



VICEPRESIDENCIA  
PRIMERA DEL GOBIERNO  
MINISTERIO  
DE HACIENDA

OFICINA  
NACIONAL DE  
AUDITORÍA

**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:**

DACI	Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses
EMP	Encargos a medios propios
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
Instrucción 1/2019 OIRESCON	Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
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
LCSPDS	Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad
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 Propio
NcP	Negociado con publicidad
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
OLAF	Oficina europea de lucha contra el fraude
ORE	Órgano que realiza el encargo
Órgano(s) controlado(s)	Ministerio, Organismo o Entidad sujeto a este control
PBL	Presupuesto Base de Licitación
PCAP	Pliegos de cláusulas administrativas particulares
PCFP	Plan de Control Financiero Permanente
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia



INTRODUCCIÓN.....	5
Parte I: Actuación horizontal en materia de encargos a medios propios por la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención General de la Defensa del PCFP2024.....	6
1. Alcance .....	6
2. Principales conclusiones.....	12
2.1 Valoración global.....	12
2.2 Sistema interno relativo a encargos a medios propios.....	14
2.2.1. Estructura organizativa para la planificación, tramitación, formalización, ejecución, seguimiento y control de encargos a MP .....	14
2.2.2 Programación/planificación de la realización de encargos a MP .....	15
2.2.3 Listados de MP .....	16
2.2.4 Manuales/Procedimientos/Instrucciones internas escritas relacionadas con la tramitación de los encargos a MP .....	17
2.2.5 Denuncias, reclamaciones o recursos especiales en materia de contratación.....	18
2.3 Procedimiento analítico .....	19
2.3.1. Resumen encargos a medios propios por ORE.....	19
2.3.2. Fiabilidad e integridad de los datos.....	19
2.3.3. Tipo de prestación de los encargos a MP .....	20
2.3.4. Concentración de los encargos a MP .....	21
2.4 Expediente formalizado .....	22
2.4.1. Muestra de encargos.....	22
2.4.2. Documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP, en sus fases de formalización y modificación.....	23
2.4.3. Justificación del encargo .....	26
2.4.4. Aspectos relevantes de los expedientes.....	27
2.4.5. Definición de su objeto .....	28
2.4.6. Selección del medio propio .....	31
2.4.7. Contenido de las prescripciones técnicas.....	32
2.4.8. Elaboración del presupuesto.....	34
2.4.9. Publicación de los encargos .....	37
2.5 Ejecución y liquidación .....	39
2.5.1. Documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP, en sus fases de ejecución y finalización .....	39
2.5.2. Cumplimiento de manuales e instrucciones internas para realizar encargos a MP ..	41
2.5.3. Desviaciones presupuestarias .....	42



2.5.4. Subcontratación .....	45
2.5.5. Mecanismos de seguimiento y control de la ejecución del encargo .....	46
2.5.6. Plazo de ejecución del encargo .....	46
2.5.7. Prestación recibida y el grado de cumplimiento de la necesidad administrativa.....	48
3. Recomendaciones .....	49
1) Sistema interno relativo a encargos a medios propios: propios: .....	49
2) Procedimiento analítico de encargos: .....	50
3) Expediente tramitado hasta la formalización: .....	51
4) Ejecución y liquidación: .....	54
5) Comparativa con el informe emitido en ejecución del PCFP2019: .....	56
<b>Parte II: Otras actuaciones realizadas sobre Poderes adjudicadores Administración Pública .....</b>	<b>59</b>
1. Auditorias operativas y de cumplimiento por la Intervención General de la Administración del Estado.....	59
1.1 Alcance.....	59
1.2 Principales conclusiones .....	59
1.3 Recomendaciones.....	60
2. Informe de control financiero permanente de la fase de ejecución de los contratos emitido por la Intervención General de la Defensa.....	60
2.1 Alcance.....	60
2.2 Principales conclusiones .....	61
2.3 Recomendaciones.....	61
3. Análisis sobre la gestión económico-financiera en materia de contratación administrativa por la Intervención General de la Seguridad Social.....	62
3.1 Alcance.....	62
3.2 Principales Conclusiones.....	64
a) Planificación de las necesidades de contratación .....	64
b) Preparación y adjudicación de los contratos.....	65
c) Ejecución, seguimiento, cumplimiento y extinción de los contratos.....	66
3.3 Recomendaciones.....	66
<b>Parte III: Otras actuaciones realizadas sobre Poderes adjudicadores no Administración Pública .....</b>	<b>68</b>
1. Sector Público Administrativo: mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados.....	68
1.1 Alcance.....	68
1.2 Principales conclusiones .....	69



a)	Contratos adjudicados al margen de los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación contractual del sector público.....	72
b)	PBL, valor estimado del contrato y criterios de adjudicación.....	73
c)	Indicadores de la Comisión Europea sobre contratación pública.....	74
d)	Contratos menores.....	76
1.3	Recomendaciones.....	76
2.	<b>Sector Público Empresarial.....</b>	77
2.1	Alcance.....	77
2.2	Principales conclusiones .....	77
2.3	Recomendaciones.....	77
3.	<b>Sector Público Fundacional .....</b>	78
3.1	Alcance.....	78
3.2	Principales Conclusiones.....	78
3.3	Recomendaciones.....	78
	<b>ANEXO I DE LA PARTE I: Organismos objeto de la actuación horizontal de encargos a medios propios del PCFP2024 .....</b>	79
	<b>ANEXO II DE LA PARTE I: Análisis de riesgos y criterios de selección en la planificación de actuaciones de control financiero permanente.....</b>	80
	<b>ANEXO DE LA PARTE II.3: CENTROS ANALIZADOS.....</b>	81
	<b>ANEXO DE LA PARTE III.1: ESQUEMA EVALUACIÓN CONTROL INTERNO CONTRATACIÓN .....</b>	82



## INTRODUCCIÓN

La **Intervención General de la Administración del Estado** 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, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#) (LCSP) 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 3 partes:

- Parte I: Actuación horizontal en materia de encargos a medios propios por la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención General de la Defensa del PCFP2024.
- Parte II: Otras actuaciones realizadas sobre Poderes adjudicadores Administración Pública.
- Parte III: Otras actuaciones realizadas sobre Poderes adjudicadores no Administración Pública.



## Parte I: Actuación horizontal en materia de encargos a medios propios por la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención General de la Defensa del PCFP2024

### 1. Alcance

Este informe incluye los resultados más significativos en materia de encargos a medios propios derivados de las actuaciones de control financiero permanente realizadas en los Ministerios y Organismos del sector público estatal seleccionados, sujetos a control financiero permanente e incluidos en el PCFP de 2024, es decir, basados en los informes emitidos, así como en las recomendaciones incorporadas y en la información estadística proporcionada por los correspondientes Órganos de control.

Esta actuación se planificó tras analizar los riesgos comunicados por parte de las ID en los Ministerios, Organismos y Entidades, con base en su experiencia de control de dichos entes, y cuyo detalle queda desarrollado en la memoria explicativa sobre la selección de actuaciones horizontales del PCFP del año 2024 y cuyo resumen se incluye en el Anexo II de la Parte I del presente documento. Los Ministerios y organismos seleccionados, suponen el 79,25% del importe total de encargos tramitados entre el 1/7/2021 a 1/7/2023 por la totalidad de Ministerios y organismos que formaron parte del análisis de riesgos.

El **objetivo de este control** consistió en dar una opinión sobre si el uso de la figura del encargo por parte de los sujetos controlados (1) se ajusta a la normativa aplicable, es decir, cumple con los requerimientos del artículo 32 de la LCSP y 86 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) (LRJSP), (2) es compatible con la adecuada utilización de los recursos públicos desde un punto de vista de la eficiencia y la eficacia y (3) se han diseñado sistemas y procedimientos por parte del sujeto controlado para garantizar

Los riesgos que se han pretendido analizar han sido los siguientes:

#### 1.- Riesgos en el sistema interno relativo a encargos a medios propios:

- Inexistencia de procedimientos de planificación, tramitación, seguimiento y control de encargos que establezcan competencias, requisitos (como el estudio de posibles alternativas), etc. que no permita asegurar que el encargo a MP es la solución adecuada y, por tanto, tratarse de una solución ineficiente.  
La falta de procedimientos/instrucciones internas relacionados con encargos a MP, también puede dar lugar a una mala tipificación de los mismos al poderse confundir con las encomiendas de gestión puramente administrativas, con el consiguiente riesgo de incumplimiento.  
La inexistencia de instrucciones o procedimientos puede suponer la omisión de trámites o documentos en la elaboración y gestión del expediente del encargo, remarcando ese riesgo de incumplimiento.



- La falta de una lista de MP o su no actualización puede suponer, en primer lugar, que no se formalice el encargo a una entidad con condición de MP o que sólo se realicen encargos a uno o pocos MP recurrentemente sin razones objetivas para ello, lo que afecta al riesgo de cumplimiento y de buena gestión financiera por selección de un MP no adecuado.
- La LCSP establece una serie de requisitos adicionales a cumplir por la entidad que realiza el encargo respecto de la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) de determinados aspectos de los encargos realizados, lo que viene a constituir un incremento en las obligaciones de publicidad reguladas en la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#), lo que afecta al riesgo de cumplimiento.
- La existencia de denuncias, reclamaciones o recursos interpuestos, en particular el recurso especial en materia de contratación en relación a encargos de MP establecido por la LCSP, y que éstos, en caso de estimación, no sean analizados y comunicados a los órganos con competencias supone un claro riesgo de incumplimiento que podría ser mitigado mediante un adecuado sistema interno.

## 2.- Riesgos en el procedimiento analítico de encargos:

- La falta de fiabilidad e integridad de los datos proporcionados al auditor puede afectar a la información sobre la actividad de encargos del sujeto controlado necesaria para establecer el universo de las pruebas de control. Consecuentemente, se trata de una deficiencia de control interno tan significativa que afecta plenamente al sistema diseñado para asegurar el cumplimiento de las normas y el uso adecuado de los recursos públicos.
- La concentración de encargos por parte de los ORE en un MP concreto puede suponer una fuerte dependencia y vinculación que puede comprometer la operatividad de la unidad administrativa si se prescindiera de ese MP, por lo que puede constituir un riesgo de buena gestión financiera.

## 3.- Riesgos en el expediente tramitado hasta la formalización:

- Incumplimientos legales y deficiencias en la documentación contenida en el expediente del encargo.
- Ineficacia e inefficiencia del uso del encargo a medio propio para cubrir necesidades derivadas de una nula o incorrecta planificación (necesidades recurrentes, no urgentes, actividades a realizar ambiguas, selección del medio propio más adecuado, etc.).
- Uso ineficaz de los recursos públicos derivado de un presupuesto elaborado sin tener en cuenta los principios de buena gestión financiera.

## 4.- Riesgos en la ejecución y liquidación:

- Incumplimientos legales y deficiencias en la documentación contenida en el expediente del encargo.



- La falta de mecanismos de seguimiento y control efectivo, y no meramente formales, de la ejecución del encargo puede causar una pérdida del poder de decisión sobre el encargo, así como desviaciones temporales y/o presupuestarias difíciles de corregir, afectando al riesgo de buena gestión financiera.  
Asimismo, se puede incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores y en ejercicio de potestades y competencias administrativas, afectando al riesgo de cumplimiento.
- La actuación del medio propio como mero intermediario en caso de subcontratación.  
Por una parte, pueden darse desviaciones significativas en precio por bajas sustanciales en los presupuestos de licitación del medio propio con terceros que pueden no haber beneficiado al ORE.  
Por otra parte, el grado y alcance de la subcontratación puede superar los límites establecidos legalmente, lo que puede llegar a poner en cuestión la capacidad del medio propio para realizar el encargo y la idoneidad de no haber acudido a la licitación pública, afectando al riesgo de cumplimiento.
- La posible no comprobación de las prestaciones entregadas, ya sea en entregas parciales o final, puede suponer el cumplimiento del “principio del servicio hecho”, previsto en el artículo 21.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, afectando al riesgo de buena gestión financiera.
- La falta de adecuación de las prestaciones del encargo con la necesidad administrativa que buscaba cubrir. Para ello, la prestación debe existir y utilizarse para el fin que se había previsto, lo que afecta al principio de eficacia.

El trabajo realizado permitió concluir sobre:

1.- En el sistema interno relativo a encargos a medios propios: si existe una organización de la actividad de realización de encargos (estructura, manuales, procedimientos, instrucciones, etcétera) que permita tener una garantía razonable sobre:

- El grado de cumplimiento de la normativa general que resulte de aplicación, así como de las normas e instrucciones internas dictadas por el sujeto controlado en el marco de la legislación vigente.
- Si se establecen mecanismos de planificación de encargos a MP y de evaluación previos a la toma de decisiones de forma homogénea para garantizar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.
- Si se realizan análisis coordinados dentro del Ministerio por parte de los ORE para comprobar que la entidad que recibe el encargo tiene la condición de MP o, en su defecto, su forma de comprobación, incluidas las tarifas fijadas.
- Si existen mecanismos diseñados de evaluación de la actividad objeto de control, en particular, el efecto de las denuncias, de los recursos especiales en materia de contratación (formalización de los encargos) u otros recursos administrativos.

2.- En el procedimiento analítico de encargos:

- Fiabilidad e integridad de los datos.
- La relevancia de los encargos realizados por Ministerio/Entidad durante el período de control.



- Los tipos de encargos, en particular aquellos que contienen prestaciones propias de los contratos sujetos a la LCSP (obras, servicios, suministros y concesiones de obras o de servicios).
- La concentración de encargos en determinados MP: tendencias, preferencias y comportamientos de los ORE.

3.- En el expediente tramitado hasta la formalización:

- La integridad de la documentación contenida en el expediente del encargo formalizado (justificación, objeto, tarifas, informes, etc.) y los posibles incumplimientos de legalidad y deficiencias.
- La existencia de una definición del objeto del encargo. La necesidad administrativa a cubrir con el encargo y la insuficiencia de medios propios del ORE para atender dicha necesidad.
- La selección del medio propio al que se le hace el encargo y la idoneidad de este para ejecutarlo.
- La existencia de una descripción y detalle de las actividades a realizar, así como de un plazo para su ejecución.
- En los encargos con prestaciones de servicios, previsión expresa de los aspectos a incluir para evitar la cesión ilegal de trabajadores<sup>1</sup>.
- La aplicación de las tarifas aprobadas para la elaboración del presupuesto.
- Régimen para el abono de los trabajos, así como de modificación del encargo.

4.- En la ejecución y liquidación:

- La integridad de la documentación contenida en el expediente del encargo relativa a las fases de ejecución y liquidación y los posibles incumplimientos de legalidad y deficiencias.
- El seguimiento y control realizado sobre el encargo.
- El nivel y forma de subcontratación.
- El cumplimiento del encargo en relación con la necesidad administrativa que debe satisfacer.

El **alcance material** está constituido por la actividad de encargos en sentido amplio, es decir, se emitirá una opinión sobre los encargos a MP, pero también sobre la organización del sujeto controlado para la realización de esta actividad (sistema). En ningún caso trata de delimitar si el MP cumple los requisitos para serlo.

El **alcance temporal** del presente control abarcará los expedientes de **encargos a MP** formalizados (incluidos, en su caso, aquellos encargos tramitados por vía de emergencia u otros

---

<sup>1</sup> De conformidad con las instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores, de las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Administraciones Públicas de 28 de diciembre de 2012 y, en su caso, de la correspondiente orden ministerial específica sobre dicha materia que resulte asimismo de aplicación al ORE.



no formalizados)<sup>2</sup> por el sujeto controlado durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2023 (ambos inclusive) y de éstos, para la realización de las pruebas del punto 2.5 de este informe, Ejecución y liquidación, los expedientes finalizados hasta el 30 de junio de 2024<sup>3</sup>.(fecha de recepción o, si no está disponible, fecha de última certificación).

Por último, el **alcance subjetivo** queda recogido en el Anexo I de la Parte I.

Esta actuación analizó de forma horizontal y homogénea la gestión de los encargos a medios propios (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 era comprobar la existencia y adecuación del sistema interno del sujeto controlado en relación con los encargos a MP para asegurar la utilización eficaz y eficiente de este recurso, como una alternativa a la licitación pública, y el cumplimiento de la normativa aplicable.
2. Procedimiento analítico de encargos: Este apartado pretendía, a partir de la población total de encargos formalizados por el sujeto controlado durante el periodo de control, obtener evidencia que soporte las conclusiones sobre la fiabilidad e integridad de los datos, la relevancia de los encargos realizados, los tipos de encargos y la concentración de los mismos en determinados MP.
3. Expediente tramitado hasta la formalización: En este apartado se examinó el expediente del encargo seleccionado, no sólo en relación con los documentos que incluía, sino también en relación con la idoneidad<sup>4</sup> del encargo en sus distintos aspectos (en relación

<sup>2</sup> En el caso de que, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2023 (ambos inclusive), existiesen encargos que no se hubiesen formalizado, se tendrá en cuenta la fecha de la aprobación del compromiso de gasto.

<sup>3</sup> En el caso de encargos plurianuales se analizarán si la primera anualidad se contabilizó a fecha 30/6/2024.

<sup>4</sup> Por lo que refiere a la idoneidad de la utilización de la figura del encargo a MP, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) ha señalado en su resolución n.º 696/2022 que “*la Administración Pública puede libremente decidir acudir al encargo a un medio propio o a la contratación pública*” y que “*el encargo se configura como una manifestación de la potestad auto de organización y como una alternativa a la contratación pública, tanto por nuestro ordenamiento jurídico como por el artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE*”.

Así, el TACRC ha manifestado en diferentes resoluciones que la comprobación de los requisitos recogidos en el artículo 86.2 de la LRJSP se enmarcan en el momento previo de la creación del medio propio y no se refieren a los requisitos de cada encargo singular a determinado MP (véanse las resoluciones nº. 120/2019 y 1106/2019). Así en la resolución n.º 696/2022.

Por tanto, conforme a la normativa vigente, no existiría obligación expresa de comprobar para cada encargo que se realice a un MP que dicha opción “*sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica*”. Así, en la resolución del TACRC n.º 696/2022 se señala lo siguiente:

*“Pues bien, este Tribunal considera que el encargo no es un régimen excepcional, sino una alternativa a la contratación pública y que, conforme a la legislación vigente, acreditada la condición de medio propio de la entidad a quien se realiza el encargo en el momento de su creación o con posterioridad, dicha declaración evita que se exija una motivación ad hoc para cada encargo de los extremos que establece el artículo 86 de la LRJSP”.*

Al hilo de lo anterior, el Tribunal de Cuentas en su informe de fiscalización n.º 1.558 sobre la actividad de TRAGSA como MP, de fecha 29 de febrero de 2024 reconduce su recomendación inicial de que se verificara por el MP “*que cada uno de los encargos recibidos de los correspondientes poderes adjudicadores contengan motivación adecuada de la decisión de estos de acudir al medio propio en lugar de licitar el contrato en el mercado*” para enmarcarla dentro del control de eficacia de los MP recogido en el artículo 86.2 de la LRJSP:

*“Se ha observado en los expedientes de la muestra, proporcionados por TRAGSA en la fiscalización, que la práctica habitual consiste en motivar los encargos en aspectos legales fundamentados en la naturaleza jurídica del encargo y del medio propio al que se le realiza, sin hacer referencia a otras motivaciones relativas a la idoneidad de este recurso, o mayor eficacia frente a la contratación. Si bien la citada omisión no constituye infracción alguna del ordenamiento jurídico, puesto que tal y como afirma*



con la necesidad a cubrir, el objeto, disponibilidad de recurso, etc.) y del medio propio (condición, idoneidad del medio propio para poder ejecutar el encargo, dependencia técnica y posible falta de autonomía del ORE frente al MP, etc.).

4. **Ejecución y liquidación:** En la ejecución del encargo de los expedientes seleccionados en la muestra, se han analizado en este control los expedientes del encargo seleccionado en relación con los documentos que incluye, así como los **riesgos** de buena gestión financiera, es decir, eficacia y eficiencia en la realización de las actividades y en el buen uso de los recursos públicos.

---

*la entidad fiscalizada en su escrito de alegaciones la motivación de la opción por el medio propio en lugar de por la contratación pública no resulta exigida por la ley, la inclusión de tal justificación en los encargos constituiría una buena práctica al servicio del control de eficacia establecido en el artículo 86.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*

Así, la recomendación que finalmente realiza el Tribunal de Cuentas al MP auditado es la siguiente:

*“Al servicio del control de eficacia previsto en el artículo 86.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, y al objeto de valorar si la opción de realizar encargos a TRAGSA resulta más eficiente que la contratación pública, se recomienda a esta Entidad que, respecto de cada uno de los encargos que reciba, elabore un informe acerca de su disponibilidad de medios suficientes e idóneos para realizar las prestaciones correspondientes en el plazo de ejecución requerido, especificando, en su caso, las necesidades de subcontratación, con valoración de los costes reales del conjunto de actuaciones necesarias, trasladando copia de dicho informe al correspondiente poder adjudicador.”*



## 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 la valoración global de la gestión de encargos a MP de los Departamentos Ministeriales, organismos y entidades sujetos a la actuación horizontal, de las conclusiones parciales de cada ámbito, descritos anteriormente.

### 2.1 Valoración global

Se solicitó a los auditores la valoración global de la gestión de encargos a MP partiendo de los aspectos analizados, debiendo clasificar al órgano controlado en alguna de las siguientes categorías:

<b>Buen funcionamiento. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas (BF)</b>
<b>Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras (FC)</b>
<b>Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes (FP)</b>
<b>Mal funcionamiento general (MF)</b>

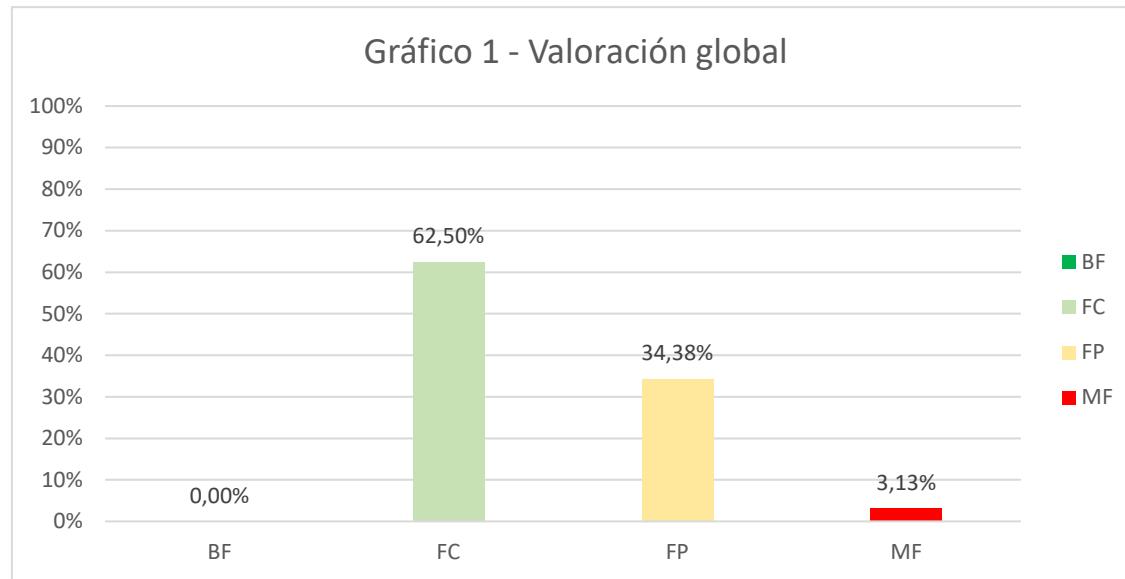
A continuación, se muestra la valoración global de los **Departamentos Ministeriales, organismos y entidades** objeto de la actuación horizontal de encargos:

TABLA 1 - Valoración global				
Órgano controlado	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
<b>TOTAL (PCFP 24)</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>1</b>

Fuente: elaboración propia.



Gráficamente:



Fuente: elaboración propia

Cabe destacar que ninguno de los órganos controlados en el ámbito de esta actuación horizontal ha recibido la calificación de buen funcionamiento, y no requiere mejoras o éstas son poco significativas, el 62,50% de los mismos presentan un funcionamiento correcto, siendo necesarias algunas mejoras, el 34,38% presenta funcionamiento parcial, siendo necesarias mejoras importantes y sólo uno de los referidos órganos (3,13%) ha sido valorado con un mal funcionamiento general.

Si analizamos de manera aislada los resultados de los departamentos ministeriales, la valoración global ha sido la siguiente:

TABLA 2 - Valoración global				
Órgano controlado	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
<b>TOTAL Ministerios (PCFP 24)</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>0</b>
	0%	65,22%	34,78%	0%



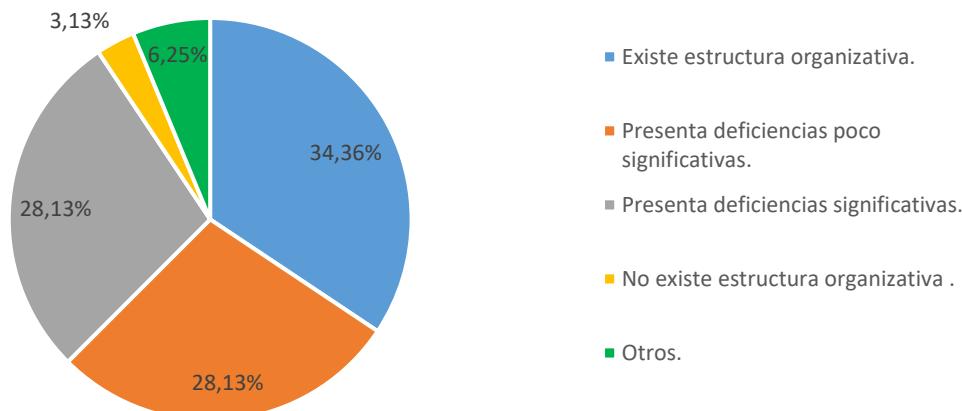
## 2.2 Sistema interno relativo a encargos a medios propios

El objetivo de este apartado era comprobar la existencia y adecuación del sistema interno del sujeto controlado en relación con los encargos a MP para asegurar la utilización eficaz y eficiente de este recurso, como una alternativa a la licitación pública, y el cumplimiento de la normativa aplicable.

### 2.2.1. Estructura organizativa para la planificación, tramitación, formalización, ejecución, seguimiento y control de encargos a MP

Tras analizar si existe estructura organizativa para planificación, tramitación, formalización, ejecución, seguimiento y control de encargos a MP, se han obtenido los siguientes resultados:

Gráfico 2 - Estructura organizativa para planificación, tramitación, formalización, ejecución, seguimiento y control de encargos a MP



Fuente: elaboración propia

En el 34,36% de los órganos controlados **existe estructura organizativa para formalización y seguimiento** de encargos a MP.

