



MINISTERIO  
DE HACIENDA

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

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



### **Siglas y Abreviaturas:**

CEMPA	Contratación/contrato(s) con empresas asociadas.
EMP	Encargo(s) a medios propios.
ICIO	Impuesto sobre las construcciones, instalaciones y obras.
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.
INTERGENDEF	Intervención General de la Defensa.
ISM	Instituto Social de la Marina.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
Ley de Transparencia	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
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.
MP	Medio(s) Propio(s).
NIA-ES-SP	Normas Internacionales de Auditoría adaptadas al Sector Público Español, aprobadas por Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 25 de octubre de 2019.
NTIAC	Norma Técnica sobre los Informes de auditoría de cuentas anuales emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado, aprobada por Resolución del Interventor General de 11 de noviembre de 2013.
OC	Órgano(s) de contratación.
ORE	Órgano(s) que realizan encargos.
PAAP	Poder(es) Adjudicador(es) Administración Pública.
PANAP	Poder(es) Adjudicador(es) No Administración Pública.
PCAP	Pliegos de cláusulas administrativas particulares.
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público.
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.
--------	--



## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	6
Parte I: Intervención General de la Administración del Estado e Intervención General de la Defensa: Actuación horizontal en materia de encargos a medios propios .....	7
1. Alcance .....	7
2. Principales conclusiones.....	9
2.1 Valoración global.....	9
2.2 Sistema interno relativo a encargos a medios propios.....	10
2.3 Información estadística .....	12
2.4 Gestión contractual.....	16
2.4.1 Expediente de EMP .....	16
2.4.2 Ejecución y finalización de EMP .....	24
2.4.3 Análisis de la subcontratación.....	25
3. Recomendaciones .....	27
4. Relevancia cuantitativa de los Medios Propios.....	30
Apéndice a la PARTE I.....	31
Parte II: Intervención General de la Administración del Estado .....	33
Parte III: Intervención General de la Defensa .....	37
1. Alcance .....	37
2. Principales conclusiones.....	37
3. Recomendaciones .....	39
Parte IV: Intervención General de la Seguridad Social.....	40
1. Alcance .....	40
2. Principales conclusiones.....	42
2.1 Administraciones Públicas: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.....	42
2.2 Poderes adjudicadores no administraciones públicas: Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social .....	46
3. Recomendaciones .....	49
3.1 Administraciones Públicas: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.....	49
3.2 Poderes Adjudicadores no Administraciones Públicas: Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social. ....	50
ANEXOS DE LA PARTE I.....	52



Anexo I. Órganos controlados en la actuación horizontal en materia de EMP y contratación ..	52
Anexo II. Modelo Normalizado de expediente de EMP .....	54
ANEXOS DE LA PARTE III .....	56
Anexo III. Mapa de la contratación pública en el Ministerios de Defensa 2019.....	56
ANEXOS DE LA PARTE IV.....	59
Anexo IV. Adjudicaciones por principales tipos de contratos. Centros analizados .....	59



## 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 en materia de encargos a medios propios realizada 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 en materia de encargos a medios propios

### 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 en materia de encargos a medios propios (EMP) realizada sobre ministerios, organismos y entidades sujetos a control financiero permanente e incluidos en el **Plan de Control Financiero Permanente de 2019**, 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 (NTERGENDEF).

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 esta materia.

En el Plan 2019, teniendo en cuenta tanto las citadas evaluaciones como la consideración de otros riesgos tales como el cambio normativo producido con la LCSP en materia de encargos y el hecho que durante 2018 se realizaron controles sobre tres ámbitos concretos que se consideraron de riesgo superior (contratos menores, negociados sin publicidad y estructuras de los órganos de contratación), se determinó que los EMP realizados por estas entidades debían ser objeto de un control horizontal.

Para realizar una aproximación al volumen total de encargos que realizan todas las entidades del sector público estatal, podemos tomar los datos de cifra de negocios asociadas a encargos del sector público estatal en las cuentas anuales de 2019 o al mercado nacional si el dato anterior

---

<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, en el caso del sector público estatal se ha gestionado vía contratación un volumen de 3.272 millones de euros en 2016 y de 5.976 millones de euros en 2017.”



no está disponible. Así, los 5 mayores medios propios (MP) estatales (TRAGSA<sup>2</sup>, TRAGSATEC<sup>3</sup>, FNMT-RCM<sup>4</sup>, ISDEFE<sup>5</sup> e INECO<sup>6</sup>), facturaron en 2019 1.020 M €.

De acuerdo con los datos obtenidos en relación con los EMP tramitados entre los ejercicios 2017 y 2019, se ha analizado un 99,05% del total de los EMP formalizados por los órganos sometidos a control financiero permanente en el ámbito IGAE en ese periodo. En el ámbito INTERGEDEF, se ha analizado el 100% de los EMP formalizados por los dos PAAP de dicho ámbito.

El volumen de EMP formalizados por las entidades incluidas en esta actuación horizontal ha ascendido a 800 M €, lo que permite concluir que **las conclusiones obtenidas son suficientemente representativas**.

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

- Riesgo de falta de adaptación a los **cambios normativos**.
- 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, derivado de un presupuesto elaborado sin tener en cuenta los principios de buena gestión financiera.
- Riesgo de ejecución **ineficaz e ineficiente** de las actividades del EMP por la ausencia de mecanismos de seguimiento y control efectivos. En particular, el seguimiento y control de la subcontratación parcial de dichas actividades.

El **marco temporal** está constituido por los EMP formalizados<sup>7</sup> durante el periodo comprendido entre el 9 de marzo de 2018, momento en que se produjo la entrada en vigor de la LCSP, y el 30 de abril de 2019 (ambos inclusive). Los informes definitivos se emitieron entre octubre de 2019 y julio de 2020.

Esta actuación analizó de forma horizontal y homogénea la gestión de los EMP de los Ministerios y organismos seleccionados, para dar una opinión global del funcionamiento de su sistema de gestión, para lo cual se analizó desde diversas ópticas:

1. Sistema interno relativo a encargos a medios propios: El objetivo de este apartado es comprobar la existencia de un sistema interno que permita a los ORE la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos en la preparación del EMP y en la selección de MP, así como el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para esos encargos.
2. Información estadística: En este caso, se realiza una aproximación a la relevancia de este negocio jurídico asimilable a la contratación pública en el marco del órgano controlado realizando pruebas de integridad y fiabilidad de la información, así como pruebas

<sup>2</sup> Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P.

<sup>3</sup> Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A, S.M.E., M.P.

<sup>4</sup> Fábrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda.

<sup>5</sup> Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P.

<sup>6</sup> Ingeniería y Economía del Transporte, S.M.E, M.P.

<sup>7</sup> Disposición Transitoria 1ª de la LCSP: “3. La presente Ley será de aplicación (...) y a los encargos que se realicen con posterioridad a su entrada en vigor. Deberá entenderse que un encargo se ha realizado cuando haya sido objeto de la correspondiente formalización documental.”





globales sobre la concentración de EMP en determinados órganos controlados y en determinados MP, respectivamente.

3. **Gestión contractual:** El análisis de legalidad, pero también de eficacia y eficiencia, sobre una muestra de EMP 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, la gestión de la subcontratación realizada por los MP con terceros durante la ejecución del encargo.

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>8</sup>	Número de Órganos controlados	Número de EMP	Importe total sin IVA (euros) <sup>9</sup>
<b>IGAE</b>			
PAAP	30	753	710.325.418,39
<b>INTERGENDEF</b>			
PAAP	2	69	90.596.469,15
<b>Total general</b>	<b>32</b>	<b>822</b>	<b>800.921.887,54</b>

Los organismos seleccionados para cada uno de los controles se encuentran en el Anexo I. Órganos controlados en la actuación horizontal en materia de EMP y contratación (pág. 52) de este informe.

## 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 del procedimiento de EMP 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.

<sup>8</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).

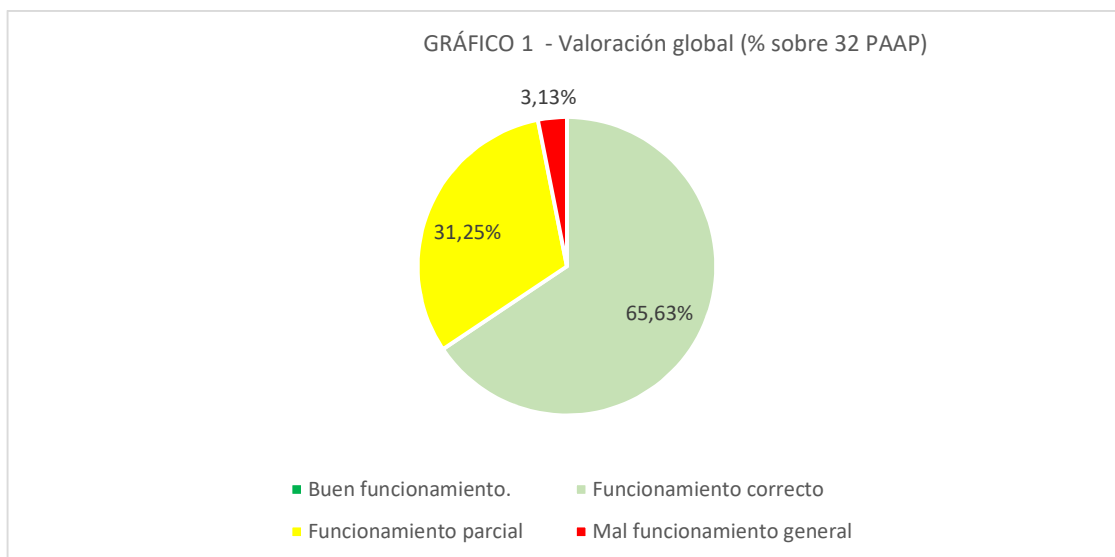
<sup>9</sup> Los importes de contratos adjudicados entre el 9 de marzo de 2018 y el 30 de abril de 2019 (ambos inclusive) se han obtenido de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y recibidos el 21 de agosto de 2019. Todos los importes que aparecen en este informe deben entenderse sin IVA.



#### 4. Mal funcionamiento general.

Con carácter general, se considera que **los sistemas articulados para la tramitación de los EMP tienen un funcionamiento correcto (65,63%)**. Sin embargo, se considera que existe un mal funcionamiento en un PAAP analizado por IGAE (**3,13 %**) y un funcionamiento parcial en el que son necesarias mejoras importantes en un **31,25 %**.

TABLA 2 - VALORACIÓN GLOBAL DEL SISTEMA AUDITADO				
	Buen funcionamiento. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas	Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras	Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes	Mal funcionamiento general
Nº de PAAP				
IGAE	0	20	9	1
INTERGENDEF	0	1	1	0
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>1</b>



### 2.2 Sistema interno relativo a encargos a medios propios

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

#### a) La estructura, organización y coordinación de los órganos que realizan encargos (ORE)

Las estructuras de ORE unitarias reducen el riesgo de descoordinación entre las unidades lo que se valora positivamente mientras que la existencia de varios ORE (**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 el caso de los PAAP analizados por la IGAE, en 12 de ellos (40%) existe una **estructura unitaria** de ORE para la satisfacción de sus necesidades administrativas mediante EMP. Esto también ocurre en uno de los PAAP analizados por la INTERGENDEF (50%).

En el resto, 18 PAAP analizados por la IGAE (60%) y en el otro analizado por la INTERGENDEF (50%), existen varios ORE.

No obstante, debe significarse que no existe una asignación de competencias específica en materia de EMP de forma análoga a la que establece en la LCSP para la contratación pública (órgano de contratación). Con carácter general, se ha considerado en las órdenes de delegación de competencias que la competencia originaria para realizar EMP es la competencia genérica de gasto.

TABLA 3 – Nº de ORE				
Nº de ORE	Nº PAAP IGAE	% sobre PAAP IGAE	Nº PAAP INTERGENDEF	% sobre PAAP INTERGENDEF
ORE = 1	12	40%	1	50%
ORE >1	18	60%	1	50%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>2</b>	<b>100%</b>

Sería conveniente una modificación normativa para establecer las competencias originarias en este tipo de negocios jurídicos.

#### b) Planificación de los EMP

Con carácter general, **no se planifican los EMP**. Sólo han indicado algún tipo planificación de EMP pero sin estudios o informes que acrediten las ventajas de recurrir al EMP frente a la licitación pública o cualquier otra alternativa (p. ej. estudio o análisis de los medios personales del ORE y su posible modificación para cubrir la necesidad) 7 PAAP analizados por la IGAE (23,33%, aunque en uno de ellos, sólo en un ORE) y un PAAP analizado por la INTERGENDEF (50%), pero sólo en uno de sus ORE.

Asimismo, los órganos controlados tampoco suelen mantener una lista actualizada de los MP a los que se puede realizar encargos. En aquellos casos en que exista una lista de MP con los que el/los ORE trabajan, normalmente tampoco se mantiene actualizada.

Sería conveniente disponer de listas de MP con las tipologías de encargos que se pueden realizar, así como enlaces a documentos básicos, como sus tarifas y sus estados financieros auditados<sup>10</sup>

<sup>10</sup>El artículo 32 de la LCSP establece, para diversas tipologías de control del MP, que: “El cumplimiento efectivo del requisito establecido en la presente letra deberá quedar reflejado en la Memoria integrante de las Cuentas Anuales del ente destinatario del encargo y, en consecuencia, ser objeto de verificación por el auditor de cuentas en la realización de la auditoría de dichas cuentas anuales de conformidad con la normativa reguladora de la actividad de auditoría de cuentas”. Por tanto, teniendo en cuenta las consecuencias previstas en el artículo 32.5 de a LCSP (pérdida de la condición de MP), debería actualizarse estas listas con la información derivada de estos informes de auditoría. Se significa que la forma de



o los informes que han de emitirse al amparo del artículo 86.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)<sup>11</sup>. Estas listas deberían ser comunes a todo el sector público estatal para garantizar un conocimiento adecuado de las tipologías de MP existentes.

c) Manuales y/o instrucciones internas para la tramitación de los expedientes de EMP

En general, con independencia del número de ORE que tengan, en un 23,33% de los PAAP analizados por la IGAE y en uno de los PAAP analizados por la INTERGENDEF existen **manuales o instrucciones internas** para la gestión de EMP.

La existencia de manuales y/o instrucciones internas con aspectos clave como criterios de uso del EMP, determinación a los procesos de selección del MP más adecuado, pautas para la fijación de razones de urgencia o la necesidad de análisis de alternativas, entre otras cuestiones, generaría la gestión homogénea dentro de las estructuras descentralizadas y permitiría, en general, una mayor aseguramiento del cumplimiento de las normas que rigen los EMP y una gestión más eficiente de los recursos públicos.

TABLA 4 – MANUALES/INSTRUCCIONES INTERNAS				
Sin manuales	Nº PAAP IGAE	% sobre PAAP IGAE	Nº PAAP INTERGENDEF	% sobre PAAP INTERGENDEF
ORE = 1	9	30%%	1	50%
ORE >1	14	46,67%	0	0%
<b>Total sin manuales</b>	<b>23</b>	<b>76,67%</b>	<b>1</b>	<b>50%</b>
Con manuales	Nº PAAP IGAE	% sobre PAAP IGAE	Nº PAAP INTERGENDEF	% sobre PAAP INTERGENDEF
ORE = 1	3	10%	0	0%
ORE > 1	4	13,33%	1	50%
<b>Total con manuales</b>	<b>7</b>	<b>23,33%</b>	<b>1</b>	<b>50%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>2</b>	<b>100%</b>

### 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 ORE, el grado de concentración de encargos en determinados MP y el nivel de vinculación de los ORE con determinados MP.

determinar este indicador, ante la ausencia de un desarrollo reglamentario, se ha clarificado mediante la Circular conjunta de 22 de marzo de 2019 de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado y de la IGAE sobre criterios para el cálculo del cómputo del requisito de actividad exigido por la Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de Contratos del Sector Público en aquellas entidades que sean consideradas medios propios y su tratamiento en el informe de auditoría de cuentas ha sido analizado en la Nota técnica de la Oficina Nacional de Auditoría 1/2019.

<sup>11</sup> El artículo 86 de la LRJSP establece la necesidad de que los MP tengan que elaborar una memoria que ha de ser informada por la IGAE. En este sentido, se ha regulado este informe mediante la Resolución de 16 de mayo de 2019 de la IGAE.



En primer lugar, se ha determinado la intensidad de uso de los EMP respecto a la totalidad de los EMP más contratos en el periodo. Además, se ha determinado esta intensidad de EMP y figuras contractuales sin publicidad respecto a ese total.

Tanto los EMP como los procedimientos de contratación menor y negociados sin publicidad son por definición procedimientos en los que el riesgo de obtener precios superiores es muy acusado, por lo que en aquellos casos en los que estos porcentajes son elevados debería valorarse por estos órganos si deberían modificar su estrategia de contratación a modelos de contratación con licitación.

