

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

# Fundamento del Informe

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



INTERVENCIÓN GENERAL DE  
LA DEFENSA





# Parte I: IGAE e INTERGENDEF – Actuación horizontal en materia de encargos a medios propios

# Fundamento de la Parte I del Informe

- ✓ La finalidad de esta Parte I del presente informe es poner de manifiesto los resultados más significativos de la actividad de control en la contratación pública en materia de encargos a medios propios (EMP). Para obtener una visión transversal de dicha contratación se han realizado una actuación horizontal en el ámbito del control financiero permanente, ya que su planificación y ejecución coordinada permite obtener resultados homogéneos y comparables.
- ✓ La razón de esta decisión se basa en los siguiente factores de riesgo:
  - Cambios normativos significativos que implicó la LCSP.
  - Importancia creciente del volumen de EMP frente a la contratación pública (universo del control, 800,92 Millones de euros)

## ¿Qué gestión se analiza en este informe?

La realizada por los Organismos Públicos y Entidades de Derecho público sujetos a CFP seleccionados por riesgo

Sobre la legalidad, eficacia y eficiencia de los encargos a medios propios regulados en el artículo 32 de la LCSP formalizados desde 09/03/18 al 30/04/19.

### Ámbito subjetivo

- En el ámbito IGAE: 30 órganos controlados (15 Ministerios y 15 Entidades de Derecho Público) que representan el 99,05% del total de los EMP formalizados por los órganos sometidos a control financiero.
- En el ámbito INTERGENDEF: 2 órganos controlados (1 Ministerio y 1 Organismo Público) en los que se ha analizado el 100% de los EMP formalizados.

### Riesgos que se analizan

- 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, derivados 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 ausencia de mecanismos de seguimiento y control efectivos. En particular, el seguimiento y control de la subcontratación parcial de dichas actividades.

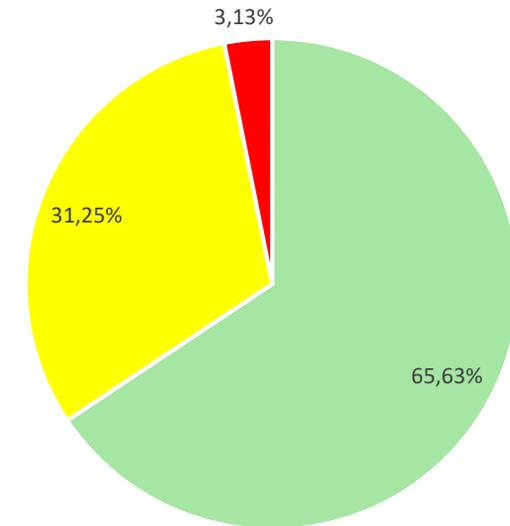
La gestión ha sido analizada por las Intervenciones Delegadas

# Valoración global de la gestión

Aprox. 2 de cada 3 órganos controlados tienen un funcionamiento correcto

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>

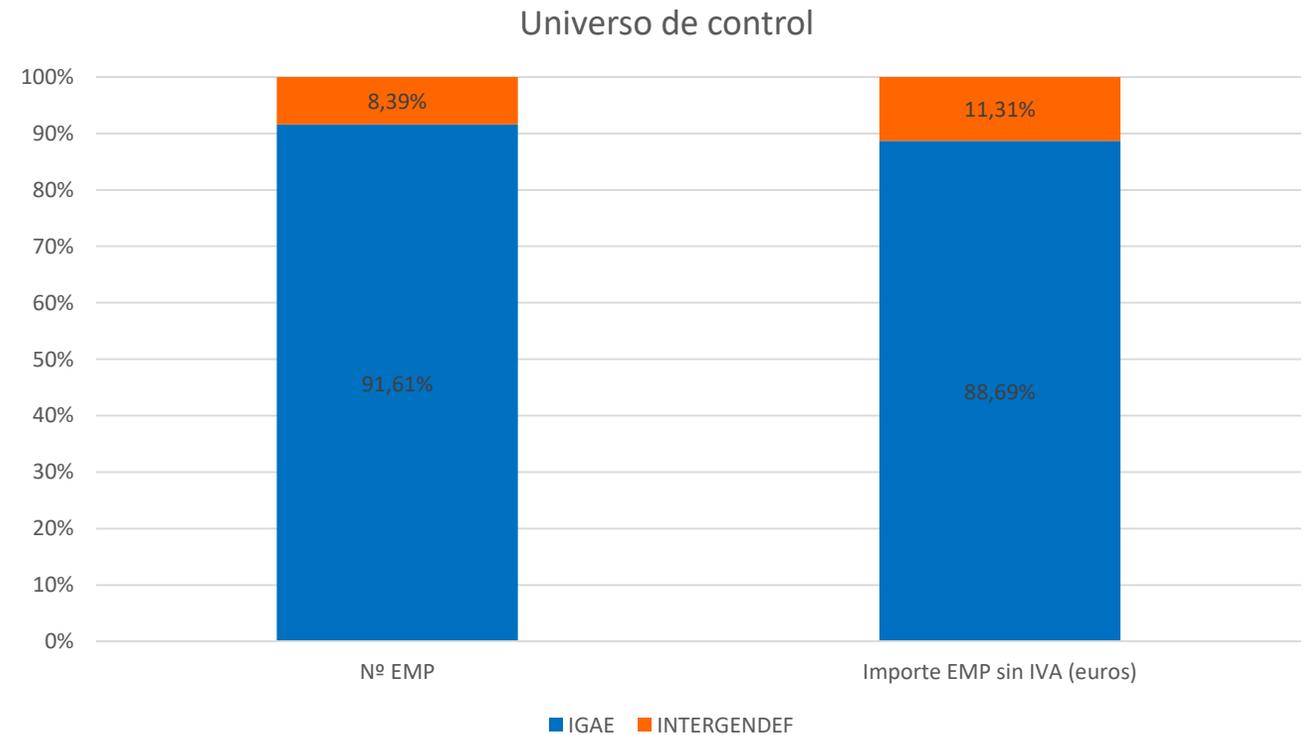
Valoración global (% sobre 32 PAAP)