En el 28,13% de los mismos se han detectado deficiencias poco significativas.

En el 28,13% de ellos se han detectado **deficiencias significativas**, destacando principalmente la falta de segregación de funciones en el 50% de los casos.

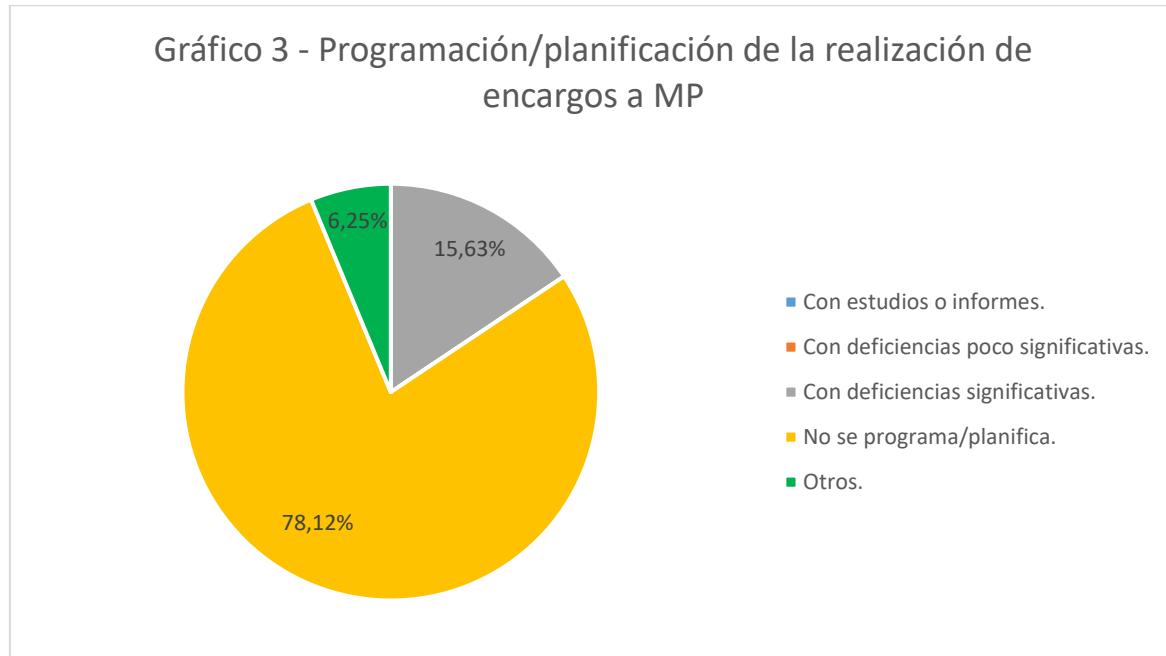
En el 3,13% de los referidos órganos **no existe estructura organizativa para formalización y seguimiento de encargos** a MP.

Y en el 6,25% de los órganos controlados se ha seleccionado "Otros", bien porque no está definida adecuadamente la separación de funciones, o bien porque no existe una unidad que centralice las tareas de programación, preparación, formalización, etc.



## 2.2.2 Programación/planificación de la realización de encargos a MP

Del análisis sobre si se programa/planifica la realización de encargos a MP y, en su caso, se documenta con análisis o estudios (p. ej. estudio o análisis de los medios personales del ORE y su posible modificación para cubrir la necesidad), se han obtenido los siguientes resultados:



Fuente: elaboración propia

En el 15,63% de los órganos controlados se **programa/planifica la realización de encargos a MP con deficiencias significativas**, principalmente debido a la falta de análisis o estudios que documenten la referida planificación y acrediten que recurrir al encargo a medios propios es la opción más idónea frente a la contratación pública u otras alternativas en el 60% de los casos.

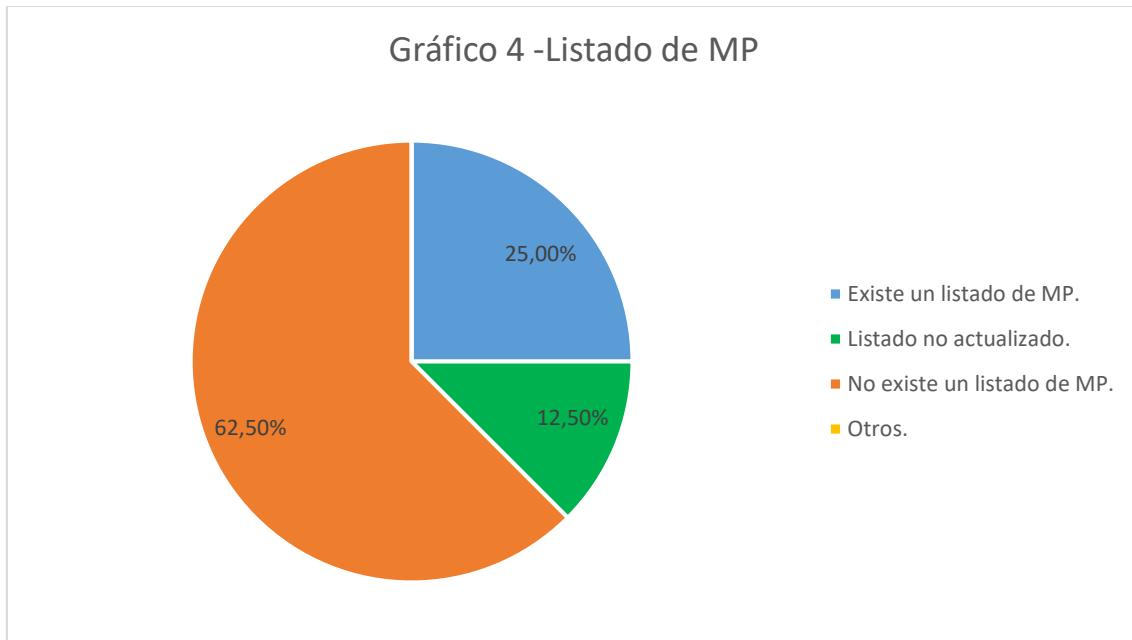
En el 78,12% de los referidos órganos **no se programa/planifica la realización de encargos a MP**.

Y en el 6,25% de ellos se ha seleccionado “Otros”, por motivos diversos.



### 2.2.3 Listados de MP

Una vez analizada la existencia o no de un listado de MP a los que puede dirigirse el órgano sujeto a control, y en su caso, si dicho listado está actualizado, se han obtenido los siguientes resultados:



Fuente: elaboración propia

En el 25,00% de los órganos controlados existe un listado de MP a los que puede dirigirse el órgano sujeto a control, y dicho listado está actualizado.

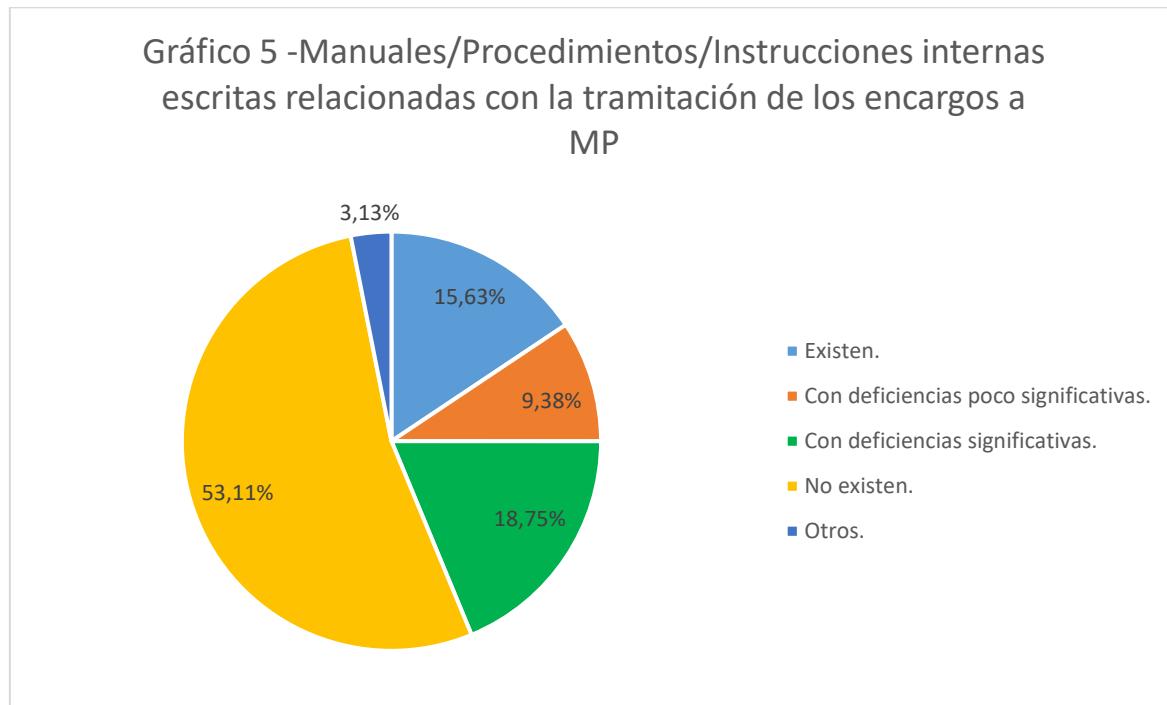
En el 12,50% de los mismos existe **un listado de MP** a los que puede dirigirse el órgano sujeto a control, pero dicho listado **no está actualizado**.

Y en el 62,50% de ellos **no existe un listado de MP** a los que puede dirigirse el órgano sujeto a control.



## 2.2.4 Manuales/Procedimientos/Instrucciones internas escritas relacionadas con la tramitación de los encargos a MP

Se ha comprobado si existen Manuales/Procedimientos/Instrucciones internas escritos relacionadas con la tramitación de los encargos a MP o si se aplican alguno(s) de los procedimientos para la contratación administrativa, obteniéndose los siguientes resultados:



Fuente: elaboración propia

En el 15,63% de los órganos controlados existen Manuales/Procedimientos/Instrucciones internas relacionadas con la tramitación de los encargos a MP.

En el 9,38% se han detectado deficiencias poco significativas en los mismos.

En el 18,75% se han detectado **deficiencias significativas** en los mismos, bien por ser incompletos o bien porque unos ORE tenían y otros no.

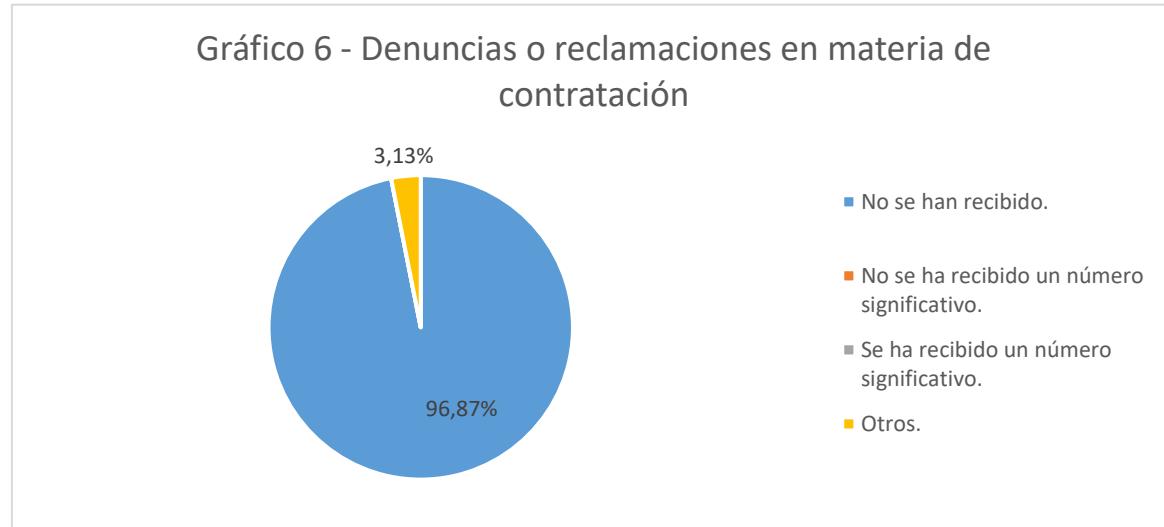
En el 53,11% de ellos **no existen Manuales/Procedimientos/Instrucciones internas relacionadas con la tramitación de los encargos a MP**, se aplican alguno(s) de los procedimientos para la contratación administrativa.

Y en el 3,13% de los mismos se ha seleccionado “Otros”, debido a que sólo un ORE los tiene y han sido elaborados en 2024.



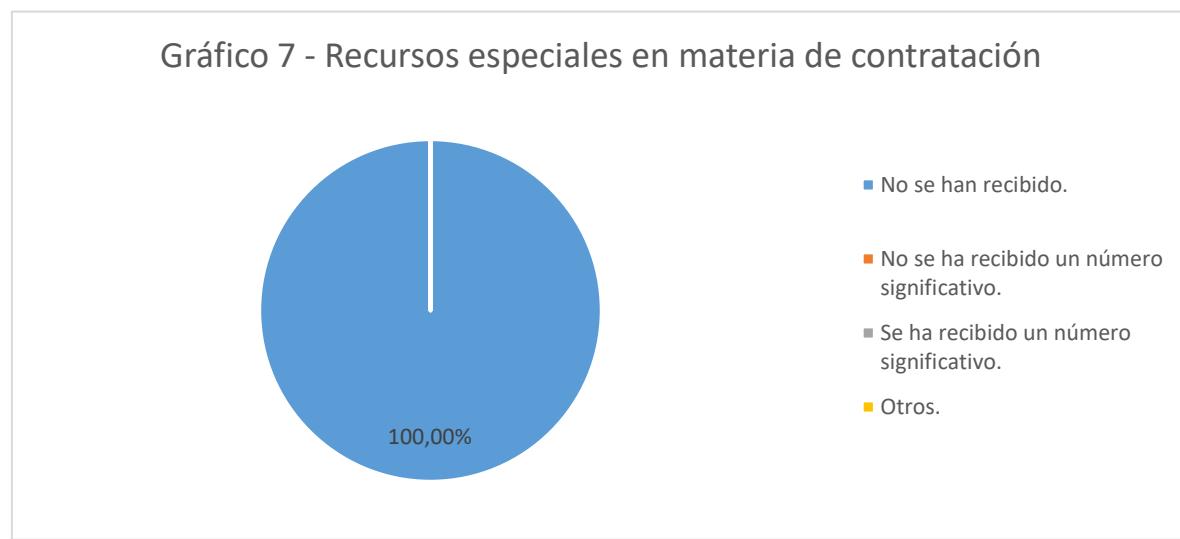
## 2.2.5 Denuncias, reclamaciones o recursos especiales en materia de contratación

Se ha llevado a cabo un análisis sobre la recepción de denuncias o reclamaciones relacionadas con la ejecución del encargo, así como los recursos que hayan podido recibirse en materia de contratación en relación con la formalización del encargo, obteniéndose los resultados siguientes:



Fuente: Elaboración propia

Podemos destacar que en **ninguno de los órganos controlados se han recibido denuncias o reclamaciones relacionadas con la ejecución del encargo**. No obstante, un organismo (3,13%) ha optado por seleccionar “Otros” para poner de manifiesto que no existían denuncias sobre ningún encargo en concreto, pero sí denuncias públicas de los sectores de las ingenierías y constructoras sobre la sobreutilización de este procedimiento.



Fuente: Elaboración propia

De la misma manera destacamos que en ninguno de los órganos controlados se han recibido recursos en materia de contratación en relación con la formalización del encargo.



## 2.3 Procedimiento analítico

El objetivo de este apartado pretendía obtener la población total de encargos formalizados por el sujeto controlado durante el período de control, para así obtener evidencia que soporte las conclusiones sobre la fiabilidad e integridad de los datos, la relevancia de los encargos realizados, los tipos de encargos y la concentración de los mismos en determinados MP.

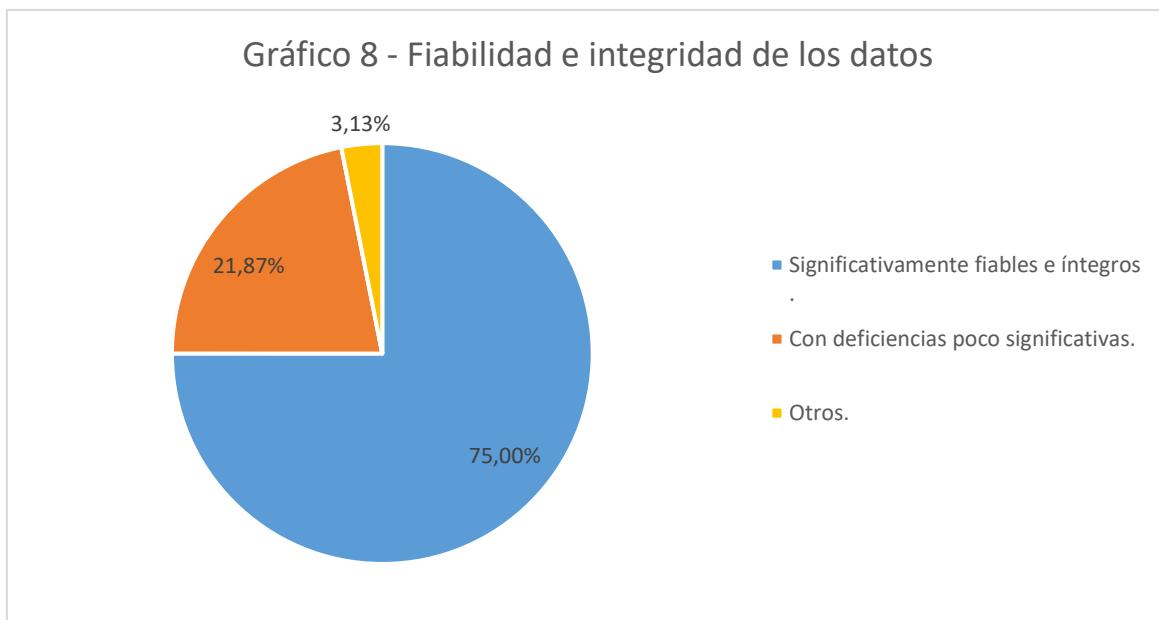
### 2.3.1. Resumen encargos a medios propios por ORE

El número total de encargos y el importe total al que ascienden que se incluyen dentro del período de control para cada entidad se muestra en la siguiente tabla:

Tabla – Número de encargos del total de entidades		
Total entidades	Nº de encargos	Importe total de encargos sin IVA (=importe inicial+importe prórrogas/ampliaciones/modificaciones)
<b>TOTAL</b>	<b>697</b>	<b>1.358.883.086,41</b>

### 2.3.2. Fiabilidad e integridad de los datos

Se ha analizado la fiabilidad e integridad de los datos proporcionados por el órgano sujeto a control, para determinar si son significativamente fiables e íntegros o se han encontrado muchas discrepancias entre los datos proporcionados por el órgano sujeto a control y los contrastados por el auditor. Detallándose a continuación los resultados obtenidos:



Fuente: Elaboración propia



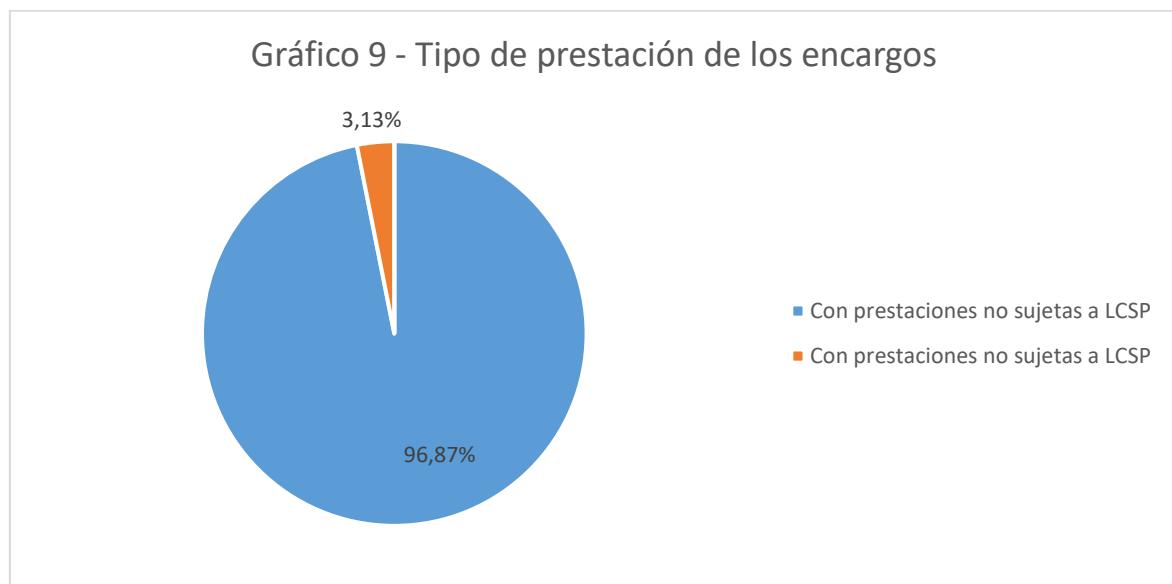
En el 75% de los órganos controlados los datos proporcionados por el órgano sujeto a control **son significativamente fiables e íntegros**.

En el 21,87% de los mismos se han detectado deficiencias poco significativas en los datos proporcionados por el gestor.

Y en el 3,13% de ellos se ha seleccionado “Otros”, debido a que consideran que la disparidad de cifras entre los datos aportados por el órgano gestor y lo extraído de la aplicación IRIS, se debe al corto plazo de tiempo otorgado al órgano gestor para la aportación de documentación.

### 2.3.3. Tipo de prestación de los encargos a MP

Se ha verificado si existen encargos a MP con prestaciones no sujetas a LCSP. Se estaría incumpliendo el artículo 32.1 LCSP (*los poderes adjudicadores podrán organizarse ejecutando de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios a cambio de una compensación tarifaria, valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, (...), previo encargo a esta, (...), siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación jurídica de medio propio personificado(...)*). Se muestran a continuación los resultados obtenidos:



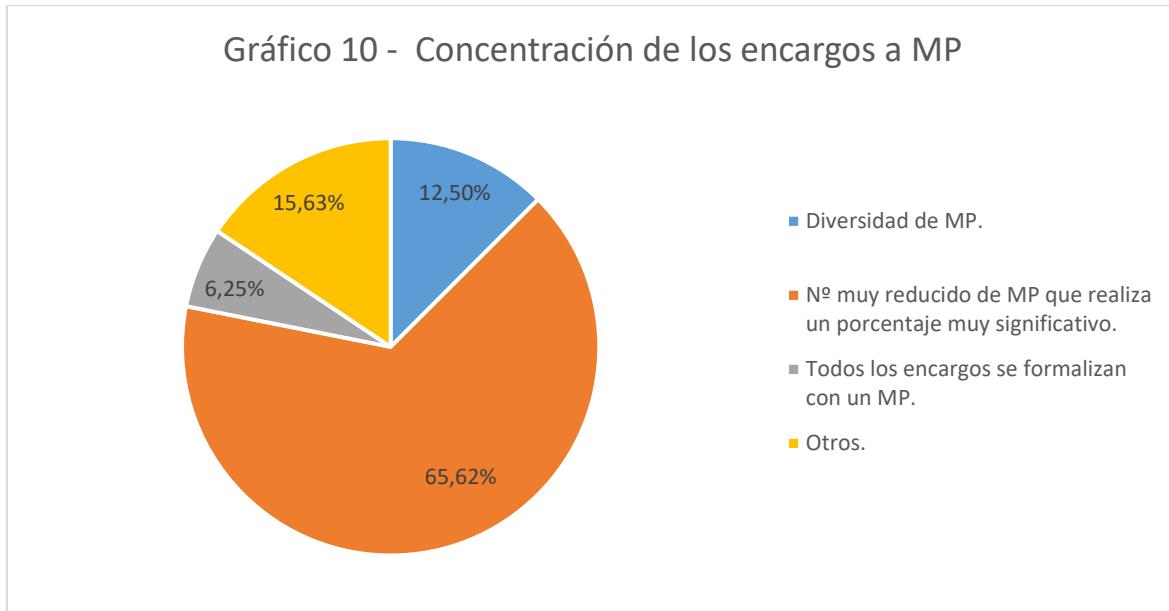
Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar que, a excepción de en un organismo (3,13%), en ninguno de los órganos controlados (96,87%) existen encargos a MP con prestaciones no sujetas a LCSP.



### 2.3.4. Concentración de los encargos a MP

Del análisis de la concentración de encargos a MP, esto es, todos los encargos se formalizan con un MP, existe un número muy reducido de MP que realiza un porcentaje muy significativo de los encargos de obras/servicios/suministros o si por el contrario los encargos se formalizan con una diversidad de MP, se extraen las siguientes conclusiones:



Fuente: Elaboración propia

En el 12,50% de los órganos controlados los encargos se formaliza con una diversidad de MP.

En el 65,62% existe un **número muy reducido de MP que realiza un porcentaje muy significativo de los encargos de obra/servicios/suministros**.

En el 6,25% de los mismos **todos los encargos se formalizan con un MP**.

Y en el 15,63% de los órganos controlados se ha seleccionado “Otros”, por considerar no procedente el análisis, bien porque sólo tenían un encargo en el periodo de control o bien porque sólo tenían 2 y cada uno de ellos fue tramitado por un ORE distinto.



## 2.4 Expediente formalizado

En este apartado se examinará el expediente del encargo seleccionado, no sólo en relación con los documentos que incluye, sino también en relación con la idoneidad<sup>5</sup> del encargo en sus distintos aspectos (en relación con la necesidad a cubrir, el objeto, disponibilidad de recurso, etc.) y del medio propio (condición, idoneidad del medio propio para poder ejecutar el encargo, dependencia técnica y posible falta de autonomía del ORE frente al MP, etc.).

### 2.4.1. Muestra de encargos.

El control se ha realizado sobre un total de 347 encargos que representan el 49,78% del total de encargos. Y suponen un importe de 816.939.331,35 que representa el 60,12% del importe total de los encargos formalizados en el periodo de control. Las tablas siguientes reflejan el número de encargos que se han seleccionado para la muestra en el total de las entidades y el importe que suponen respectivamente. Sobre dicha muestra se ha realizado el control de las pruebas de este apartado:

<sup>5</sup> Por lo que refiere a la idoneidad de la utilización de la figura del encargo a MP, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) ha señalado en su resolución n.º 696/2022 que “*la Administración Pública puede libremente decidir acudir al encargo a un medio propio o a la contratación pública*” y que “*el encargo se configura como una manifestación de la potestad auto de organización y como una alternativa a la contratación pública, tanto por nuestro ordenamiento jurídico como por el artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE*”.