TABLA 5 - % EMP Y CONTRATACIÓN PÚBLICA SIN PUBLICIDAD				
%	Nº PAAP (% (importe EMP)/(importe EMP + importe contratos))		Nº PAAP (% (importe EMP + importe contratos sin publicidad)/(importe EMP + importe contratos))	
	IGAE		IGAE	
<25%	IGAE	14	IGAE	5
	INTERGENDEF	1	INTERGENDEF	0
26%-49%	IGAE	11	IGAE	0
	INTERGENDEF	1	INTERGENDEF	0
50%-69%	IGAE	4	IGAE	7
	INTERGENDEF	0	INTERGENDEF	1
>70%	IGAE	1	IGAE	9
	INTERGENDEF	0	INTERGENDEF	1
<b>Total</b>	<b>IGAE</b>	<b>30</b>	<b>IGAE</b>	<b>30</b>
	<b>INTERGENDEF</b>	<b>2</b>	<b>INTERGENDEF</b>	<b>2</b>

Otro dato relevante es la importancia de cada PAAP en el total de EMP. En el caso de los PAAP analizados por la IGAE, es muy significativo que el 50% del importe de encargos se reparte entre 3 PAAP, quedando los 27 PAAP restantes por debajo del 10%. Sin embargo, casi el 74% (73,55%) del importe de EMP del ámbito INTERGENDEF corresponde a uno de los PAAP analizados por la INTERGENDEF.

Se debe poner de manifiesto que en 4 PAAP de los analizados por la IGAE se han computado como EMP, negocios jurídicos con MP cuyo encaje en el concepto de EMP es dudoso.

Respecto a la distribución de estos EMP por tipología (obras, servicios y suministros), los resultados serían los siguientes:



GRÁFICO 2 - %Nº EMP

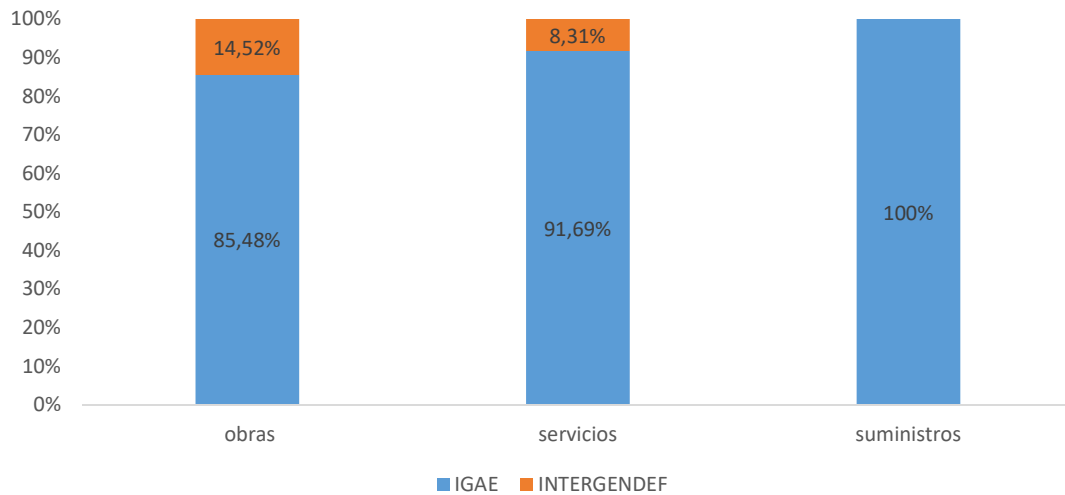
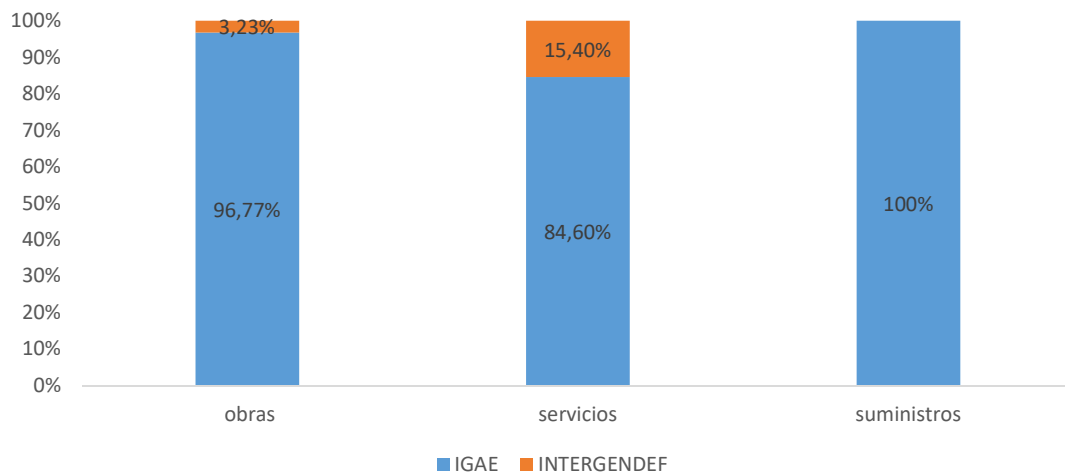


GRÁFICO 3 - %Importe EMP



Desglosando los tipos de encargo por PAAP se observan las siguientes distribuciones:

- Obras: los EMP celebrados por 3 de los PAAP analizados por la IGAE suponen casi el 80% del importe total de este tipo de encargos. Los PAAP analizados por la INTERGENDEF se reparten casi al 50% el importe total de los encargos de obras celebrados en este ámbito.
- Servicios: los EMP celebrados por 7 de los PAAP analizados por la IGAE suponen casi el 80% en este ámbito. Los EMP de servicios celebrados por uno de los PAAP analizados por la INTERGENDEF suponen casi el 74% del importe total de este tipo de encargos en ese ámbito.
- Suministros: se pone de manifiesto que uno de los PAAP analizados por la IGAE ha celebrado mayoritariamente encargos de suministros que suponen el 94,26% del importe total de encargos de suministros. No se han celebrado EMP de suministro por ninguno de los PAAP analizados por la INTERGENDEF.



Es decir, el 80% de los importes totales en cada tipo de encargo se concentra en un número reducido de PAAP, siendo esto más significativo en el caso de encargos de obras (3) y de suministros (1).

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

Los datos proporcionados a los auditores por todos los PAAP se consideran significativamente fiables e íntegros.

- b) Concentración de encargos en determinados MP.

En el caso de los PAAP analizados por la IGAE, más del 50% del importe de los encargos se ha ejecutado por 2 MP, mayoritariamente: FNMT-RCM, (22,44%) y TRAGSATEC (24,18%). INECO supone un 17,41% y el resto (18 MP) está por debajo del 10% cada uno de ellos.

En el caso de los PAAP analizados por la INTERGENDEF, ISDEFE ha ejecutado más de 90% del importe de EMP en este ámbito.

Desglosando por tipo los encargos ejecutados por estos cuatro MP con mayor importe, se pone de manifiesto que TRAGSATEC, ISDEFE e INECO sólo han ejecutado encargos de servicios y FNMT-RCM ejecuta mayoritariamente encargos de suministros.

- c) Vinculación con determinados MP.

Para analizar la posible dependencia/vinculación de los PAAP con determinados MP, se ha tenido en cuenta si el importe comprometido por el PAAP con el MP supera el 65% del importe total comprometido por el PAAP en encargos.

21 de los PAAP analizados por la IGAE (70%) se encuentran en esa situación, mientras que los dos PAAP analizados por la INTERGENDEF tienen comprometido con ISDEFE más del 90% del importe comprometido en encargos.

TABLA 6 – VINCULACIÓN CON DETERMINADOS MP				
% importe MP sobre total importe EMP	Nº PAAP IGAE	% sobre PAAP IGAE	Nº PAAP INTERGENDEF	% sobre PAAP INTERGEDEF
100%	2	6,67%		
100 – 90%	7	23,33%	2	100%
90 – 80%	4	13,33%		
80 – 65%	8	26,67%		
< 65%	9	30%		
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>2</b>	<b>100%</b>



## 2.4 Gestión contractual

A partir del análisis realizado en los apartados anteriores sobre el universo de control de los EMP, en este apartado se examinan con más detalle los incumplimientos y deficiencias de los documentos contenidos en los expedientes de los encargos, la justificación para recurrir a este instrumento jurídico, el objeto de los encargos, las necesidades administrativas que cubren, la selección del MP y cómo se concretan las actividades en las prescripciones técnicas, haciendo hincapié en la posible subcontratación de parte de la ejecución del encargo. También se analiza la justificación y racionalidad económica en la elaboración del presupuesto y de la aplicación de las tarifas del MP. Por último, se evalúa la publicidad de los encargos tanto en la PCSP como en el Portal de Transparencia.

Asimismo, se analiza el seguimiento y control de la ejecución de los EMP, así como el coste de los EMP finalizados y la realidad de la prestación y su adecuación con la necesidad que dio origen al contrato. Finalmente, se analiza la subcontratación.

Para llevar a cabo estas verificaciones, se tomaron las siguientes muestras significativas de EMP:

TABLA 7 - MUESTRAS					
Nº de EMP (a)	Nº de EMP seleccionados (b)	%Nº de EMP seleccionados (b)/(a)	Importe de EMP (euros) (c)	Importe de EMP seleccionados (euros) (d)	% Importe de EMP seleccionados (d)/(c)
<b>IGAE</b>					
753	285	37,85%	710.325.418,39	335.713.481,01	47,26%
<b>INTERGENDEF</b>					
69	69	100,00%	90.596.469,15	90.596.469,15	100,00%

### 2.4.1 Expediente de EMP

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 ORE sobre la necesidad de realizar el encargo, la definición de su objetivo, la descripción de las prestaciones y la selección del MP. Es decir, **se analiza no solo el cumplimiento de la legalidad sino su realidad y vinculación con la buena gestión financiera.**

Debe señalarse 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<sup>12</sup>, por lo que nuestros trabajos, en este tipo de entidades, no se han extendido a estos aspectos.

<sup>12</sup> Artículo 159 de la LGP. Contenido del control financiero permanente.

"1. El control financiero permanente incluirá las siguientes actuaciones:

a) Verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora."





a) Documentación

En cuanto a los documentos que se incluyen en el expediente, los **hallazgos** más relevantes en las distintas fases del EMP se describen a continuación.

En los EMP analizados se destaca que, en su **expediente inicial**, no suelen incluirse programas de trabajo o cronogramas (37,54% de los expedientes analizados por la IGAE y 100% de los expedientes analizados por la INTERGENDEF), ni una notificación expresa del encargo (34,74% de los expedientes analizados por la IGAE). Aunque la ausencia de estos documentos no supone un incumplimiento normativo, sí es recomendable su inclusión en el expediente para mejorar la gestión de los EMP.

Se han producido 50 **modificación/ampliación/prórroga** del EMP en los expedientes analizados por IGAE y 14 en los analizados por la INTERGENDEF, no siendo significativas respecto al total de las muestras. Las modificaciones/ampliaciones/prórrogas, en general, presentan una documentación menos detallada, lo que hace difícil saber las razones por las que se han producido y si eran necesarias.

Tampoco en este caso se suelen incluir en los expedientes programas de trabajo/cronogramas o la notificación de la modificación, ampliación o prórroga en el expediente

TABLA 8 – MODIFICACIONES/AMPLIACIONES/PRÓRROGAS (M/A/P)		
Nº M/A/P (a)	Nº de EMP seleccionados (b)	% M/A/P sobre seleccionados (a)/(b)
<b>IGAE</b>		
50	285	17,54%
<b>INTERGENDEF</b>		
14	69	20,29%

En cuanto a los documentos relativos a los abonos realizados **durante la ejecución** de los trabajos, las incidencias en cuanto a la ausencia de certificaciones o documentos del trabajo realizado, de certificado(s) de conformidad o de factura(s) no superan, en general, el 10%. En la realidad, este porcentaje podría ser menor ya que algunos de estos documentos podrían haber estado disponibles después de finalizados los trabajos del control.

Han **finalizado** 83 EMP de los analizados por la IGAE y 48 de los analizados por la INTERGENDEF.

En los analizados por IGAE, las incidencias por ausencia en el expediente de solicitud representante de la IGAE (cuando sea preceptiva) o por ausencia de comprobación material de la inversión, también son inferiores al 10%. La ausencia de certificación o acta de conformidad se produce en el 18,07 % de los expedientes finalizados, aunque esta incidencia se centra fundamentalmente en 13 expedientes de un órgano controlado.



TABLA 9 – EMP FINALIZADOS		
Nº EMP FINALIZADOS (a)	Nº de EMP seleccionados (b)	% EMP finalizados sobre seleccionados (a)/(b)
<b>IGAE</b>		
83	285	29,12%
<b>INTERGENDEF</b>		
48	69	69,57%

Como ocurre con los documentos examinados durante la ejecución, algunos de los documentos de los EMP finalizados no se pudieron analizar por no estar disponibles durante la realización de los trabajos de control.

Del análisis del contenido de los expedientes se infiere que **las referencias de la publicación del encargo** (en la PCSP y en el Portal de Transparencia) son escasas: 30,88% y 18,60%, respectivamente, de los expedientes analizados por la IGAE. En los expedientes de uno de los PAAP analizado por la INTERGENDEF, estos porcentajes superan el 65%. Sin embargo, ninguno de los expedientes analizados del otro PAAP contiene referencias a la publicación del EMP, ya sea en la PCSP o en el Portal de Transparencia.

La publicación del EMP sí es una obligación legal, cuyo cumplimiento se analiza en otro punto de este informe (Publicación de EMP pág. 22)

Se han encontrado **referencias expresas** a los siguientes aspectos de gestión de los EMP:

- Subcontratación del objeto del encargo no puede superar el 50% de la cuantía, se encuentra en más del 60% de los expedientes analizados por la IGAE y sólo en algo más de un 29% en los expedientes de uno de los PAAP examinados por la INTERGENDEF, en los expedientes del otro PAAP, no consta referencia expresa a este aspecto. La subcontratación se analiza con más detalle en el subapartado 2.4.3 Análisis de la subcontratación (pág. 25).
- Otros aspectos como los mecanismos de control y seguimiento, las posibles causas de resolución y sus consecuencias, las previsiones sobre el tratamiento de los datos de carácter personal y la titularidad de los resultados o derechos de uso en favor del ORE aparecen, con carácter general, en más del 50% de los expedientes analizados tanto por la IGAE como por la INTERGENDEF.

Si bien no existe obligación legal de hacer referencia expresa a los aspectos anteriores, sería recomendable su inclusión en el expediente del EMP (documentos, EMP formalizado, etc.) para, en algunos casos, evitar incumplimientos legales posteriores y, en otros, para mejorar la gestión y seguimiento de los EMP.

b) Necesidad y causas alegadas para utilizar el EMP

En los expedientes analizados por la IGAE, en cuanto a las necesidades que dan origen al EMP, teniendo en cuenta que un EMP puede cubrir varias de ellas, superan el 50% aquellas que tienen de carácter específico, complejo y técnico (55,44%) y aquellas originadas por insuficiencias estructurales (51,23%), en los expedientes analizados por la IGAE. La necesidad del EMP para



sustituir la licitación pública por un procedimiento más ágil se da en casi un 18% de los expedientes analizados.

Por su parte, en los expedientes analizados por la INTERGENDEF, aquellas específicas, complejas y técnicas se elevan al 73,91%, mientras que las originadas por insuficiencias estructurales suponen el 50,72%.

En general, la causa alegada más habitual para recurrir al EMP en los expedientes analizados es la **insuficiencia de medios**, ya sean materiales (51,93% de los analizados por la IGAE y 21,74% de los analizados por la INTERGENDEF) o personales (79,30% de los analizados por la IGAE y 92,75% de los analizados por la INTERGENDEF). La mayor idoneidad del MP para realizar la prestación aparece en el 52,17% de los expedientes analizados por la INTERGENDEF y en el 39,65% de los analizados por la IGAE.

Por otra parte, los auditores han manifestado que las causas alegadas no se encuentran debidamente documentadas con informes o estudios técnicos elaborados por el ORE o expertos independientes. En el caso de que haya documentos justificativos (p. ej. certificado de insuficiencia de medios), éstos contienen en su mayoría enunciados genéricos y formales. De ellos se puede concluir que, en general, **el uso al recurso del EMP no suele estar justificado de manera adecuada**, pues las razones suelen ser genéricas y no se incluyen documentos que las acrediten, siendo el más utilizado el certificado de insuficiencia de medios.