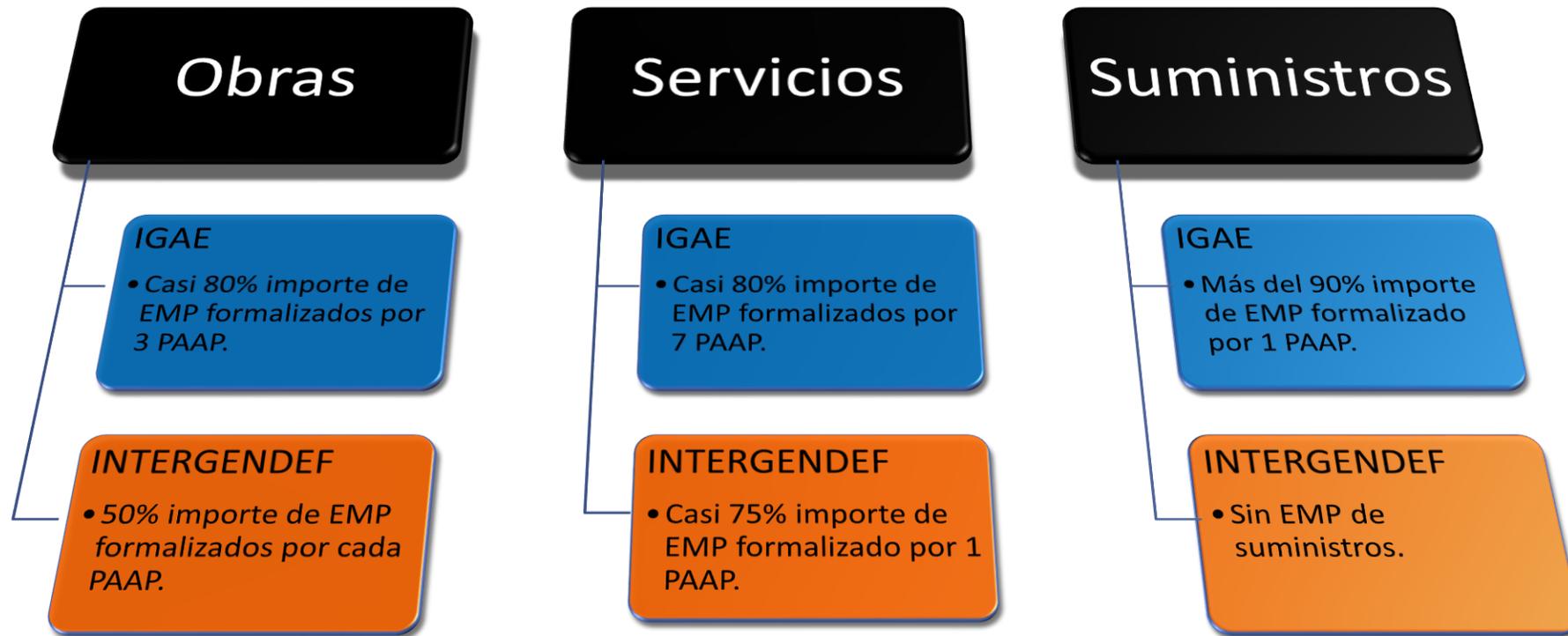
- Buen funcionamiento.
- Funcionamiento correcto
- Funcionamiento parcial
- Mal funcionamiento general

## Datos de EMP

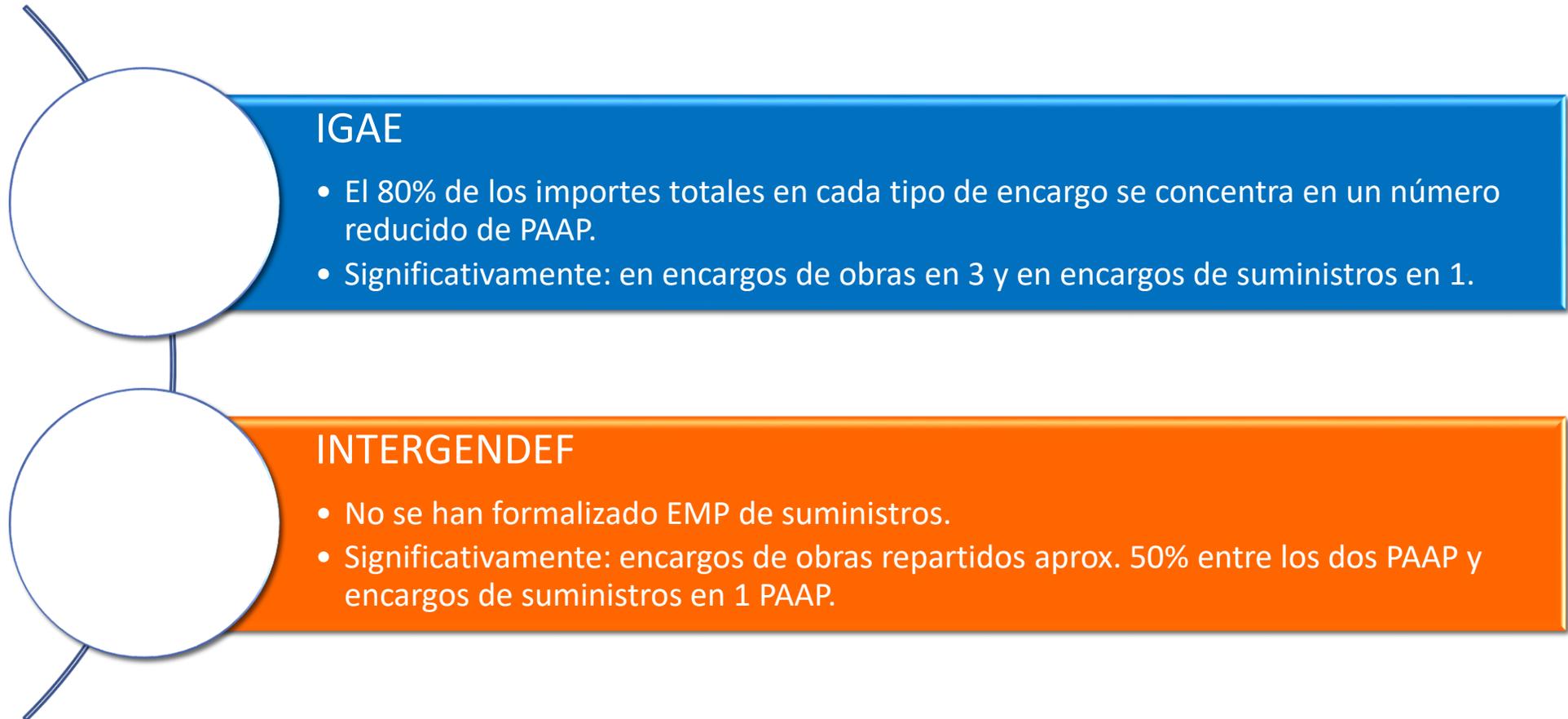
UNIVERSO DE CONTROL			
Tipo de poder adjudicador	Número de Órganos controlados	Número de EMP	Importe total sin IVA (euros)
<b>IGAE</b>			
PAAP	30	753	710.325.418,39
<b>INTERGENDEF</b>			
PAAP	2	69	90.596.469,15
<b>Total general</b>	<b>32</b>	<b>822</b>	<b>800.921.887,54</b>