Así, el TACRC ha manifestado en diferentes resoluciones que la comprobación de los requisitos recogidos en el artículo 86.2 de la LRJSP se enmarcan en el momento previo de la creación del medio propio y no se refieren a los requisitos de cada encargo singular a determinado MP (véanse las resoluciones nº. 120/2019 y 1106/2019). Así en la resolución n.º 696/2022.

Por tanto, conforme a la normativa vigente, no existiría obligación expresa de comprobar para cada encargo que se realice a un MP que dicha opción “*sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica*”. Así, en la resolución del TACRC n.º 696/2022 se señala lo siguiente:

*“Pues bien, este Tribunal considera que el encargo no es un régimen excepcional, sino una alternativa a la contratación pública y que, conforme a la legislación vigente, acreditada la condición de medio propio de la entidad a quien se realiza el encargo en el momento de su creación o con posterioridad, dicha declaración evita que se exija una motivación ad hoc para cada encargo de los extremos que establece el artículo 86 de la LRJSP”.*

Al hilo de lo anterior, el Tribunal de Cuentas en su informe de fiscalización n.º 1.558 sobre la actividad de TRAGSA como MP, de fecha 29 de febrero de 2024 reconduce su recomendación inicial de que se verificara por el MP “*que cada uno de los encargos recibidos de los correspondientes poderes adjudicadores contengan motivación adecuada de la decisión de estos de acudir al medio propio en lugar de licitar el contrato en el mercado*” para enmarcarla dentro del control de eficacia de los MP recogido en el artículo 86.2 de la LRJSP:

*“Se ha observado en los expedientes de la muestra, proporcionados por TRAGSA en la fiscalización, que la práctica habitual consiste en motivar los encargos en aspectos legales fundamentados en la naturaleza jurídica del encargo y del medio propio al que se le realiza, sin hacer referencia a otras motivaciones relativas a la idoneidad de este recurso, o mayor eficacia frente a la contratación. Si bien la citada omisión no constituye infracción alguna del ordenamiento jurídico, puesto que tal y como afirma la entidad fiscalizada en su escrito de alegaciones la motivación de la opción por el medio propio en lugar de por la contratación pública no resulta exigida por la ley, la inclusión de tal justificación en los encargos constituiría una buena práctica al servicio del control de eficacia establecido en el artículo 86.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.*

Así, la recomendación que finalmente realiza el Tribunal de Cuentas al MP auditado es la siguiente:

*“Al servicio del control de eficacia previsto en el artículo 86.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, y al objeto de valorar si la opción de realizar encargos a TRAGSA resulta más eficiente que la contratación pública, se recomienda a esta Entidad que, respecto de cada uno de los encargos que reciba, elabore un informe acerca de su disponibilidad de medios suficientes e idóneos para realizar las prestaciones correspondientes en el plazo de ejecución requerido, especificando, en su caso, las necesidades de subcontratación, con valoración de los costes reales del conjunto de actuaciones necesarias, trasladando copia de dicho informe al correspondiente poder adjudicador.”*



Tabla 4 – Número de encargos de la Muestra del total de entidades

Total entidades	Nº de encargos seleccionados	Nº de encargos seleccionados/Nº de encargos del total de entidades
<b>TOTAL</b>	<b>347</b>	<b>49,78%</b>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5 – Importe de los EMP de la Muestra

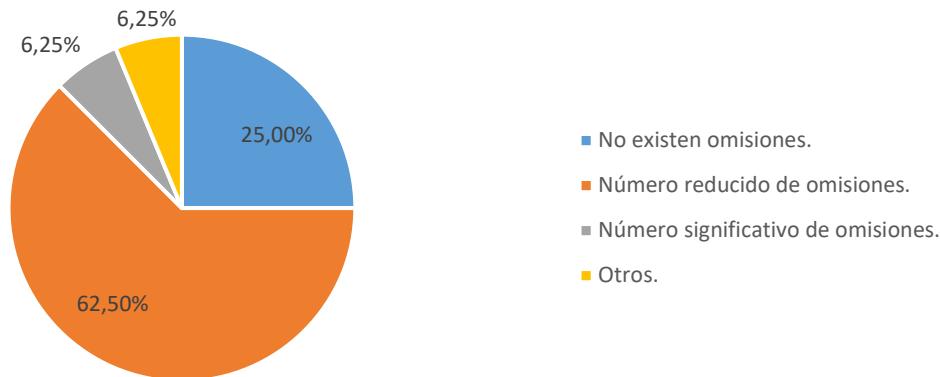
Total entidades	Importe total (sin IVA) de encargos seleccionados(=importe inicial+importe (prórrogas/ampliaciones/modificaciones))	Importe total (sin IVA) de encargos seleccionados/Importe total de encargos sin IVA del total de entidades
<b>TOTAL</b>	<b>816.939.331,35</b>	<b>60,12%</b>

Fuente: Elaboración propia

2.4.2. Documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP, en sus fases de formalización y modificación.

Tras analizar si existen omisiones de documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP, para su tramitación y formalización, y en su caso, modificación, se han obtenido los siguientes resultados:

Gráfico 11 - Documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP, en sus fases de formalización y modificación.



Fuente: Elaboración propia

En el 25,00% de los órganos controlados **no existen omisiones de documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP**, en sus fases de formalización y modificación.



En el 62.50% de ellos existe un número reducido de omisiones de documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP, en sus fases de formalización y modificación.

En el 6,25% de los mismos existe **un número significativo de omisiones de documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP**, en sus fases de formalización y modificación.

Y en el 6,25% de los órganos controlados se ha seleccionado “Otros”, por motivos diversos.

En esta prueba se ha comprobado si los expedientes de encargo formalizado de la muestra seleccionada tienen, como mínimo, el siguiente contenido:

- Certificado de insuficiencia de medios personales y/o materiales
- Memoria justificativa encargo
- Memoria/Documento de prescripciones técnicas
- Y si en dicha documentación técnica se incluye:
  - La definición concreta de las actuaciones a realizar
  - El producto o resultado a obtener por el ORE como consecuencia de la ejecución de dichas actuaciones; incluyendo, en los casos en que de que de las actuaciones encargadas se derive un resultado tangible, el contenido concreto y periodicidad de los productos a entregar Programa de trabajo/Cronograma.
- Presupuesto detallado con base en las tarifas del MP
- Informe(s) del Servicio Jurídico
- En el caso de prestaciones de obras, informe de la Oficina Supervisión de Proyectos y acta de replanteo previo, cuando proceda por razón de la cuantía, y en caso contrario, pronunciamiento expreso de que las obras no afectan a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.
- En su caso, autorización del encargo por el Consejo de Ministros (artículo 32.6.c) LCSP)<sup>6</sup>
- En su caso, memoria de declaración de urgencia
- En los encargos que incluyan la prestación de servicios en materia de tecnologías de la información, comunicaciones o Administración Digital, la existencia del informe técnico de la Secretaría General de Administración Digital
- Encargo formalizado

---

<sup>6</sup> Artículo 32.6.c) [LCSP](#):

*“c) Los órganos de las entidades del sector público estatal que tengan la condición de poder adjudicador en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.3 de esta Ley, necesitarán autorización del Consejo de Ministros cuando el importe del gasto que se derive del encargo, sea igual o superior a doce millones de euros.*

*La autorización del Consejo de Ministros a que se refiere el párrafo anterior deberá obtenerse antes de la suscripción del encargo por el órgano competente. Una vez obtenida la autorización, corresponderá a los órganos competentes la aprobación del gasto y suscripción del encargo, de conformidad con lo dispuesto en las respectivas normas.*

*(...)*

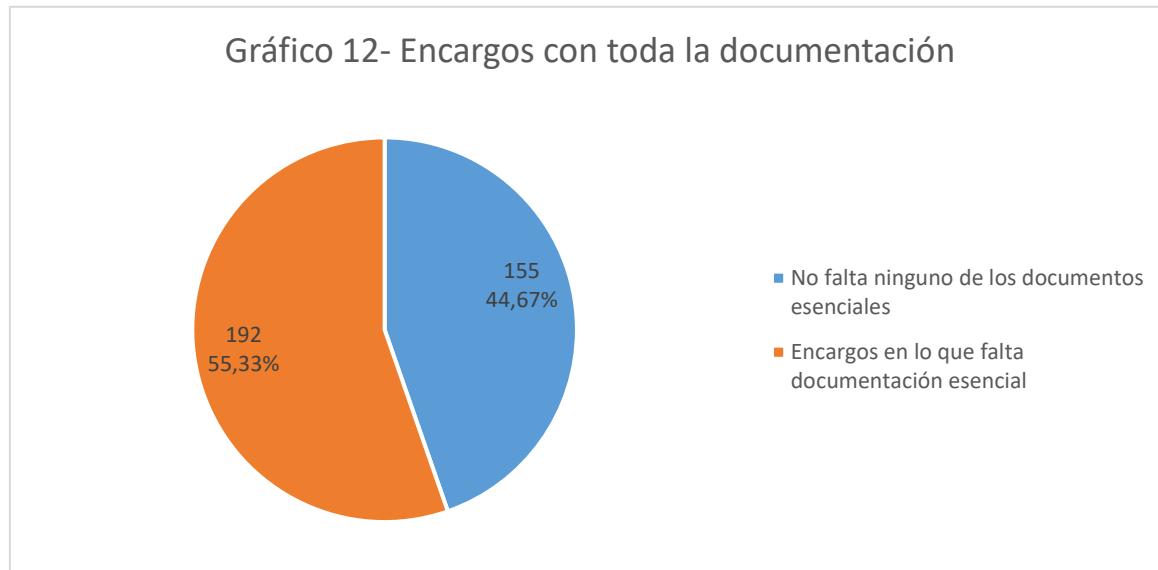
*Requerirán igualmente la previa autorización del Consejo de Ministros las modificaciones de encargos autorizados por el Consejo de Ministros, cuando superen el 20 por cien del importe del encargo.*

*La autorización que otorgue el Consejo de Ministros será genérica para la suscripción del encargo, sin que en ningún caso implique una validación de los trámites realizados, ni exima de la responsabilidad que corresponda a las partes respecto de la correcta tramitación y realización del encargo.”*



- Si en el documento de formalización del encargo se incluye, entre otros, los siguientes aspectos:
  - Referencia expresa a los aspectos a incluir para evitar supuestos de cesión ilegal de trabajadores<sup>7</sup>
- Notificación del encargo
- En el caso de que , el expediente se hubiese tramitado por vía de emergencia, verificar los extremos contenidos en el artículo 120 de la LCSP<sup>8</sup>

Obteniéndose el siguiente resultado:



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el gráfico anterior, el 55,33% de los expedientes de la muestra de encargos a MP (192 expedientes) **carea de algún documento necesario**, mientras que el 44,67% de los referidos expedientes (155 expedientes) cuenta con toda la documentación necesaria.

<sup>7</sup> De conformidad con las instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores, de las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Administraciones Públicas de 28 de diciembre de 2012 y, en su caso, de la correspondiente orden ministerial específica sobre dicha materia que resulte asimismo de aplicación al ORE.

<sup>8</sup> La JCCPE en su informe 14/2021, previa consulta de la IGAE, ha concluido que:

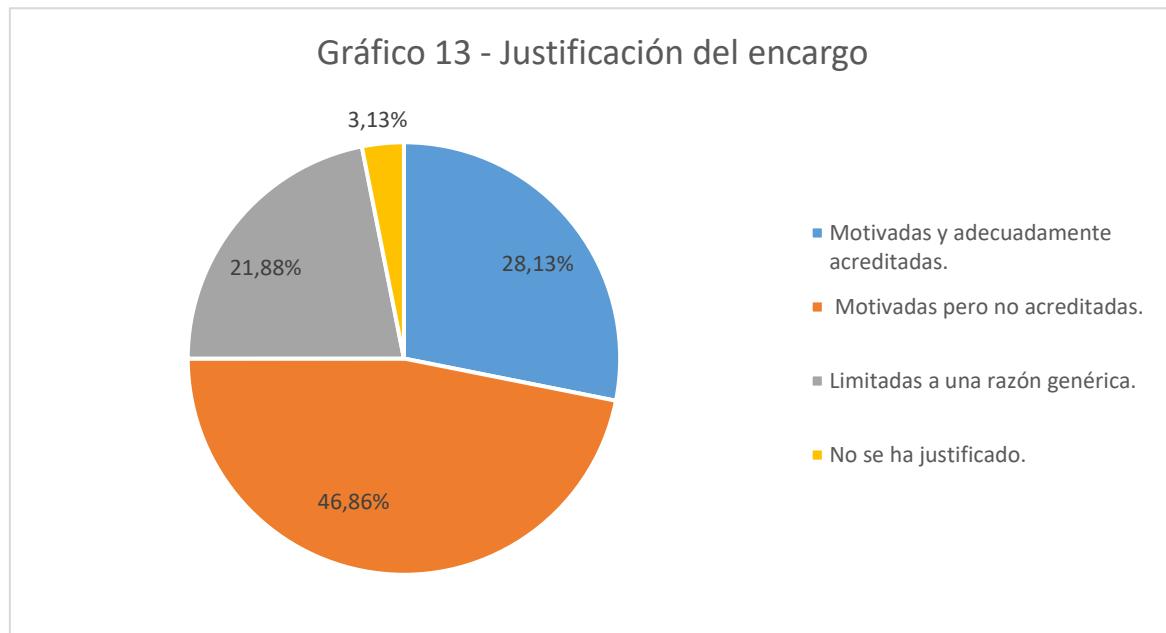
*“1. La LCSP autoriza el empleo de los encargos a medios propios personificados en los supuestos de tramitación de emergencia cuando se cumplan todas las condiciones legales para ello.*

*2. La aplicación directa del artículo 120 de la LCSP a los encargos a medios propios personificados justifica la aplicación de las reglas que el propio precepto contiene a su tramitación, incluidas aquellas que permiten dispensar la necesidad de concurrencia previa de crédito y de la previa tramitación del expediente de contratación.”*



#### 2.4.3. Justificación del encargo

En este apartado se ha comprobado si las causas justificativas del encargo han sido razonablemente motivadas o si se han limitado a una razón genérica. Verificando si las razones alegadas están adecuadamente acreditadas por documentos justificativos (p. ej. el certificado de insuficiencia de medios debería aportar datos que la justifiquen). En particular, si se ha realizado una valoración de la idoneidad del MP y si, en su caso, y como buena práctica al servicio del control de eficacia establecido en el artículo 86.2 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#), si se han valorado otras alternativas como por ejemplo la licitación pública, estudio o análisis de los medios personales del ORE y su posible modificación para cubrir la necesidad, etc. A continuación se detallan los resultados obtenidos:



Fuente: Elaboración propia

En el 28,13% de los órganos controlados, con carácter general, **se ha justificado la procedencia del encargo a MP con causas justificativas razonablemente motivadas y adecuadamente acreditadas por documentos justificativos** (p. ej. el certificado de insuficiencia de medios debería aportar datos que la justifiquen).

En el 46,86% de los mismos, con carácter general, se ha justificado la procedencia del encargo a MP con causas justificativas razonablemente motivadas pero **no acreditadas por documentos justificativos** (p. ej. el certificado de insuficiencia de medios no aporta datos que la justifiquen).

En el 21,88% de ellos, con carácter general, se ha justificado la procedencia del encargo a MP con **causas justificativas limitadas a una razón genérica**.

Y en el 3,13% de los referidos órganos, con carácter general, **no se ha justificado la procedencia del encargo a MP**.

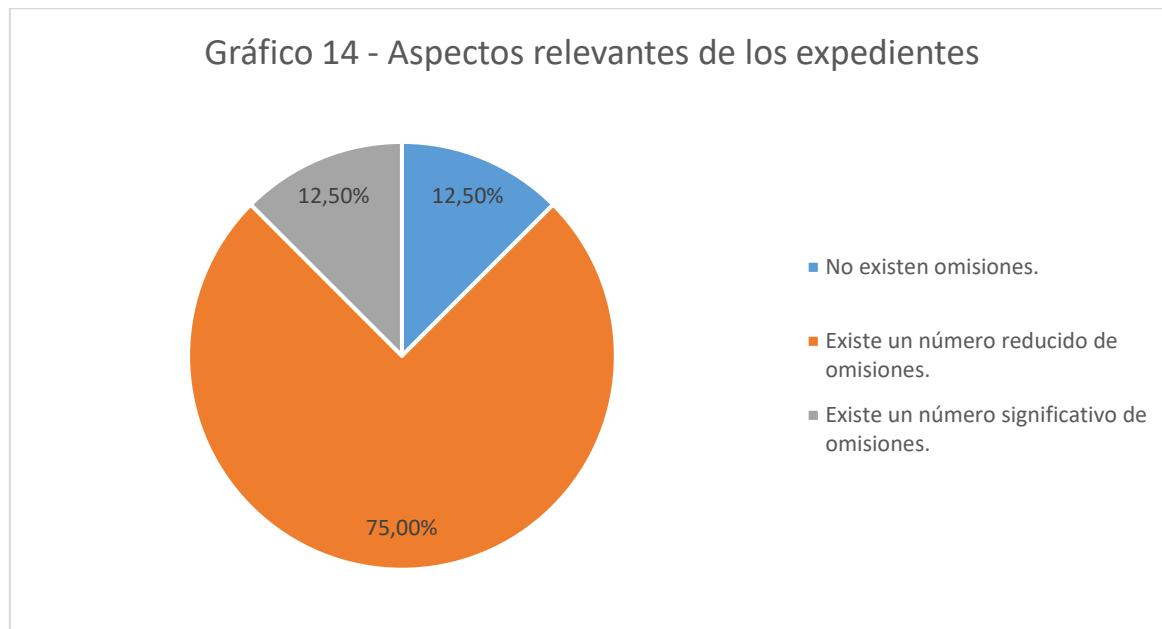


#### 2.4.4. Aspectos relevantes de los expedientes

Se ha verificado si en la documentación del expediente se hace referencia expresa a los siguientes aspectos relevantes:

- La subcontratación del objeto del encargo no puede superar el 50% de la cuantía.
- Buenas prácticas para evitar la cesión ilegal de trabajadores.
- Mecanismos de seguimiento y control del encargo.
- Publicación del encargo en el Portal de Transparencia.
- Publicación del encargo en la PCSP en los supuestos previstos en la LCSP.
- Posibles causas de resolución y sus consecuencias.
- Previsiones sobre el tratamiento de los datos de carácter personal.
- Titularidad de los resultados o derechos de uso a favor del ORE.

Obteniéndose los siguientes resultados:



Fuente: Elaboración propia

En el 12,50% de los órganos controlados **no existen omisiones de aspectos relevantes en los expedientes de los encargos a MP**.

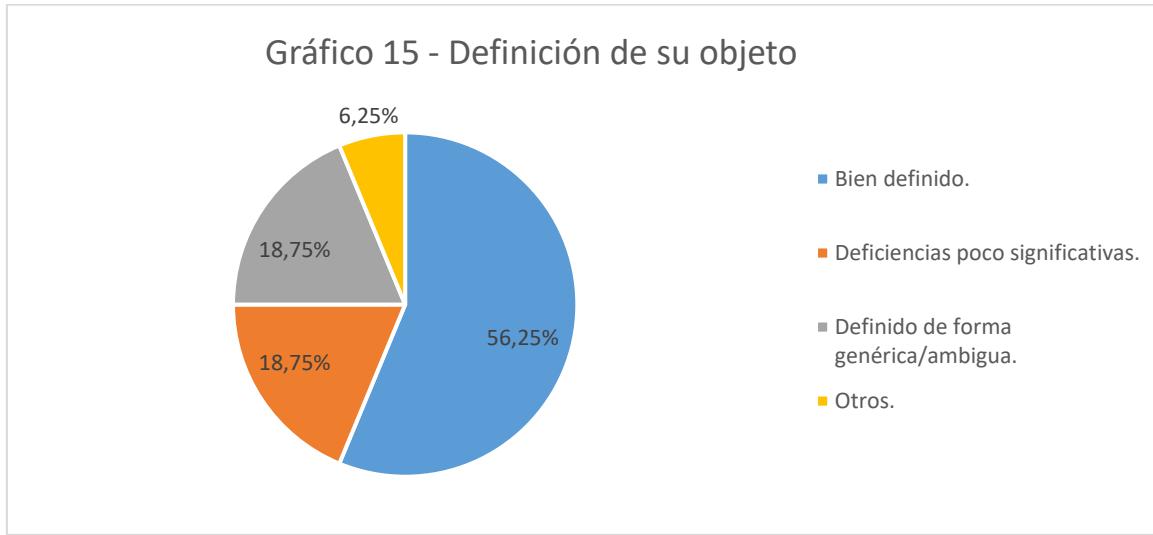
En el 75% de ellos existe un número reducido de aspectos relevantes en los expedientes de los encargos a MP.

Y en el 12,50% existe un **número significativo de omisiones de aspectos relevantes en los expedientes de los encargos a MP**.



#### 2.4.5. Definición de su objeto

Del análisis sobre si el objeto del encargo ha sido bien definido y permite hacer seguimiento y comprobación del resultado o si por el contrario se ha definido de forma genérica/ambigua y no permite hacer seguimiento y comprobación del resultado, se han obtenido los siguientes resultados:



Fuente: Elaboración propia

El 56,25% de los órganos controlados consideran que el objeto del encargo ha sido bien definido y permite hacer seguimiento y comprobación del resultado.

En el 18,75% de ellos se han detectado deficiencias poco significativas.

El 18,75% de los mismos considera que **el objeto del encargo se ha definido de forma genérica/ambigua y no permite hacer seguimiento y comprobación del resultado.**

Y en el 6,25% de los órganos controlados se ha seleccionado "Otros", por motivos diversos.

Se ha realizado un análisis para verificar si hay encargos que solapan su fecha de formalización/inicio con fecha final de otros, ya que esto podría ser indicativo de encadenamientos. Y se ha obtenido como resultado que la concatenación de expedientes no es muy relevante entre los expedientes del periodo de control. Sin embargo, dieciocho ID han optado en este apartado por ampliar el ámbito temporal del control analizando un periodo mayor y en esos casos se ha detectado que se cubren necesidades recurrentes, que hay concatenación de los expedientes del periodo de control con expedientes de periodos anteriores y/o posteriores, si bien, al no ser un análisis general realizado en este control no se pueden obtener conclusiones generales.

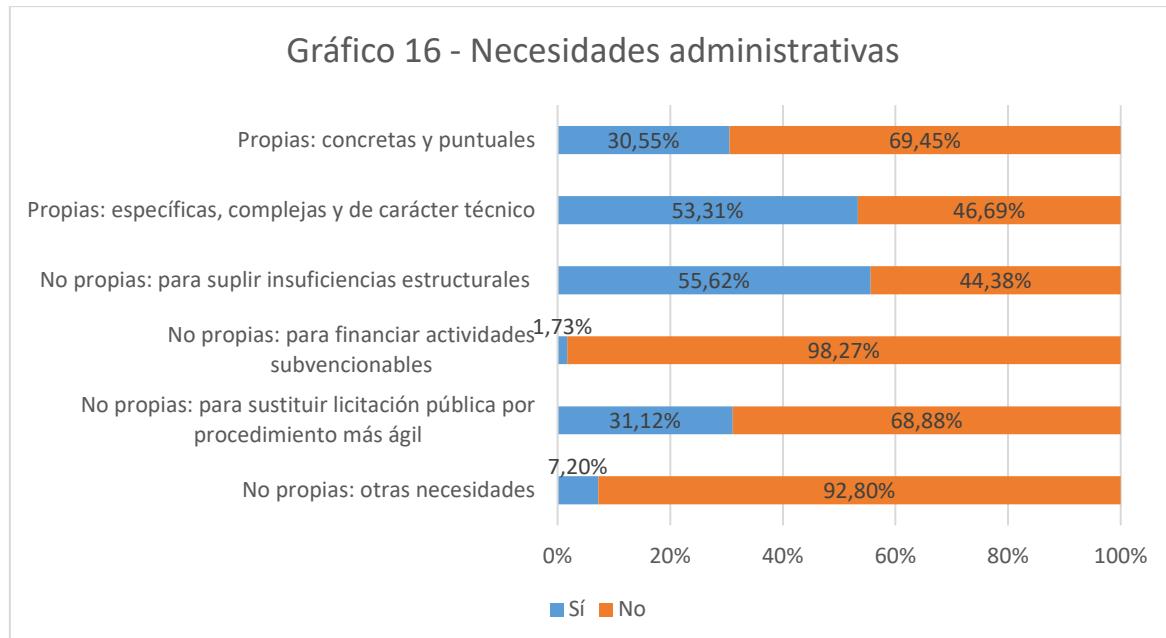


### Necesidades administrativas:

Del examen de los expedientes, se ha determinado si las necesidades administrativas a cubrir con el encargo son:

- Concretas y puntuales.
- Específicas, complejas y de carácter técnico.
- Recurrentes para suplir insuficiencias estructurales.
- Financiar actividades subvencionables.
- Sustituir licitación pública por procedimiento más ágil.
- Otras.

Puede haber expedientes que cubran más de una necesidad, por lo que se ha incluido cada una de ellas en la columna correspondiente, obteniéndose el siguiente porcentaje de encargos por cada necesidad administrativa:



Fuente: Elaboración propia

Dentro de las necesidades administrativas que pueden considerarse propias de los encargos a MP, el 30,55% de los encargos seleccionados en la muestra cubren necesidades administrativas concretas y puntuales. Y un 53,31% de los mismos cubren necesidades administrativas específicas, complejas y de carácter técnico.

Por otra parte, dentro de las necesidades administrativas que no pueden considerarse propias de los encargos a MP, cabe destacar que el **55,62% de encargos suplen insuficiencias estructurales** y un 31,12% de los ellos se realizan, según manifiestan algunos órganos de control, al ser un procedimiento más ágil, para sustituir a la licitación pública. Y con carácter más residual, un 7,20% de los referidos encargos se utiliza para cubrir otras necesidades y un 1,73% para financiar actividades subvencionables.



### Traslación de competencias:

Se ha comprobado si se ha producido una traslación del ejercicio de las competencias<sup>9</sup> propias administrativas al MP o del ejercicio de potestades públicas reservadas por ley a los funcionarios públicos. A continuación se muestran los resultados obtenidos:



Fuente: Elaboración propia

En el 87,50% de los órganos controlados se indica que no se ha producido una traslación del ejercicio de las competencias propias administrativas al MP ni del ejercicio de potestades públicas reservadas por ley a los funcionarios públicos.