#### c) Objeto del EMP

En cuanto a la definición del objeto del EMP, se observa que está **generalmente bien definido**, es decir, se considera que el objeto se ha concretado con precisión y con detalles suficientes para identificar las prestaciones encargadas en más del 75% de los expedientes analizados tanto por la IGAE como por la INTERGENDEF. Sin embargo, hay un 21,05% de aquellos expedientes cuyo objeto se ha definido de forma genérica o imprecisa o ambiguamente que en muchos casos coinciden con EMP de servicios cuyo objeto son prestaciones de “apoyo a la gestión”, “asistencia técnica” sin definición, de forma que no se identifican las prestaciones con precisión, suponen un 21,05% de los analizados por la IGAE y un 13,04% en el caso de los analizados por la INTERGENDEF.

Por otra parte, teniendo en cuenta el conocimiento de las funciones del órgano controlado y/o del análisis de los expedientes realizado por las Intervenciones Delegadas y las necesidades a cubrir por medio de EMP, han observado que **algunos EMP se reiteran y encadenan en el tiempo para atender necesidades permanentes o recurrentes**. Esto se ha puesto de manifiesto en los informes de 17 de los PAAP analizados por la IGAE (56,67%) y en los 2 PAAP (100%) analizados por la INTERGENDEF.

Este hecho junto con otros datos enunciados anteriormente sobre la insuficiencia de medios personales y/o materiales y la necesidad de suplir insuficiencias estructurales ponen de relieve que **el uso de EMP se concentra mayoritariamente en la aportación de medios personales para cubrir déficits de plantilla del órgano en cuestión**.

Y aunque, con carácter general, no parece que se produzca un ejercicio de competencias y potestades administrativas como consecuencia de la ejecución del encargo, salvo en el 3,16% de los EMP analizados por la IGAE y 20,83% de los EMP de uno de los PAAP analizados por la INTERGENDEF, podría estarse produciendo una externalización de tareas por no disponer el



órgano controlado de empleados públicos suficientes, por lo que algunos ORE podrían ver comprometido el ejercicio de sus funciones si tuviera que prescindir de dichos MP.

d) Selección del Medio Propio

Con carácter general, no existe procedimiento documentado para seleccionar al MP que debe realizar el encargo. La selección por otras causas (57,89% de los expedientes examinados por la IGAE y 69,57% de los examinados por la INTERGENDEF) es la opción más usada pero sin estar documentadas. En algunos casos, su **justificación es genérica**, sin razones objetivas y basándose en la experiencia previa del MP con las tareas a realizar, continuidad del servicio en las condiciones previas, mayor idoneidad, etc. (en coherencia con lo comentado en párrafos anteriores sobre el encadenamiento en el tiempo de encargos a un mismo MP para cubrir necesidades permanentes).

En alrededor del 20% de los casos, no se suele motivar dicha selección (19,65% de los expedientes analizados por la IGAE y 23,19% de los analizados por la INTERGENDEF).

En algo más del 10% de ocasiones, el **MP realiza tareas que no se ajustan a su objeto social** (“medio propio para todo”, 12,28% de los expedientes analizados por la IGAE y 10,42% de los expedientes de uno de los PAAP analizados por la INTERGENDEF).

e) Documentos técnicos: definición, seguimiento y subcontratación de actividades

Aunque en alguno de los expedientes analizados no existen documentos técnicos específicos que contengan las prescripciones técnicas, las actividades a realizar se recogen en la Resolución del EMP o en algún anexo del EMP (p.ej., en el caso de 5 PAAP analizados por la IGAE).

En las prescripciones técnicas o documentos similares de los expedientes de EMP analizados las **actividades a realizar están, en general, definidas en detalle** (94,39% de los expedientes analizados por la IGAE y 75,36%, de los analizados por la INTERGENDEF), entendiéndose con ello que permiten un seguimiento de la ejecución del encargo hasta su finalización. En más de un 60% de los expedientes analizados por IGAE, los documentos técnicos contienen previsiones de mecanismos de seguimiento y control, con la emisión de documentos acreditativos, de su ejecución. En los expedientes analizados por la INTERGENDEF, sólo el 42,03% de ellos contiene previsiones de mecanismos de seguimiento y control, y sólo uno de los PAAP tiene previsiones de documentos acreditativos en el 100% de sus expedientes.

Asimismo, solo en un 20% de los documentos técnicos analizados por la IGAE se especifican las actividades que pueden ser objeto de subcontratación y en un 16,24% existe un procedimiento para fijar un responsable de control. En el caso de los expedientes analizados por la INTERGENDEF, los porcentajes reducen a 2,90% respecto a las actividades que pueden ser subcontratadas y sólo en uno de los PAAP, el 2,08% de los expedientes existe un procedimiento para fijar un responsable de control.

La subcontratación es objeto de un análisis más detallado en el subapartado 2.4.3 Análisis de la subcontratación (pág. 25).

En general, la documentación sobre las actividades a realizar en el encargo a veces no está debidamente especificada en documentación técnica diferenciada **de otros aspectos administrativos y económicos** del EMP.



Aunque las actividades estén bien definidas, la ausencia de unos documentos propiamente técnicos da lugar a que se incremente el riesgo de que no se recojan adecuadamente la definición de las actividades, lo que dificulta su seguimiento y el análisis de la posible subcontratación.

f) Tarifas y presupuesto

El artículo 32.2.a) de la LCSP hace referencia a la forma de cálculo de la compensación al MP como consecuencia de los encargos realizados. A esos efectos señala que:

*“La compensación se establecerá por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que depende el medio propio personificado para las actividades objeto de encargo realizadas por el medio propio directamente y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares en los casos en que este coste sea inferior al resultante de aplicar las tarifas a las actividades subcontratadas.*

*Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización de las unidades producidas directamente por el medio propio.”*

Hasta la fecha no se ha producido el desarrollo reglamentario indicado en el precepto, pero hay varias cuestiones que han quedado definidas como son la compensación de costes (no inclusión de ningún tipo de margen por beneficios), la aprobación de la compensación tarifaria por el órgano de que dependa el MP, que son únicas para cualquier EMP recibido y que en aquellos supuestos en los que se subcontrate, no se aplicará tarifa sino el coste efectivo soportado por la subcontratación, siempre que éste sea inferior a la tarifa calculada.

De acuerdo con los expedientes analizados, cabe concluir que **se aplican con carácter general con referencia a tarifas aprobadas (94,04%** de los expedientes analizados por la IGAE y **91,30%** de los analizados por la INTERGENDEF) **y que las tarifas fijadas lo son por el órgano competente (92,28%** de los expedientes analizados por la IGAE y **82,61%** de los analizados por la INTERGENDEF), por lo que se estaría dando cumplimiento a la previsión legal.

No obstante, respecto a la compensación tarifaria se han puesto de manifiesto cuestiones que son especialmente reseñables:

- En un 11,93% de los expedientes analizados por la IGAE y en un 7,25% de los analizados por la INTERGENDEF, las tarifas incluyen márgenes para imprevistos, por lo que no se estaría respetando el principio de coste.
- En expedientes de 3 PAAP analizados por la IGAE y de un PAAP analizado por la INTERGENDEF se han modificado las tarifas durante la ejecución del encargo que han sido aplicadas a las facturaciones posteriores. Este posicionamiento tiene varios riesgos (a) que esa modificación de costes puede suponer una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y obligatoria para el ORE; (b) que supone una alteración no prevista para el ORE de un negocio jurídico cuya posibilidad de modificación de condiciones no está prevista legalmente de forma expresa y es impuesta unilateralmente; (c) que teniendo en cuenta la existencia de umbrales para determinar la forma de publicidad –lo que está correlacionado con la posibilidad de hacer uso del recurso especial en materia de contratación frente a los encargos– la modificación de tarifas u otras condiciones podrían alterar el régimen de



publicidad y (d) que esa modificación puede implicar una repercusión de costes que afecte a que el EMP sea una decisión eficiente.

En cuanto a los presupuestos, están incluidos en prácticamente la totalidad de expedientes analizados (98,95% de los expedientes analizados por la IGAE y 92,75% de los analizados por la INTERGENDEF) y contienen estimación de las unidades materiales, personales o temporales en un alto grado (92,28% de los expedientes analizados por la IGAE y 88,41% de los analizados por la INTERGENDEF) aunque sólo en la mitad (51,93% de los expedientes analizados por la IGAE y 52,17% de los analizados por la INTERGENDEF) queda acreditado documentalmente cómo se ha realizado esta estimación.

En general, en la elaboración de los presupuestos se han aplicado correctamente las tarifas (87,02% de los expedientes analizados por la IGAE y 65,22% de los analizados por la INTERGENDEF), es decir, la actividad/tarea/trabajo está bien determinada y se han estimado unidades materiales, personales y/o temporales para las que existen tarifas concretas y se han aplicado.

Sin embargo, no ha sido posible verificar esta aplicación en algunos expedientes de 3 PAAP analizados por la IGAE y de un PAAP analizado por la INTERGENDEF porque o bien no existe presupuesto, o no se especifican las tarifas, o no se desglosa el presupuesto o no se aplican las tarifas o su aplicación es limitada.

Además de las tarifas, se han tenido en cuenta la compensación de las actividades subcontratadas (18,95% de los expedientes analizados por la IGAE y 8,33% de los expedientes de uno de los PAAP analizados por la INTERGENDEF), aplicando sobre el coste de la subcontratación determinados porcentajes para compensar la gestión de las actividades subcontratadas.

g) Publicación de EMP

La obligación legal de publicación de los EMP responde a las siguientes condiciones:

TABLA 10 – PUBLICACIÓN DE EMP		
Importe de EMP sin IVA	Publicación en PCSP (art. 63.6 LCSP)	Publicación en el Portal de Transparencia (art.8.1.b Ley de Transparencia)
superior a 50.000 euros	Formalización del EMP	Se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.
superior a 5.000 euros	Al menos trimestralmente: objeto, duración, las tarifas aplicables y la identidad del medio propio destinatario del encargo, ordenándose los encargos por la identidad del medio propio	

Los resultados obtenidos al analizar los expedientes seleccionados ponen de manifiesto que **se ha publicado la formalización del EMP con importe superior a 50.000 euros en la PCSP en el**



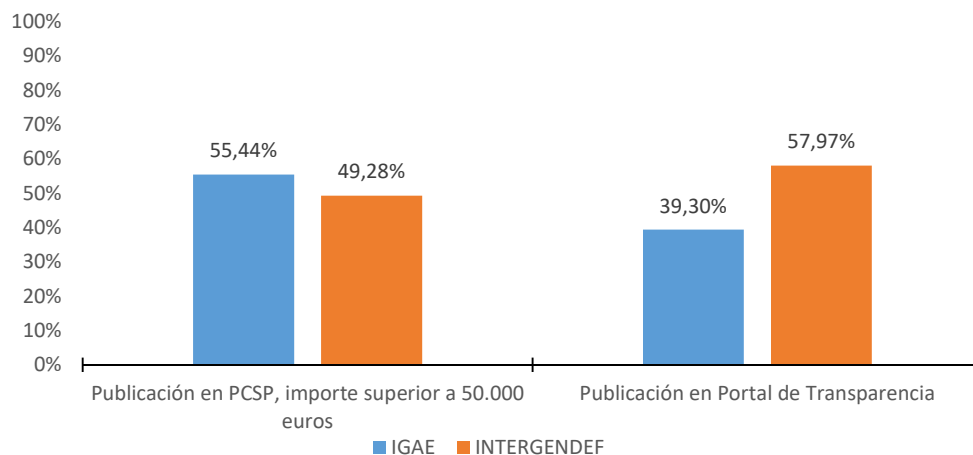
**55,44%** de todos los EMP analizados por la IGAE y el **49,28%** de los analizados por la INTERGENDEF.

En las instrucciones del control no se incluyó la verificación de la publicación de información trimestral de los EMP con importe superior a 5.000 euros.

De la lectura de los informes se infiere que, con carácter general, tanto los EMP formalizados y publicados como la información trimestral no son completos, ya que **suelen faltar alguno de los elementos requeridos** como, por ejemplo, las tarifas, la duración o la identificación fiscal del MP. Es decir, es deficiente e incompleta.

Por otra parte, en el análisis realizado también se ha puesto de manifiesto que el **39,30% de los EMP** analizados por la IGAE y el **57,97%** de los analizados por la INTERGENDEF **se publican en el Portal de Transparencia**, sin embargo, uno de los PAAP ha hecho constar que 7 de sus EMP no se han publicado porque su contenido podría considerarse sensible por motivos de seguridad.

GRÁFICO 4 - Publicación de EMP



Estos incumplimientos legales impiden, en general, garantizar el acceso a la información pública y, en particular, el derecho a interponer el recurso especial en materia de contratación recogido en el art. 44.2.e) LCSP.

Por otra parte, algunas de estas formalizaciones se han publicado de forma extemporánea, sobre todo en la PCSP, durante el desarrollo de los trabajos de control. Se ha puesto de manifiesto esta situación, por ejemplo, en 4 PAAP analizados por la IGAE.

Es importante recoger expresamente en los manuales o instrucciones internas sobre gestión de EMP referencia explícita a la obligación de su publicación tanto en la PCSP como en el Portal de Transparencia (Documentación, pág. 17) para evitar los incumplimientos legales que supone la falta de publicidad de estos instrumentos jurídicos, así como para permitir la interposición del recurso especial en materia de contratación.

La falta de publicidad de los EMP puede ser la razón por la cual no se reciban recursos, reclamaciones o denuncias en materia de EMP. En este control sólo se han puesto de manifiesto



una demanda y un recurso especial en materia de contratación por dos EMP de sendos órganos controlados en el ámbito la IGAE.

#### 2.4.2 Ejecución y finalización de EMP

En este apartado se analiza la aplicación durante su ejecución de las provisiones incluidas en la documentación técnica del expediente o bien se demuestra que su inclusión solo se realizó para cubrir una formalidad. Es decir, **se analiza no sólo el cumplimiento de la buena gestión financiera sino su realidad mediante la aplicación efectiva de mecanismos de seguimiento y control de la ejecución y finalización del EMP.**

##### a) Seguimiento y control durante la ejecución de EMP

Como ya se ha comentado en un punto anterior (Documentos técnicos: definición, seguimiento y subcontratación de actividades, pág. 20) casi un 60% de los expedientes analizados por la IGAE contienen en su documentación técnica provisiones de mecanismos de seguimiento y control, con la emisión de documentos acreditativos, de la ejecución del EMP, mientras que en los expedientes analizados por la INTERGENDEF, sólo el 42,03% de ellos contiene provisiones de mecanismos de seguimiento y control, y sólo uno de los PAAP tiene provisiones de documentos acreditativos en el 100% de sus expedientes.

Sin embargo, **en menos de un 30% de los expedientes analizados** por la IGAE se han incluido documentos de seguimiento más específicos (como informes de seguimiento y/o actas de las reuniones de las comisiones de seguimiento) que los certificados de conformidad emitidos para el abono de los trabajos realizados, lo que pone de manifiesto una baja **aplicación de mecanismos de seguimiento y control**: sólo en un 34% de los expedientes se incluyen documentos específicos de seguimiento de los programas de trabajo; en menos del 20%, de seguimiento de la ejecución presupuestaria y de la subcontratación, y también en menos del 20%, procedimientos de corrección de desviaciones durante la ejecución.

En el caso de los expedientes analizados por la INTERGEDF los porcentajes son menores y corresponden a los expedientes de uno de los PAAP ya que en los expedientes de otro PAAP no se incluyen los aspectos mencionados: el **18,75%** de los expedientes incluyen documentos específicos de seguimiento de los programas de trabajo; el **33,33%**, de seguimiento de la ejecución presupuestaria; el **2,08%**, de seguimiento de la subcontratación, y el **20,83%**, procedimientos de corrección de desviaciones durante la ejecución.

En algunos de los informes se hace hincapié en que no siempre se han aplicado los mecanismos previstos o bien, en algunos casos, se aplica algún tipo de mecanismo de seguimiento y control, aunque no se haya previsto en la documentación técnica.

Tienen importancia en la ejecución, sobre todo de los EMP de servicios, las relaciones entre el ORE y el personal del MP debiéndose establecer mecanismo que velen especialmente porque no concurra ningún elemento que pudiera dar lugar, conjuntamente con otro o aisladamente, a una eventual situación de cesión ilegal de trabajadores<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Instrucciones sobre Buenas Prácticas para la gestión de las contrataciones de servicio y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores, de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.





Otros datos que podrían ser de interés serían que en más del 75% de los EMP analizados por la IGAE y casi el 90% de los analizados por la INTERGEDEF, se ha nombrado un interlocutor por parte del MP para interactuar con el ORE.

En los expedientes analizados por la IGAE, **en más de la mitad de EMP las actividades se desarrollan en las dependencias del ORE (57,89%), el personal del MP sólo recibe instrucciones de este interlocutor (55,79%) o está identificado como personal del MP (52,98%).**

En los expedientes analizados por la INTERGEDEF se pone de manifiesto, asimismo, que **en más de dos tercios de EMP las actividades se desarrollan en las dependencias del ORE (66,67%), pero el personal del MP sólo recibe instrucciones de este interlocutor en casi un 73% de los EMP de uno de los PAAP y en el 42,03% de los EMP analizados el personal del MP está identificado unívocamente como tal.**

#### b) Extinción de EMP

Todos los EMP analizados por la IGAE y por la INTERGEDEF que se han extinguido en el periodo (29,12% y 69,57%, respectivamente) lo han sido por cumplimiento del EMP, sin que se haya producido la resolución de ningún EMP.