## Tipos de EMP según órgano controlado



## Conclusiones sobre tipos de EMP



## Sistema interno relativo a EMP: Conclusiones

### *Planificación de EMP*

*En general, no se realiza la planificación de los EMP,*

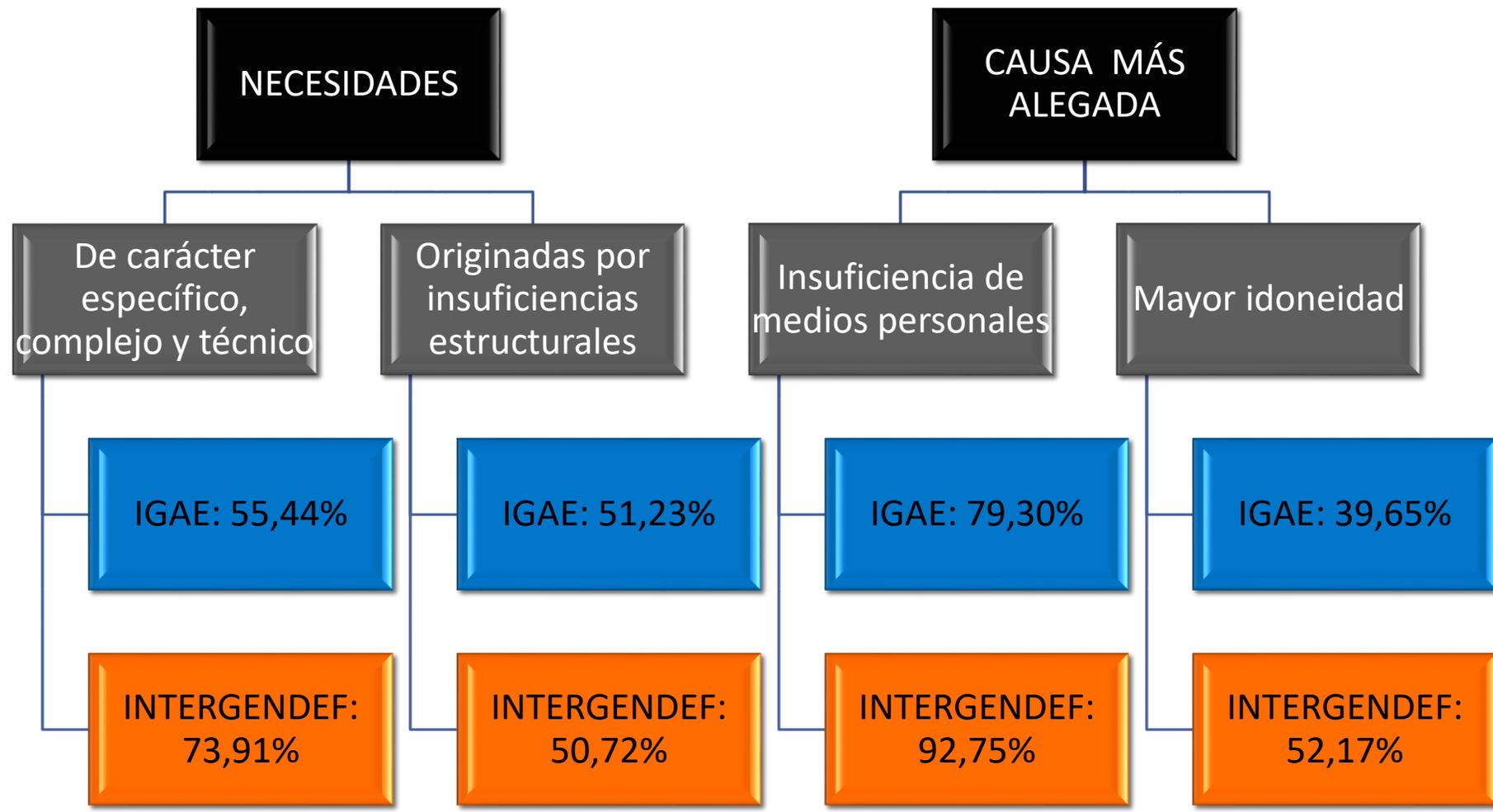
### Manuales y/o instrucciones internas para la gestión de EMP

Con independencia del número de órganos que realizan encargos (ORE) que tengan, existen manuales o instrucciones internas para la gestión de EMP:

**En el ámbito IGAE, sólo en un 23,33% de los PAAP.**

**En el ámbito INTERGENDEF, en un 50% de los PAAP.**

# Necesidades y causas alegadas para el recurso al EMP<sup>(\*)</sup>



(\*) a partir de esta transparencia, los % son sobre la muestra

# Necesidades y causas alegadas para el recurso al EMP: Conclusiones



**Algunos EMP se reiteran y encadenan en el tiempo para atender necesidades permanentes o recurrentes** (puesto de manifiesto en 19 de los informes emitidos: 17 PAAP analizados por IGAE y 2 PAAP analizados por INTERGENDEF).



