEPM)	
Ministerio de Justicia (JUSTICIA)	
Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (MPR)	
Ministerio de Política Territorial y Función Pública (MPTFP)	

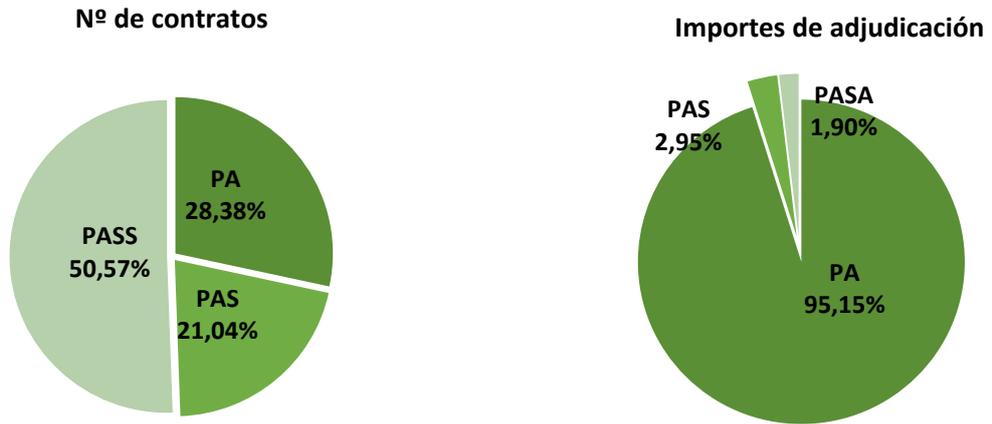


Tipo de poder adjudicador	Órgano controlado
	Ministerio de Sanidad (extinto Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social) (SANIDAD) Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) Ministerio del Interior (INTERIOR) Entidad Estatal de Derecho Público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (TPYFE) Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) Confederación Hidrográfica del Cantábrico, O.A (CHC) Confederación Hidrográfica del Duero, O.A (CHD) Confederación Hidrográfica del Ebro, O.A (CHE) Confederación Hidrográfica del Guadiana, O.A (CHGI) Confederación Hidrográfica del Júcar, O.A (CHJ) Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, O.A (CHM) Mancomunidad de los Canales del Taibilla, O.A (TAIBILLA) Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)
PANAP	ADIF-Alta Velocidad (ADIF-AV)
<b>INTERGEDEF</b>	
PAAP	Ministerio de Defensa (DEFENSA)

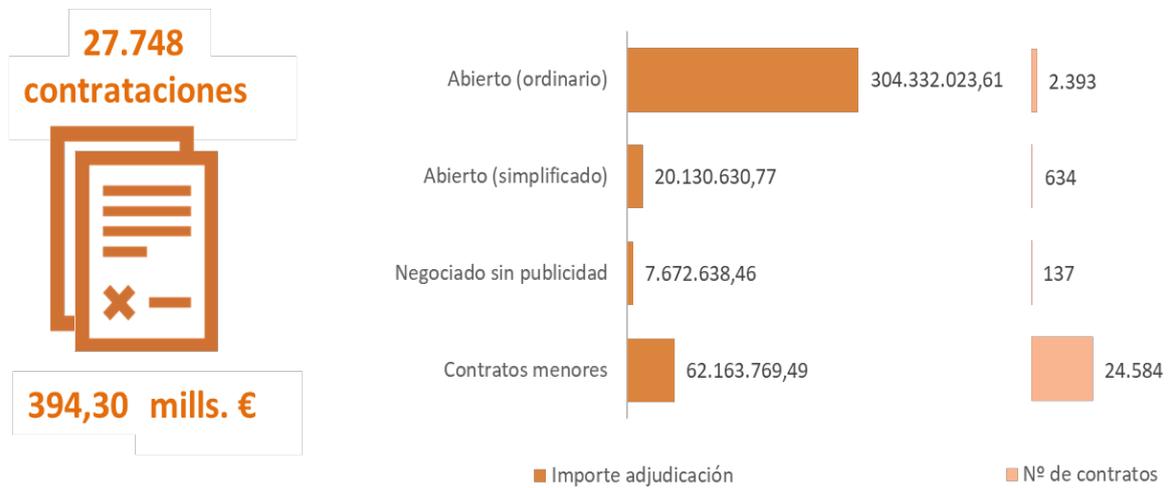


### ANEXO DE LA PARTE IV

#### CUADRO 1 - Número de contratos adjudicados y por importes de adjudicación por procedimiento abierto (PA/PAS/PASS)



#### CUADRO 2 - Adjudicaciones por tipo de procedimiento (MCSS)





**CUADRO 3 – Entidades objeto de la actuación de contratos adjudicados por procedimientos abiertos (PA, PA y PASS)**

ENTIDAD	CENTRO	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO
INSS	SSCC	8.850.296,52 €
	DDPP	2.203.782,05€
ISM	SSCC	11.999.066,59€
	DDPP	821.169,50€
TGSS	SSCC	22.606,051,73€
	DDPP	2.100.341,66€
IMSERO	SSCC	10.753.812,57€
	CENTROS	2.079.297,48€
INGESA	SSCC	9.604.901,99€
GISS	SSCC	194.729.047,16€

**CUADRO 4 - Detalle a nivel provincial**

ENTIDAD INSS DDPP analizadas
Alicante
Almería
Asturias
Barcelona
Córdoba
León



Madrid
Málaga
Sevilla
Zaragoza
<b>ENTIDAD ISM DDPP analizadas</b>
Illes Balears
Cádiz
Castellón
Pontevedra (Vigo)
Tenerife
Bizkaia
Vilagarcía de Arousa
<b>ENTIDAD TGSS DDPP analizadas</b>
Albacete
Alicante
Almería
Illes Balears
Barcelona
Madrid
Málaga
Las Palmas



Cantabria
Valencia
Bizkaia
Zaragoza
<b>ENTIDAD IMSERSO</b> Centros analizados
CAMF Alcuéscar (Cáceres)
CAMF Ferrol (A Coruña)
CREA Salamanca
CRMF Albacete
CRMF Salamanca
CRMF San Fernando (Cádiz)