#### c) Liquidación y coste de EMP

En 59 de los 83 EMP finalizados y analizados por la IGAE consta acta de conformidad. Esto supone el 20,70% de los EMP y el 8,24% del importe sin IVA de la muestra.

En 37 de los 48 EMP finalizados y analizados por la INTERGEDEF consta acta de conformidad. Esto supone el 53,62% de los EMP y el 16,97% del importe sin IVA de la muestra.

#### d) Realidad de la prestación

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

### 2.4.3 Análisis de la subcontratación

La subcontratación parcial de las actividades del EMP es un aspecto que merece un análisis propio y detallado puesto que su utilización inadecuada puede suponer una pérdida de control sobre la ejecución del EMP por parte del ORE y también un uso ineficaz e ineficiente de recursos públicos en el caso de que el MP actúe como intermediario entre el ORE y un tercero, así como un incumplimiento de los principios de concurrencia y transparencia a los que está sometida la licitación pública.

A partir de los resultados que sobre este aspecto se han obtenido en los puntos anteriores de este informe, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- En la documentación del EMP (Documentación, pág. 17 y Documentos técnicos: definición, seguimiento y subcontratación de actividades, pág. 20) se pone de manifiesto, en relación a la inclusión en los expedientes analizados de una referencia



expresa a que la subcontratación no puede superar el 50% de la cuantía del EMP <sup>14</sup>, que se encuentra en casi más del 60% de los expedientes analizados por la IGAE y sólo en algo más del 29% de los expedientes de uno de los PAAP analizados por la INTERGENDEF.

Con carácter general, no siempre se hace referencia a los límites de la subcontratación: en algunos casos, porque no se prevé subcontratar; en otros, porque, aunque la subcontratación esté prevista, no se menciona ningún límite ni se incluye el art. 32.7.b) de la LCSP. Esto ha impedido a los auditores comprobar si se han subcontratado actividades del encargo.

Siguiendo con el examen de la documentación técnica, se pone de manifiesto que en el 20% de los EMP analizados por la IGAE se identifican las actividades a subcontratar y en el 16,14% existe un procedimiento para fijar un responsable de control del EMP. En los expedientes analizados por la INTERGENDEF los porcentajes son del 2,90% y del 1,45%, respectivamente.

No se incluye en esta documentación ningún procedimiento para llevar a cabo la subcontratación donde se establezca la información que el MP debe remitir al ORE con carácter previo para que éste pueda autorizar expresamente la subcontratación, así como la inclusión de los contratos realizados por el MP con terceros en el expediente del MP.

- En la elaboración del presupuesto (Tarifas y presupuesto, pág. 21), sólo en el 18,95% de los expedientes analizados por la IGAE y en el 8,33% de expedientes de uno de los PAAP analizados por la INTERGENDEF se han tenido en cuenta la compensación de las actividades subcontratadas. Teniendo en cuenta que actualmente la existencia o no de actividades subcontratadas tiene impacto en el coste del EMP para el ORE, se debería establecer de forma adecuada las previsiones de subcontratación, su coste directo

---

<sup>14</sup> Art. 32.7.b): "El importe de las prestaciones parciales que el medio propio pueda contratar con terceros no excederá del 50 por ciento de la cuantía del encargo. *No se considerarán prestaciones parciales aquellas que el medio propio adquiera a otras empresas cuando se trate de suministros o servicios auxiliares o instrumentales que no constituyen una parte autónoma y diferenciable de la prestación principal, aunque sean parte del proceso necesario para producir dicha prestación.*

No será aplicable lo establecido en esta letra a los contratos de obras que celebren los medios propios a los que se les haya encargado una concesión, ya sea de obras o de servicios. Igualmente no será de aplicación en los supuestos en los que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a este fin, ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública.

*Tampoco será aplicable a los contratos que celebren los medios propios a los que se les haya encargado la prestación de servicios informáticos y tecnológicos a la Administración Pública con el fin de garantizar la compatibilidad, la comunicabilidad y la seguridad de redes y sistemas, así como la integridad, fiabilidad y confidencialidad de la información.*

*Excepcionalmente podrá superarse dicho porcentaje de contratación siempre que el encargo al medio propio se base en razones de seguridad, en la naturaleza de la prestación que requiera un mayor control en la ejecución de la misma, o en razones de urgencia que demanden una mayor celeridad en su ejecución. La justificación de que concurren estas circunstancias se acompañará al documento de formalización del encargo y se publicará en la Plataforma de Contratación correspondiente conjuntamente con éste." (En cursiva, redacción en vigor a partir de 5/7/2018)*



previsto y sus costes indirectos por gestión de la subcontratación, los mecanismos de seguimiento de esta información así como los efectos de subcontrataciones sobrevenidas o no previstas.

- En la ejecución de EMP se ha constatado la existencia de subcontratación en 52 EMP de los examinados por IGAE (18,25%). En 15 de ellos (28,85%) se emite algún tipo de informe sobre la subcontratación ejecutada distinto de los certificados de subcontratación o similares.

De estos 52 EMP, en 30 (57,69%) no se ha superado el 50% del importe del EMP; en 2 (3,85%) se ha superado este límite, y 20 (38,46%) seguían en ejecución en el momento de realizarse el control, sin que pueda concluirse sobre su importe final.

Por su parte, en 29 EMP de los examinados por INTERGENDEF se ha constatado subcontratación (42,03%), pero en ninguno de ellos se emite algún tipo de informe sobre su ejecución distinto del certificado de subcontratación o similar.

De estos 29 EMP, en 22 no se ha sobrepasado el límite del 50% en la subcontratación. Respecto al resto, no se tiene información para comprobar si la subcontratación supera el 50% del importe total del encargo.

Los resultados anteriores demuestran que, en general, **los ORE no controlan adecuadamente la subcontratación a terceros de actividades parciales del EMP<sup>15</sup>**, lo que puede dar lugar a incumplimientos y al uso ineficaz e ineficiente de los recursos públicos.

### 3. Recomendaciones

De conformidad con las conclusiones obtenidas se pueden realizar las siguientes recomendaciones para **mitigar o eliminar el riesgo de incumplimiento legal o de los principios de buena gestión financiera** expuestos anteriormente.

Estas recomendaciones adquieren relevancia porque los EMP se han configurado como una herramienta de gestión muy relevante por datos como los siguientes:

- En el periodo analizado (de 9 de marzo de 2018 a 30 abril de 2019), los PAAP han destinado casi 801 M€ a EMP (710 M€ los PAAP analizados por IGAE y 90,5 M€ los analizados por INTERGENDEF) mientras que han contratado por importe de adjudicación 9.827 M€ (2.745 M € los PAAP analizados por IGAE y 7.082 M€ los analizados por INTERGENDEF), lo que supone un 25% para el ámbito IGAE y un 1,28% para el ámbito INTERGENDEF. Descontando

<sup>15</sup> Informe de Fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas llevadas a cabo al amparo de la Legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa, 30 de abril de 2015, nº 1088 del Tribunal de Cuentas (TCU, nº 1088), pág 137: “La subcontratación solo debería ser admitida si se contempla expresamente dicha posibilidad en el documento de formalización de la encomienda o en sus pliegos reguladores, con exigencia de autorización expresa del encomendante previa notificación, y limitada a prestaciones accesorias al objeto principal del encargo. La retribución de las prestaciones que sean objeto de subcontratación deberían ser fijadas con arreglo al coste real del contrato llevado a cabo por el ente instrumental, sin perjuicio de la inclusión de los gastos de tramitación y gestión de la subcontratación, que deberían estar específicamente tarifados. Los órganos encomendantes deben además verificar que la subcontratación se ha llevado a cabo de conformidad con lo prescrito por el inciso final del artículo 4.1.n) del TRLCSP”.



el efecto obras, ese porcentaje de lo que representan los EMP sobre las contrataciones se eleva a un 33,98% para el ámbito IGAE pero prácticamente no varía (1,27%) para el ámbito INTERGENDEF.

- Los 5 MP más relevantes generan ingresos por valor de más 1.000 M€/año.
- Prácticamente todos los departamentos ministeriales y gran parte de los organismos públicos recurren a este negocio jurídico por lo que la especificidad inicial de esta figura ha desaparecido para situarse en el tablero de opciones para el gestor público de una forma muy significativa.

Las recomendaciones se clasifican en función de si son de carácter regulatorio, si afectan a aspectos generales o si son recomendaciones a los ORE:

a) Recomendaciones regulatorias:

- i. **Actualizar la LRJSP** para incluir de forma específica la **competencia** para la formalización de los EMP y el contenido del **artículo 86** de la citada Ley al contenido de la LCSP.
- ii. **Desarrollar las normas reglamentarias conforme a las previsiones del artículo 32** respecto a la forma de cálculo de la compensación por los EMP en los casos de subcontratación parcial de las actividades (**coste efectivo soportado**).
- iii. **Regular de forma expresa la modificación** de la formalización de los encargos y otras alteraciones de sus términos como las prórrogas. Debe destacarse que el régimen de publicidad depende del importe, de ahí la relevancia de su regulación para evitar un cambio de régimen vía modificación y/o prórroga.
- iv. Regular la posibilidad de formalizar **encargos en situaciones de emergencia**, aunque no exista el requisito de crédito adecuado y suficiente con un nivel de autorización adecuado.
- v. Establecer los documentos mínimos que deben formar parte del expediente para estandarizar los procedimientos de gestión.
- vi. **Regular las excepciones a la obligación de publicación de los EMP** en aquellos casos en que su contenido pueda considerarse sensible por motivos de seguridad: circunstancias que aconsejen la no publicación, procedimiento para validar la excepción, autorización para la excepción, etc.

b) Recomendaciones generales:

- i. Teniendo en cuenta que en un porcentaje significativo de los EMP se ha alegado la insuficiencia de medios personales en más de un 79 %, además de haberse puesto de manifiesto el encadenamiento de EMP, no parece que el uso del MP como entidad especializada tenga la virtualidad necesaria, por lo que convendría **un análisis global de los recursos humanos de la Administración del Estado con el objeto de adoptar las decisiones que procedan respecto a su ordenación o flexibilización** para evitar continuar con EMP que pretenden suplir las insuficiencias de personal no especializado de los organismos públicos, llegando incluso a ejercer potestades administrativas en un 3 % de los casos analizados.
- ii. Elaboración y mantenimiento de una **lista actualizada de MP** en el que conste, entre otros, el objeto social, las tarifas aplicables, los estatutos del MP, los datos



de contacto, documentación del MP etcétera que facilite la selección del MP más adecuado para el objeto del EMP.

- c) Recomendaciones para los ORE:
- i. **Planificar la actividad de EMP<sup>16</sup>** de forma que se puedan analizar con carácter previo qué necesidades se tienen que satisfacer y qué solución puede ser más adecuada: contratación, EMP, convenio, o aumento de plantillas cuando se trate de necesidades recurrentes. Establecer dentro de la planificación anual un procedimiento de análisis de los EMP finalizados en el ejercicio anterior en función de grado de cumplimiento, ahorros generados y mejoras obtenidas.
  - ii. **Analizar los EMP más antiguos a efectos de verificar si se cumplen las características de los EMP (imposición unilateral obligatoria y compensación de costes reales).**
  - iii. **Fortalecer el sistema de control interno** mediante una coordinación/supervisión entre los ORE cuando existen varios en el órgano controlado. A estos efectos, se recomienda la emisión de manuales sobre procedimientos completos y actualizados (con listas de comprobación de requisitos, procesos internos de control, mecanismos de comprobación de condición de MP, etcétera) y la determinación de un responsable o coordinador general si existen varios ORE puede ser adecuada.
  - iv. **Establecer procedimientos** para la elaboración del expediente del EMP (modelo normalizado), en los que se incluyan los documentos y requisitos necesarios referidos al EMP concreto haciendo hincapié en que no se deben incluir declaraciones genéricas y puramente formales, sino que deben ser las específicas y oportunas que permitan asegurar el cumplimiento de la normativa y los principios de buena gestión financiera. A modo de ejemplo, estos documentos podrían ser los determinados en el Anexo II. Modelo Normalizado de expediente de EMP (pág. 54).
  - v. Desarrollar procedimientos que garanticen la **adecuada publicidad** de los EMP en la PCSP y en el Portal de Transparencia.
  - vi. Elaborar, desarrollar y aplicar **procedimientos de seguimiento y control de la ejecución**, del EMP que permitan al ORE conservar el poder de decisión, mantener la subcontratación dentro de los límites establecidos y evitar el riesgo de cesión ilegal de trabajadores. Y, en particular para la subcontratación, que permitan verificar al ORE que no se superan los límites establecidos en la normativa; que el MP le ha aplicado las posibles bajas en la subcontratación o, en caso contrario, reclamárselas; o que si el MP ha actuado como mero intermediario, esta información se traslade a la planificación de EMP para tenerla en cuenta en encargos posteriores. En este procedimiento debería

<sup>16</sup> Informe de Fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas llevadas a cabo al amparo de la Legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa, 30 de abril de 2015, nº 1088 del Tribunal de Cuentas (TCU, nº 1088), pág. 136: “Debe evitarse recurrir a las encomiendas a medios propios para suplir carencias estructurales de personal, debiendo ser solventadas estas últimas a través de la adecuada dotación de las plantillas (...). El recurso a las encomiendas o encargos a medios propios en aquellos departamentos, organismos o unidades en los que constituye una forma habitual de apoyo en la gestión (...), debe ser tenido necesariamente en cuenta a la hora de llevar a cabo su planificación estratégica ligándola a la planificación de sus propios recursos humanos con el fin de evitar la descapitalización de su propio personal técnico especializado.”

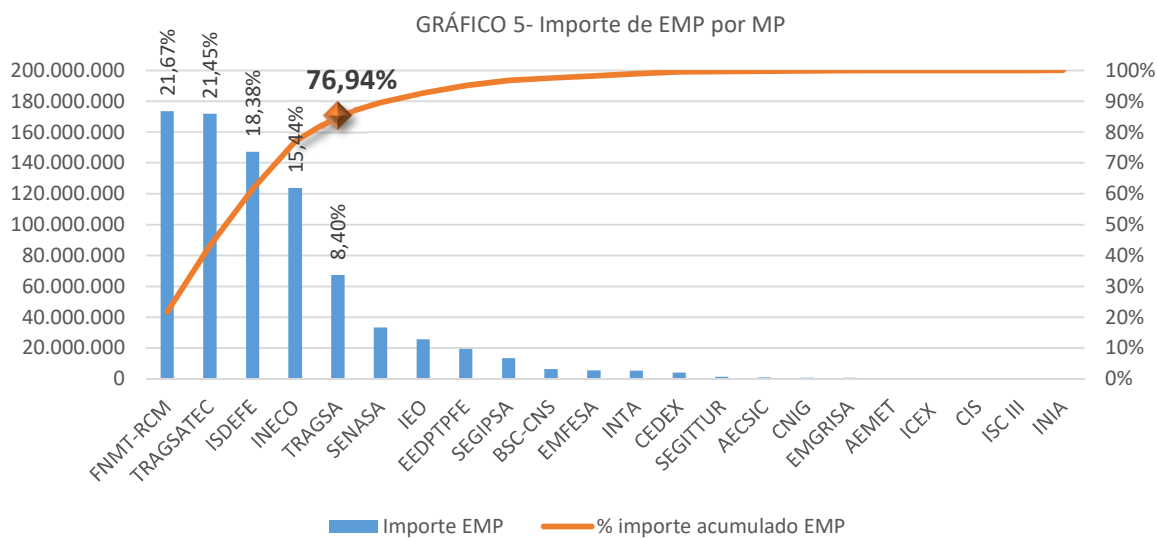


analizarse el grado de cobertura con el EMP de las necesidades detectadas inicialmente que dieron lugar al EMP.

#### 4. Relevancia cuantitativa de los Medios Propios

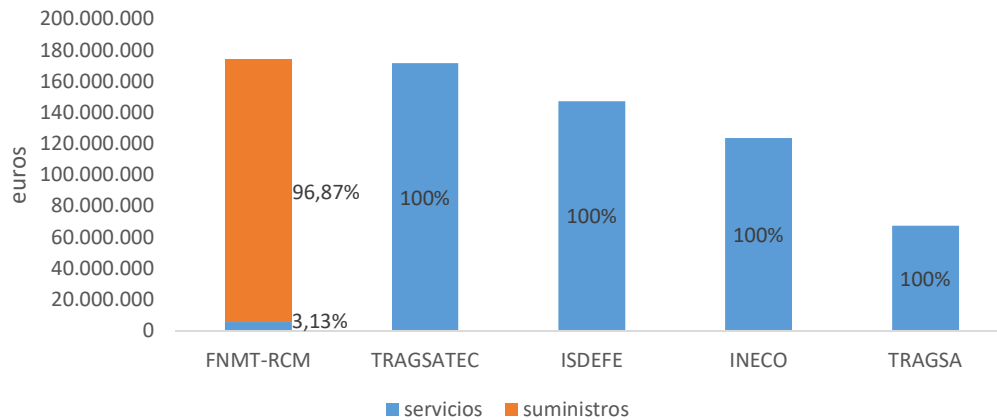
Un resultado adicional derivado de la realización de la actuación horizontal en materia de EMP se refiere al importe de los EMP formalizados con 22 MP durante el periodo analizado (de 9 de marzo de 2018 a 30 abril de 2019) que alcanzó casi 801 M€.