**El uso de EMP se concentra mayoritariamente en la aportación de medios personales para cubrir déficits de plantilla del órgano en cuestión.**



**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.**

## Selección de MP: Conclusiones

En algunas 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).

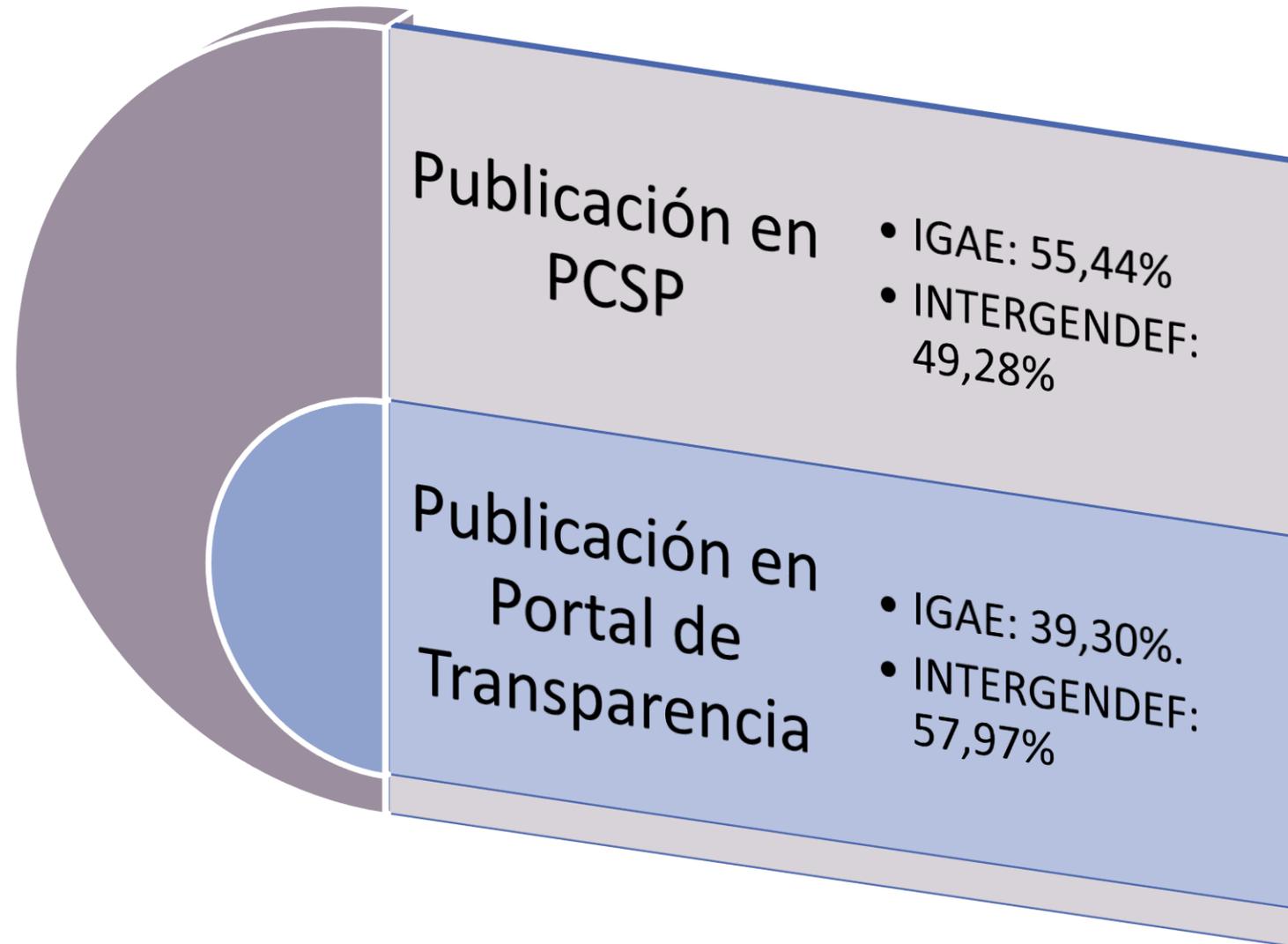
En general, **el uso al recurso del EMP no suele estar justificado de manera adecuada**, pues las razones suelen ser genéricas y no se incluyen documentos que las acrediten, siendo el más utilizado el certificado de insuficiencia de medios.