Por el contrario, en el 12,50% ellos se indica que se ha producido **una traslación del ejercicio de las competencias propias administrativas al MP o del ejercicio de potestades públicas reservadas por ley a los funcionarios públicos.**

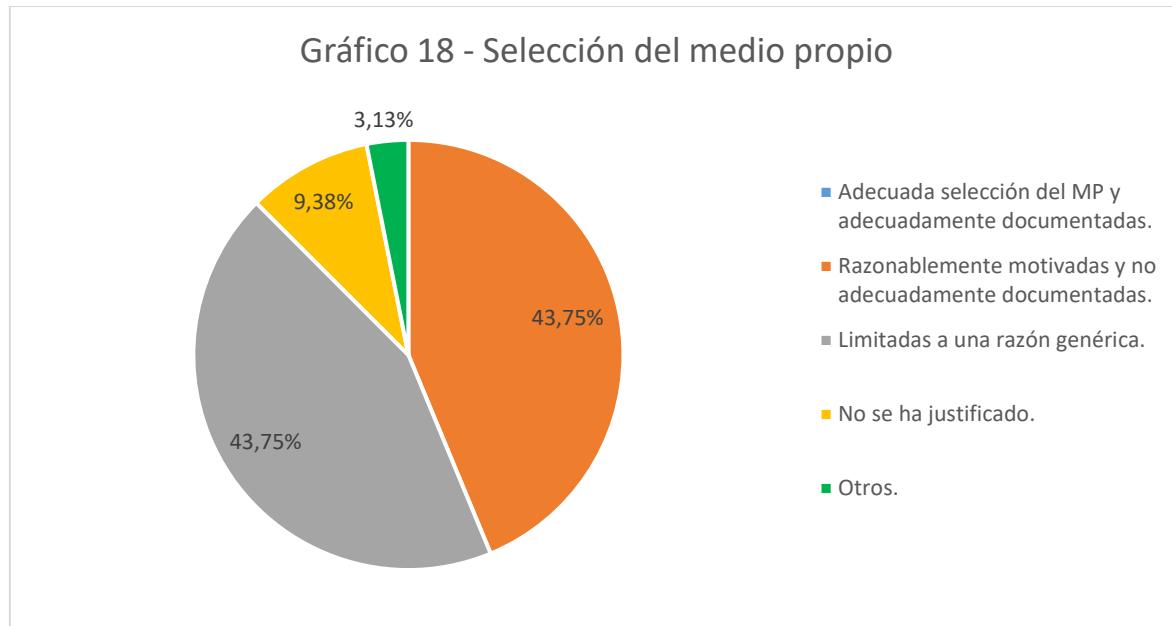
<sup>9</sup>Véanse: Sentencia de la Sección 5<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de septiembre de 2020 (STS 2812/2020), relativa a un encargo efectuado por la Confederación hidrográfica del Guadiana a TRAGSATEC para la prestación de auxilio material y asistencia técnica en la tramitación de los expedientes sancionadores.

Sentencia del Tribunal Supremo de 08/10/2013, *cas. 5847/2011*.



#### 2.4.6. Selección del medio propio

Se ha verificado si el ORE realiza algún tipo de justificación en la selección del medio propio. Asimismo, se ha comprobado si el ORE realiza una comparativa de tarifas de MP para formalizar el encargo con aquél más económico. Obteniéndose los resultados que se muestran a continuación:



Fuente: Elaboración propia

**En ninguno de los órganos controlados el gestor realiza una adecuada selección del MP con causas justificativas razonablemente motivadas y, en su caso, adecuadamente documentadas (p. ej. Comparación de tarifas).**

En el 43,75% de ellos, el gestor realiza una selección del MP con causas justificativas razonablemente motivadas y, en su caso, **no adecuadamente documentadas**.

En el 43,75% de los mismos el gestor realiza una selección del MP con causas justificativas **limitadas a una razón genérica**.

En el 9,38% de los referidos órganos no se ha justificado la selección del MP.

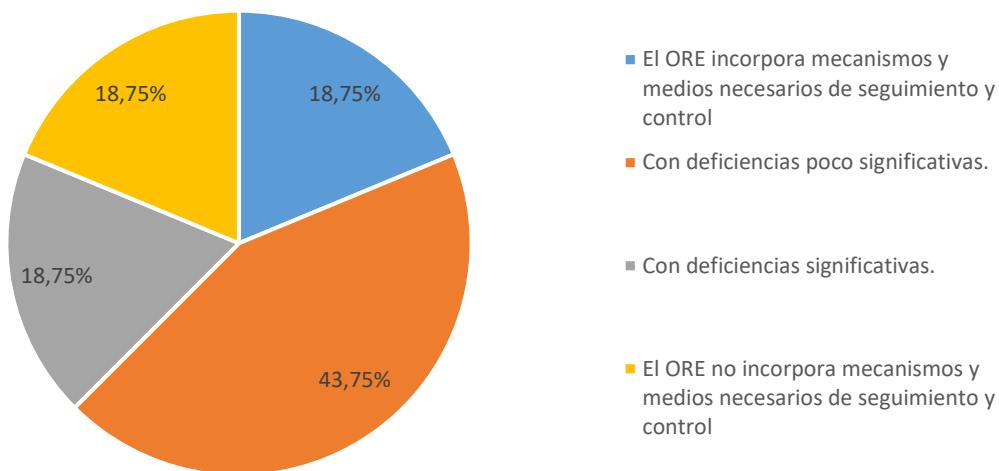
Y en el 3,13% de los órganos controlados se ha seleccionado “Otros”, debido a que hay en dos expedientes en los que no se ha incluido justificación de la selección del MP.



#### 2.4.7. Contenido de las prescripciones técnicas

Tras analizar si el ORE incorpora a los documentos/pliegos que hayan de regir la ejecución del encargo a MP los mecanismos y medios necesarios para asegurar el adecuado y efectivo seguimiento y control del encargo durante su ejecución y conservar su poder de decisión sobre las distintas circunstancias (incluidas las correcciones de desviaciones) que puedan sobrevenir en su curso, se han obtenido los siguientes resultados:

Gráfico 19 - Contenido de las prescripciones técnicas



Fuente: Elaboración propia

En el 18,75% de los órganos controlados el ORE **incorpora a los documentos/pliegos que hayan de regir la ejecución del encargo a MP los mecanismos y medios necesarios para asegurar el adecuado y efectivo seguimiento y control del encargo durante su ejecución y conservar su poder de decisión sobre las distintas circunstancias (incluidas las correcciones de desviaciones) que puedan sobrevenir en su curso.**).

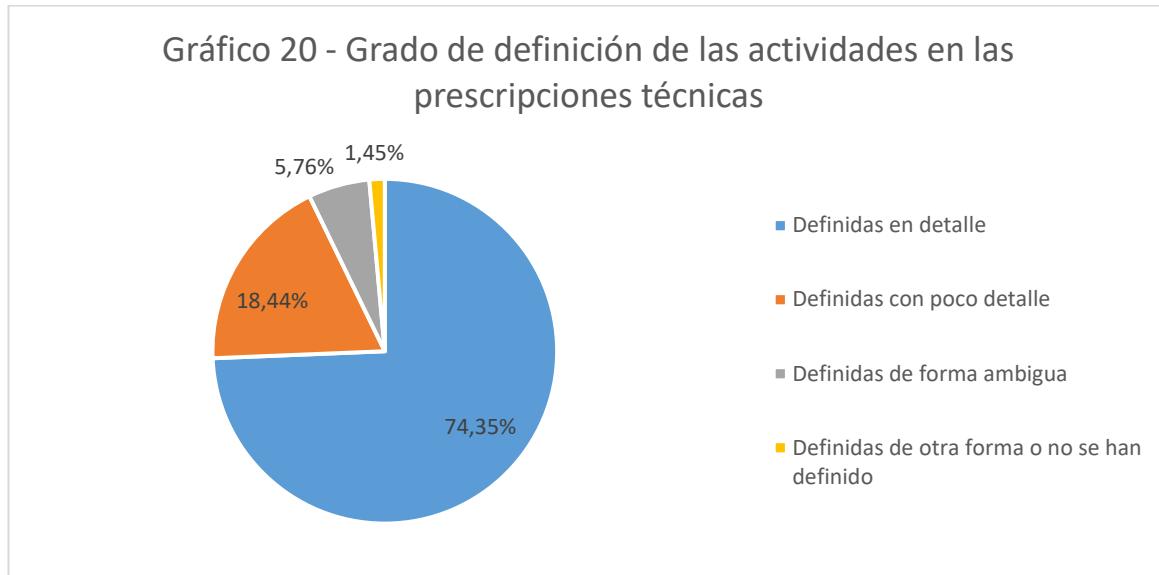
En el 43,75% de ellos presentan deficiencias poco significativas.

En el 18,75% de los mismos presentan **deficiencias significativas**.

Y en el 18,75% de los referidos órganos el ORE **no incorpora a los documentos/pliegos que hayan de regir la ejecución del encargo a MP los mecanismos y medios necesarios para asegurar el adecuado y efectivo seguimiento y control** del encargo durante su ejecución y conservar su poder de decisión sobre las distintas circunstancias (incluidas las correcciones de desviaciones) que puedan sobrevenir en su curso.



Se ha analizado cómo se han definido las actividades a realizar en la memoria/prescripciones técnicas, y se han obtenido los siguientes resultados:



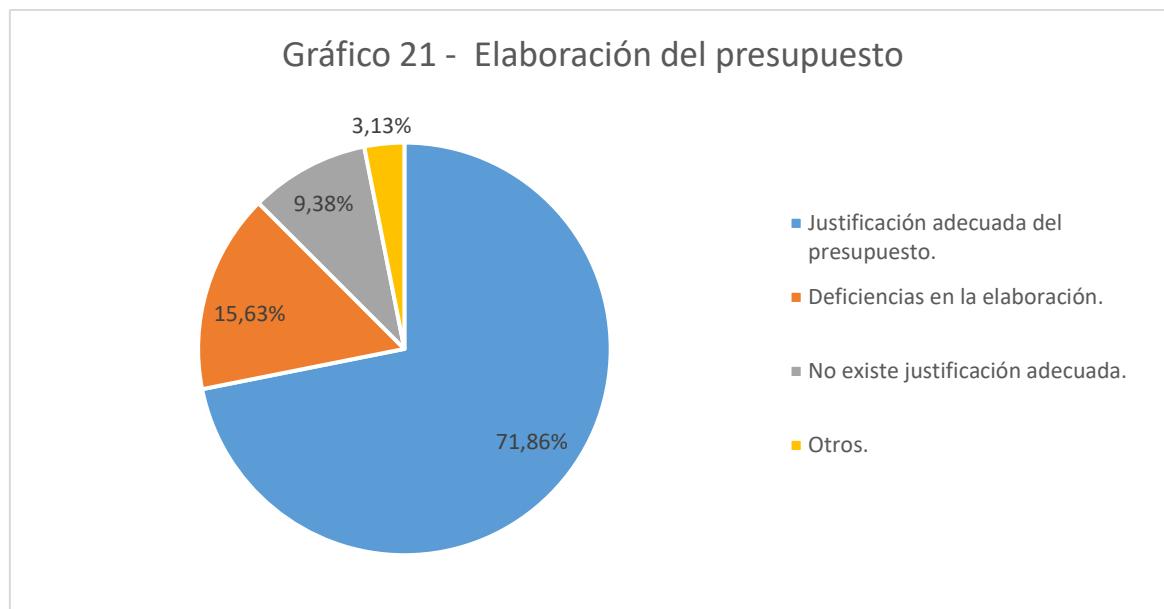
Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el gráfico anterior, en el 74,35% de los encargos de la muestra se han definido en detalle las actividades en las prescripciones técnicas. En el 18,44% de ellos las actividades han sido definidas con poco detalle. En el 5,76% de los mismos las actividades han sido definidas de forma ambigua. Y en el 1,45% de los referidos encargos las actividades se han definido de otra forma o no se han definido.



#### 2.4.8. Elaboración del presupuesto

Se analiza si se ha llevado a cabo un análisis sobre la correcta elaboración del presupuesto tanto del encargo como de las posibles prórrogas/modificaciones/ampliaciones, teniendo en cuenta no sólo las tarifas aplicadas y costes sino también la estimación de unidades necesarias. En particular, en aquellos casos en que el objeto del encargo no está bien definido y/o las actividades no se han concretado se ha analizado cómo se ha llegado al precio cierto del encargo. De dicho análisis se han obtenido los siguientes resultados:



Fuente: Elaboración propia

En el 71,86% de los órganos controlados existe **justificación adecuada del presupuesto que permite determinar el precio del encargo de forma cierta**.

En el 15,63% existen **deficiencias en la elaboración del presupuesto** (precios no actualizados unidades no definidas).

En el 9,38% de los mismos **no existe una justificación adecuada del presupuesto**.

Y en el 3,13% de los órganos controlados se ha seleccionado “Otros”, debido a que en tres expedientes se ha estimado un gasto máximo, puesto que no es posible, de antemano, saber el número de inmuebles que se incluirán en el objeto de cada uno de los encargos.

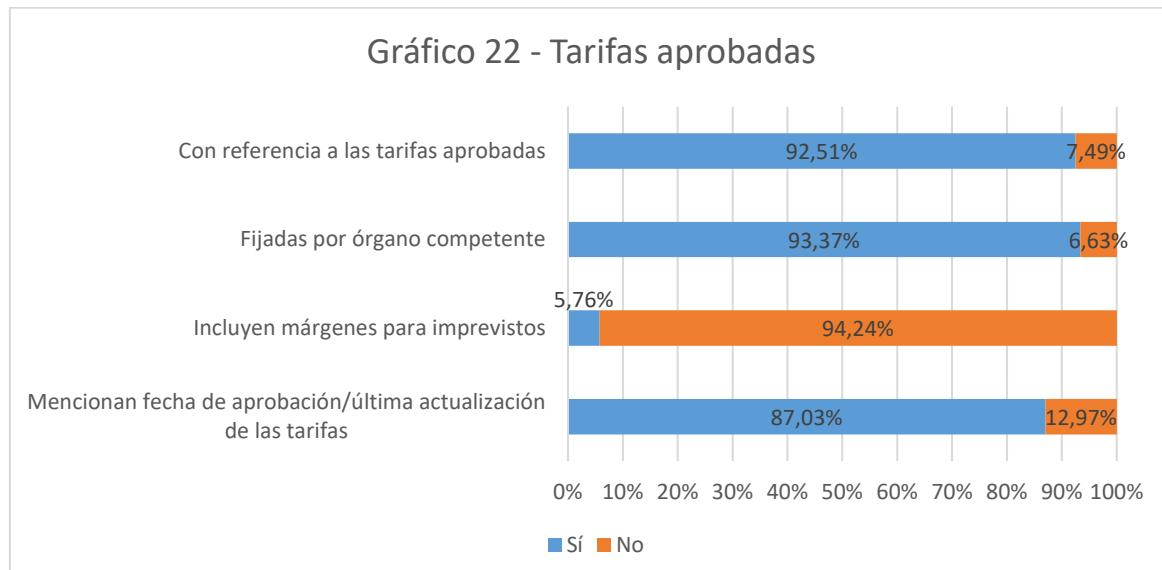


### Tarifas aprobadas:

Se ha examinado el expediente de cada encargo seleccionado en la muestra para analizar las tarifas aprobadas que se le aplican. En particular, si se menciona:

- Referencia a las tarifas aprobadas que se aplican.
- Si son fijadas por órgano competente.
- La existencia de márgenes para imprevistos.
- Fecha aprobación/última actualización: si no se han actualizado, indicar la fecha de aprobación.

Determinándose el siguiente porcentaje de encargos por cada aspecto anterior de las tarifas, teniendo en cuenta que en algunas tarifas pueden presentar más de un aspecto:



Fuente: Elaboración propia

En el 92,51% de los expedientes de encargo seleccionados en la muestra se hace referencia a las tarifas aprobadas que se aplican. En el 93,37% de los mismos<sup>10</sup> las tarifas han sido fijadas por órgano competente. Cabe destacar que tan sólo en el 5,76% de los mismos se incluyen márgenes para imprevistos. Y en el 87,03% de los referidos expedientes las tarifas incluyen la fecha aprobación/última actualización.

### Determinación del presupuesto:

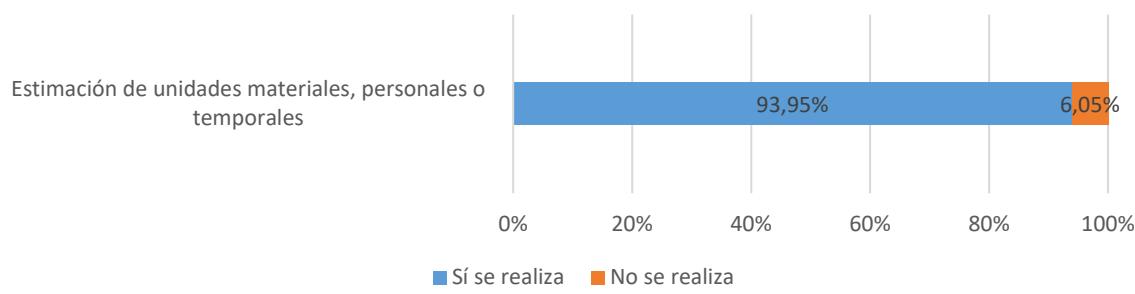
En el análisis de la determinación del presupuesto, así como en el caso de que haya habido prórrogas, modificaciones o ampliaciones que hayan supuesto modificar o elaborar nuevos presupuestos, se ha verificado si se han estimado unidades materiales, personales y/o temporales

<sup>10</sup> En 3 expedientes de un órgano controlado no se hace mención a las tarifas utilizadas para la elaboración del presupuesto. No obstante, la ID del Organismo verificó que se aplicaron las tarifas aprobadas por el órgano competente.



para cada una de las actividades. Y si se ha incluido documentación acreditativa de dicha estimación del número de unidades (materiales, personales, temporales) necesarias para realizar el encargo. Dicha verificación ha arrojado los siguientes resultados:

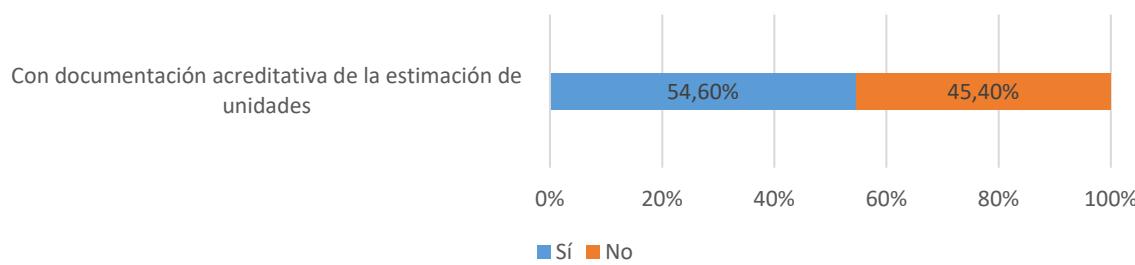
**Gráfico 23 - Porcentaje de encargos con estimación de unidades**



Fuente: Elaboración propia

En la determinación del presupuesto del 93,95% de los expedientes de encargo seleccionados en la muestra se ha realizado una estimación de unidades materiales, personales y/o temporales para cada una de las actividades. Frente a un 6,05% de los mismos en los que no ha sido necesaria dicha estimación.

**Gráfico 24 - Porcentaje de encargos con documentación acreditativa sobre el total de encargos que realizan estimación de unidades**



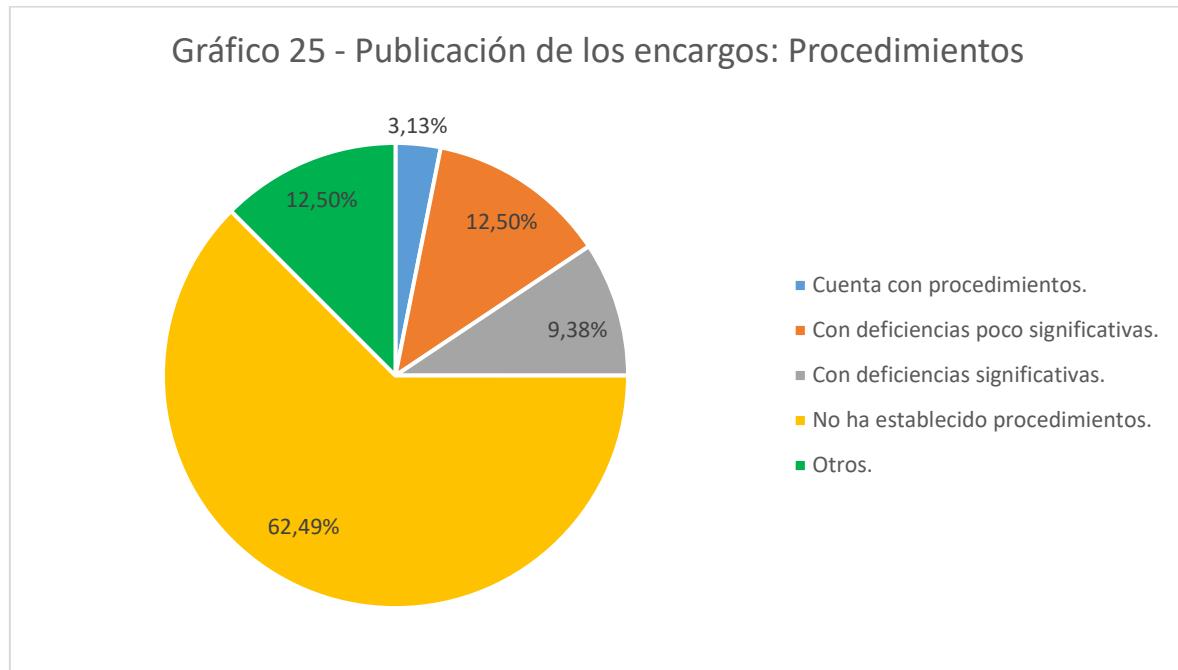
Fuente: Elaboración propia

De los expedientes de encargo seleccionados en la muestra en los que se ha realizado una estimación de unidades materiales, personales y/o temporales para cada una de las actividades (93,95%), el 54,60% incluye documentación acreditativa de la estimación de unidades. Frente a un 45,40% de los mismos en los que no se ha incluido dicha documentación.



#### 2.4.9. Publicación de los encargos

En este apartado se ha comprobado si el órgano sujeto a control ha establecido procedimientos para la publicación de los encargos formalizados en la PCSP y en el Portal de Transparencia. Exponiéndose a continuación los resultados obtenidos:



Fuente: Elaboración propia

El 3,13% de los órganos controlados ha establecido procedimientos para la publicación de los encargos formalizados en la PCSP y en el Portal de Transparencia.

En el 12,50% se han detectado deficiencias poco significativas.

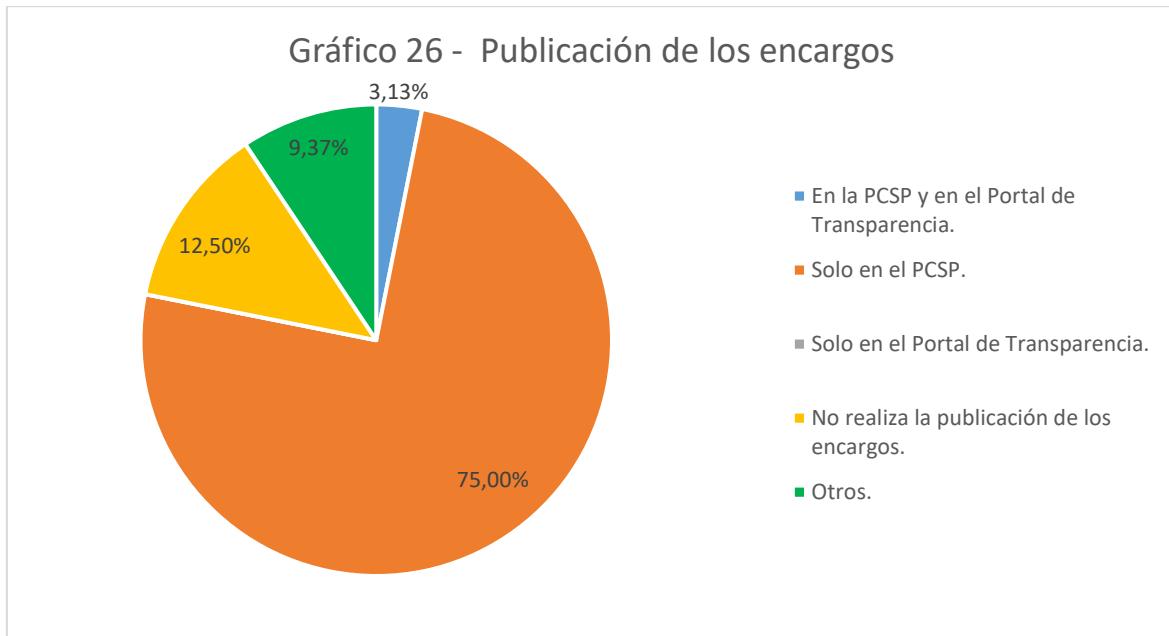
En el 9,38% se han detectado **deficiencias significativas**.

El 62,49% de los referidos órganos **no ha establecido procedimientos para la publicación de los encargos formalizados en la PCSP y en el Portal de Transparencia**.

Y en el 12,50% de los órganos controlados se ha seleccionado “Otros”, por motivos diversos.



Asimismo, se ha comprobado si se han realizado las referidas publicaciones. Obteniéndose los siguientes resultados:



Fuente: Elaboración propia

El 3,13% de los órganos controlados realiza la publicación de los encargos formalizados en la PCSP y en el Portal de Transparencia.

En el 75,00% de ellos realiza la publicación de los encargos formalizados en la PCSP, pero no en el Portal de Transparencia.

El 12,50% de los referidos órganos no realiza la publicación de los encargos formalizados en la PCSP ni en el Portal de Transparencia.

Y en el 9,37% de los órganos controlados se ha seleccionado “Otros”, por motivos diversos.



## 2.5 Ejecución y liquidación

En la ejecución del encargo de los expedientes seleccionados en la muestra, se han analizado los documentos que incluye, así como los **riesgos** de buena gestión financiera, es decir, eficacia y eficiencia en la realización de las actividades y en el buen uso de los recursos públicos.

En primer lugar, hay que aclarar que en este análisis se han excluido 5 entidades por no tener encargos a MP formalizados por el sujeto controlado durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2023 y que hayan finalizado antes del 30 de junio de 2024<sup>11</sup> incluido, tal y como se señala en el alcance temporal de las instrucciones.