La distribución de ese volumen de EMP se concentra en 5 MP que suponen más del 75% del importe de los EMP formalizados. Estos 5 MP más relevantes generan ingresos por valor de más 1.000 M€/año



Desglosando por tipo los encargos ejecutados por estos cinco MP con mayor importe, se pone de manifiesto que TRAGSATEC, INECO e ISDEFE sólo han ejecutado encargos de servicios y FNMT-RCM ejecuta mayoritariamente encargos de suministros:

GRÁFICO 6 - Origen de importe EMP 5 MP más relevantes



## Apéndice a la PARTE I

En el Plan de Control Financiero Permanente de 2019, se incluyó dentro de la actuación horizontal de EMP un órgano sujeto a control financiero permanente pero sometido a la Ley 31/2007<sup>17</sup>, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Si bien dicha Ley no regula los EMP, sí recoge en su artículo 18.4 otros instrumentos jurídicos similares a dichos EMP, como son los contratos a empresas asociadas (CEMPA).

De acuerdo con la información obtenida durante la realización de los trabajos de control, el **universo de control** ha sido el siguiente:

TABLA 11 – UNIVERSO DE CONTROL			
Tipo de poder adjudicador	Número de CEMPA	Importe CEMPA sin IVA (euros)	Importe de contratación pública sin IVA (euros)
PANAP	146	94.520.960,52	2.124.156.816,27

Fuente: Datos de encargos: fichas recibidas con resultados del control. Datos contratación: PCSP, contratos adjudicados entre el 9/3/2018 a 30/4/2019 (inclusive)

Con carácter general, se considera que **los sistemas articulados para la tramitación de los CEMPA tienen un funcionamiento correcto.**

Los CEMPA representan un 4,45% de la contratación pública del PANAP.

Respecto a la tipología de estos contratos, se observa que sólo se han celebrado CEMPA de obras y de servicios, siendo este último tipo el más importante ya que supera el 90% tanto en número de contratos como en importe:

<sup>17</sup> Esta Ley ha sido derogada por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, que ha regulado tanto las figuras del EMP como de los CEMPA.



TABLA 13 – TIPOLOGÍA DE CEMPA				
Tipo	Nº de CEMPA	% sobre total	Importe CEMPA sin IVA (euros)	% sobre total
Obras	9	6,16%	7.789.425,30	8,24%
Servicios	137	93,84%	86.731.535,22	91,76%
TOTAL	146	100%	94.520.960,52	100%

Los CEMPA de obras se han celebrado con una única empresa asociada (TRAGSA). Por su parte, más del 80% de los CEMPA de servicios, tanto en número como en importe, se han celebrado con otra empresa asociada (INECO).

Con carácter general, los resultados obtenidos en este control son equiparables a los enumerados en los apartados anteriores referidos a EMP y, por tanto, en la medida que son aplicables las conclusiones.





## Parte II: Intervención General de la Administración del Estado

Adicionalmente a los resultados expuestos en la Parte I, desde la IGAE se han realizado diversas actuaciones en materia de EMP que han tenido carácter general, por lo que se proceden a indicar a continuación, así como sus resultados:

1.- La verificación de las condiciones previstas en el artículo 86 de la LRJSP para ser considerado MP.

Concretamente, el artículo 86.1 de dicha ley establece que las entidades integrantes del sector público institucional estatal podrán ser consideradas medios propios y servicios técnicos de los poderes adjudicadores y del resto de entes y sociedades que no tengan la consideración de poder adjudicador cuando cumplan las condiciones y requisitos establecidos en el TRLCSP (referencia actual al artículo 32 y 33 de la LCSP), delimitando en el apartado 2 del artículo 86 que tendrán dicha consideración de medio propio y servicio técnico cuando acrediten que, además de disponer de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social, de acuerdo con su norma o acuerdo de creación, se dé alguna de las circunstancias siguientes (1) sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz aplicando criterios de rentabilidad económica o (2) resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.

Siguiendo a la exposición de motivos de la LRJSP, esta memoria y el informe de la Intervención General, así como la inclusión del acrónimo MP, “se aplicarán tanto a los medios propios que se creen en el futuro como a los ya existentes (...)”.

La propuesta de declaración de medio propio y servicio técnico ha de acompañarse de una memoria justificativa que acredite el cumplimiento de las condiciones establecidas en la citada Ley que, de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 del artículo 86 de la LRJSP, ha de ser informada por la IGAE. Esta obligación como señala la LRJSP, nace de los principios de mejorar la eficiencia, incrementar la transparencia, racionalizar la estructura administrativa e incrementar la seguridad jurídica.

A efectos de dar cumplimiento a ese mandato, se emitió la Resolución de 6 de julio de 2017 con el objeto de clarificar las actuaciones de verificación a realizar por la IGAE. Además, al objeto de homogeneizar las actuaciones a realizar por las entidades solicitantes, así como el contenido de la memoria presentada acreditativa de su condición de medio propio y servicio técnico se estableció un modelo de memoria que permitía orientar en el conjunto de documentos e informaciones que podrán presentarse con la solicitud de informe a la IGAE.

Durante 2019, se emitió la Resolución de 16 de mayo de 2019, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la Instrucción para la elaboración del informe a emitir en virtud del artículo 86.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>18</sup> que ha realizado una actualización a la normativa prevista en la LCSP y ha incorporados la experiencia acumulada desde la aprobación de la Resolución de 2017, adquirida por la propia IGAE y los pronunciamientos de la Abogacía General del Estado-Dirección del

<sup>18</sup> <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Resoluci%c3%b3n%20Instrucci%c3%b3n%20informe%20MP.pdf>



Servicio Jurídico del Estado, la jurisprudencia en este ámbito así como la doctrina de los órganos competente en materia de resolución de recursos contractuales.

Por las propias características de los requerimientos de la LRJSP, este informe no incluye el análisis y valoración de la razonabilidad económica, la realidad o la oportunidad de los datos consignados en la Memoria y demás documentación aportada, sin perjuicio de que todo ello pueda ser objeto de actuaciones posteriores que la IGAE pueda desarrollar en el futuro, tanto de las previstas en el artículo 85 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como de las contempladas en los artículos 159 o 170.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Así, el resultado de esta revisión, en caso favorable, es que “no puede deducirse de la memoria presentada por XXX la existencia de aspectos significativos que impidan el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”, lo que es necesario para determinar el alcance de estas verificaciones.

A la fecha de emisión de este informe, se han remitido 24 solicitudes de informe correspondientes a 21 entidades del sector público institucional estatal. En 13 de las 21 entidades el informe favorable y en 7 casos ha sido desfavorable y 1 caso está pendiente de emitirse.

A ello, debe añadirse que según los registros de INVENTE, existen 35 medios propios estatales por lo que solo el 37 % dispone de esta memoria y del informe favorable, lo que acredita un incumplimiento sistemático de esta norma.

2.- La verificación de la información a incluir en la memoria de las cuentas anuales por el medio propio conforme al artículo 32 y 33.

La LCSP estableció, en su artículo 32.2.b) y 32.4.b), entre los requerimientos para ser medio propio la necesidad de “Que más del 80 por ciento de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que hace el encargo y que lo controla o por otras personas jurídicas controladas del mismo modo por la entidad que hace el encargo.

A estos efectos, para calcular el 80 por ciento de las actividades del ente destinatario del encargo se tomarán en consideración el promedio del volumen global de negocios, los gastos soportados por los servicios prestados al poder adjudicador en relación con la totalidad de los gastos en que haya incurrido el medio propio por razón de las prestaciones que haya realizado a cualquier entidad, u otro indicador alternativo de actividad que sea fiable, y todo ello referido a los tres ejercicios anteriores al de formalización del encargo”.

Además, indicó que “El cumplimiento efectivo del requisito establecido en la presente letra deberá quedar reflejado en la Memoria integrante de las Cuentas Anuales del ente destinatario del encargo y, en consecuencia, ser objeto de verificación por el auditor de cuentas en la realización de la auditoría de dichas cuentas anuales de conformidad con la normativa reguladora de la actividad de auditoría de cuentas.”

Esta obligación entró en vigor con la LCSP, pero el primer ejercicio en el que se aplicó de forma efectiva fue 2019, ejercicio en el que se elaboran las cuentas anuales del ejercicio 2018. Esta



obligación es fundamentalmente de transparencia y para el medio propio dado que la verificación del cumplimiento de los requisitos es algo implícito al auditor público.

Además, el artículo 32.5 de la LCSP señaló que “El incumplimiento sobrevenido de cualquiera de los requisitos establecidos en los apartados 2 o 4, según corresponda en cada caso, comportará la pérdida de la condición de medio propio personificado y, en consecuencia, la imposibilidad de seguir efectuando encargos a la persona jurídica afectada; sin perjuicio de la conclusión de los encargos que estuvieran en fase de ejecución”.

La IGAE, como auditor de cuentas de las entidades de derecho público estatales, consideró la existencia de serias dudas sobre la forma de cómputo de este indicador y teniendo en cuenta los efectos realizó dos actuaciones para generar una mayor seguridad jurídica ante la ausencia de desarrollo reglamentario. En particular;

- i. Se emitió la Circular conjunta, de 22 de marzo de 2019, de la Abogacía general del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado y de la Intervención General de la Administración del Estado sobre criterios para el cálculo del cómputo del requisito de actividad exigido por la ley 9/2017, de 9 de noviembre, de Contratos del sector Público en aquellas entidades que sean consideradas medios propios.

Esta Circular tenía por objeto “establecer unas pautas u orientaciones al objeto de cubrir un vacío normativo fruto de la ausencia de un desarrollo reglamentario de la LCSP, en relación con los parámetros a considerar para el cálculo del indicador de actividad, requisito delimitado por la normativa contractual como esencial al objeto de la consideración del ente público institucional como medio propio personificado de los poderes adjudicadores o de entidades pertenecientes al sector público que no tengan dicha consideración”.

- ii. Se emitió la Nota técnica de la Oficina Nacional de Auditoría 1/2019 sobre la consideración de la condición de medio propio en la auditoría de cuentas. La razón de esta NT es homogeneizar los trabajos de verificación a realizar por el auditor público, estableciendo los efectos en la planificación y evaluación del control interno, en la ejecución de los trabajos y en el informe de auditoría.

Esta Nota fue remitida a su vez a las Corporaciones de auditores privados, así como la Circular conjunta, para promover una actuación conjunta en esta materia.

Como evaluación de estas actuaciones se realizó un estudio sobre el tratamiento del medio propio en la información financiera y en los informes de auditoría, fechado el 19 mayo de 2020, que puede ser consultado en la página web de la IGAE<sup>19</sup>. Las principales conclusiones fueron las siguientes:

1.- Si bien un 67,4% de los entes considerados medio propio hacen referencia en su memoria de las cuentas anuales a tal condición, con más o menos información, en general, se puede decir que el cumplimiento efectivo y estricto del requisito de actividad exigido por la LCSP, la Directiva de referencia y desarrollado mediante la Circular conjunta de la Abogacía General del Estado y

---

<sup>19</sup> <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Estudio%20del%20medio%20propio%20en%20los%20informes%20de%20auditor%c3%ada%20y%20las%20cuentas%20anuales.pdf>



de la Intervención General de la Administración del Estado, es muy laxo, ya que solo lo hacen el 30,2% de ellos.

2.- Desde el punto de vista formal, el 57 % de los entes informa mediante una nota (generalmente en la de actividad y organización), aunque, en su caso tengan otra nota de operaciones vinculadas, donde no se suele hacer mención del medio propio; el resto informa en varias notas salvo las que no informan en ninguna, tal y como se indicaba en la conclusión anterior. Podría ser conveniente que los reguladores contables se planteasen homogeneizar su contenido mínimo y la ubicación de dicha información.

3.- De los informes analizados son mejorables o cuestionables más de la mitad de los informes, con pocas diferencias numéricas entre sectores, pero sí por diferentes motivos.

4.- Con respecto al sector privado, el tratamiento ha sido más somero o general, con menor incidencia en sus informes, en relación con la amplitud los cambios en la información financiera derivados de la LCSP. Esta menor incidencia se produce con independencia de cómo sea la calidad de dicha información sobre medio propio incluida en las notas de las cuentas anuales del auditado. Por ejemplo, solo ha tenido incidencia como énfasis el tema del medio propio en uno de los informes. Asimismo, se da el caso de que un mismo auditor no ha considerado referir en ninguna sección de su informe las operaciones de medio propio aun cuando la información financiera de sus auditados era muy distinta: de existir una nota con información razonable sobre la materia o no constar información alguna o simplemente nominal sobre el asunto.

5.- Con respecto a los auditores del sector público, una parte contiene el mismo efecto que se ha indicado para los auditores privados (como puede verse se trata del 15 % indicado en el punto 3 del apartado 3) y otra se debe al tratamiento del medio propio como énfasis (algunos extensos, excedentes de lo que consta informado en las cuentas anuales), a la dispar calificación (salvedad, énfasis o incumplimiento) de las diferencias de cálculo de la regla 80/20 o a la consideración de incumplimientos genéricos. Además, también se ha producido de forma concurrente con algún otro tratamiento una confusión en la utilización de la norma vigente en ese momento, la NTIAC y las NIA-ES-SP.

Con base en las actuaciones descritas anteriormente, se realizan las siguientes recomendaciones regulatorias generales:

- 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.



## Parte III: 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 informes definitivos de control financiero permanente realizados en 2019.

#### 1.2. Ámbito subjetivo.

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

### 2. Principales conclusiones

La INTERGENDEF pone de manifiesto que el análisis llevado a cabo se ha centrado específicamente en la exposición de las debilidades detectadas en el marco del ejercicio del control interno.

#### 2.1. Contratación menor

En concreto, las debilidades detectadas se han producido respecto de los siguientes aspectos:

En los contratos menores que, a tenor del artículo 118.5 de la LCSP, se verifique su pago a través del sistema de anticipos de caja fija, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros, pudiera extremarse la precaución a la hora de comprobar la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible al amparo de lo previsto en el artículo 65.2 de la LCSP.

En el periodo de 2019, objeto del análisis, se ha producido un cierto incremento en la utilización del contrato menor, que pudiera ser consecuencia de una inadecuada planificación contractual, y que pudiera traer causa de distintos factores, como créditos presupuestarios recibidos de manera tardía o por vía de numerosas generaciones de crédito recibidas a lo largo del ejercicio de manera intermitente.

Se ha comprobado que en algunas ocasiones los expedientes de contratación menor no incorporan la justificación de haber solicitado, al menos, tres ofertas, tal y como viene establecido en la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores regulados en la LCSP.

#### 2.2. Mesa de Contratación: Revisión de documentación en la adjudicación de un procedimiento de licitación con negociación.



Se ha comprobado que, a pesar de que los órganos de contratación proceden a constituir las correspondientes mesas de contratación en los procedimientos de licitación con negociación (artículo 167 de la LCSP), sin embargo, con posterioridad, y previamente a la adjudicación, no se suelen convocar al objeto de comprobar los requisitos de capacidad y aptitud para contratar del adjudicatario, a tenor de lo previsto en el artículo 150.2 de la LCSP.

A la hora de analizar dicha 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 Documento Europeo Único de Contratación, 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.

### **2.3. Ejecución contractual**

Se han detectado en algunos contratos de obras en los que, en contra de lo que preveían los pliegos en el sentido de que formarían parte del precio, el contratista no ha cumplido con la obligación fiscal de satisfacer los gastos inherentes a la ejecución del contrato (por ejemplo, tasas por el otorgamiento de licencias urbanísticas, impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, o tasa por ocupación del dominio público, recogidas respectivamente en los artículos 20.4 h), 100 y siguientes, y 20.3.g del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

La obligación de pagar los tributos anteriormente referidos, se preveían en los correspondientes pliegos, incluida como uno de los gastos desglosados en la oferta final, además de considerarse parte del porcentaje de los gastos generales de la empresa con que se incrementa el presupuesto de ejecución material, que, junto al porcentaje de beneficio industrial, da lugar al presupuesto base de licitación, establecidos en el artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Esta cuestión se encuentra implícita en la naturaleza jurídica de los pliegos por lo que, en este sentido, resulta interesante hacer referencia al Informe de la JCCPE número 126/2018 en el que señala que, como son la ley del contrato (STS de 27 de mayo de 2009, entre otras muchas), han de ajustarse en todo caso, en el ejercicio del principio de libertad de pactos del artículo 34 de la LCSP, a lo previsto en el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que corresponda al órgano de



contratación concretar su contenido, de la forma que estime más conveniente de acuerdo con el contrato de que se trate.