# Publicación de EMP

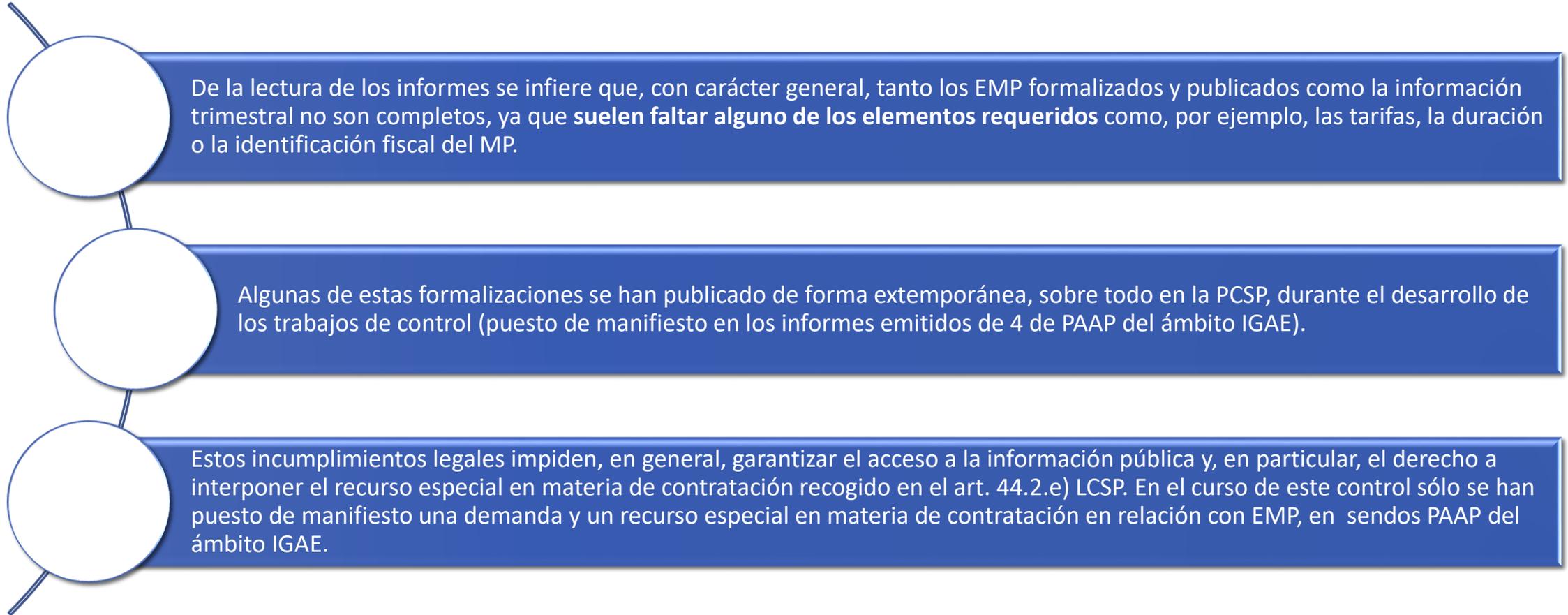
Bajo nivel de cumplimiento de las obligaciones de publicación.

Impacto en el bajo nivel de presentación de recursos especiales en materia de contratación

(% expedientes analizados)



# Publicación de EMP: Conclusiones



## Seguimiento y control de EMP

Documentos específicos de seguimiento de programas de trabajo.

IGAE: en el 34% de los expedientes analizados.

INTERGENDEF: en el 18,75% de los expedientes de uno de los PAAP.

Documentos de seguimiento de la ejecución presupuestaria y de la subcontratación.

IGAE: En menos del 20% de los expedientes analizados.

INTERGENDEF – seguimiento de ejecución presupuestaria: en el 33,33% de los expedientes del mismo PAAP.

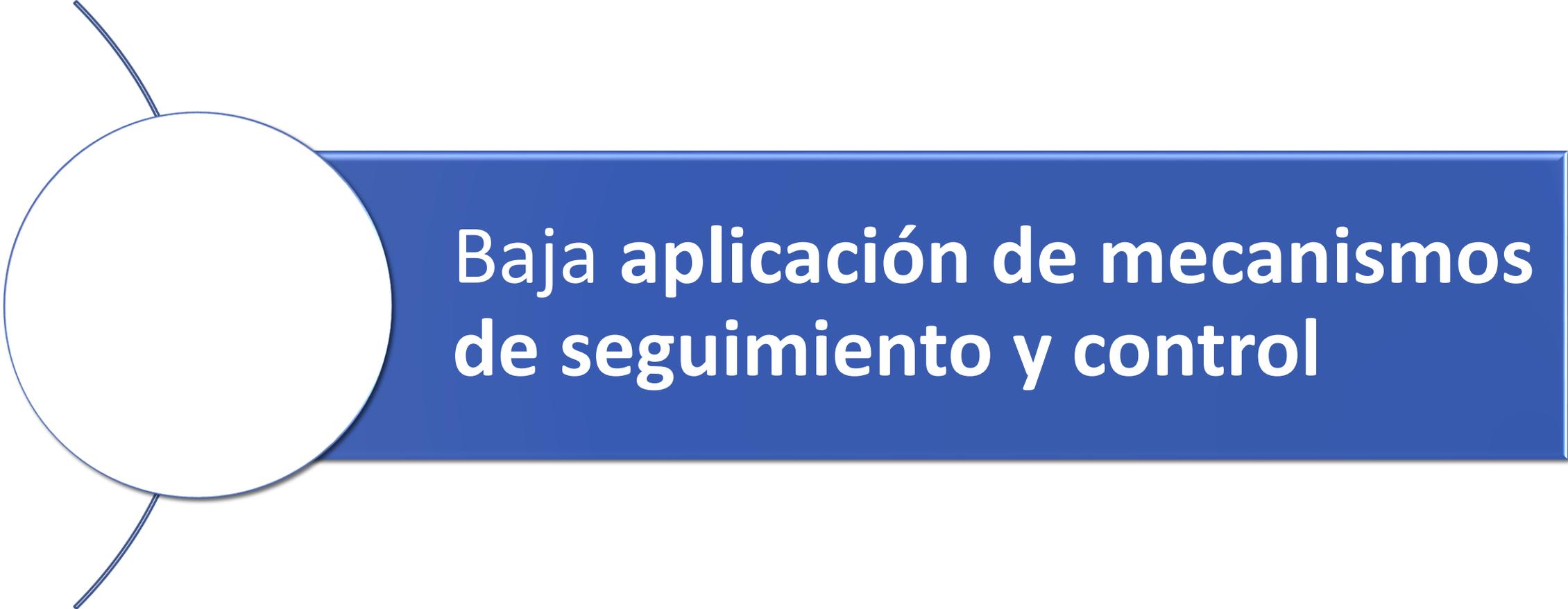
INTERGENDEF – seguimiento de subcontratación: y en el 2,08% de los expedientes del mismo PAAP.

Procedimientos de corrección de desviaciones durante la ejecución.