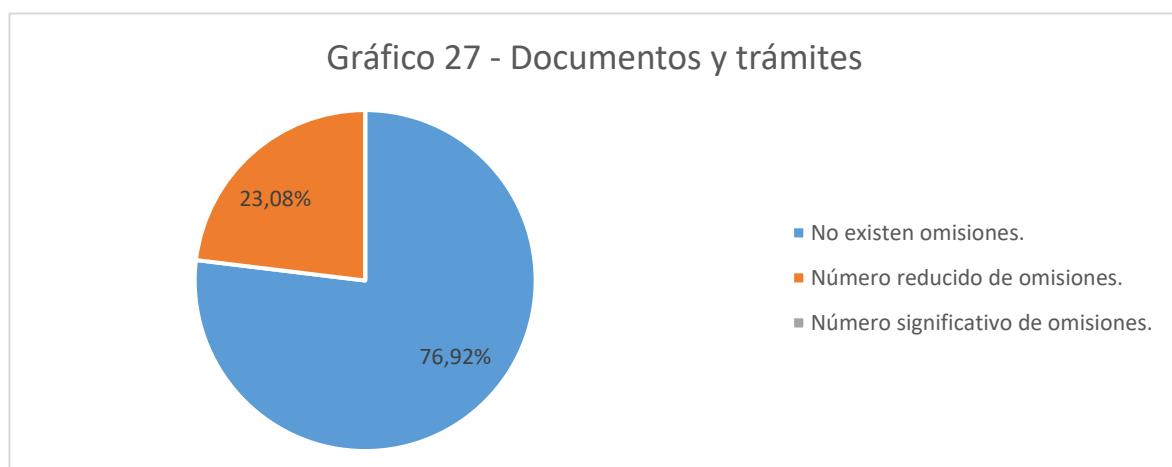
El número de encargos finalizados que ha sido objeto de análisis en esta parte (Ejecución y liquidación) son 150 encargos que representan el 43,23% del total de encargos seleccionados en la muestra. Se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 6 - Número de encargos finalizados		
Total entidades <sup>12</sup>	Nº de encargos finalizados <sup>13</sup>	Nº de encargos finalizados/ Nº de encargos de la muestra
<b>TOTAL</b>	<b>150</b>	<b>43,23%</b>

Fuente: Elaboración propia

### 2.5.1. Documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP, en sus fases de ejecución y finalización

Tras analizar si existen omisiones de documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP, en sus fases de ejecución y finalización, se han obtenido los siguientes resultados:



Fuente: Elaboración propia

<sup>11</sup> En el caso de encargos plurianuales se analizarán si la primera anualidad se contabilizó a fecha 30/6/2024.

<sup>12</sup> No ha sido posible la agregación de los datos de un Ministerio.

<sup>13</sup> Se incluyen los encargos plurianuales que se han analizado porque la primera anualidad se contabilizó a fecha 30/6/2024.



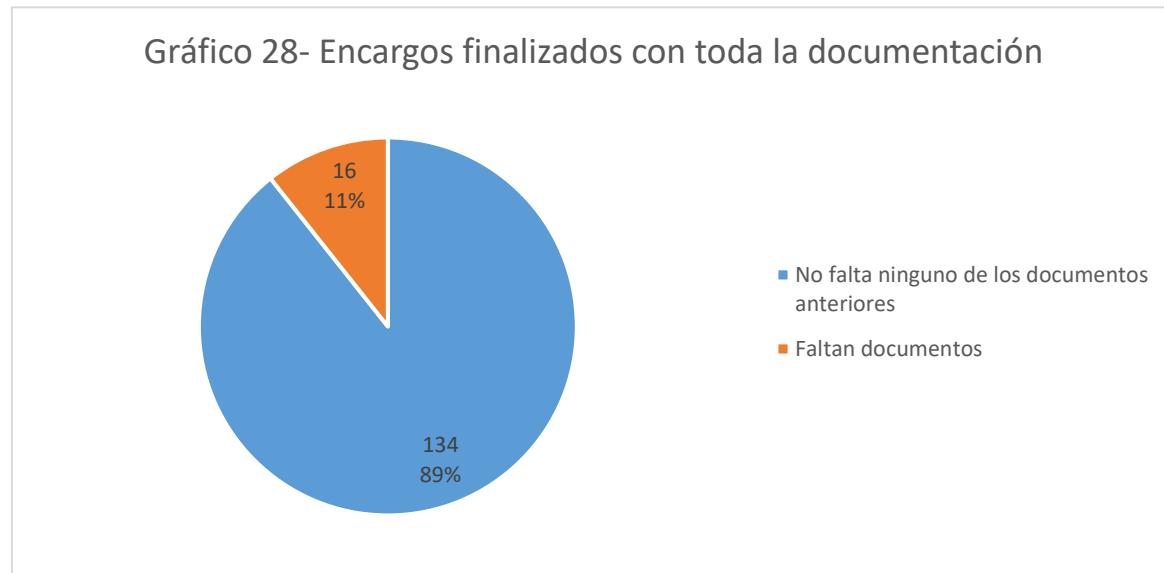
El 76,92% de los órganos controlados indican que **no existen omisiones de documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP**, en sus fases de ejecución y finalización.

Y el 23,08% de ellos indican que sí existe un **número reducido de omisiones de documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP**, en sus fases de ejecución y finalización.

En esta prueba se ha comprobado si los expedientes de encargo finalizado de la muestra seleccionada tienen, como mínimo, el siguiente contenido:

- Certificaciones o documentos acreditativos de trabajos realizados
- Certificados de conformidad
- Facturas
- Solicitud de representante IGAE
- Comprobación material de la inversión
- Certificación o acta de conformidad final
- Informe Oficina Supervisión de Proyectos, en caso de prestaciones de obras

Obteniéndose el siguiente resultado:



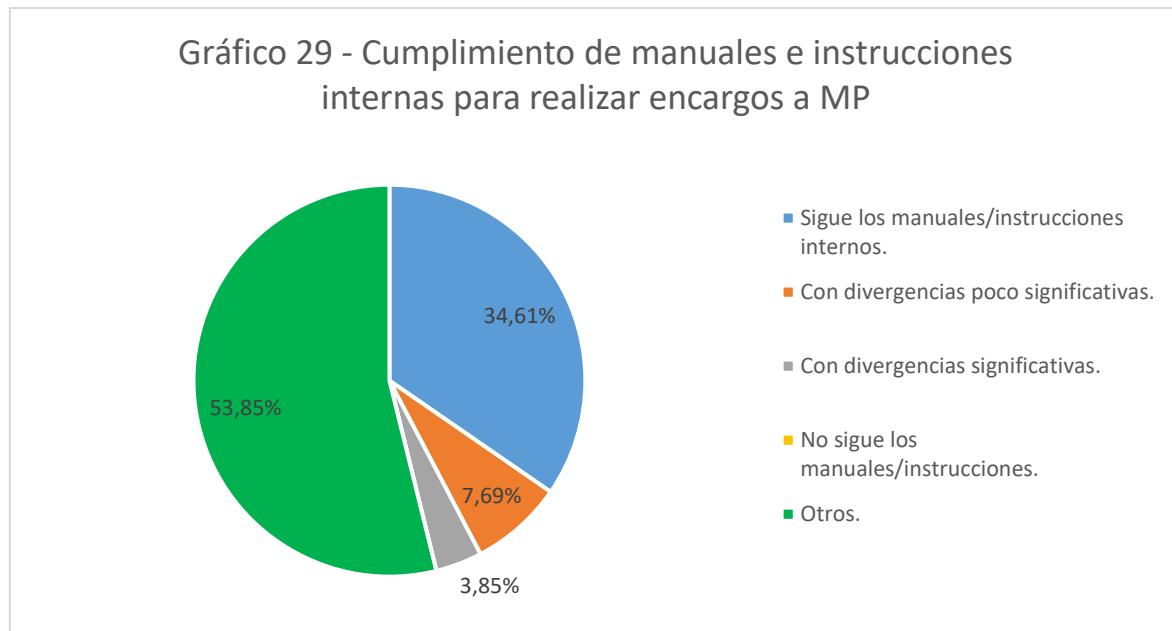
Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el gráfico anterior, el 11% de los expedientes de la muestra de encargos a MP (16 expedientes) finalizados **carence de algún documento necesario**, mientras que el 89% de los referidos expedientes (134 expedientes) cuenta con toda la documentación necesaria.



## 2.5.2. Cumplimiento de manuales e instrucciones internas para realizar encargos a MP

Se ha llevado a cabo un análisis sobre si, en general, se siguen los manuales/instrucciones internos, y los modelos homogéneos de documentos formalizados/pliegos, obteniéndose los siguientes resultados:



Fuente: Elaboración propia

El 34,61% de los órganos controlados **sigue los manuales/instrucciones internos, y los modelos homogéneos de documentos formalizados/pliegos.**

Se han detectado divergencias poco significativas en el 7,69% de los casos.

En el 3,85% se han detectado **divergencias significativas.**

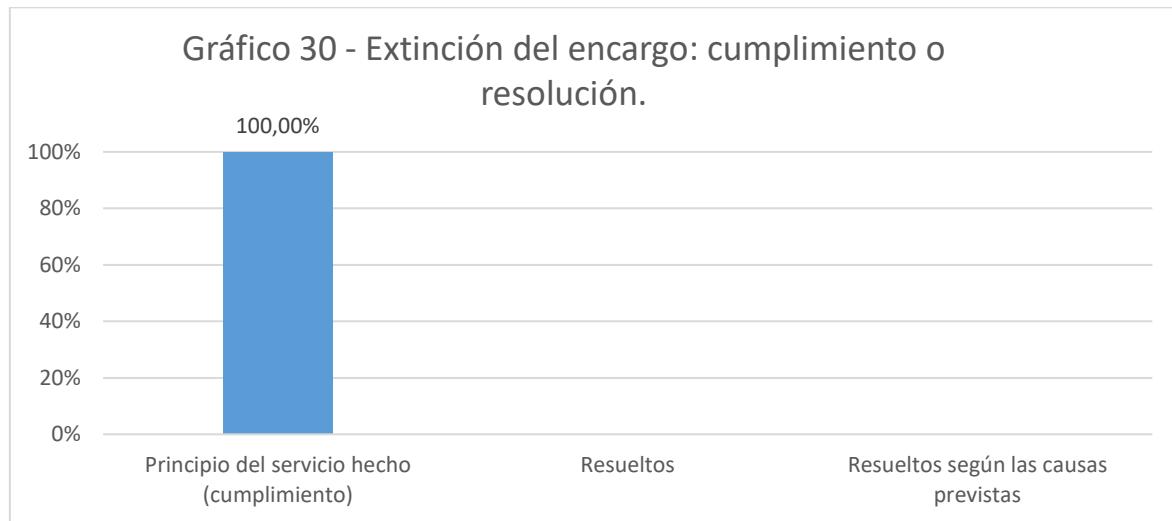
Y en el 53,85% de los órganos controlados se ha seleccionado “Otros”, principalmente **por no disponer el órgano controlado de manuales/instrucciones internos.**



### 2.5.3. Desviaciones presupuestarias

#### Extinción del encargo: cumplimiento o resolución:

En el siguiente gráfico se analizan si la extinción de los encargos se ha producido por cumplimiento o por resolución. Y en este último caso, si las causas estaban previstas en la documentación del expediente (Se han excluido de este análisis 6 encargos, al tratarse de encargos plurianuales de los que se ha pagado la primera anualidad pero que aún no habían finalizado y formaban parte del ámbito de aplicación del apartado 4 de este control):

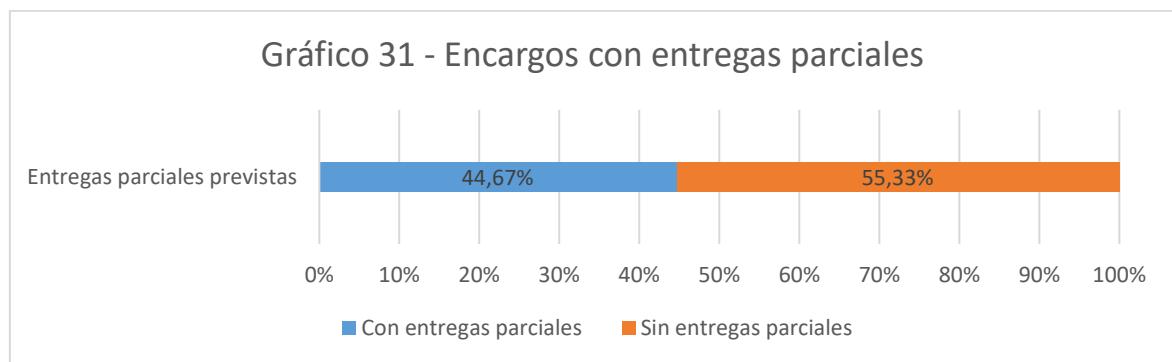


Fuente: Elaboración propia

El gráfico anterior muestra como el 100% de los encargos a MP de la muestra (144 encargos) ha finalizado por cumplimiento.

#### Entregas parciales:

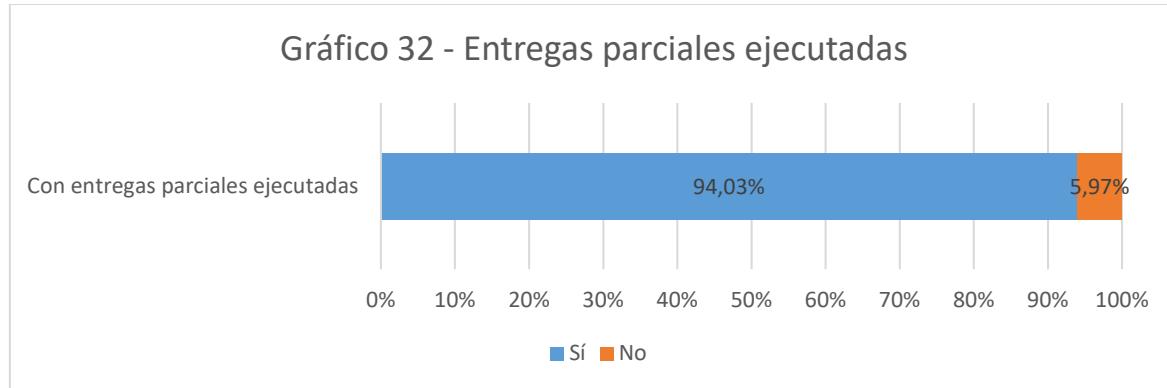
Se ha examinado el expediente de cada encargo de los seleccionados en la muestra para comprobar si se han previstos entregas parciales y las mismas debían realizarse durante el período de control, se ha comprobado si durante la ejecución del encargo se han realizado las entregas parciales previstas u otras no previstas, y se ha verificado, en el caso de las entregas parciales realizadas, la existencia de Certificados o Actas de conformidad. De dicho examen se han obtenido los siguientes resultados:



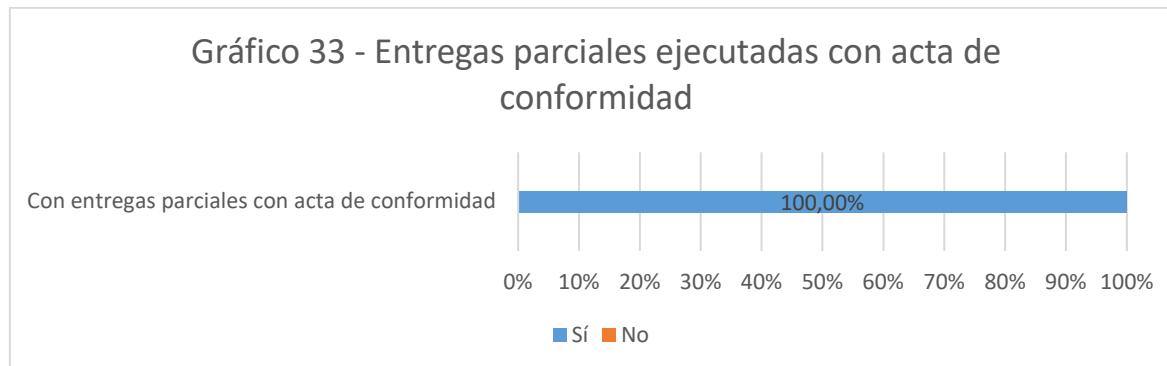
Fuente: Elaboración propia



El 44,67% de los expedientes de encargos seleccionados en la muestra tiene entregas parciales previstas. Frente a un 55,33% que no las tiene.



En el 94,03% los expedientes de encargos seleccionados en la muestra que tiene entregas parciales previstas, éstas se han ejecutado. Frente a un 5,97% los referidos expedientes en los que no se han ejecutado dichas entregas parciales previstas.



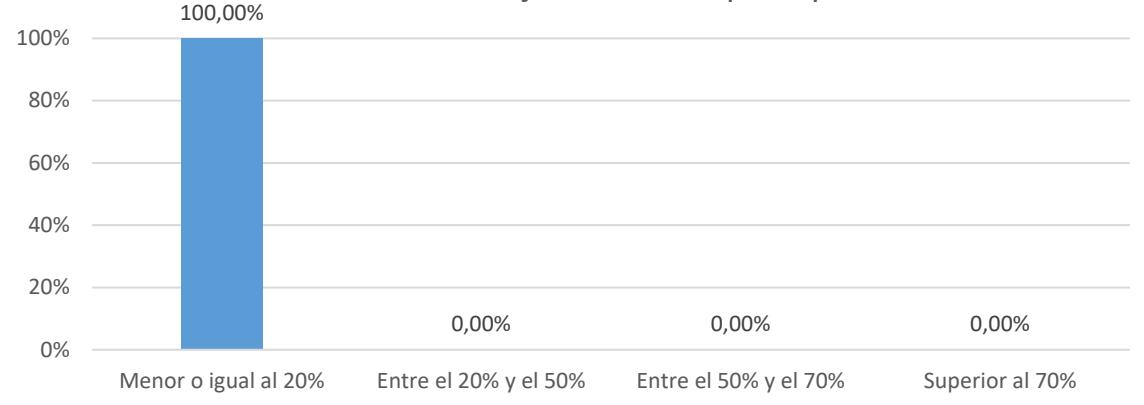
Cabe destacar que el 100% de los mencionados encargos que tiene entregas parciales previstas ejecutadas incluyen la correspondiente acta de conformidad.

#### Porcentaje de desviación presupuestaria:

Se ha determinado el número de encargos con porcentajes de desviación presupuestaria respecto del importe total menor o igual al 20% (incluye desviaciones negativas), entre el 20% y el 50%, entre el 50% y el 70% y más del 70%. Obteniéndose los siguientes resultados:



Gráfico 34 - Porcentaje desviación presupuestaria

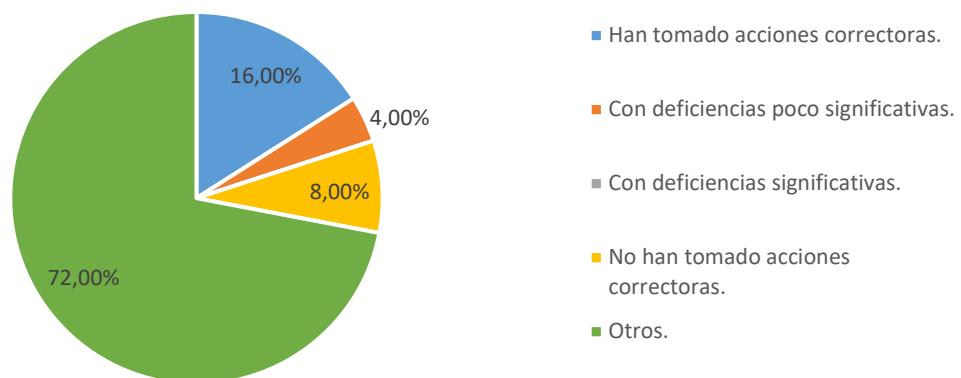


Fuente: Elaboración propia

Cabe resaltar que el 100% de los encargos se incluye en el **intervalo menor o igual al 20%**, lo que indica que o bien tienen desviación negativa o bien si ésta es positiva es inferior o igual al 20%. Siendo al menos el 35,42% de los referidos encargos con desviación negativa según lo manifestado por las ID.

Asimismo, se ha verificado la existencia de desviaciones presupuestarias y, en su caso, si el ORE y/o el MP han tomado acciones correctoras en relación a las desviaciones producidas, obteniéndose los siguientes resultados:

Gráfico 35 - Desviaciones presupuestarias



Fuente: Elaboración propia

Es preciso señalar que, a parte de las entidades mencionadas con anterioridad a las que no les aplica las pruebas del apartado 2.5. Ejecución y liquidación, se ha excluido de esta prueba a otro organismo debido que en sus encargos finalizados no hay desviaciones presupuestarias.



En el 16% de los órganos controlados a los que se les aplica esta prueba, el ORE y/o el MP han **tomado acciones correctoras en relación a las desviaciones producidas**.

En el 4% se han detectado deficiencias poco significativas.

En el 8% de los mismos el ORE y/o el MP **no han tomado acciones correctoras en relación a las desviaciones producidas**.

Y en el 72% de los órganos controlados se ha seleccionado “Otros”, por motivos diversos.

#### 2.5.4. Subcontratación

Una vez analizado si el ORE realiza un control y seguimiento del encargo para asegurarse de que el medio propio no subcontrata más del 50% del importe, se han obtenido los siguientes resultados:

Primeramente hay que señalar que, a parte de las entidades mencionadas con anterioridad a las que no les aplica las pruebas del apartado 2.5 Ejecución y liquidación, hay otras 7 entidades a las que no les aplica las pruebas de subcontratación dado que no se ha realizado subcontratación en los encargos objeto de su control.



Fuente: Elaboración propia

En el 47,36% de los órganos controlados el ORE realiza un **control y seguimiento del encargo para asegurarse de que el medio propio no subcontrata más del 50% del importe**.

En el 10,53% se han detectado deficiencias poco significativas.

En el 10,53% se han detectado **deficiencias significativas**.

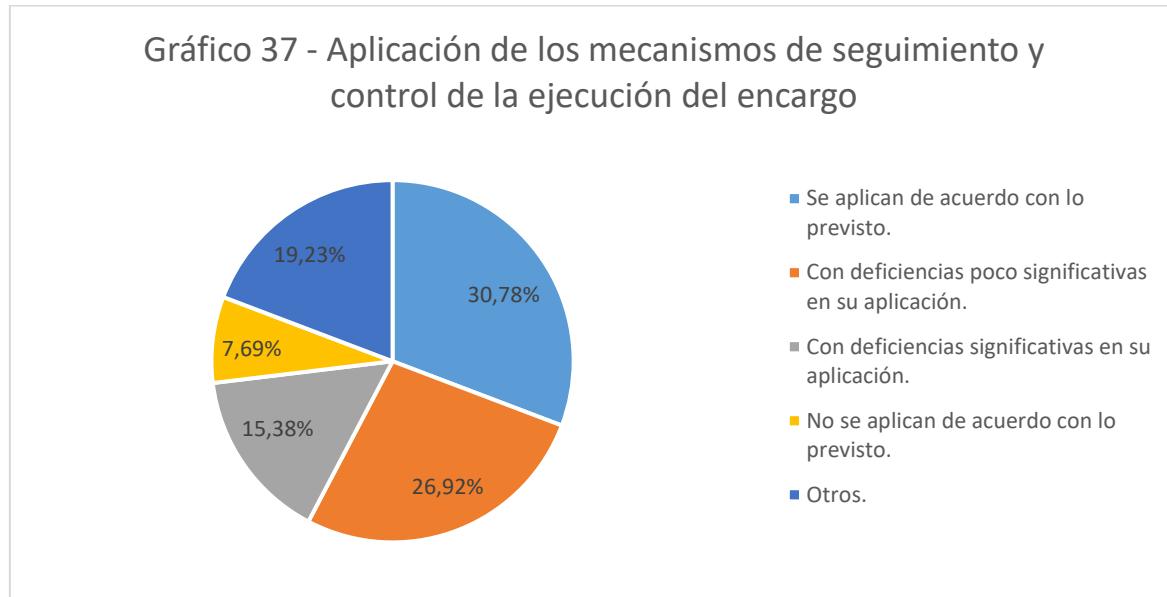
En el 21,05% de los referidos órganos el ORE **no realiza un control y seguimiento del encargo para asegurarse de que el medio propio no subcontrata más del 50% del importe**.

Y en el 10,53% de los órganos controlados se ha seleccionado “Otros”, por motivos diversos.



## 2.5.5. Mecanismos de seguimiento y control de la ejecución del encargo

Se ha verificado si se aplican los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución del encargo de acuerdo con lo previsto en las prescripciones técnicas, obteniéndose los siguientes resultados:



Fuente: Elaboración propia

En el 30,78% de los órganos controlados **los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución del encargo se aplican de acuerdo con lo previsto en las prescripciones técnicas.**

En el 26,92% se han detectado deficiencias poco significativas.

En el 15,38% se han detectado **deficiencias significativas**.

En el 7,69% de los referidos órganos **los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución del encargo no se aplican de acuerdo con lo previsto en las prescripciones técnicas.**

Y en el 19,23% de los órganos controlados se ha seleccionado “Otros”, por motivos diversos.

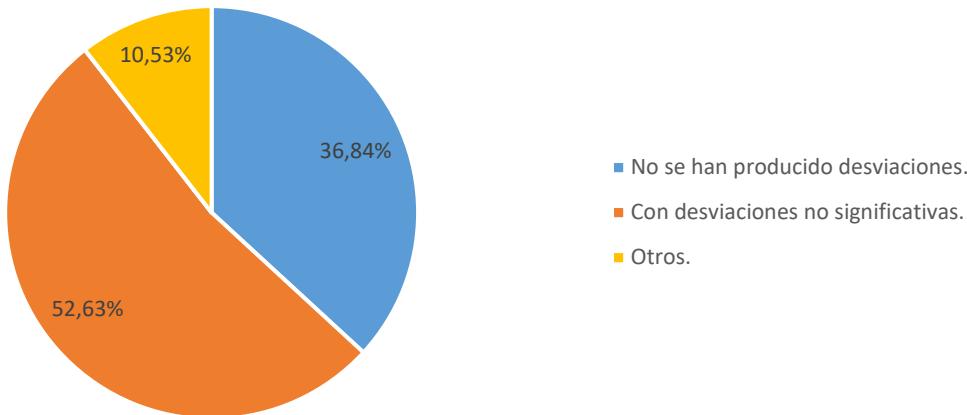
## 2.5.6. Plazo de ejecución del encargo

En este apartado se ha comprobado si las prórrogas/modificaciones/ampliaciones han producido desviaciones significativas respecto del plazo de ejecución establecido en los documentos/pliegos reguladores del encargo. De dicha comprobación se han obtenido los siguientes resultados:

Cabe destacar que, a parte de las entidades mencionadas con anterioridad a las que no les aplica las pruebas del apartado 2.5 Ejecución y liquidación, a otras 7 entidades no les aplica la prueba de plazo de ejecución al no tener prórrogas o al ser la primera anualidad de encargos plurianuales:



Gráfico 38 - Plazo de ejecución del encargo



Fuente: Elaboración propia

En el 36,84% de los órganos controlados las prórrogas/modificaciones/ampliaciones no han producido desviaciones respecto del plazo de ejecución establecido en los documentos/pliegos reguladores del encargo.