### 3. Recomendaciones

#### 3.1. Contratación menor

En los contratos menores de servicios debe quedar constancia de la suficiencia de la cualificación empresarial o profesional del contratista, debiendo el órgano de contratación realizar las comprobaciones oportunas a tal efecto.

Se recomienda, sobre la base de la experiencia acumulada en años anteriores, ajustar adecuadamente y planificar las previsiones de necesidades en bienes corrientes e inversiones, de este modo que se fomente la licitación y la concurrencia, evitándose la desagregación de unidades funcionales que obligarían, en todo caso, a la contratación unificada de las mismas por alguno de los procedimientos de adjudicación en la LCSP (Informe de la JCCPE número 14/2020, con cita de los números 1/2009, 31/2012, 15/2016 y 86/2018).

Con el fin de velar por la mayor concurrencia, el órgano de contratación debe incorporar al expediente la justificación de haber solicitado, al menos, tres ofertas junto con la documentación que soporte la selección de la oferta de mejor relación calidad-precio para los intereses de la Administración, salvo que no sea posible, en cuyo caso deberá incorporarse al expediente la justificación motivada de tal extremo.

#### 3.2. Mesa de Contratación

Se requiere la convocatoria de la mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada al órgano de contratación, para dar cumplimiento a lo dispuesto en los mencionados artículos 326 de la LCSP y 22 del RD 871/2009, en lo relativo al cumplimiento de las funciones cuyo ejercicio le son atribuidas, en concreto a la referida a la calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos por parte del licitador propuesto como adjudicatario.

#### 3.3. Ejecución contractual

El órgano de contratación ha de exigir el cumplimiento estricto de las obligaciones a las que se comprometió el contratista, estableciendo en los pliegos las cautelas que sean adecuadas para que, antes de la iniciación de la ejecución del contrato, quede acreditado que éste ha procedido a la obtención de los permisos y licencias que resultan precisas con el abono de los impuestos y tasas inherentes a los mismos.



## Parte IV: 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 (IGISS) al amparo de los planes de auditoría pública y control financiero permanente para el ejercicio 2019. Las principales actuaciones de control en materia de contratación realizadas en ese periodo son las siguientes:

#### Plan de control financiero permanente

Por una parte, en ejecución del plan de control financiero permanente para el año 2019, la IGSS ha realizado un análisis sobre la gestión relativa al área de contratación administrativa correspondiente a los capítulos II y VI del presupuesto de gastos en cuatro entidades del sistema de la Seguridad Social y otro sobre la gestión relativa al área de encargos a medios propios y encomiendas de gestión correspondiente a los capítulos II y VI del presupuesto de gastos en dos entidades del sistema de la Seguridad Social.

#### **a) Contratación administrativa:**

En particular, por lo que respecta a la contratación administrativa, se han efectuado dos actuaciones:

##### ***a.1.- Actuación de control sobre los contratos de obras.***

Una actuación sobre los contratos de obras adjudicados por los servicios centrales de tres entidades en los ejercicios 2015, 2016, 2017 y 2018, cuyo régimen jurídico era el TRLCSP, y con independencia del procedimiento de adjudicación utilizado. Esta actuación tenía como finalidad obtener una visión global sobre la gestión de los contratos de obras en la esfera de las entidades dependientes de la entonces Secretaría de Estado de la Seguridad Social, centrándose en los contratos adjudicados por los servicios centrales en la medida en que es en ellos donde reside el mayor volumen de las obras y se concentra su tramitación como consecuencia de la delegación de competencias que tienen establecida tales entidades.

Con base en los datos contenidos en los respectivos informes emitidos sobre las tres entidades gestoras y servicios comunes del sistema de la Seguridad Social controladas, se presenta a continuación la distribución del volumen de adjudicaciones de contratos de obras efectuadas en los ejercicios objeto de control cuyo régimen jurídico es el TRLCSP, siendo el importe total de 38.587.922,78 euros.

##### ***a.2.- Actuación general de contratación: preparación, licitación, adjudicación, publicidad y seguimiento de la ejecución de los contratos***

Una actuación general de contratación sobre uno de los centros de una entidad respecto a las fases de preparación, licitación, adjudicación, publicidad y seguimiento de los contratos, en particular, de:

- Los contratos adjudicados en los ejercicios 2017 y 2018 por procedimiento abierto, restringido y por algún sistema de racionalización técnica de la contratación, así como los





contratos adjudicados por estos procedimientos en ejercicios anteriores de los que se derivan obligaciones con cargo a los ejercicios 2017 y 2018 y con independencia de que su régimen jurídico sea el TRLCSP o la LCSP.

- Los contratos adjudicados por procedimiento negociado en los ejercicios 2017 y 2018 y los contratos menores superiores a 5.000 euros celebrados en esos ejercicios y cuyo régimen jurídico es el TRLCSP.
- Los contratos menores adjudicados conforme a la LCSP por importe superior a 5.000 euros.

Este control tenía como finalidad revisar la gestión de la contratación en general toda vez que la única modalidad de control interno a la que está sujeta este centro es la de control financiero permanente.

Con base en los datos contenidos en el informe emitido sobre la entidad gestora de la Seguridad Social controlada, se presenta a continuación la distribución del volumen de adjudicaciones de contratos efectuadas en los ejercicios objeto de control, cuyo importe global asciende a 2.931.394,59 euros.

#### **b) Encargos a medios propios y encomiendas de gestión**

Por lo que se refiere a los encargos a medios propios y encomiendas de gestión se ha llevado a cabo una actuación sobre dos entidades gestoras de la Seguridad Social, en la que se han analizado:

- Los encargos a medios propios formalizados por los servicios centrales de las entidades en el ejercicio 2018, cuyo régimen jurídico es la LCSP.
- Las encomiendas de gestión formalizadas por los servicios centrales de las entidades durante los ejercicios 2015, 2016, 2017 y 2018, cuyo régimen jurídico es el TRLCSP, y también durante el ejercicio 2014 en una de ellas.

Este control tenía como finalidad conocer los procedimientos de gestión sobre estas figuras en las entidades gestoras de la Seguridad Social dependientes del entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, por el incremento en el uso de esta figura en los últimos años, figura a través de la cual además se residencia buena parte de las obras realizadas en estas entidades.

Con base en los datos contenidos en los respectivos informes emitidos sobre las dos entidades controladas, se presenta a continuación el volumen relativo de los encargos a medios propios y encomiendas de gestión efectuadas en los ejercicios sujetos a control, cuyo importe total asciende a 97.862.998,07 euros:

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

Por otra parte, en ejecución del Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas para 2019, esta IGSS ha realizado los correspondientes trabajos de auditoría de cumplimiento del ejercicio 2018 sobre las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados (en adelante mutuas o MCSS). En la realización de las auditorías de cumplimiento del sector de MCSS para el año 2019, sobre el ejercicio económico 2018, 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”;



siendo la misma principalmente el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y la Ley 9/2017, 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, que sustituye a la anterior.

De manera particular, e intrínsecamente relacionado con el objetivo principal anteriormente indicado, en las citadas auditorías de cumplimiento, se preveía realizar una comprobación específica de la adaptación del sector de MCSS a dos aspectos concretos incorporados por la Ley 9/2017, la programación de la actividad contractual y el procedimiento abierto simplificado, así como el seguimiento y verificación de un aspecto reiterativo por sus características especialidades, el contrato menor.

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 2018 se ha elevado a un total de 452,73 millones de euros (un 9,92% más que en el ejercicio precedente).

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

## 2. Principales conclusiones

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

#### **a) Contratación administrativa:**

##### ***a.1.- Actuaciones de control sobre los contratos de obras.***

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

#### **- Preparación de los contratos de obras**

En las tres entidades objeto de control se ha evidenciado la ausencia de una adecuada justificación y motivación de la necesidad de celebrar algunos contratos de obras. En dos de ellas por no aportarse a los expedientes el informe razonado del servicio que promueve la contratación, al que se refiere el artículo 73.2 del RGLCAP, y en la otra, porque el informe de justificación de la necesidad que figura en los expedientes, en algunos casos, tiene un contenido insuficiente al no justificarse adecuadamente la necesidad de celebrar el contrato en los términos señalados en el artículo 22 del TRLCSP o las razones o motivos que han llevado a acometer esa inversión.

Dicha justificación resulta esencial, pues es la base para determinar si se requiere una contratación para la realización de los fines institucionales que tiene asignados una entidad y si



su diseño jurídico es el más adecuado para obtenerlos, con el fin de asegurar no sólo que se contrata correctamente sino también que sólo se contrata aquello que es estrictamente necesario.

Por su parte, en las tres entidades se ha evidenciado que el presupuesto base de licitación de la mayor parte de los contratos de obras adjudicados no se ajusta, en líneas generales, al precio de mercado, siendo el porcentaje de baja media de las ofertas presentadas por todos los licitadores de los contratos analizados en torno al 30 %, y llegando incluso en algunos contratos este porcentaje de baja media a superar el 50%.

Esta circunstancia no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 87.1 del TRLCSP, e impide garantizar, tal y como ha reiterado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que en los contratos celebrados exista un verdadero equilibrio entre las partes, así como la ausencia de un enriquecimiento injusto y la viabilidad de las prestaciones objeto del contrato.

Además, en dos de las entidades se ha puesto de manifiesto que entre la documentación que integra el expediente del contrato menor de obras, no se incorpora el presupuesto de la obra confeccionado por el funcionario que, a juicio del órgano de contratación, tiene los conocimientos técnicos precisos para ello. Esta circunstancia supone el incumplimiento de lo establecido en el artículo 111.2 del TRLCSP que exige como un trámite específico de los contratos menores de obra, además de la aprobación del gasto y de la factura, la elaboración de un presupuesto de la obra por la Administración.

**- Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos.**

En dos de las entidades objeto de control se ha evidenciado deficiencias en relación con el programa de trabajo a que hace referencia el artículo 144 del RGLCAP, bien por la falta de presentación del mismo por parte del contratista, bien porque habiéndose presentado dicho programa hay una falta de control y supervisión adecuados de los mismos por parte de la entidad, tanto en lo relativo al contenido de dicho documento como a su plazo de presentación. Esta forma de actuar no se ajusta a lo establecido en dicho artículo y dificulta un adecuado seguimiento de la ejecución de la obra así como un correcto control del cumplimiento de los plazos de ejecución, con el consiguiente riesgo de que se generen demoras en el cumplimiento de estos plazos.

**- Eficacia en la contratación de obras.**

En una entidad se ha observado la existencia de desviaciones significativas respecto del precio de adjudicación en un elevado número de los contratos de obras analizados, como consecuencia, fundamentalmente, de la aprobación de modificaciones contractuales, pero también de las revisiones del precio de los contratos y, en menor medida, del abono de intereses de demora.

Asimismo, se ha evidenciado que los motivos o razones para proceder a la modificación de algunos de estos contratos, no siempre responden a las causas imprevistas alegadas inicialmente por el órgano gestor, sino que en ocasiones se deben a deficiencias en la fase de preparación de los contratos y en la redacción o supervisión de los proyectos de obra, habiéndose constatado, asimismo, que existe cierta correlación entre las desviaciones detectadas respecto al precio de adjudicación y las bajas de las ofertas presentadas por las empresas adjudicatarias de estos contratos de obra.



Además, en al menos dos entidades se ha constatado que es frecuente la existencia de demoras en el cumplimiento de los plazos de ejecución respecto de los inicialmente fijados en el PCAP, bien como consecuencia de la tramitación de modificaciones contractuales, de retrasos en el comienzo de la ejecución del contrato, de suspensiones temporales de las obras o de prórrogas de los plazos de ejecución.

**a.2.- Actuación general de contratación: preparación, licitación, adjudicación, publicidad y seguimiento de la ejecución de los contratos.**

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

**- Preparación de los contratos**

Algunos de los contratos de suministros declarados de contratación centralizada, se han celebrado por el centro mediante la figura del contrato menor y sin contar para ello con la autorización de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, no adecuándose de este modo a las normas de competencia y procedimiento establecidas en la legislación contractual para estos supuestos concretos.

**- Licitación y adjudicación**

El procedimiento utilizado para la negociación de las condiciones del contrato no se considera eficaz, ya que en la práctica totalidad de los contratos adjudicados por este procedimiento no se ha producido durante el proceso de negociación una mejora de las condiciones inicialmente ofertadas. Esta forma de proceder desvirtúa la utilización de este procedimiento y limita la posible obtención de mejoras en las ofertas inicialmente presentadas que podrían derivarse de la negociación y que redundarían en la obtención de una posible oferta económica más ventajosa.

**- Ajuste de los contratos menores a la nueva LCSP.**

Respecto a los contratos menores celebrados con arreglo a la nueva LCSP no se ha producido una adecuada adaptación de la gestión de los mismos con arreglo a los cambios normativos introducidos en relación con el cálculo del valor estimado, por no quedar acreditado que se hayan tenido en cuenta los precios habituales de mercado, bien por no haberse justificado suficientemente el método de valoración empleado para el cálculo de dicho valor estimado. Este cálculo en la nueva ley adquiere más relevancia, pues en la nueva LCSP los límites cuantitativos para acudir al contrato menor están referidos al “valor estimado del contrato”.

Además, las facturas de algunos de los contratos menores tramitados con arreglo a la nueva Ley de Contratos del Sector Público no se ajustan a lo establecido en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, fundamentalmente porque el contenido de estas facturas no se ajusta fielmente a lo establecido en el artículo 6 del citado real decreto. Asimismo, en algunos casos, no se ha podido verificar que el importe que consta en las facturas es el correcto, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso y a la información que consta en las resoluciones de aprobación del gasto y de adjudicación del contrato.



A este respecto, debe tenerse en cuenta que la factura es un documento esencial en todo expediente de contratación, y aún más en los contratos menores, ya que acredita la realización de la prestación por el contratista por lo que deben revisarse adecuadamente.

#### **b) Encargos a medios propios y encomiendas de gestión**

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

##### **- Preparación de los encargos a medios propios/encomiendas de gestión.**

Con carácter general, en ninguna de las dos entidades controladas se determina ni se justifica suficientemente en los expedientes la idoneidad del uso de este negocio jurídico frente a otros análogos como la contratación administrativa.

La justificación que efectúa el órgano gestor para acudir a la figura de la encomienda o del encargo suele ser muy genérica e insuficiente, o de carácter meramente formal y, con carácter general, no se aporta ningún estudio o memoria que recoja una comparativa de las alternativas posibles para atender la necesidad a satisfacer y su evaluación económica.

En este sentido, cabe recordar que las encomiendas de gestión o los encargos a medios propios son negocios jurídicos en virtud de los cuales se excluye de la licitación la prestación objeto de la misma, con el consiguiente riesgo para los principios de publicidad, concurrencia, transparencia e igualdad de trato. Por este motivo, la tramitación de estas figuras debe iniciarse con la elaboración de una memoria justificativa de la necesidad de la misma que contenga un razonamiento motivado sobre las causas que llevan a la Administración a realizar un encargo concreto al encomendado, detallando las razones por las cuales no puede llevar a cabo por sí misma dichas actividades y especificando el motivo que ha llevado a considerar la encomienda de gestión como el medio jurídico adecuado para satisfacerlas, en lugar de acudir al sector privado mediante la celebración de un contrato.

Además de lo anterior, en una de las entidades, hay una falta de definición del objeto de las encomiendas o encargos, así como de las necesidades a satisfacer que han originado una falta de concreción en la determinación del contenido y alcance de los trabajos a ejecutar. Esta indefinición dificulta la valoración de estas figuras desde un punto de vista técnico-económico y la comprobación posterior del exacto cumplimiento de las obligaciones por parte de la Entidad u organismo que ejecuta el encargo, además de suponer en ocasiones una falta de adecuación a los principios de publicidad, transparencia y concurrencia competitiva.

##### **- Ejecución, cumplimiento y extinción de los encargos/encomiendas.**

En las dos entidades hay una ausencia de un control y seguimiento adecuado de los trabajos objeto de encargo, lo que ha supuesto, en unos casos, que la prestación no se haya realizado en los términos y condiciones inicialmente previstos, originando a su vez desviaciones significativas en el precio y en los plazos de ejecución, o modificaciones y ampliaciones de los encargos iniciales y, en otros casos, una falta de control sobre el grado y alcance de las subcontrataciones realizadas, al no establecerse mecanismos que permitan a la entidad verificar los procedimientos por los que se ha llevado a cabo esta subcontratación, ni efectuar un seguimiento adecuado que permita conocer con precisión las actividades subcontratadas, las empresas responsables de la ejecución de los trabajos y su coste real.