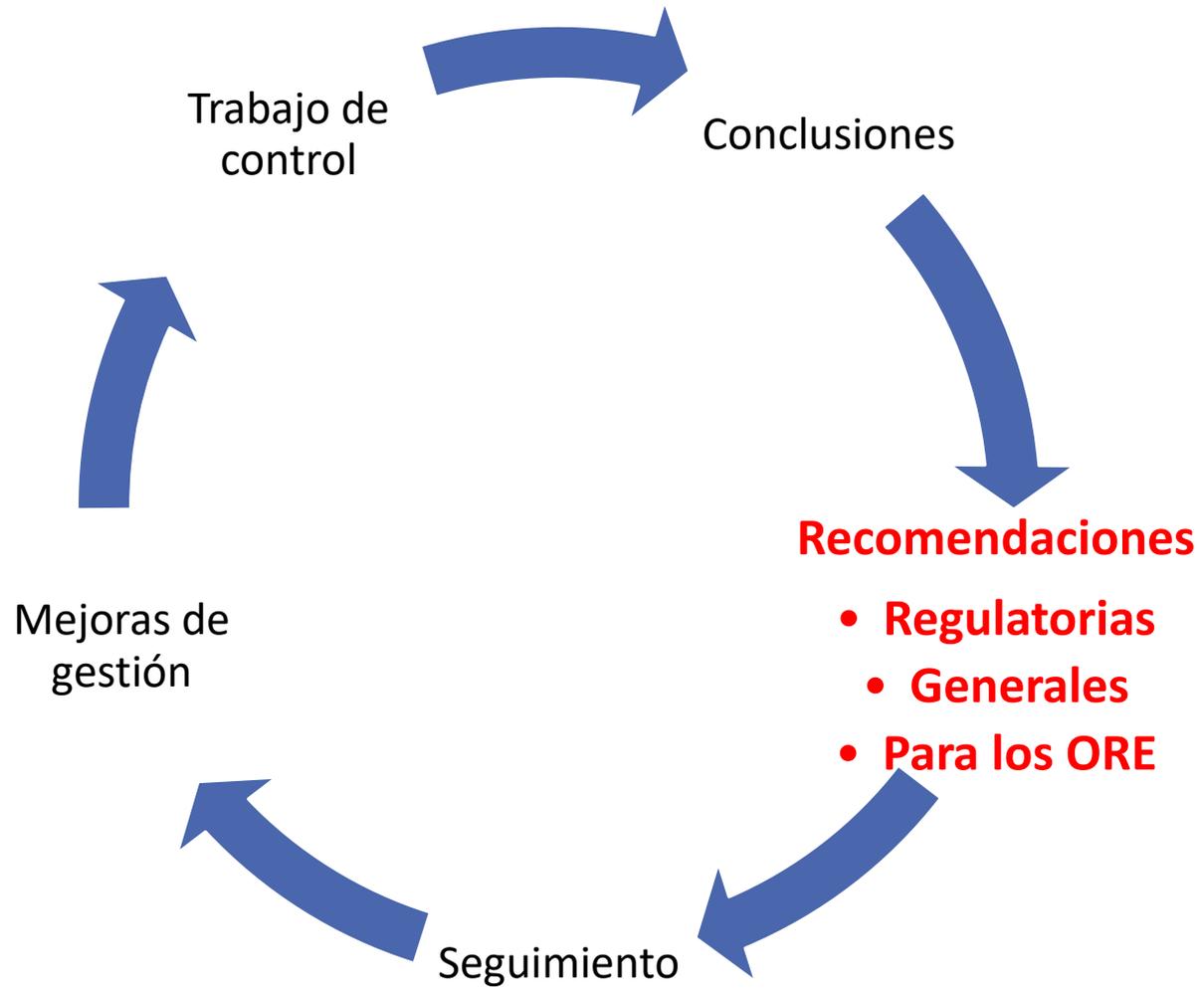
IGAE: En menos del 20% de los expedientes analizados.

INTERGENDEF: en el 20,83% de los expedientes del mismo PAAP.

## Seguimiento y control de EMP: Conclusiones



**Baja aplicación de mecanismos de seguimiento y control**



## Recomendaciones Regulatorias

- **Actualizar la LRJSP** para incluir de forma específica la **competencia** para la formalización de los encargos a medios propios y el contenido del **artículo 86** de la citada Ley al contenido de la LCSP.
- **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**).
- **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.
- 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.
- Establecer los documentos mínimos que deben formar parte del expediente para estandarizar los procedimientos de gestión.
- **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.