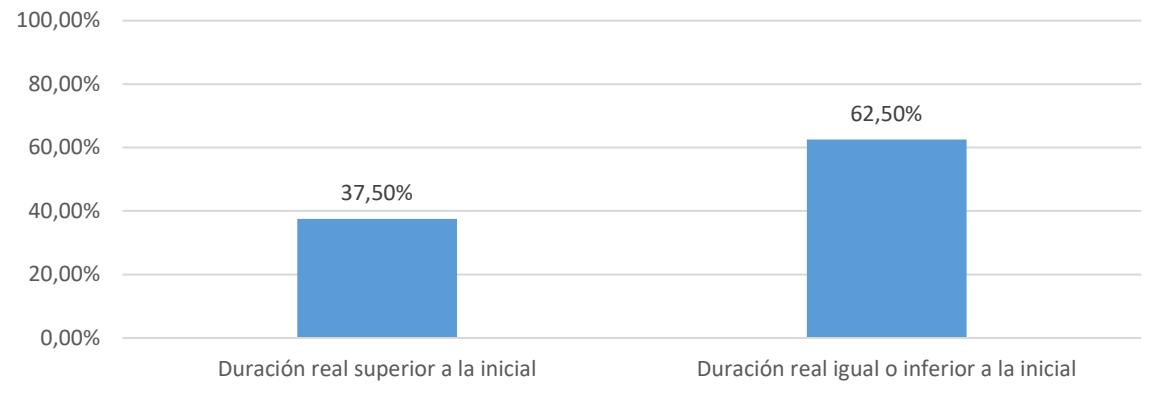
En el 52,63% se han detectado deficiencias poco significativas.

Y en el 10,53% de los órganos controlados se ha seleccionado “Otros, por motivos diversos.

#### Resumen de plazos de ejecución:

Se ha determinar el número de encargos de los seleccionados en la muestra con duración real superior a la inicial y aquéllos con duración real igual o inferior a la inicial. Y se han obtenido los siguientes resultados:

Gráfico 39 - Resumen de plazos de ejecución



Fuente de elaboración propia

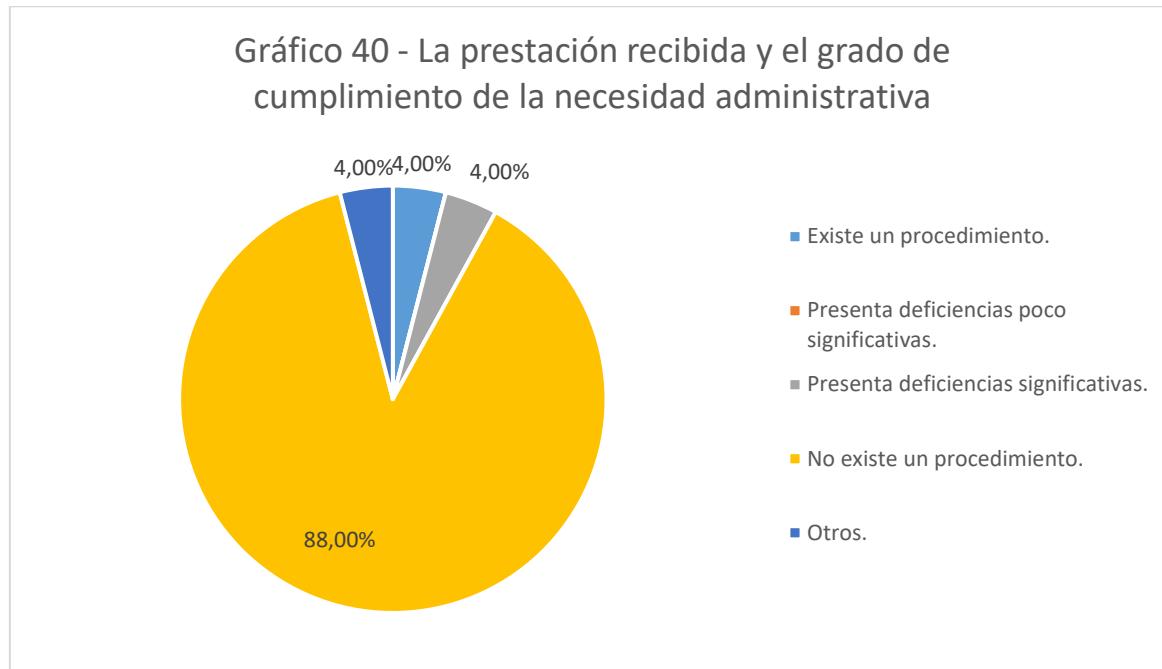
El 62,50% de los encargos seleccionados en la muestra presenta una duración real igual o inferior a la inicial. Frente al 37,50% que presenta una duración real superior a la inicial.



## 2.5.7. Prestación recibida y el grado de cumplimiento de la necesidad administrativa

Se ha llevado a cabo una verificación sobre si existe un procedimiento dentro de la planificación anual de los encargos donde se analice el grado de cumplimiento de la necesidad por parte de los encargos del ejercicio anterior. A continuación se muestran los resultados obtenidos:

A parte de las entidades mencionadas con anterioridad a las que no les aplica las pruebas del apartado 2.5 Ejecución y liquidación, a otra entidad no le aplica dado que ninguno de los encargos analizados se ha ejecutado del todo pues son primeras anualidades de encargos plurianuales:



Fuente: Elaboración propia

En el 4% de los órganos controlados existe un procedimiento dentro de la planificación anual de los encargos donde se analice el grado de cumplimiento de la necesidad por parte de los encargos en el ejercicio anterior.

En el 4% se han detectado deficiencias significativas.

En el 88% de los referidos órganos **no existe un procedimiento dentro de la planificación anual de los encargos donde se analice el grado de cumplimiento de la necesidad por parte de los encargos en el ejercicio anterior**.

Y en el 4% de los órganos controlados se ha seleccionado “Otros”, debido a que el órgano gestor no cuenta con una planificación anual de los encargos para el ejercicio 2024. El Departamento debería contar con una planificación anual de los encargos en el que se incluya un procedimiento que analice el grado de cumplimiento de la necesidad por parte de los encargos del ejercicio anterior.



### 3. Recomendaciones

De conformidad con las conclusiones obtenidas se pueden realizar las siguientes recomendaciones:

Las recomendaciones expuestas, son fruto de una agregación sistematizada de las recomendaciones realizadas por las ID en sus informes individuales a su respectivo órgano gestor que se han destacado por parte de cada órgano de control. Se presentan de forma general las que más se repetían y podían ser resaltadas debido a su generalidad. Las recomendaciones específicas de cada entidad vienen recogidas en sus correspondientes informes.

#### 1) Sistema interno relativo a encargos a medios propios: propios:

- 1.1 Se deberían **completar los manuales, procedimientos y/o instrucciones internas de los encargos**, incluyendo la estructura organizativa para la programación, preparación, formalización, ejecución, seguimiento y control de los encargos a medios propios, en la que se delimiten los distintos órganos y unidades implicados en la gestión de encargos a Medios Propios (incluida la unidad u órgano central coordinador), las funciones, tareas y responsabilidades de los mismos, y el nivel de segregación entre el órgano competente y el órgano encargado de la ejecución y seguimiento de los encargos.

(Apartado 2.2.1. Estructura organizativa para la planificación, tramitación, formalización, ejecución, seguimiento y control de encargos a MP – Gráfico 2 – En el 3,13% de los organismos del anexo I no existe estructura organizativa para formalización y seguimiento de encargos a MP; y en el 28,13% de ellos, existe pero se han detectado deficiencias significativas).

- 1.2 Se recomienda **realizar una programación/planificación de la realización de encargos a medios propios de cada ejercicio que permita conocer las necesidades materiales y financieras del ejercicio** y, en su caso, documentarla con análisis o estudios que la justifiquen (ej: estudio o análisis de los medios personales y su posible modificación para cubrir la necesidad), y que determinen **si la figura del encargo es la más idónea para satisfacer la necesidad, incluyendo el análisis y valoración de opciones distintas al recurso del encargo a medio propio** (que incluyan análisis de costes y de las necesidades a satisfacer). Y, en el caso de los de apoyo a la gestión, vinculándolos a la planificación de los recursos humanos con el fin de evitar la descapitalización del personal especializado.

(Apartado 2.2.2. Programación/planificación de la realización de encargos a MP – Gráfico 3 – En el 78,12% de los organismos del anexo I no se programa/planifica la realización de encargos a MP; y en el 15,63% de ellos, se programa/planifica con deficiencias significativas).

- 1.3 Se recomienda **elaborar una lista completa de medios propios** (con las tipologías de encargos que se pueden formalizar con cada uno de ellos) con el objeto de tratar de diversificar las entidades con las que se formalizan encargos, para evitar la dependencia del órgano controlado sobre un determinado MP. Así mismo, se debería establecer un



procedimiento para su actualización, para **evitar el riesgo** de realizar encargos con entidades que no ostenten o hayan perdido la condición de medio propio.

(Apartado 2.2.3. Listados de MP – Gráfico 4 – En el 62,50% de los organismos del anexo I no existe un listado de MP; y en el 12,50% de los mismos existe un listado de MP a los que puede dirigirse el órgano sujeto a control, pero dicho listado no está actualizado).

- 1.4 Se recomienda elaborar, completar y actualizar los **manuales, procedimientos escritos o instrucciones internas para la planificación, tramitación, seguimiento y control de encargos a medios propios** que puedan ser empleados homogéneamente por todos los órganos susceptibles de proponer la formalización de encargos. Por una parte, para diferenciarlos de las encomiendas administrativas y, por otra, para asegurar que ningún trámite o documento necesario para la gestión del encargo se omita.

Teniendo en cuenta el menor desarrollo normativo en materia de encargos frente al ámbito de la contratación, la elaboración de instrucciones detalladas podría incidir en la mejora de la calidad de la documentación que se incorpora al expediente, del seguimiento del encargo y, en su caso, de la subcontratación, así como en su ejecución y liquidación.

(Apartado 2.2.4. Manuales/Procedimientos/Instrucciones internas escritas relacionadas con la tramitación de los encargos a MP – Gráfico 5 – En el 53,11% de los organismos del anexo I no existen Manuales/Procedimientos/ Instrucciones internas relacionadas con la tramitación de los encargos a MP, se aplican alguno(s) de los procedimientos para la contratación administrativa; y en el 18,75% de los mismos, existen pero se han detectado deficiencias significativas).

## 2) Procedimiento analítico de encargos:

- 2.1 Se debería **evitar la concentración de encargos** por parte de los ORE en un medio propio concreto, ya que puede suponer una fuerte dependencia y vinculación que puede comprometer la operatividad de la unidad administrativa si se prescindiera de él o si el medio propio no dispusiera de medios suficientes para atender las necesidades del Ministerio/Organismo en tiempo y forma.

A esto ayudaría una correcta planificación de las necesidades a cubrir a través de la figura del encargo a MP, analizando su recurrencia, así como el estudio de la posibilidad de considerar otras alternativas como la licitación pública. La evaluación posterior de las incidencias y desviaciones que se produzcan en la ejecución de los encargos facilitaría la toma razonada de la opción entre encargo y licitación

(Apartado 3.3.4. Concentración de los encargos a MP – Gráfico 10 – En el 6,25% de los organismos del anexo I todos los encargos se formalizan con un MP; y en el 65,62% de ellos existe un número muy reducido de MP que realiza un porcentaje muy significativo de los encargos de obra/servicios/suministros).



### 3) Expediente tramitado hasta la formalización:

3.1 Se realizan las siguientes recomendaciones con relación a los Documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP, en sus fases de formalización y modificación:

- Entre la **documentación del expediente** se deberá incluir, los certificados de insuficiencia de medios para la realización de las prestaciones concretas de cada uno de los encargos que se formalizan (documento independiente de la memoria, y en lo que se justifique adecuadamente dicha falta de medios), los programas de trabajo o cronogramas correspondientes a las tareas objeto del encargo, la notificación del encargo al medio propio y, en su caso, el informe de Secretaría General de Administración Digital. Asimismo, debería de establecerse de forma previa en el expediente del encargo cuáles van a ser las actividades objeto de subcontratación.
- Se recomienda al órgano gestor que en los encargos a MP elabore una **memoria/documento de prescripciones técnicas** con carácter previo a la redacción del borrador de encargo.
- Se recomienda que, en los encargos de los que se derive un producto o resultado, en la documentación técnica de los expedientes se incluya el contenido concreto y periodicidad de los **productos a entregar** (Programa de trabajo/Cronograma)

(Apartado 2.4.2. Documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP, en sus fases de formalización y modificación – Gráfico 11 – En el 6,25% de los organismos del anexo I existe un número significativo de omisiones de documentos y/o trámites esenciales en los expedientes de los encargos a MP – Gráfico 12 – El 55,33% de los expedientes de la muestra de encargos a MP (192 expedientes) carece de algún documento necesario).

3.2 Se realizan las siguientes recomendaciones con relación a la justificación del encargo:

- Debería justificarse el recurso al encargo con un **razonamiento motivado de las causas justificativas** del mismo, haciendo referencia a razones concretas y específicas teniendo en cuenta las actividades objeto del encargo, que esté sustentando en informes o estudios que acrediten, por un lado, la **existencia de las necesidades a satisfacer y la carencia de medios técnicos idóneos** para afrontarlas directamente y, por otro, la **mayor idoneidad del empleo del encargo** frente a la contratación pública por razones de economía o de eficiencia.
- En la justificación de la procedencia del encargo a un MP, se debería incorporar documentación justificativa de **análisis de costes de rentabilidad económica frente a la licitación pública**, de la no incorporación de recursos humanos complementarios, de análisis de los medios personales del ORE y su posible modificación para cubrir la necesidad. En consecuencia, para analizar la idoneidad del MP, el ORE puede solicitar al MP seleccionado que le remita un **estudio o análisis de la disponibilidad efectiva de medios personales y/o materiales suficientes y adecuados** para la ejecución de la prestación en el plazo requerido



por el ORE que incluya, asimismo, una previsión de las **subcontrataciones** que estima necesarias el MP para ejecutar dichos trabajos, así como la estimación del MP del coste real total de dichas actuaciones

(Apartado 2.4.3. Justificación del encargo – Gráfico 13 – En el 3,13% de los organismos del anexo I, con carácter general, no se ha justificado la procedencia del encargo a MP. Y en el 21,88% de ellos, con carácter general, se ha justificado la procedencia del encargo a MP con causas justificativas limitadas a una razón genérica).

- 3.3 Se recomienda que la documentación del expediente de todos los encargos incluya **referencia expresa a los siguientes aspectos relevantes**:

- El establecimiento de cláusulas para regular los mecanismos de seguimiento y control.
- Las causas de resolución de los encargos.
- La publicación de los encargos formalizados en el Portal de Transparencia y en la Plataforma de contratación del Sector Público en todos los encargos.
- Y a buenas prácticas para evitar la cesión ilegal de trabajadores, de acuerdo con lo previsto en las instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores.

(Apartado 2.4.4. Aspectos relevantes de los expedientes – Gráfico 14 – En el 12,50% de los organismos del anexo I existe un número significativo de omisiones de aspectos relevantes en los expedientes de los encargos a MP).

- 3.4 Con independencia de que de la documentación anexa de los expedientes se puede conocer el objeto de los encargos, se deberían definir concretamente tanto el objeto del encargo como las actividades a realizar por el MP, así como el resultado a obtener por el ORE.

(Apartado 2.4.5. Definición de su objeto – Gráfico 15 – En el 18,75% de los organismos del anexo I se considera que el objeto del encargo se ha definido de forma genérica/ambigua y no permite hacer seguimiento y comprobación del resultado).

- 3.5 Se debería **evitar recurrir al medio propio para suplir carencias estructurales de personal**, para evitar que a través del recurso al encargo se produzca una traslación, directa o indirecta, del ejercicio de las competencias propias administrativas a la entidad que realiza el encargo o de potestades públicas reservadas por ley a los funcionarios públicos. Y se deberá incluir siempre la precisión de que dicho encargo lo es para “ayuda técnica o asistencia técnica”, siguiendo así la doctrina del Tribunal de Cuentas.

(Apartado 2.4.5. Definición de su objeto – Gráfico 17 – En el 12,50% de los organismos del anexo I, se indica que se ha producido una traslación del ejercicio de las competencias propias administrativas al MP o del ejercicio de potestades públicas reservadas por ley a los funcionarios públicos).

- 3.6 En la selección del medio propio por parte del ORE se debería incorporar **documentación justificativa que respalden las causas de selección del medio propio** por parte de cada



ORE como **criterios de rentabilidad económica, o una comparativa de tarifas entre Medios Propios** para formalizar el encargo con aquél que resulte más económico. Asimismo, y en relación con las razones relativas a la **idoneidad en la elección** del medio propio deberían ser concretas y específicamente vinculadas a las actividades objeto del encargo.

(Apartado 2.4.6. Selección del medio propio – Gráfico 18 – En el 9,38% de los organismos del anexo I no se ha justificado la selección del MP. Y en el 43,75% de los mismos el gestor realiza una selección del MP con causas justificativas limitadas a una razón genérica).

- 3.7 Sería conveniente establecer procedimientos internos y criterios de selección de medios propios que contengan información actualizada sobre la condición de medio propio de las entidades, tarifas aprobadas, comparativa de tarifas y evaluaciones de la ejecución de encargos anteriores.

(Apartado 2.4.6. Selección del medio propio – Gráfico 18 – En el 9,38% de los organismos del anexo I no se ha justificado la selección del MP. Y en el 43,75% de los mismos el gestor realiza una selección del MP con causas justificativas limitadas a una razón genérica).

- 3.8 Se recomienda al gestor que incorpore a los **documentos/pliegos que han de regir la ejecución del encargo a MP** la identificación del personal del medio que realizará las actividades objeto del encargo, los destinatarios concretos de los informes de seguimiento y control, la forma precisa en que se llevará a cabo el seguimiento y control.

(Apartado 2.4.7. Contenido de las prescripciones técnicas – Gráfico 19 – En el 18,75% de los organismos del anexo I el ORE no incorpora a los documentos/pliegos que hayan de regir la ejecución del encargo a MP los mecanismos y medios necesarios para asegurar el adecuado y efectivo seguimiento y control del encargo durante su ejecución y conservar su poder de decisión sobre las distintas circunstancias (incluidas las correcciones de desviaciones) que puedan sobrevenir en su curso. Y en el 18,75% de los mismos, el ORE los incorpora, no obstante presentan deficiencias significativas).

- 3.9 Se deberían mejorar los sistemas de seguimiento y control en los encargos, estableciendo **procedimientos de detección y corrección de desviaciones** con instrucciones para la corrección/autorización de desviaciones en tiempo y en presupuesto e identificación de quién(es) debe(n) tomar las decisiones, fijando **cronogramas de ejecución** con fijación de hitos y fechas de entrega, identificando las **actividades a subcontratar y su presupuesto**, y estableciendo un **procedimiento con exigencia de autorización expresa** del ORE previa notificación de intención de subcontratar por el MP y limitada a las prestaciones accesorias al objeto principal del encargo, con la emisión de Informes sobre seguimiento de ejecución del presupuesto, y de Informes sobre subcontratación ejecutada con delimitación del importe y % de actividad subcontratada ejecutado respecto a hitos, fechas, entregas, etc. determinados en el encargo. Y estableciendo los documentos acreditativos de entrega y recepción.

(Apartado 2.4.7. Contenido de las prescripciones técnicas – Gráfico 19 – En el 18,75% de los organismos del anexo I el ORE no incorpora a los documentos/pliegos que hayan de regir la ejecución del encargo a MP los mecanismos y medios necesarios para asegurar el adecuado y efectivo seguimiento y control del encargo durante su ejecución y conservar



su poder de decisión sobre las distintas circunstancias (incluidas las correcciones de desviaciones) que puedan sobrevenir en su curso. Y en el 18,75% de los mismos, el ORE los incorpora, no obstante presentan deficiencias significativas).

- 3.10 En la elaboración del presupuesto que permite determinar el **precio del encargo** se debería incluir documentación acreditativa del cálculo del número estimado de unidades (materiales y/o personales), así como el importe y el objeto de las partidas que constan en el presupuesto que no se rigen por el régimen de tarifas (partidas alzadas).

(Apartado 2.4.8. Elaboración del presupuesto – Gráfico 21 – En el 9,38% de los organismos del anexo I no existe una justificación adecuada del presupuesto. Y en el 15,63% de ellos existen deficiencias en la elaboración del presupuesto (precios no actualizados unidades no definidas) – Gráfico 24 – De los expedientes de encargo seleccionados en la muestra en los que se ha realizado una estimación de unidades materiales, personales y/o temporales para cada una de las actividades (93,95%), el 45,40% no incluye documentación acreditativa de la estimación de unidades).

- 3.11 Los ORE deberían establecer **procedimientos para la publicación del encargo formalizado**, incluyendo la totalidad de la información exigida legalmente, tanto en la Plataforma de Contratación del Sector Público como en el Portal de Transparencia.

(Apartado 2.4.9. Publicación de los encargos – Gráfico 25 – El 62,49% de los organismos del anexo I no ha establecido procedimientos para la publicación de los encargos formalizados en la PCSP y en el Portal de Transparencia. Y el 9,38% de los mismos los ha establecido pero se han detectado deficiencias significativas).

- 3.12 Se recomienda la **adecuada publicación de los encargos inmediatamente después de su formalización en la Plataforma de Contratación del Sector Público**, de conformidad con el artículo 63.6 de la LCSP, así como en el Portal de Transparencia de conformidad con el artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

(Apartado 2.4.9. Publicación de los encargos – Gráfico 26 – En el 15,63% de los organismos del anexo I no realiza la publicación de los encargos formalizados en la PCSP ni en el Portal de Transparencia. Y el 71,86% de ellos realiza la publicación de los encargos formalizados en la PCSP, pero no en el Portal de Transparencia).

#### 4) Ejecución y liquidación:

- 4.1 Podría ser oportuno establecer un modelo tipo para el Ministerio/Organismo que contemplara todos los aspectos exigidos por la normativa, lo que favorecería la calidad de la documentación que se incorpora al expediente, la ejecución y liquidación del encargo, así como su seguimiento y control.

(Apartado 2.5.2. Cumplimiento de manuales e instrucciones internas para realizar encargos a MP – Gráfico 29 – En el 3,85% de los organismos del anexo I sigue los manuales/instrucciones internos, y los modelos homogéneos de documentos formalizados/pliegos no obstante, se observan divergencias significativas en su



seguimiento. Y en el 53,85% de los referidos órganos se ha seleccionado “Otros”, principalmente por no disponer el órgano controlado de manuales/instrucciones internos).

- 4.2 El ORE debería realizar informes o certificados de control y seguimiento de las actividades subcontratadas en los que se **verifique que el importe de estas no supera el 50%**.

(Apartado 2.5.4. Subcontratación – Gráfico 36 – En el 20% de los organismos del anexo I el ORE no realiza un control y seguimiento del encargo para asegurarse de que el medio propio no subcontrata más del 50% del importe. Y en el 10% de ellos, se realiza, no obstante, se han detectado deficiencias significativas).

- 4.3 El ORE debería realizar un **seguimiento y control pormenorizado de la contratación con terceros por parte del medio propio**, analizando los contratos de este con terceros, así como las facturas derivadas de dicha contratación, de forma que **pueda verificar que la compensación al medio propio se hace por el coste efectivo soportado en el supuesto de que este sea inferior a la tarifa**. En los casos en que la complejidad de las prestaciones del encargo no lo impidan, dicha documentación debería incorporarse a los correspondientes expedientes.

(Apartado 2.5.4. Subcontratación – Gráfico 36 – En el 20% de los organismos del anexo I el ORE no realiza un control y seguimiento del encargo para asegurarse de que el medio propio no subcontrata más del 50% del importe. Y en el 10% de ellos, se realiza, no obstante, se han detectado deficiencias significativas).

- 4.4 Se deberían mejorar los aspectos relativos a la aplicación de los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución del encargo de modo que se apliquen de acuerdo con lo previsto en las prescripciones técnicas del encargo y que dicho seguimiento se refleje documentalmente.

(Apartado 2.5.5. Mecanismos de seguimiento y control de la ejecución del encargo – Gráfico 37 – En el 11,54% de los organismos del anexo I los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución del encargo no se aplican de acuerdo con lo previsto en las prescripciones técnicas. Y en el 15,38% se aplican de acuerdo con lo previsto en las prescripciones técnicas, no obstante se observan deficiencias significativas en su aplicación).

- 4.5 Se recomienda incorporar a las prescripciones técnicas los siguientes mecanismos de seguimiento y control de la ejecución para su posterior aplicación: destinatarios concretos de los informes de seguimiento y control, procedimientos de corrección de desviaciones e identificación del personal del MP que realizará las actividades. (Apartado 2.5.5. Mecanismos de seguimiento y control de la ejecución del encargo – Gráfico 37 – En el 11,54% de los organismos del anexo I los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución del encargo no se aplican de acuerdo con lo previsto en las prescripciones técnicas. Y en el 15,38% se aplican de acuerdo con lo previsto en las prescripciones técnicas, no obstante se observan deficiencias significativas en su aplicación)..



- 4.6 Debería incluirse un procedimiento donde se analice el grado de cumplimiento de la necesidad por parte de los encargos finalizados a los efectos de la planificación en ejercicios siguientes.

(Apartado 2.5.7. Prestación recibida y el grado de cumplimiento de la necesidad administrativa – Gráfico 40 – En el 88% de los organismos del anexo I no existe un procedimiento dentro de la planificación anual de los encargos donde se analice el grado de cumplimiento de la necesidad por parte de los encargos en el ejercicio anterior. Y en el 4% de ellos, existen pero se han detectado deficiencias significativas).