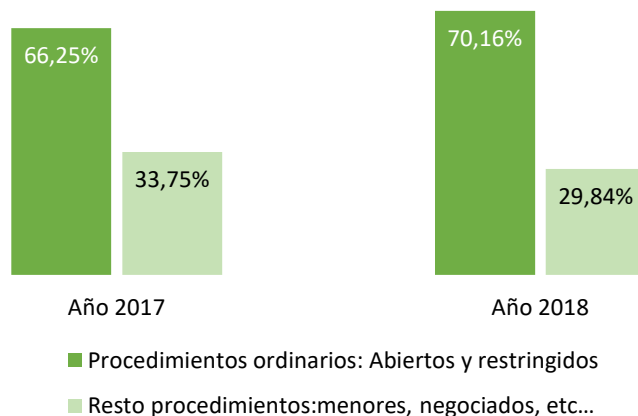


Asimismo, se ha constatado que, con carácter general, las dos entidades no han autorizado expresamente las subcontrataciones realizadas, fundamentalmente porque el medio propio no ha comunicado previamente dicha circunstancia a ninguna de las dos entidades gestoras. No obstante, conforme señala el Tribunal de Cuentas, el recurso a la subcontratación no es de libre disposición por parte del medio propio y debe ser comunicado y, en su caso, autorizado por la administración encomendada, que es la titular de la competencia que se trata de gestionar mediante el recurso a la encomienda de gestión.

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

Con carácter previo, se ha de atender a la utilización de los procedimientos de adjudicación ordinarios. En el gráfico siguiente se recoge la distribución porcentual de los importes adjudicados por las MCSS en el ejercicio 2018 conforme a los procedimientos de adjudicación ordinarios y al resto de procedimientos, completándose dicha información con la relativa al ejercicio 2017.

GRÁFICO 7



Tal como refleja el gráfico, se aprecia una evolución positiva en la utilización por parte de las MCSS, consideradas éstas en su conjunto, de los procedimientos ordinarios de adjudicación (concretamente del abierto, resultando inexistente el uso del restringido). Casi un 4% de incremento respecto al ejercicio anterior; siendo necesario destacar que dicho aumento se produce sobre el conjunto de la contratación, pues atendiendo a la variación relativa de un año a otro se ha incrementado dicho tipo de procedimiento en un 16,40%. En relación con la distinta tipología, destacar la reducción de los contratos de suministro, en un 9,65%, y el incremento de los de servicios en un importante 19,66%, respecto del ejercicio 2017.

Sin perjuicio de lo anterior, no se puede considerar cumplido íntegramente el mandato contenido en los artículos 122 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y 131 de la Ley 9/2017, respecto a las reglas de utilización de los procedimientos de adjudicación. En efecto, las incidencias reflejadas a continuación ponen de manifiesto la existencia de



adjudicaciones que tendrían que haber sido realizadas conforme al procedimiento abierto, o con base en el procedimiento restringido en su caso.

Por último, indicar que a diferencia de los resultados obtenidos sobre los contratos menores, que se recogerán seguidamente, respecto al análisis del procedimiento abierto simplificado y de la programación de la actividad contractual, la novedad que representa el primero, empleado en tan sólo cuatro mutuas en el ejercicio 2018, y la exigencia plena de la segunda a partir del ejercicio siguiente al auditado, esto es, en el año 2019, han conllevado que no se hayan obtenido consideraciones concluyentes al respecto, por lo que finalmente tales aspectos serán objetos de una mayor concreción en ejercicios futuros.

### **Contratos adjudicados al margen de los procedimientos previstos en la legislación contractual del Sector Público**

Al igual que en el ejercicio 2017, en el ámbito de la prestación de asistencia sanitaria y de recuperación a través de terceros, así como respecto a alguna categoría de suministros, también relacionados principalmente con el ámbito sanitario, al menos quince mutuas (de las 19 que conforman el sector) han adjudicado contratos a los operadores económicos al margen de los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación de contratos del sector público.

Si bien en el presente ejercicio objeto de auditoría, año 2018, se ha reducido el volumen de contratos adjudicados en tales condiciones respecto al anterior, así como el número de entidades afectadas (diecisiete en el año 2017), se sigue constatando una afectación negativa de los principios inspiradores de la contratación pública -libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores- por esta circunstancia, especialmente ante la actividad desarrollada por este tipo de entidades colaboradoras en la gestión de la acción protectora de la Seguridad Social, entre la que se encuentra la prestación de asistencia sanitaria y recuperadora.

### **Contratos menores**

En la verificación relativa a que la tramitación de los expedientes de contratos adjudicados directamente como contratos menores se ajusta a la regulación establecida, principalmente, en los artículos 29, 118 y 318.a) de la Ley 9/2017, se han obtenido evidencias de múltiples deficiencias en la aplicación de los mismos, destacando al respecto las recogidas a continuación.

En catorce mutuas, se ha constatado la existencia de contratos menores adjudicados cuyo valor estimado real supera el límite cuantitativo existente para dicha figura contractual. Asimismo, en seis mutuas se ha evidenciado la vulneración de otro límite previsto para el contrato menor: el plazo de duración máximo de un año.

Finalmente, no menos importante, se ha detectado que en nueve mutuas el expediente de contratación no incorporaba determinada documentación esencial y legalmente exigida en relación con este ámbito contractual.

En cualquier caso, los hechos anteriores, y correlativamente la realidad de la utilización del contrato menor en las MCSS para atender en muchas ocasiones indebidamente a necesidades de carácter recurrente, periódico o permanente, atestiguada en el desarrollo de los trabajos de auditoría para un número demasiado elevado de situaciones, presentan un aspecto negativo y necesariamente mejorable en materia de aplicabilidad de la normativa contractual vigente.



### **Presupuesto base de licitación, debilidades en los sistemas y procedimientos de control interno de la contratación y procedimientos negociados**

En primer lugar, reseñar que determinados presupuestos base de licitación elaborados por hasta trece mutuas no se ajustan a la regulación recogida en los artículos 100 a 102 de la Ley de Contratos del Sector Público. No obstante lo anterior, debe también especificarse, en descargo de aquellas, que la novedosa regulación de tal concepto, prevista en la Ley 9/2017, ha generado dudas interpretativas para el operador jurídico.

Por otra parte, de los trabajos de auditoría se ha verificado que en, al menos, cuatro mutuas (que representan el 21,5% del total del importe contratado por las MCSS), existen debilidades en sus sistemas y procedimientos de control interno implementados en materia de contratación, al constatarse que pueden incidir negativamente en que los órganos de contratación utilicen eficaz y eficientemente los recursos públicos, así como en el riguroso cumplimiento de la legalidad vigente, por la existencia de los siguientes hallazgos, entre otros:

- El procedimiento de identificación, gestión y comprobación de la información publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público, así como de la suministrada en su registro de contratos, se confecciona manualmente, circunstancia que ha determinado una ausencia de integridad y fiabilidad.
- Descoordinación entre la dirección de contratación de la entidad, encargada de la preparación y adjudicación, y cada dirección funcional responsable de la ejecución de los contratos.
- No disponer en su registro de contratos de determinada información relevante, tanto para el conocimiento como para el debido control de su actividad contractual.

Y, por último, en relación con los procedimientos negociados, como ya se puso de manifiesto en el año anterior, el recurso a esta modalidad sigue produciéndose, con carácter general y en cuanto a la modalidad sin publicidad, como una situación excepcional, en concordancia con el espíritu que se desprendía del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y que se ha consolidado en la Ley 9/2017, pero, por el contrario, se ha mantenido en cuatro mutuas la situación de no incorporarse el informe pertinente que permitiera acreditar más debidamente la exclusividad técnica que subyacía como causa para acudir a esta modalidad contractual según el órgano de contratación. A lo anterior, añadir que en una mutua también se ha detectado la ausencia del correspondiente trámite negociador, clave en el propio procedimiento con negociación.





### 3. Recomendaciones

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

##### **a) Contratación administrativa:**

###### **a. 1.- Sobre los contratos de obras.**

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

- Que entre la documentación preparatoria que debe incorporarse a los expedientes de contratos de obras conste el informe del servicio que promueve la contratación referido en el artículo 73.2 del RGLCAP en el que se motive suficientemente la necesidad de celebrar el contrato en los términos establecidos en el artículo 28 de la LCSP.
- Los expedientes de contratación menor de obras deben ajustarse a los requerimientos establecidos en el apartado 2 del artículo 118 de la LCSP, por lo que debe incluirse el presupuesto de las obras.
- Se debe exigir al contratista la presentación del programa de trabajo o, en su caso, reforzar la supervisión de los mismos y en la medida de lo posible arbitrar un procedimiento para que dichos programas sean presentados por el contratista adjudicatario de la obra en el plazo máximo de 30 días a contar desde la formalización del contrato, observando que su contenido se ajuste a los extremos requeridos en el artículo 144.3 del RGLCAP.
- Que se extremase la diligencia en la fase preparatoria de los contratos de obras y se reforzasen los controles y supervisiones durante la ejecución de la obra con el fin de minimizar los retrasos en el cumplimiento de los plazos de ejecución previstos en el contrato y de reducir los incrementos en el precio de los contratos respecto de su precio de adjudicación.

###### **a.2.- Sobre la contratación en general del centro auditado**

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

- Respetar las normas de competencia y procedimiento establecidas en la legislación contractual para los supuestos declarados de contratación centralizada.
- Que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se definiera con mayor concreción y detalle, la forma de efectuar la negociación para que de este modo fuera más eficaz.
- Por lo que respecta a los contratos menores celebrados al amparo de la nueva LCSP, deben extremarse las cautelas con el fin de que la tramitación de estos expedientes se



ajuste a la nueva regulación establecida en la LCSP en lo que al valor estimado del contrato se refiere.

- Mejorar los controles y las funciones de supervisión de las facturas en los contratos menores, de modo que se rechacen o no sean aceptadas aquellas cuyo contenido no se ajuste a los regulado en el artículo 6 del reglamento de facturación.

#### **b) Sobre los encargos a medios propios y encomiendas de gestión.**

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

- Debe justificarse adecuada y suficientemente la idoneidad del uso de los encargos a medios propios frente a negocios jurídicos análogos como la contratación administrativa, para lo cual sería conveniente realizar un estudio o memoria económica pormenorizado que recoja una comparativa de las alternativas posibles para atender la necesidad a satisfacer y su evaluación económica, de forma que se pueda concluir que la encomienda de gestión o el encargo es la opción económicamente más ventajosa frente a otras formas alternativas.
- Definir con mayor concreción y exhaustividad las necesidades a satisfacer, así como los objetos de los encargos ya que ello facilitaría la comprobación del exacto cumplimiento de las obligaciones durante la fase de ejecución del encargo y posibilitaría un control y seguimiento más adecuado por la entidad de los trabajos ejecutados.
- Establecer o reforzar los mecanismos de control y seguimiento durante la ejecución de los trabajos que constituyen los encargos y, en especial, atender las recomendaciones que en materia de subcontratación ha efectuado el Tribunal de Cuentas, en el sentido de que el recurso a la subcontratación no es de libre disposición por parte del medio propio y debe ser comunicado y, en su caso, autorizado por la administración encomendante, que es la titular de la competencia que se trata de gestionar mediante el recurso a la encomienda de gestión.

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

A la vista de las incidencias señaladas anteriormente, sería recomendable que las Mutuas y centros mancomunados afectados adoptasen las siguientes medidas:

- Fortalecer los respectivos procedimientos internos de contratación establecidos, de manera que se encaminen a una supresión plena y absoluta de los procedimientos de adjudicación adoptados al margen de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.
- Erradicar la existencia de contratos menores que superen los límites temporales y cuantitativos previstos en los artículos 29 y 118 de la Ley 9/2017, así como los dirigidos a atender necesidades de carácter recurrente, periódico o permanente, para todo lo cual debiera redundar positivamente la implementación de una adecuada programación del plan de contratación (artículo 28.4 de dicho cuerpo legal).



- Elaborar los presupuestos base de licitación conforme a la interpretación sentada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

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



## ANEXOS DE LA PARTE I

### Anexo I. Órganos controlados en la actuación horizontal en materia de EMP y contratación

Tipo de poder adjudicador	Órgano controlado
<b>IGAE</b>	
PAAP	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA)
	Fondo Español de Garantía Agraria O.A.(FEGA)
	Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación (MAUEC)
	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
	Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MICIU)
	Ministerio de Cultura y Deporte (MCD)
	Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte (AEPSD)
	Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura O.A. (GIE)
	Ministerio de Economía y Empresa (MINECO)
	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)
	Instituto Nacional de Estadística (INE)
	Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP)
	Ministerio de Fomento (Fomento)
	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)
	Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)
	Ministerio de Hacienda (Hacienda)
	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR)
	Centro Español de Metrología (CEM)
	Ministerio del Interior (Interior)
	Jefatura Central de Tráfico (JCT)
	Ministerio de Justicia (Justicia)
Ministerio de Política Territorial y Función Pública (MPTFP)	
Consejo de Administración del Patrimonio Nacional (CA de PN)	
Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (MSCBS)	
Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS)	
Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MITRAMISS)	
Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)	
Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO)	



Tipo de poder adjudicador	Órgano controlado
	Agencia Estatal de Meteorología (AEMET)
	Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, M.P. E.P.E.(EPEIDAE)
PANAP	ADIF – Alta velocidad (ADIF AV)
<b>INTERGENDEF</b>	
PAAP	Ministerio de Defensa (MINDEF)
	Instituto de Técnica Aeroespacial “Esteban Terradas” (INTA)



## Anexo II. Modelo Normalizado de expediente de EMP

A modo de ejemplo se incluye un modelo normalizado para asegurar y homogeneizar el contenido del expediente. Las siguientes listas no son cerradas:

- ✓ Memoria justificativa, en la que se recojan:
  - las necesidades administrativas y la documentación que avala el uso de EMP (certificados de insuficiencia de medios con análisis de los recursos del ORE, estudios, informes, comparativas de tarifas/precios, rentabilidad, situaciones de seguridad o urgencia, etc.) en vez de la licitación pública;
  - la selección del MP y los análisis realizados para llegar a esa selección (comparativa de tarifas, análisis del objeto social, verificación de la condición de MP, etc.);
  - el objeto del EMP concretado con precisión y definido con detalle suficiente que permita identificar las prestaciones encargadas.
  
- ✓ Prescripciones/documentación técnica, en que se incluyan:
  - la definición detallada de las actividades encargadas de forma que se pueda hacer su seguimiento durante la ejecución;
  - la identificación de las actividades susceptibles de subcontratación y, en caso de no preverse inicialmente, el procedimiento para que el MP ponga en conocimiento del ORE la subcontratación sobrevenida;
  - el procedimiento de autorización de subcontratación, prevista o sobrevenida, por parte del ORE, así como de recepción de los contratos con terceros que formalice el MP;
  - los cronogramas y/o programas de trabajo, procedimientos de seguimiento y control de la ejecución (calendario de reuniones/informes y participantes/destinatarios, modificaciones del EMP, detección y corrección de desviaciones presupuestarias y/o temporales) y de la recepción de las prestaciones de los terceros subcontratados y del MP;
  - las relaciones del ORE con el personal del MP y actuaciones a adoptar para evitar supuestos de cesión ilegal de trabajadores;
  - los documentos de entrega y recepción tanto de las posibles entregas parciales como del encargo finalizado, etc.;
  - el presupuesto desglosado donde se identifiquen claramente las tarifas aplicadas y, en su caso, el precio de aquellas actividades para las que no hay tarifa, la compensación de la subcontratación y el margen para imprevistos;
  - en su caso, el estudio de que el precio final es inferior al que se obtendría en el mercado para verificar que el EMP resulta más ventajoso que la contratación pública.
  