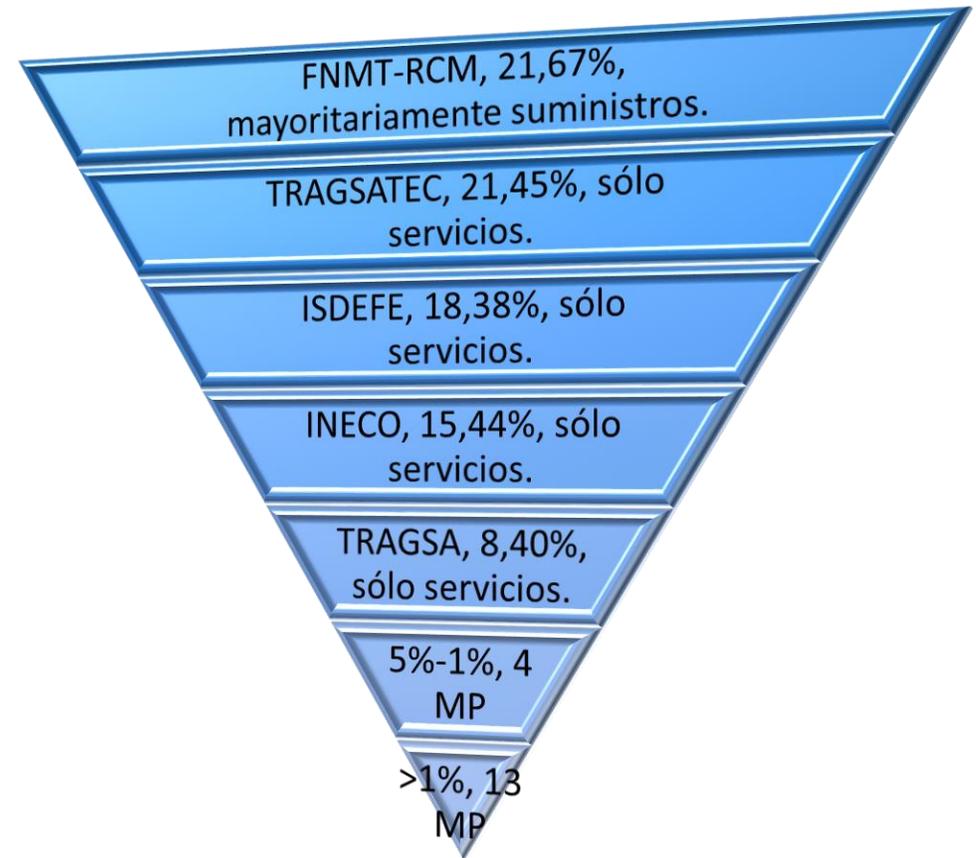
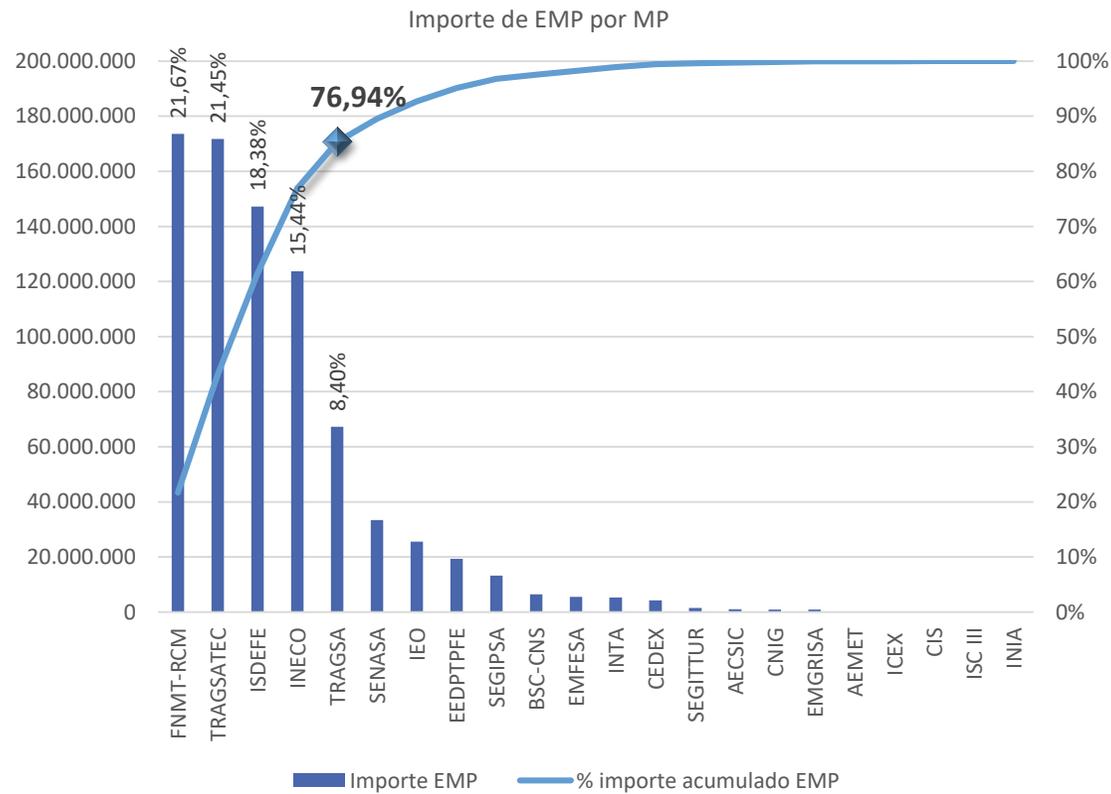
## Recomendaciones Generales

- **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.
- 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.

## Recomendaciones para los ORE

- Planificar la actividad de EMP.
- 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).
- Fortalecer el sistema de control interno.
- Establecer procedimientos para la elaboración del expediente del EMP (modelo normalizado)
- Desarrollar procedimientos que garanticen la adecuada publicidad de los EMP en la PCSP y en el Portal de Transparencia.
- Elaborar, desarrollar y aplicar procedimientos de seguimiento y control de la ejecución del EMP.

## Relevancia cuantitativa de los MP





# Parte II: Intervención General de la Administración del Estado

# Actuaciones sobre el artículo 86 de la LRJSP

## ¿qué se revisa por la IGAE?

- Cumplimiento requisitos TRLCSP
- Medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social
- ¿es una opción más eficiente que la contratación pública siendo sostenible y eficaz?
- ¿existen razones de seguridad pública o de urgencia?

21 entidades lo han solicitado de las 35 que constan en INVESPE como MP (13 informe favorables)

## Características del informe

### (Resolución IGAE 16 de mayo de 2019)

- 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
- Párrafo de opinión (favorable):** “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”

# Actuaciones como auditor de cuentas

**Objetivo: verificación de la información contenida en la memoria de las cuentas anuales respecto al indicador 80/20**

¿Qué se ha hecho ante la falta de desarrollo reglamentario?

- Promover conjuntamente con la Abogacía General del Estado una interpretación de cómo computar los diversos datos del indicador (Circular Conjunta de 22 de marzo de 2019)

**Primer ejercicio obligatorio: cuentas anuales 2018 (2019)**

¿Qué se ha hecho para homogeneizar el tratamiento de los auditores?

- Homogeneizar las actuaciones del auditor de cuentas.
  - Nota técnica 1/2019 de la ONA.
  - Colaboración con Corporaciones de auditores privados para actuación conjunta
  - Realización de estudios sobre la aplicación de esta obligación

# Parte III: Intervención General de la Defensa

Las actuaciones que se recogen en este informe se han deducido de las principales debilidades que se han puesto de manifiesto en los informes definitivos de control financiero permanente en materia de contratación pública realizados en 2019.

# Conclusiones

a. Contratación menor.

- Comprobación insuficiente de la habilitación empresarial o profesional, exigible por art. artículo 65.2 de la LCSP, de contratos menores con valor estimado inferior a 5.000 € y pago a través de sistema de anticipo de caja fija.
- Inadecuada planificación contractual.
- Ausencia de justificación de solicitud de, al menos, 3 ofertas en los expedientes (Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores regulados en la LCSP, de la OIRESCON).