## 5) Comparativa con el informe emitido en ejecución del PCFP2019:

Las recomendaciones expuestas anteriormente, son fruto de una agregación sistematizada de las recomendaciones realizadas por las ID en sus informes individuales a su respectivo órgano gestor que se han destacado por parte de cada órgano de control. Se presentan de forma general las que más se repetían y podían ser resaltadas debido a su generalidad. Al ser informes de carácter horizontal agregados de informes individuales y, además, de diferente ámbito subjetivo, las conclusiones que se extraigan no tienen por qué ser indicativo relevante de mejora o empeoramiento de la situación del procedimiento de los encargos a MP en la Administración General del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se reproducen una serie de recomendaciones que se indicaron en el informe resumen del control horizontal de encargos a medios propios del PCFP2019 y que guardan cierta semejanza a las expuestas anteriormente. Para este análisis, en su descripción se indica entre paréntesis los apartados del presente informe que tienen relación:

- 5.1 **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. (Recomendación 1.1. de este informe).

- 1.1 Se deberían **completar los manuales, procedimientos y/o instrucciones internas de los encargos**, incluyendo la estructura organizativa para la programación, preparación, formalización, ejecución, seguimiento y control de los encargos a medios propios, en la que se delimiten los distintos órganos y unidades implicados en la gestión de encargos a Medios Propios (incluida la unidad u órgano central coordinador), las funciones, tareas y responsabilidades de los mismos, y el nivel de segregación entre el órgano competente y el órgano encargado de la ejecución y seguimiento de los encargos.



- 5.2 **Planificar la actividad de EMP<sup>14</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. (Recomendación 1.2. de este informe).
- 1.2 Se recomienda **realizar una programación/planificación de la realización de encargos a medios propios de cada ejercicio que permita conocer las necesidades materiales y financieras del ejercicio** y, en su caso, documentarla con análisis o estudios que la justifiquen (ej: estudio o análisis de los medios personales y su posible modificación para cubrir la necesidad), y que determinen **si la figura del encargo es la más idónea para satisfacer la necesidad, incluyendo el análisis y valoración de opciones distintas al recurso del encargo a medio propio** (que incluyan análisis de costes y de las necesidades a satisfacer). Y, en el caso de los de apoyo a la gestión, vinculándolos a la planificación de los recursos humanos con el fin de evitar la descapitalización del personal especializado.
- 5.3 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. (Recomendación 1.3. de este informe).
- 1.3 Se recomienda **elaborar una lista completa de medios propios** (con las tipologías de encargos que se pueden formalizar con cada uno de ellos) con el objeto de tratar de diversificar las entidades con las que se formalizan encargos, para evitar la dependencia del órgano controlado sobre un determinado MP. Así mismo, se debería establecer un procedimiento para su actualización, para **evitar el riesgo de realizar encargos con entidades que no ostenten o hayan perdido la condición de medio propio**.
- 5.4 **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. (Recomendación 1.4. de este informe).
- 1.4 Se recomienda elaborar, completar y actualizar los **manuales, procedimientos escritos o instrucciones internas para la planificación, tramitación, seguimiento y control de encargos a medios propios** que puedan ser empleados homogéneamente por todos los órganos susceptibles de proponer la formalización de encargos. Por una parte, para diferenciarlos de las encomiendas

<sup>14</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.”



administrativas y, por otra, para asegurar que ningún trámite o documento necesario para la gestión del encargo se omita.

- 5.5 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 analizarse el grado de cobertura con el EMP de las necesidades detectadas inicialmente que dieron lugar al EMP. (Recomendación 3.8. de este informe).
- 3.8 Se recomienda al gestor que incorpore a los documentos/pliegos que han de regir la ejecución del encargo a MP la identificación del personal del medio que realizará las actividades objeto del encargo, los destinatarios concretos de los informes de seguimiento y control, la forma precisa en que se llevará a cabo el seguimiento y control.
- 5.6 Desarrollar procedimientos que garanticen la **adecuada publicidad** de los EMP en la PCSP y en el Portal de Transparencia. (Recomendación 3.11. de este informe).
- 3.11 Los ORE deberían establecer **procedimientos para la publicación del encargo formalizado**, incluyendo la totalidad de la información exigida legalmente, tanto en la Plataforma de Contratación del Sector Público como en el Portal de Transparencia.



## Parte II: Otras actuaciones realizadas sobre Poderes adjudicadores Administración Pública

A continuación se recogen los resultados más significativos de las actuaciones de control realizadas en la contratación pública sobre poderes adjudicadores Administración Pública por los órganos de control, en ejecución del Plan de control Financiero Permanente y el Plan de Auditorías para el ejercicio 2024.

### 1. Auditorias operativas y de cumplimiento por la Intervención General de la Administración del Estado

Se han emitido, a fecha 7 de julio de 2025, siete informes de auditoría pública de entidades del sector público administrativo correspondientes al Plan de Auditoría 2024.

#### 1.1 Alcance

Durante el ejercicio 2023 se realizaron auditorías operativas y de cumplimiento en diversas entidades del sector público administrativo, todas ellas Consorcios Universitarios de Centros Asociados a la UNED, centradas en la gestión de contratación, personal y profesores tutores, así como en la regularidad contable.

Las auditorías se enfocaron especialmente en los siguientes aspectos:

- Verificación del cumplimiento normativo en contratos vigentes.
- Seguimiento de recomendaciones de auditorías anteriores.

#### 1.2 Principales conclusiones

Como resultado del trabajo se pusieron de manifiesto deficiencias comunes en la gestión contractual, entre las que destacan:

1. Ausencia de planificación de la contratación.
2. Uso excesivo de contratos menores, a veces con fraccionamiento del objeto contractual.
3. Incumplimientos de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) en materia de publicidad, documentación y procedimientos.
4. Ausencia de procedimientos internos claros para el seguimiento, la ejecución y el cierre de contratos.
5. Falta de transparencia y concurrencia en algunos expedientes.
6. Uso inadecuado de procedimientos de emergencia o contratación directa sin justificación suficiente.
7. Deficiencias en la documentación de expedientes, como la falta de informes jurídicos, certificados de conformidad o resoluciones de adjudicación.



8. Contradicciones normativas internas y ausencia de medidas preventivas contra la corrupción.

### 1.3 Recomendaciones

Se emitieron las siguientes recomendaciones:

1. Elaborar planes de contratación y consolidar la programación contractual
2. Revisar y unificar los procedimientos internos, incorporando medidas de control y prevención de la corrupción.
3. Ajustar los procedimientos a la normativa vigente, especialmente en lo relativo a publicidad, documentación y concurrencia.
4. Fomentar la contratación centralizada cuando sea posible, especialmente en suministros recurrentes.
5. Actualizar manuales de control interno y establecer protocolos claros para la tramitación de expedientes.
6. Reforzar la formación del personal en materia de contratación pública.

## 2. Informe de control financiero permanente de la fase de ejecución de los contratos emitido por la Intervención General de la Defensa

### 2.1 Alcance

En el presente informe han sido incluidas las principales debilidades puestas de manifiesto en el *“Informe de control financiero permanente de la fase de ejecución de los contratos”*.

El objetivo genérico de esta actuación de control es dar una opinión sobre la fase ejecución de los contratos adjudicados en el ámbito del Departamento, con el fin de determinar si la misma garantiza el cumplimiento de la normativa aplicable y contribuye a la adecuada utilización de los recursos públicos desde el punto de vista de la buena gestión financiera.

El alcance temporal abarca los contratos adjudicados entre el 1 de julio de 2023 y el 30 de junio de 2024, mientras que el alcance material comprende los contratos celebrados por los órganos de contratación del Ministerio de Defensa, excluyendo los acuerdos marco, los contratos menores y los contratos excluidos de las Leyes 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad (LCSPDS). Se excluyen igualmente los encargos a medios propios y los convenios.



## 2.2 Principales conclusiones

La valoración global a nivel ministerial de la fase de ejecución de los contratos es de un funcionamiento correcto, siendo necesarias algunas mejoras.

Las principales conclusiones obtenidas respecto a la fase de ejecución de los contratos en el Ministerio de Defensa a lo largo del ejercicio 2024 son las siguientes:

### 1. Condiciones especiales de ejecución.

En el 67,14% de los contratos analizados, no consta que se haya realizado una comprobación, durante la ejecución del contrato, del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución obligatorias del artículo 202 LCSP establecidas en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP). Igualmente, en el 61,54% de los casos en los que ha habido subcontratación, tampoco consta la comprobación del cumplimiento de las citadas condiciones especiales por parte de los subcontratistas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 203 LCSP.

### 2. Comunicaciones referentes a la actividad contractual.

Se han observado debilidades en la realización de las comunicaciones preceptivas al Registro de Contratos del Sector Público y al Tribunal de Cuentas. En concreto, en el 46,1% de los contratos no se ha podido constatar la realización de las preceptivas comunicaciones al Registro de Contratos del Sector Público, establecidas en los artículos 346 LCSP y 67 LCSPDS. Igualmente, en los siguientes casos no se han podido constatar las respectivas comunicaciones al Tribunal de Cuentas, reguladas en el artículo 335.2 LCSP, referentes a las vicisitudes acaecidas con posterioridad a la formalización del contrato: en el 50% de las prórrogas, en el 51,7% de las modificaciones, en el 64,28% en los reajustes de anualidades y en el 66,66% de las resoluciones contractuales.

### 3. Comprobación de los pagos a subcontratistas.

En el 66,66% de los contratos con subcontratación en los que había obligación de comprobar los pagos a subcontratistas<sup>15</sup>, no se ha tenido evidencia de la realización de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 217.2 LCSP.

## 2.3 Recomendaciones

De las conclusiones expuestas se realizan las siguientes recomendaciones:

1. Se recomienda la revisión del sistema interno de contratación con el objeto de que conste en los expedientes la comprobación del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución

<sup>15</sup> Art. 217.2 LCSP: «Las actuaciones de comprobación y de imposición de penalidades por el incumplimiento previstas en el apartado 1, serán obligatorias para las Administraciones Públicas y demás entes públicos contratantes, en los contratos de obras y en los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 5 millones de euros y en los que el importe de la subcontratación sea igual o superior al 30 por ciento del precio del contrato, en relación con los pagos a subcontratistas que hayan asumido contractualmente con el contratista principal el compromiso de realizar determinadas partes o unidades de obra».



por parte de los contratistas y subcontratistas, especialmente si se establecen penalidades en los PCAP para el caso de su incumplimiento, conforme a lo previsto en el artículo 192.1 LCSP, o si se les atribuyen el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1 LCSP.

2. Se recomienda la revisión del sistema de control interno con objeto de garantizar la realización de las comunicaciones que sean obligatorias según la LCSP y la LCSPDS, mediante la utilización de la funcionalidad que, para llevar a cabo dichas comunicaciones, el Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa (SIDAE) pone a disposición de los órganos gestores.
3. Se recomienda la revisión del sistema de control interno con objeto de garantizar la comprobación de los pagos a los subcontratistas.

### **3. Análisis sobre la gestión económico-financiera en materia de contratación administrativa por la Intervención General de la Seguridad Social**

#### **3.1 Alcance**

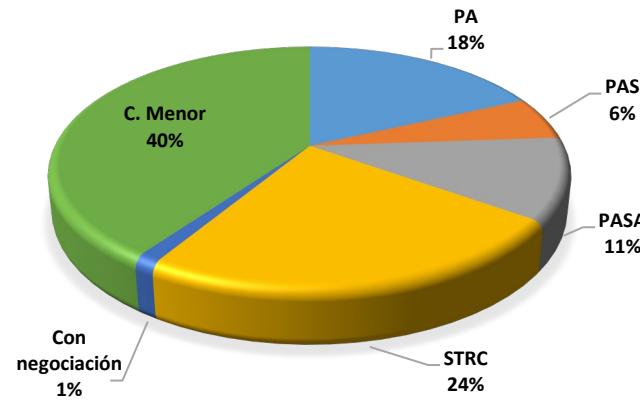
El presente informe incluye los resultados más significativos derivados de las actuaciones de control financiero permanente realizadas por la IGSS al amparo del plan de control financiero permanente para el ejercicio 2024.

En ejecución del referido plan de control financiero permanente para el año 2024, la IGSS ha realizado un análisis sobre la gestión económico-financiera en materia de contratación administrativa, desarrollada en cuatro entidades del sistema de la Seguridad Social, conforme al detalle recogido en el anexo de la parte II del presente informe. En particular se han analizado los contratos tramitados con cargo a los capítulos II y VI del presupuesto de gastos, adjudicados en el ejercicio 2023 y los contratos no menores adjudicados en ejercicios anteriores de los que se derivan obligaciones con cargo al presupuesto del ejercicio 2023.

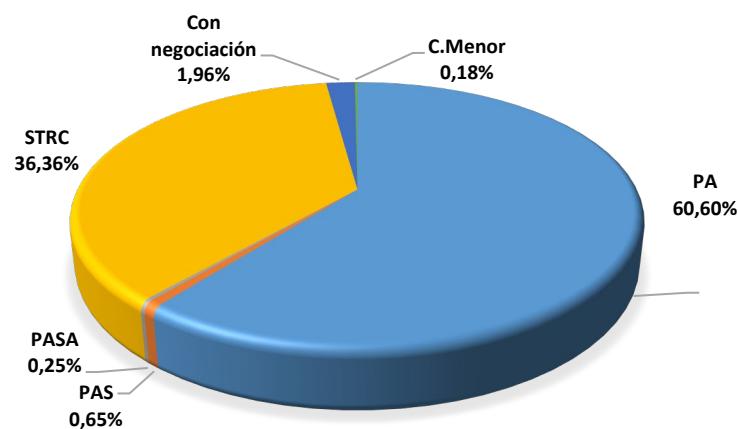
Con base en los datos contenidos en los respectivos informes emitidos sobre las cuatro entidades del sistema de la Seguridad Social controladas, se han analizado un total de 1.274 contratos, con un importe total de adjudicación que asciende a 1.440.139.653,66 €, y unas obligaciones reconocidas generadas en 2023 de 450.200.947,06 € (el desglose por entidad figura en el anexo de la parte II del presente informe). La distribución, entre las diferentes modalidades analizadas, por número de contratos adjudicados, por importes de adjudicación y por obligaciones reconocidas es la siguiente:



### NÚMERO DE CONTRATOS ADJUDICADOS<sup>16</sup>



### IMPORTE DE ADJUDICACIÓN



<sup>16</sup> PA: Procedimiento Abierto

PAS: Procedimiento Abierto Simplificado

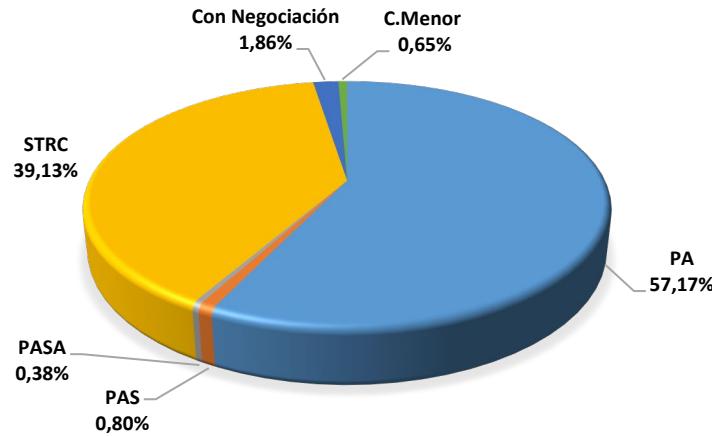
PASA: Procedimiento Abierto Simplificado Abreviado

SRTC: Sistema de Racionalización Técnica de la Contratación

C.Menor: Contrato menor



## OBLIGACIONES RECONOCIDAS



### 3.2 Principales Conclusiones

El control en materia de contratación administrativa, en el ámbito de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, ha tenido como finalidad comprobar si los procedimientos establecidos para la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios, se ajustan a la normativa aplicable, posibilitan la agilidad en su gestión, son adecuados y permiten un control suficiente sobre su tramitación, publicidad y ejecución; así como una adecuada planificación de las necesidades contractuales y un ajuste a los principios que rigen la contratación pública.

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

#### a) Planificación de las necesidades de contratación

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

Estas carencias en la planificación han dado lugar en dos entidades a *desviaciones significativas entre las contrataciones realizadas y las planificadas*.



Además, tales defectos en la planificación de las necesidades repercuten en la elección del procedimiento de adjudicación al no favorecer la elección de procedimientos que permitan el mejor ajuste a criterios de necesidad, oportunidad y eficiencia, ni la racionalización del gasto. En este sentido, en esas tres entidades se ha evidenciado un *uso elevado de la figura del contrato menor*, ya que, en ocasiones, se recurre a la contratación menor para cubrir necesidades periódicas y recurrentes, lo que supone que si bien desde el punto de vista cuantitativo se está utilizando esta figura en los supuestos previstos legalmente, por no superar el umbral económico previsto en el artículo 118 de la LCSP, debería considerarse la posibilidad de contratar mediante alguno de los procedimientos ordinarios previstos en el artículo 131.2 de la LCSP que garantizan el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, no discriminación e igualdad de trato contemplados en el artículo 1 de la LCSP, favorecen la competencia entre oferentes, y aumentan la eficiencia en el uso de los fondos públicos.

De igual forma, en una de las entidades los contratos menores se utilizan en ocasiones para cubrir necesidades durante un periodo de interrupción entre contratos para garantizar la prestación de un servicio cuando no es posible aplicar lo previsto en el artículo 29.4 de la LCSP y el servicio se considera imprescindible lo que refuerza las carencias en la planificación de los contratos.

#### b) Preparación y adjudicación de los contratos

En una entidad se ha puesto de manifiesto que en los **contratos menores** no siempre se solicita o queda acreditado en el expediente la petición de **tres presupuestos**, sin que existe ninguna justificación de la no procedencia de petición de ofertas, lo que además de no ajustarse a lo establecido en la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019, de la OIReScon, conlleva una disminución de las garantías de transparencia y restringe el acceso a las licitaciones y la selección de la oferta más ventajosa.

Por otra parte, en tres de las entidades objeto de control se ha evidenciado que no siempre se justifica convenientemente la adecuación del **cálculo del presupuesto base de licitación y/o del valor estimado del contrato** al precio de mercado, bien por carecer los expedientes de una memoria o documento de carácter económico o algún tipo de estimación o estudio comparativo de mercado, previo a la contratación, que justifique por qué se ha fijado un determinado presupuesto o valor, o bien porque no se detallan o desglosan convenientemente todos los conceptos o información utilizada para su determinación, no adecuándose a lo previsto en los artículos 100 y 101, así como en el artículo 63 de la LCSP.

Dicho ajuste a precios de mercado es importante para garantizar la viabilidad de las prestaciones objeto de contratación y el equilibrio entre las partes, por ello debe quedar debidamente acreditado en los expedientes. Además, debe tenerse en cuenta que el valor estimado de los contratos es un elemento esencial de los mismos en cuanto determina, entre otros muchos aspectos del contrato, la publicidad y el procedimiento que deberá seguirse.



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

Se ha evidenciado, en las cuatro entidades objeto de control deficiencias relativas al **seguimiento** de los contratos.

En concreto, por un lado, en dos entidades no ha sido posible verificar que se esté llevando a cabo un adecuado control del cumplimiento de la prestación contratada debido a la ausencia en el expediente de documentos que acrediten si se han cumplido y llevado a la práctica las mejoras propuestas por el adjudicatario, así como las especificaciones técnicas, sociales, ambientales o cualesquiera otras condiciones señaladas en el clausulado del contrato y en los pliegos, por lo que no queda garantizado que se adopten las medidas precisas en caso de incumplimiento.

Por otro lado, en las otras dos entidades el seguimiento efectuado por el órgano de contratación no siempre permite un control suficiente del cumplimiento de la prestación contratada garantizando la adopción de las medidas precisas y la imposición de penalidades en caso de incumplimientos parciales o cumplimientos defectuosos, bien porque no siempre han sido realizadas las mejoras ofertadas ni las condiciones especiales de ejecución; bien porque hay una falta de identificación de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria de los contratos, y a veces, una falta de designación de un responsable del contrato encargado de supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias de conformidad con el artículo 62 de la LCSP.

### 3.3 Recomendaciones

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

1. Mejorar la planificación de las necesidades contractuales para garantizar una correcta programación de los correspondientes expedientes de contratación con el fin de que los contratos planificados sean más acordes con los ejecutados; que las necesidades recurrentes contratadas anualmente de forma reiterada, así como las similares se puedan identificar y, por ende, cubrir con procedimientos de adjudicación que permitan obtener una economía de los costes, así como una mayor concurrencia y eficiencia en la contratación pública; así como evitar que los períodos de interrupción entre contratos que obliguen a cubrir servicios imprescindibles con contratos menores no sean algo excepcional y aislado.
2. Tener en cuenta en la tramitación de los contratos menores, que se deben solicitar al menos tres presupuestos o, en su caso, se debe justificar suficientemente el motivo por el que no se efectúa tal solicitud tal como señalan la [Instrucción 1/2019](#) de la OIReSCon para garantizar la transparencia y promover la concurrencia en este tipo de contratos.
3. Dictar instrucciones para mejorar el proceso de justificación de la adecuación del cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado de los contratos a los precios de mercado mediante la precisión correspondiente en los PCAP y la elaboración de la correspondiente memoria, estimación o estudio económico justificativo que motive por qué por qué se ha fijado un determinado presupuesto o valor, y que se recoja todo el detalle de los conceptos o



información precisos para su determinación de conformidad con el artículo 100 y 101 de la LCSP.

4. Potenciar y mejorar el seguimiento de la ejecución de los contratos por parte de los responsables designados o bien proceder a la designación de una unidad o responsable en todos los contratos que lleve a cabo dicho seguimiento para garantizar que se ejecuten las mejoras o condiciones pactadas, así como, la adopción de las medidas precisas y la imposición de penalidades en caso de incumplimientos parciales o cumplimientos defectuosos.
5. Documentar las actuaciones de control de la ejecución de los contratos mediante informes de seguimiento del cumplimiento de las especificaciones técnicas y, especialmente, respecto de las mejoras ofertadas por los licitadores y las condiciones sociales, ambientales o cualesquiera otras señaladas en el clausulado del contrato y en los pliegos, que hubieran sido determinantes en la adjudicación del contrato, ya que ello permitiría controlar con mayor rigor su cumplimiento y garantizar la adopción de las medidas precisas en caso de incumplimiento.



## Parte III: Otras actuaciones realizadas sobre Poderes adjudicadores no Administración Pública

A continuación se recogen, para cada uno de los sectores del Sector Público, los resultados más significativos de las actuaciones de control realizadas en la contratación pública por los órganos de control, en ejecución del Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas Públicas para el ejercicio 2024.

### 1. Sector Público Administrativo: mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados

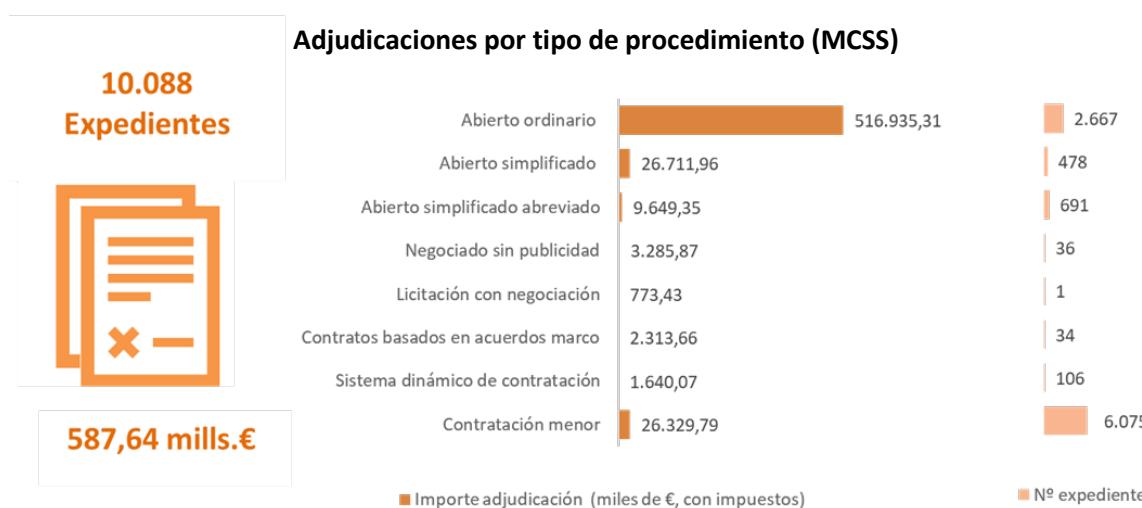
#### 1.1 Alcance

El presente informe incluye los resultados más significativos derivados de las actuaciones de auditoría pública realizadas por la IGSS al amparo de los planes de auditoría pública y control financiero permanente para el ejercicio 2024.

La IGSS ha realizado los correspondientes trabajos de auditoría de cumplimiento del ejercicio 2023 sobre las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

En la realización de tales auditorías de cumplimiento del sector de MCSS, 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”.

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 2023 se ha elevado a un total de 587,64 millones de euros (un 4,41% más que en el ejercicio precedente).





El gráfico anterior pone de manifiesto el hecho de que las entidades hacen uso mayoritariamente del procedimiento abierto ordinario, y en menor medida de otros procedimientos previstos en la ley, como son el procedimiento abierto simplificado y/o abreviado, los cuales tienen como objetivo agilizar la actividad contractual a la vez que se garantizan los principios que deben regir la misma. Por otra parte, cabe reseñar la escasa utilización en el sector de contratos basados en acuerdos marco (dos entidades) o de los sistemas dinámicos de adquisición (dos entidades). Una mayor utilización de estos procedimientos favorecería la racionalización y eficiencia de la actividad contractual de las entidades, propiciando la consecución de los objetivos de la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026.

## 1.2 Principales conclusiones

De los resultados obtenidos, de manera particular atendiendo a aquellas circunstancias que han tenido una mayor relevancia sobre el conjunto del sector de MCSS (formado por las dieciocho mutuas existentes en el año 2023 y sus dos hospitales mancomunados) en relación con la actividad contractual, se han puesto de manifiesto determinados aspectos que deberían ser objeto de especial consideración, como se expone en los siguientes apartados.