- ✓ Encargo formalizado, en el que se recojan entre otros aspectos:
  - el límite de subcontratación permitido por la normativa;



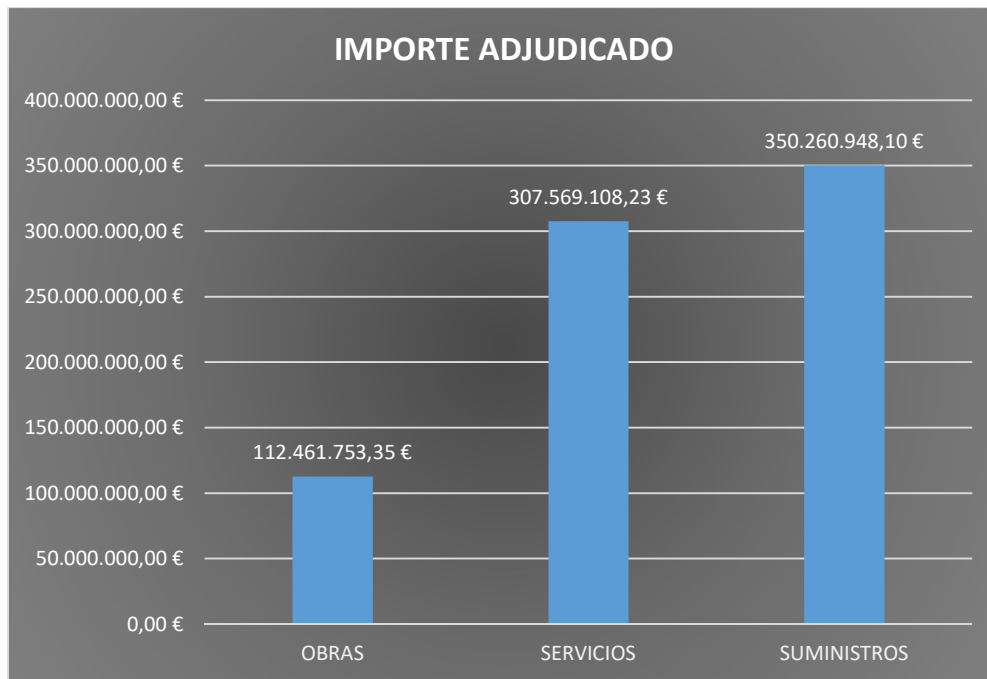
- la obligación de notificar al ORE y recabar su autorización previa y expresa para la subcontratación, tanto prevista como sobrevenida, y limitada a las prestaciones accesorias del objeto principal del EMP;
  - la publicación del EMP en la PCSP y en el Portal de Transparencia;
  - las causas de resolución del EMP;
  - las previsiones sobre el tratamiento de datos de carácter personal y la titularidad de los resultados o de los derechos de uso en favor del ORE.
- ✓ Notificación del EMP.



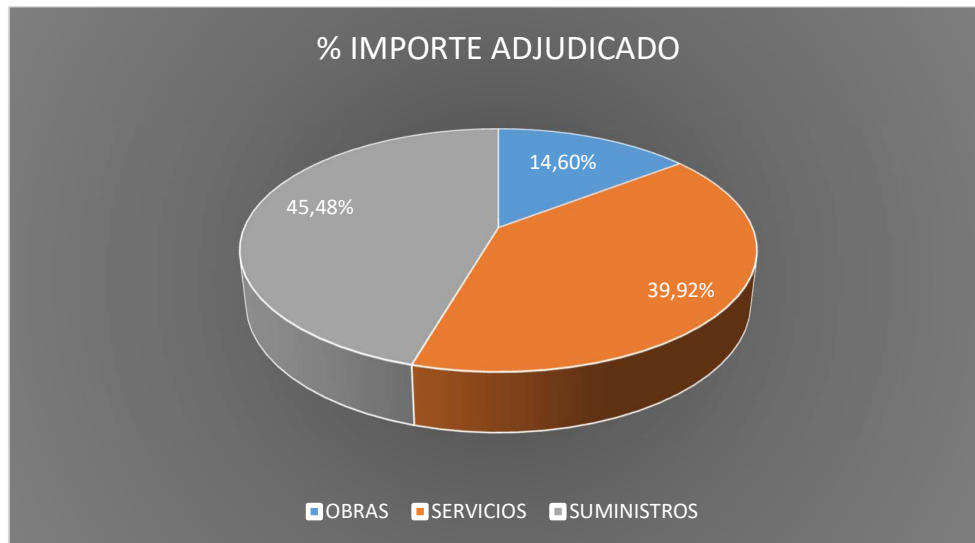
### ANEXOS DE LA PARTE III

#### Anexo III. Mapa de la contratación pública en el Ministerios de Defensa 2019<sup>20</sup>

Cuadros 1 y 2: IMPORTE ADJUDICADO



Cuadro 1



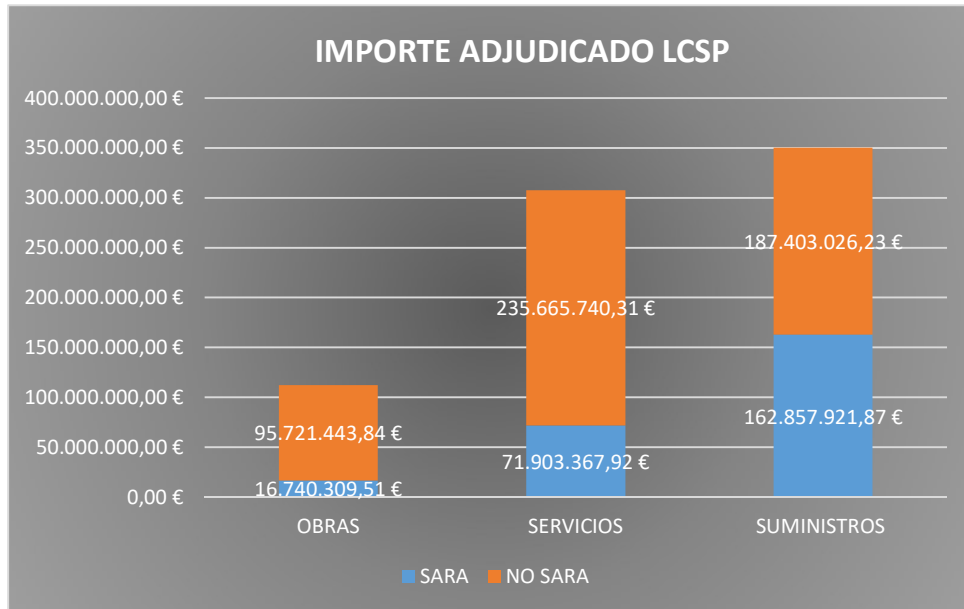
Cuadro 2

<sup>20</sup> Datos facilitados por la Subdirección General de Contratación de la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa.



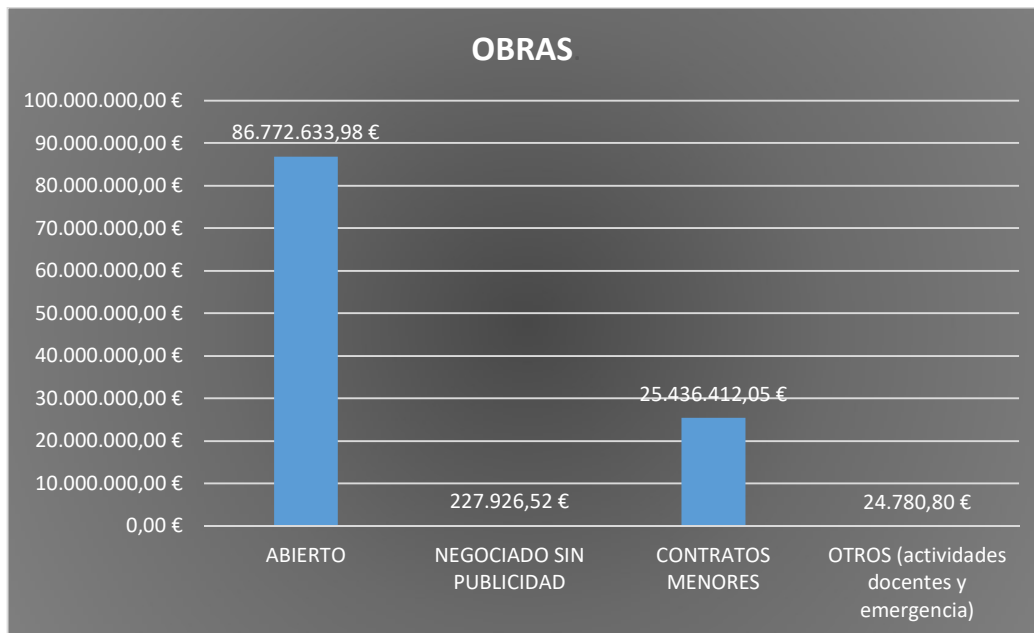


**Cuadro 3: CONTRATOS SARA/NO SARA  
SEGÚN TIPOLOGÍA CONTRACTUAL**

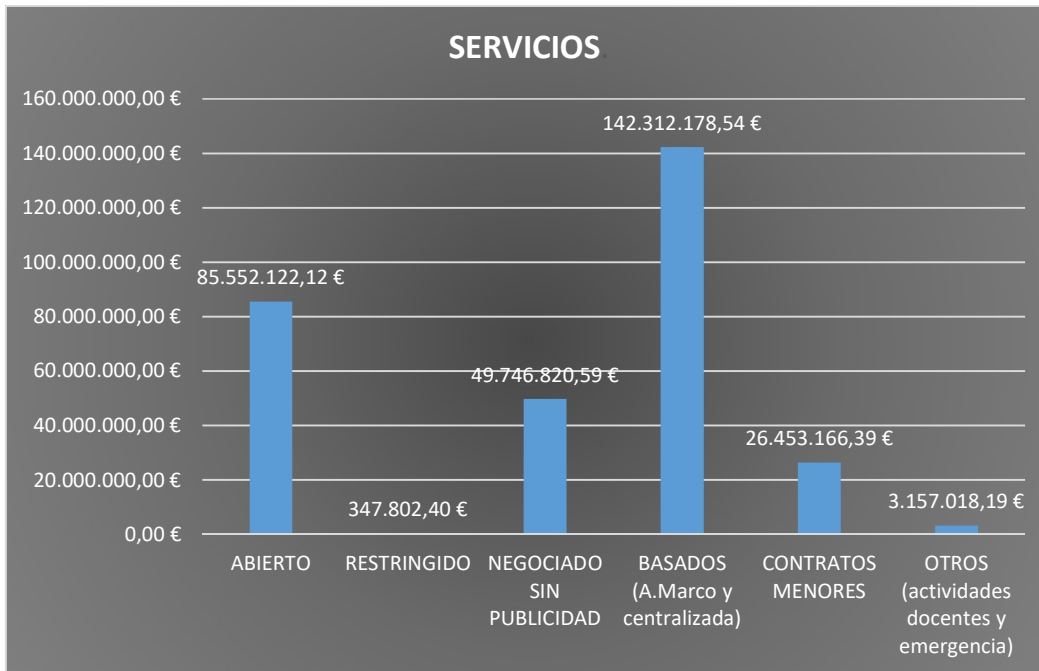


**Cuadro 3**

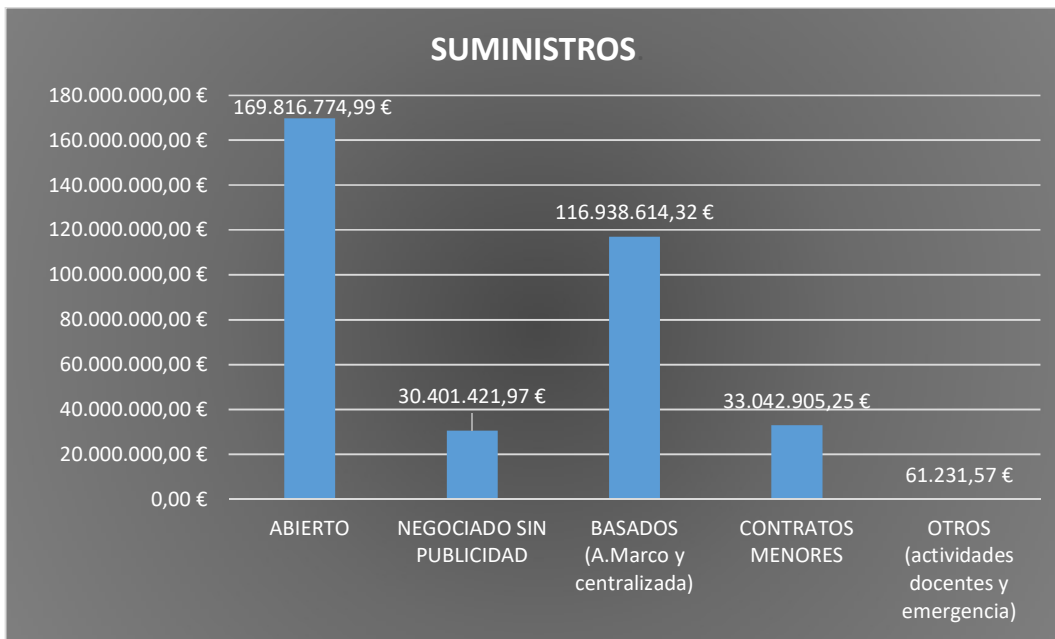
**Cuadros 4-6: PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN/TRAMITACIÓN POR  
TIPOLOGÍA CONTRACTUAL**



**Cuadro 4**



Cuadro 5



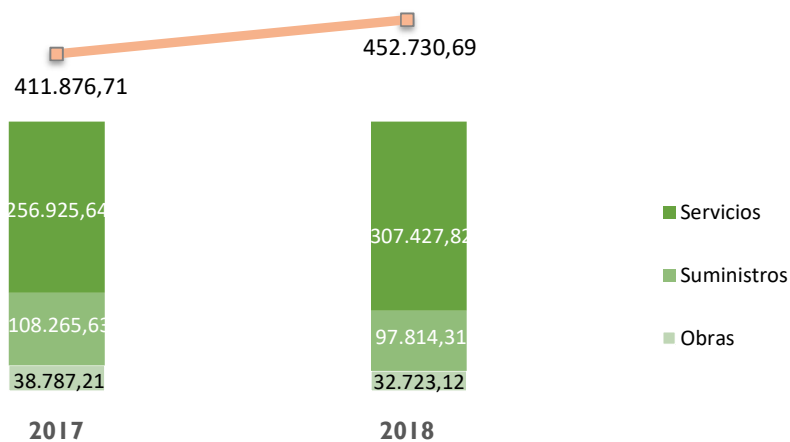
Cuadro 6



## ANEXOS DE LA PARTE IV

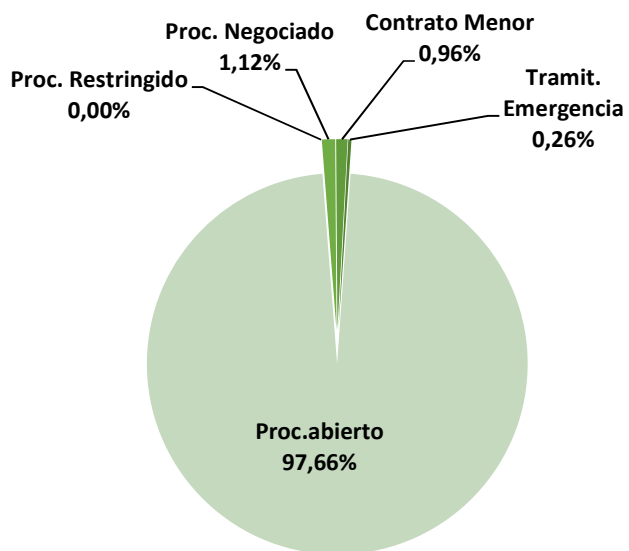
### Anexo IV. Adjudicaciones por principales tipos de contratos. Centros analizados

Adjudicaciones por principales tipos de contratos (en miles de €)



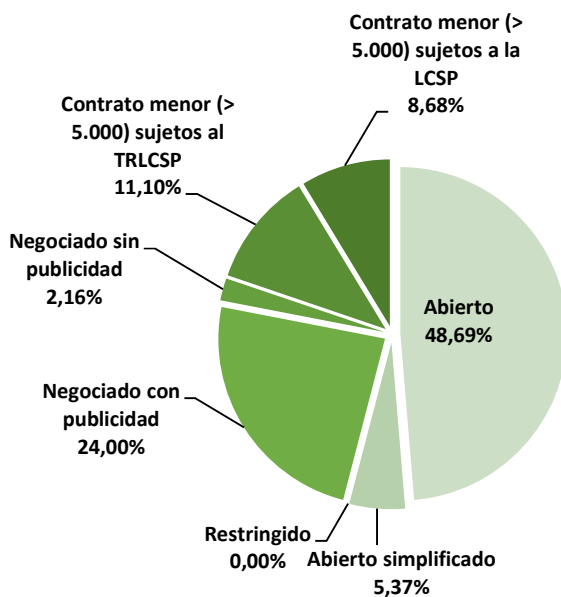
#### ENTIDADES OBJETO DE LA ACTUACIÓN DE CONTRATOS DE OBRAS

ENTIDAD	CENTRO	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO
INSS	SSCC	17.326.168,91
ISM	SSCC	1.719.233,55
TGSS	SSCC	19.542.520,32



**ENTIDADES OBJETO DE LA ACTUACIÓN GENERAL DE CONTRATACIÓN**

ENTIDAD	CENTRO	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO
INGESA	Centro Nacional de Dosimetría de Valencia	2.931.394,59



**ENTIDADES OBJETO DE LA ACTUACIÓN SOBRE ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS Y  
ENCOMIENDAS DE GESTIÓN**

ENTIDAD	CENTRO	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO
IMSERSO	SSCC	3.815.606,32
INGESA	SSCC	94.047.391,75