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

- Ausencia de convocatoria de la Mesa de Contratación para comprobar los requisitos de capacidad y aptitud para contratar del adjudicatario, según art. 150.2 de la LCSP.

c. Ejecución contractual.

- 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).

# Recomendaciones

- a. 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.
  - El órgano de contratación debe solicitar, al menos, tres ofertas que se incorporarán al expediente junto con la justificación de 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.
  
- b. Mesa de Contratación: Revisión de documentación en la adjudicación de un procedimiento de licitación con negociación.
  - 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.
  
- c. 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

Actuaciones de control financiero permanente y de auditoría pública realizadas por la IGSS al amparo de los planes de auditoría pública y control financiero permanente para el ejercicio 2019:

1. Plan de control financiero permanente para el año 2019: 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.
2. Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas para el año 2019: sobre las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social (MCSS) y sus centros mancomunados. En la realización de las auditorías de cumplimiento del sector de MCSS para el año 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”.

## Principales conclusiones

### PAAP: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la SS

#### A. Deficiencias en contratación administrativa

##### A.1 Deficiencias en contratos de obras

- ausencia de una adecuada justificación y motivación de la necesidad;
- presupuesto base de licitación no se ajusta a precios de mercado;
- ausencia del presupuesto de obra elaborado por la Administración;
- deficiencias en el programa de trabajo establecido en el art. 144 del RGLCAP;
- desviaciones significativas respecto del precio de adjudicación.

##### A.2 Deficiencias en contratación

- contratos de suministros declarados de contratación centralizada celebrados como contratos menores sin autorización de la DGRCC;
- en la práctica totalidad de los contratos adjudicados por procedimiento negociado no se ha producido durante el proceso de negociación una mejora de las condiciones inicialmente ofertadas;
- falta de adecuada adaptación de los contratos menores celebrados con arreglo a la nueva LCSP en relación a los cambios normativos introducidos respecto al cálculo del valor estimado. Deficiencias en sus facturas: no se ajustan a lo dispuesto 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 y problemas para verificar corrección del importe que consta en ellas.

#### B. Deficiencias en encargos a medios propios y encomiendas de gestión

- justificación insuficiente de la idoneidad del uso de este negocio jurídico frente a otros análogos como la contratación administrativa;
- 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;
- ausencia de un control y seguimiento adecuado de los trabajos objeto de encargo;
- falta de autorización expresa de las subcontrataciones realizadas, fundamentalmente porque el medio propio no ha comunicado previamente dicha circunstancia a ninguna de las dos entidades gestoras.

## Principales conclusiones PANAP: Mutuas colaboradoras con la SS

### A. Deficiencias de adaptación a la normativa contractual del sector público aplicable.

- deficiencias que afectan en mayor o menor medida a los principios inspiradores de la contratación pública -libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores-, 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;

### B. Deficiencias en contratos menores

- contratos menores adjudicados cuyo valor estimado real supera el límite cuantitativo existente para dicha figura contractual;
- vulneración del plazo de duración máximo de un año;
- ausencia en el expediente de contratación de determinada documentación esencial y legalmente exigida en este ámbito contractual.

### C. Deficiencias en presupuesto base de licitación, debilidades en los sistemas y procedimientos de control interno de la contratación y procedimientos negociados

- presupuestos base de licitación no ajustados a los art. 100 a 102 de la LCS;
- procedimiento de identificación, gestión y comprobación de la información publicada en PCSP, 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;
- ausencia en su registro de contratos de determinada información relevante, tanto para el conocimiento como para el debido control de su actividad contractual;
- los procedimientos negociados, con carácter general y en cuanto a la modalidad sin publicidad, como una situación excepcional, pero con ausencia del 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;
- ausencia del correspondiente trámite negociador, clave en el propio procedimiento con negociación.

## Recomendaciones para PAAP

### A. Contratación administrativa

#### A.1 Contratos de obras

- incorporar los expedientes de contratos de obras el informe del servicio que promueve la contratación (art. 73.2 del RGLCAP) en el que se motive suficientemente la necesidad de celebrar el contrato (art 28 de la LCSP);
- incluirse el presupuesto de las obras en expedientes de contratación menor de obras (art. 118.2 de la LCSP);
- exigir al contratista la presentación del programa de trabajo o, en su caso, reforzar la supervisión de los mismos;
- extremar la diligencia en la fase preparatoria de los contratos de obras y se reforzase 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 Contratación en general del centro auditado

- respetar las normas de competencia y procedimiento establecidas en la legislación contractual para los supuestos declarados de contratación centralizada;
- definir en los PCAP con mayor concreción y detalle, la forma de efectuar la negociación para que de este modo fuera más eficaz;
- extremar las cautelas con el fin de que la tramitación de los expedientes de contratos menores se ajusten a lo establecido en la LCSP en lo que al valor estimado se refiere;
- mejorar los controles y las funciones de supervisión de las facturas en los contratos menores.

### B. Encargos a medios propios y encomiendas de gestión

- justificar adecuada y suficientemente la idoneidad del uso de los encargos a medios propios, para lo cual sería conveniente realizar un estudio o memoria económica pormenorizado que recoja una comparativa de las alternativas posibles;
- definir con mayor concreción y exhaustividad las necesidades a satisfacer, así como los objetos de los encargos;
- 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,

### Recomendaciones para PANAP

- 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 LCSP.
- Erradicar la existencia de contratos menores que superen los límites temporales y cuantitativos previstos en los art. 29 y 118 de la LCSP, 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 (art. 28.4 de LCSP).
- Elaborar los presupuestos base de licitación conforme a la interpretación sentada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

# Siglas y abreviaturas

EMP	Encargo(s) a medios propios
FNMT-RCM	Fábrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda.
IGAE	Intervención General del Estado.
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social.
INTERGENDEF	Intervención General de la Defensa.
INECO	Ingeniería y Economía del Transporte, S.M.E, M.P.
ISDEFE	Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P.
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.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
OC	Órgano(s) de contratación.
MP	Medio(s) propio(s)
ORE	Órgano(s) que realizan EMP
PAAP	Poder Adjudicador Administración Pública.
PANAP	Poder Adjudicador No Administración Pública.
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público.
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P.
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A, S.M.E., M.P