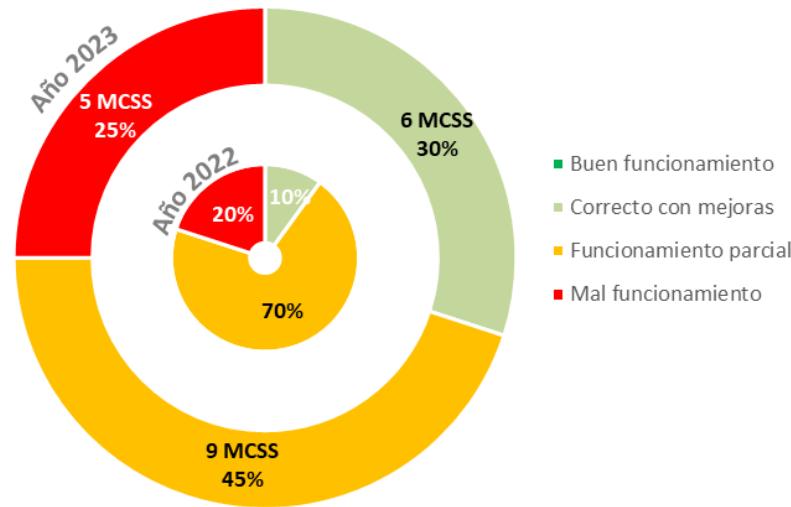
Con carácter previo, cabe indicar que se ha realizado un análisis del control interno del sistema de contratación de cada MCSS, centrado en cinco aspectos considerados esenciales del mismo –estructura organizativa, planificación, documentación de procesos, sistema de información y mejora continua–, según se describe en el esquema de evaluación recogido en el anexo de la parte III del presente informe. Dicho sistema de contratación, y cada uno de los componentes señalados, han sido evaluados por los auditores y calificados con las siguientes categorías:

<b>Buen funcionamiento. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas</b>
<b>Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras</b>
<b>Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes</b>
<b>Mal funcionamiento general</b>

La **valoración global** del sistema de contratación, obtenida a partir de la realizada en cada uno de los citados componentes claves, ha sido de funcionamiento correcto con mejoras en seis de las entidades, funcionamiento parcial en nueve, y en las restantes cinco de mal funcionamiento, no habiendo obtenido ninguna de ellas una valoración global de buen funcionamiento.



### Valoración global sistema de contratación



Por componentes, la **estructura organizativa** se considera adecuada, pero susceptible de mejora con carácter general (atendiendo a la estructura del departamento de contratación, adecuada segregación de funciones, niveles de dedicación, especialización y formación del personal...), calificándose de buen funcionamiento en cuatro entidades y de funcionamiento correcto, siendo necesarias algunas mejoras, en diez de estas.

Por lo que se refiere la **planificación**, continúa siendo el apartado peor valorado en el conjunto de MCSS, considerándose mejorable en catorce entidades que presentan un funcionamiento parcial o un mal funcionamiento, ya que continúa sin darse adecuado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 28.4 de la LCSP, al no haber programado integralmente su actividad de contratación pública desarrollada en el ejercicio presupuestario 2023 o en períodos plurianuales. Adicionalmente en tres casos o bien no se ha dado a conocer el plan de contratación anticipadamente, o no se recoge en el mismo todos aquellos contratos que quedarían sujetos a una regulación armonizada.

En cuanto a la **documentación de procesos**, en once de las entidades, se ha considerado que existe un funcionamiento parcial o mal funcionamiento (9 y 2 entidades respectivamente), siendo necesarias mejoras en ocasiones significativas. Entre dichas mejoras continúa destacando la referida al cumplimiento del artículo 64 de la LCSP, según el cual corresponde al órgano de contratación adoptar las medidas adecuadas para prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación. En este sentido, si bien la mayoría de las entidades han elaborado instrucciones al respecto y prevén la cumplimentación de una declaración de ausencia de conflicto de intereses (Daci), se ha detectado en el 45% de las entidades que tales instrucciones no son suficientemente adecuadas al no contemplar aspectos tales como los que figuran en el documento “Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales.



Guía práctica para los responsables de gestión”, publicado por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). También se podría tomar como referencia el “Plan de medidas antifraude del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y documentación a incorporar en los negocios jurídicos a celebrar con terceros que sean beneficiarios de fondos del plan de recuperación, transformación y resiliencia”, de 11 de mayo de 2022<sup>17</sup>. Adicionalmente se observa, que en el 40% de las entidades, no se dispone de manuales o directrices definidas, suficientes y actualizadas que faciliten la determinación de los aspectos económicos del contrato ni de los criterios de adjudicación. Asimismo, se considera recomendable, con carácter general, una mayor actualización jurídica de los procedimientos derivada específicamente de las resoluciones de tribunales de recursos contractuales, sentencias de órganos jurisdiccionales o informes de juntas consultivas de contratación.

Por lo que se refiere al **sistema de información** (comprendiendo el análisis del archivo y custodia de la documentación relativa a los contratos, de las aplicaciones utilizadas para la actividad contractual, su vinculación con el sistema contable de la entidad, si permite un seguimiento puntual de la actividad contractual, etc.), es el segundo de los componentes mejor valorados en el conjunto de MCSS tras la estructura organizativa, habiéndose verificado, con carácter general, un suficiente grado de implantación de procedimientos informáticos en las diferentes fases de la gestión contractual. En cuatro de las entidades su funcionamiento es adecuado en términos generales y en nueve de ellas se considera correcto si bien sería necesarias algunas mejoras. Como cuestión común en una parte considerable del sector (11 entidades) cabe destacar la conveniencia de implementar controles adicionales en los respectivos sistemas informáticos que impidan reconocer obligaciones por encima del compromiso de gasto autorizado, control que se realiza mayoritariamente de forma manual.

El apartado de **mejora continua** es calificado, en la mayor parte de las entidades (55 %), como de buen funcionamiento o correcto siendo susceptible de mejora (1 y 10 entidades respectivamente, por el contrario, el 45% restante de estas presentan un funcionamiento parcial (seis entidades) o mal funcionamiento (tres entidades). Las deficiencias más comunes detectadas continúan siendo las relativas a la falta de gestión activa de los riesgos relacionados con la contratación, o la carencia de objetivos y consecuentemente de indicadores globales que permitan evaluar el cumplimiento de estos y sus desviaciones en relación con la gestión contractual.

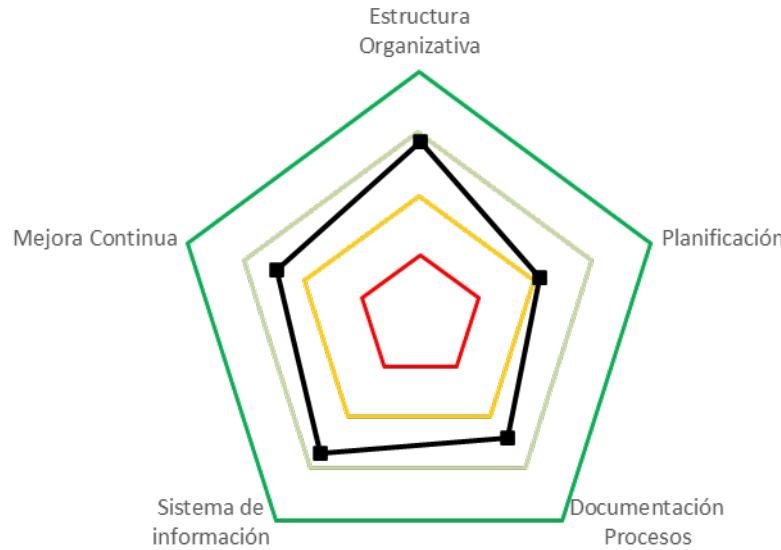
En el cuadro siguiente se refleja la evaluación que en promedio se ha efectuado de cada uno de los señalados aspectos.

---

<sup>17</sup> Adicionalmente, podría tenerse en cuenta la Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia  
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Documents/20220224%20Gu%C3%A3da%20Medidas%20Antifraude.pdf>



### Valoración por componente



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

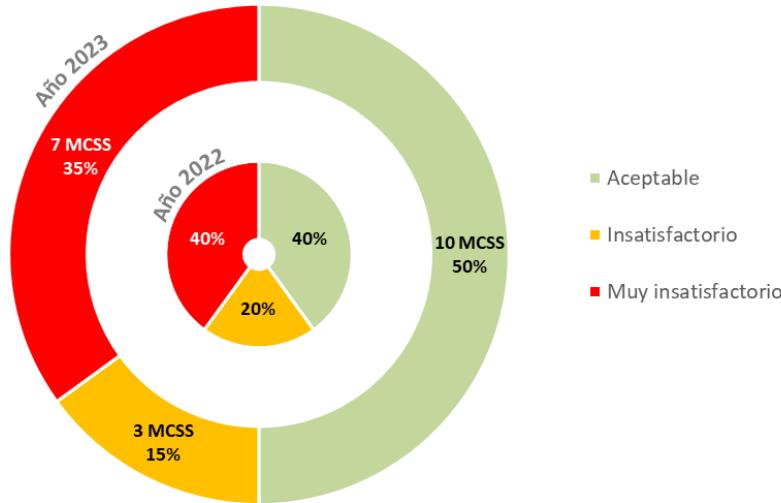
Las MCSS han venido realizando un proceso de adaptación de su organización y procedimientos de contratación para la aplicación progresiva de las prescripciones contenidas en las sucesivas leyes de contratos del sector público. No obstante lo anterior, las auditorías efectuadas han evidenciado que dichas entidades, a lo largo del ejercicio 2023, siguen reconociendo obligaciones derivadas de **contrataciones directas efectuadas al margen de los supuestos previstos en la legislación contractual**, con el consiguiente menoscabo de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación aplicables.

Tales contrataciones directas se producen principalmente en el ámbito de las prestaciones de asistencia sanitaria y de recuperación a través de terceros, transporte sanitario y transporte ordinario de pacientes, así como respecto a alguna categoría de suministros, también relacionados principalmente con el ámbito sanitario, lógico dada la actividad primordial del sector.

Se ha calculado el porcentaje que representa en cada una de las entidades del sector de las MCSS el importe de obligaciones contraídas sin que se haya adjudicado previamente un contrato con arreglo a la LCSP, sobre el total del gasto de la asistencia sanitaria prestada a través de medios ajenos, imputado al artículo 25 de sus presupuestos de gastos. El indicador resultante se valora conforme a los siguientes parámetros: aceptable –valor inferior o igual a 5%, – insatisfactorio –valor superior a 5% pero inferior a 10%--, y muy insatisfactorio cuando el porcentaje supera el 10%.



### Importe asistencia sanitaria sin contrato/ Importe total artículo 25 presupuesto de gastos



Para el conjunto del sector, el porcentaje supone el 10,08% lo que ha de valorarse, con arreglo a los parámetros descritos, como insatisfactorio, si bien continua la tendencia positiva de años anteriores presentando una mejora significativa respecto al ejercicio anterior en el que el porcentaje ascendía al 13,07% (18,75% en 2021), al haberse incrementado los procedimientos de adjudicación previstos en la LCSP acordes con los principios de publicidad y concurrencia.

#### b) PBL, valor estimado del contrato y criterios de adjudicación

Por otra parte, en 13 de las 20 entidades se ha comprobado la **falta de acreditación**, mediante un documento de carácter económico o una estimación, **de que el PBL sea adecuado a los precios del mercado** como requiere el apartado 2 del artículo 100 de la LCSP y/o la ausencia en el PCAP del método de cálculo aplicado por el OC para cuantificar el valor estimado, en los términos regulados en el artículo 101, apartado 5 de la LCSP.

Asimismo, en trece de las veinte entidades, en determinados supuestos, **no se ha determinado el procedimiento de adjudicación que correspondería** de conformidad con el artículo 101.12 de la LCSP, procediendo a la contratación de servicios o suministros destinados a usos idénticos o similares sin proceder a la adjudicación simultánea de contratos por lotes separados, omitiendo las reglas de cuantificación del valor global estimado para la totalidad de dichos lotes, a lo que añadir la posible contradicción con la exigencia contenida en el artículo 99.3 de la citada norma legal.



Por otro lado, igualmente, uno de los puntos clave que determinan el acceso a la concurrencia por parte de los potenciales licitadores es la **elección de los criterios de adjudicación del contrato**, elección que debe respetar los requisitos exigidos en el artículo 145 de la LCSP para los criterios de adjudicación. Las auditorías efectuadas han evidenciado que en 10 entidades auditadas se utilizan criterios que, o bien, no se encuentran vinculados al objeto del contrato, tales como el arraigo territorial o la experiencia en el ámbito de las MCSS o del sector público, o confieren al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada (criterios definidos de forma imprecisa que no permiten conocer a los licitadores los aspectos concretos que en relación con el criterio van a ser objeto de valoración). En todos estos supuestos, en consecuencia, no se ha respetado plenamente el principio de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (artículo 1 de la LCSP).

### c) Indicadores de la Comisión Europea sobre contratación pública

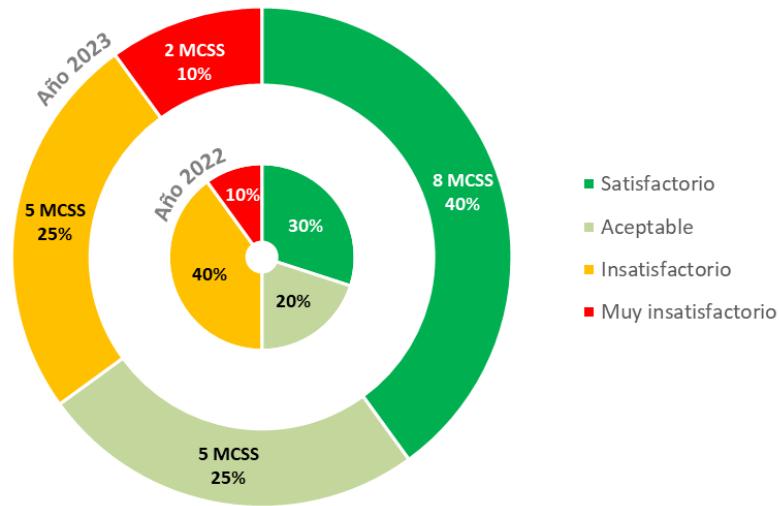
En otro orden de cosas, la Comisión Europea aplica a los países de la Unión una serie de indicadores para evaluar su actuación en relación con la contratación pública, entre los cuales se encuentran los denominados “Sin convocatoria de ofertas” y “Pujador único”, intrínsecamente ligados al principio de publicidad y al nivel de concurrencia en las licitaciones.

Así, el primero de los indicados mide la proporción de adjudicaciones efectuadas sin ninguna llamada a licitación -a mayor número de licitaciones, mayor transparencia del procedimiento y aumento de la competencia-. Siguiendo esa orientación, se ha calculado un ratio que representa el importe adjudicado a través procedimientos de adjudicación utilizados por las MCSS que constituyen excepciones al principio de publicidad -contratos menores y procedimientos negociados sin publicidad- entre el importe total adjudicado en el ejercicio 2023 (el indicador se valora conforme a los siguientes parámetros: satisfactorio -valor inferior o igual a 5, aceptable - valor superior a 5 pero inferior a 10, insatisfactorio -valor igual o superior a 10% e inferior al 25%, y muy insatisfactorio, cuando el porcentaje supera el 25%.

El porcentaje medio obtenido ha sido del 5,04%, por lo cual, en línea con los parámetros evaluativos de la citada Comisión Europea y los antes citados, el resultado se considera aceptable en el conjunto del sector, presentando una ligera mejora respecto a la valoración también aceptable de 2022 en que el porcentaje fue del 5,82%, (10,92% en el ejercicio 2021). En el gráfico siguiente se recoge el nivel de dicho indicador en el sector de las MCSS, agrupado por los distintos niveles definidos:



### Indicador “Sin convocatoria de ofertas”



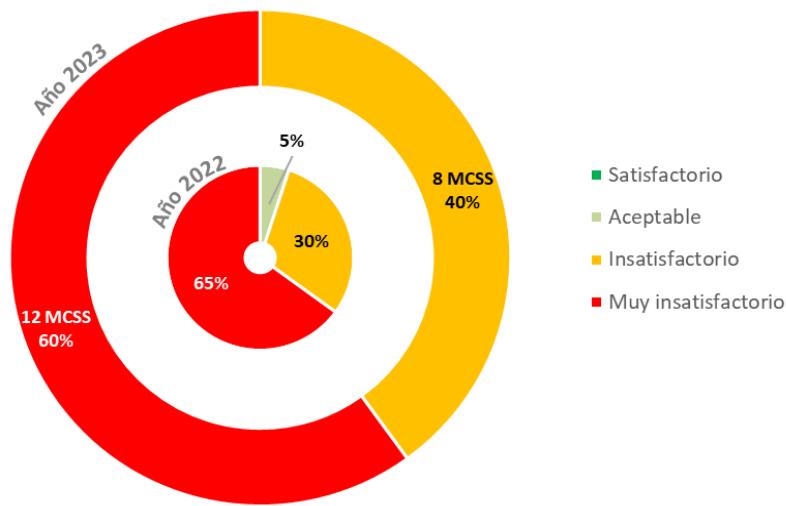
Respecto a lo anterior, una de las principales razones por la que el 35% de las MCSS han obtenido una valoración como insatisfactoria o muy insatisfactoria estriba en el amplio volumen de contratos adjudicados mediante contrato menor, por un importe de 26,33 millones de euros, que representan el 4,48% sobre el total de adjudicaciones; no obstante el importe de este tipo de adjudicaciones, siguiendo la tendencia de ejercicios anteriores, presenta una considerable disminución respecto al ejercicio 2022 (42,02 millones de euros, que representan el 10,45% sobre el total)

En relación con el segundo de los indicadores citados, se ha calculado también un ratio que representa el número de contratos adjudicados a través de procedimientos con publicidad -abierto, en cualquiera de sus modalidades- en los que ha participado un único licitador entre el total de los contratos adjudicados por las MCSS conforme a dichos procedimientos en el ejercicio auditado (el indicador se valora conforme a los siguientes parámetros: satisfactorio -valor inferior o igual a 10%, aceptable -valor superior a 10% pero inferior a 20%, insatisfactorio -valor igual o superior a 20% e inferior al 50%, y muy insatisfactorio, cuando el ratio supera el 50%.

Como se observa en el siguiente gráfico, los resultados alcanzados superan en 12 de las 20 de las entidades el 50%, lo que supone un mal funcionamiento y conlleva un porcentaje promedio en el sector muy elevado (48,85%) en línea con los parámetros de la Comisión antes indicados, que mejora ligeramente respecto a 2022 (52,80%), siendo reseñable que ninguna de las entidades presenta un porcentaje inferior al 20% indicativo de un funcionamiento aceptable. Teniendo en cuenta lo anterior se ha recomendado a las entidades que revisen los procesos de contratación al objeto de implementar medidas que puedan favorecer la minoración de este ratio.



Indicador “Pujador único”



#### d) Contratos menores

En relación con este tipo de contratación, se ha constatado al respecto, en la práctica totalidad de las entidades, el empleo del contrato menor para atender **necesidades de carácter habitual o frecuente**, o dicho en otros términos, recurrentes. Tal proceder supone no ajustarse plenamente al mandato contenido en la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIReSCon, a tenor de la cual el contrato menor no puede tener por objeto prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad. Añadir a lo anterior que el informe 14/20 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado considera que en estos supuestos se estaría produciendo una utilización del contrato menor en fraude de ley.

De esta forma se ha de destacar, como ya se ha indicado anteriormente, que el volumen de contratos menores adjudicados es el que motiva que el indicador citado de “Sin convocatorias de ofertas” se valore como insatisfactorio, o muy insatisfactorio, en el 35% de MCSS, lo cual en último término evidencia que continúa existiendo un amplio margen de mejora en la programación de la contratación de estas entidades, como elemento complementario de todo lo anterior.

### 1.3 Recomendaciones

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

1. En virtud de lo establecido en el artículo 64 de la LCSP, se deben desarrollar adecuadamente las previsiones sobre conflicto de intereses en el ámbito contractual, con objeto de que los



responsables de la gestión puedan prevenir, identificar y solucionar de modo efectivo, aquellos conflictos que puedan surgir en los procedimientos de contratación a efectuar.

2. Fortalecer los respectivos cauces internos de contratación establecidos por cada MCSS de manera que se encaminen a una supresión plena y absoluta de los procedimientos de adjudicación directa adoptados al margen de la Ley de Contratos del Sector Público.
3. Implementar una adecuada programación de la contratación encaminada al cumplimiento de la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIReScon, en relación con el artículo 28.4 de la LCSP, y hacerla pública con arreglo al mencionado precepto.

## 2. Sector Público Empresarial

Se han emitido, a fecha 7 de julio de 2025, cinco informes de auditoría pública de entidades encuadradas en el sector público empresarial correspondientes al Plan de Auditoría 2024. Se trata, en todos los casos de informes de auditoría de cumplimiento y operativa en cuyo alcance se incluye, entre otros aspectos, el análisis de la contratación.

### 2.1 Alcance

El alcance de los trabajos incluyó la revisión de la gestión financiera, el cumplimiento normativo, el análisis de los procedimientos internos de contratación y documentación de los expedientes. Se evaluó la adecuación de los procesos a la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y la implementación de recomendaciones previas.

### 2.2 Principales conclusiones

1. Uso reiterado de contratos menores con cuantías cercanas al límite legal y sin justificación adecuada.
2. Errores en la publicación de contratos y falta de condiciones especiales de ejecución.
3. Aplicación excesiva de criterios subjetivos en la adjudicación.
4. Inexistencia de procedimientos formales para la gestión de encargos y tarifas no actualizadas.
5. Falta de tramitación electrónica y transparencia en la contratación.
6. Encargos a medios propios sin publicidad ni comparación de ofertas.
7. Imputación inadecuada de gastos y falta de evidencia documental en expedientes.

### 2.3 Recomendaciones

1. Establecer criterios objetivos y ponderados para la adjudicación de contratos.
2. Verificar la autenticidad de la documentación presentada por los contratistas.



3. Evitar la contratación de servicios ajenos a los fines institucionales.
4. Formalizar procedimientos internos y actualizar tarifas periódicamente.
5. Implementar la tramitación electrónica y reforzar la transparencia.
6. Publicar planes anuales de contratación y mejorar la trazabilidad documental.
7. Revisar la composición de órganos de gobierno de las entidades que son medio propio para garantizar el control efectivo.

### 3. Sector Público Fundacional

Se han emitido, a fecha 7 de julio de 2025, dos informes de auditoría de cumplimiento y operativa de fundaciones adscritas al sector público estatal correspondientes al Plan de Auditoría 2024 que incluyeron en su alcance el análisis de la contratación.

#### 3.1 Alcance

En ambos casos el alcance incluyó el análisis de las áreas de contratación y personal, con especial atención al cumplimiento de la legalidad, la planificación contractual y la eficacia de los procedimientos internos.

#### 3.2 Principales Conclusiones

Las auditorías identificaron las siguientes deficiencias comunes:

1. Ausencia de una estrategia formal de contratación y planificación plurianual.
2. Uso excesivo de la contratación menor, con indicios de fraccionamiento indebido.
3. Incumplimientos formales de la LCSP: documentación incompleta, pliegos defectuosos y falta de publicidad.
4. Carencia de normativa interna y procedimientos documentados.
5. Escasez de medios materiales y humanos para la gestión contractual.
6. Inexistencia de tramitación electrónica y gestor documental.
7. Falta de remisión de información al Tribunal de Cuentas.

#### 3.3 Recomendaciones

Se emitieron las siguientes recomendaciones:

1. Diseñar una estrategia de contratación alineada con los objetivos fundacionales.
2. Aprobar normativa interna y procedimientos específicos, incluyendo contratos patrimoniales.



## ANEXO I DE LA PARTE I: Organismos objeto de la actuación horizontal de encargos a medios propios del PCFP2024

### Organismos:

ADIF-ALTA VELOCIDAD  
AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA  
BIBLIOTECA NACIONAL DE ESPAÑA, O.A.  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS, O.A.  
FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA, O.A.  
INSTITUTO DE LA CINEMATOGRAFÍA Y DE LAS ARTES AUDIOVISUALES, O.A.  
INSTITUTO DE LAS MUJERES, O.A.  
INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA, O.A.  
ORGANISMO AUTÓNOMO PARQUES NACIONALES

### Ministerios<sup>18</sup>:

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN  
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN  
MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES  
MINISTERIO DE CULTURA  
MINISTERIO DE DEFENSA  
MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030  
MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES  
MINISTERIO DE HACIENDA  
MINISTERIO DE IGUALDAD  
MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES  
MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO  
MINISTERIO DE JUVENTUD E INFANCIA  
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES  
MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA  
MINISTERIO DE SANIDAD  
MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL  
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE  
MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO  
SECRETARÍA DE ESTADO DE JUSTICIA

<sup>18</sup> La selección se realizó teniendo en cuenta la estructura ministerial existente a septiembre de 2023.



## ANEXO II DE LA PARTE I: Análisis de riesgos y criterios de selección en la planificación de actuaciones de control financiero permanente.

La metodología aplicada por la IGAE para seleccionar las actuaciones de control en el **Plan Anual de Control Financiero 2024** se fundamenta en un enfoque **basado en riesgos**, complementado con obligaciones normativas.

La selección se realiza sobre la base de un **análisis de riesgos diferenciado** para esta modalidad de control, **Control financiero permanente**:

Se realiza sobre 84 organismos públicos en el ámbito IGAE, 7 en el Ministerio de Defensa y 22 departamentos ministeriales.

Se basa en una metodología que combina **evaluación cuantitativa y cualitativa** para priorizar las actuaciones en función de los riesgos más relevante, cada intervención delegada analiza los riesgos más significativos en su ámbito: riesgos de **legalidad (RL)**, **buena gestión financiera (RBG)** y **estratégicos** (referidos a distintos factores de contratación pública, subvenciones, gestión de personal, tesorería y aspectos estratégicos, e ingresos (en organismos)).

Se incorporan indicadores automatizados obtenidos de la **Plataforma de Contratación del Sector Público, Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)**, y otros sistemas internos de la IGAE.

Se seleccionaron áreas con mayor riesgo y relevancia cuantitativa para determinar qué controles horizontales había que realizar. Este tipo de controles permiten, mediante la aplicación de un conjunto de pruebas comunes (con un mismo alcance objetivo y temporal), por los distintos órganos de control, tener una visión integral y en su conjunto del funcionamiento de ciertas áreas de gestión pública (p.ej., planificación contractual, encargos a medios propios).

- **Control horizontal de encargos a Medios Propios (PCFP 2024)**

Se seleccionó la actuación horizontal de encargos para que la realizaran la totalidad de intervenciones delegadas en los Ministerios y en 9 organismos, debido principalmente a:

1. El subárea de encargos fue la de mayor riesgo.
2. Se había producido un incremento en el importe de encargos analizados en los dos últimos Planes del 86,03%, previsiblemente debido a la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
3. Y se trataba de un área que no se analizaba desde el PCFP19.

En el caso de la actuación horizontal de encargos, los **22 Ministerios y los 9 organismos seleccionados, suponían el 79,25% del importe total de encargos** tramitados entre el 1/7/2021 a 1/7/2023 por la totalidad de Ministerios y organismos que formaban parte del análisis de riesgos.



## ANEXO DE LA PARTE II.3: CENTROS ANALIZADOS

### ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE LA SEGURIDAD SOCIAL OBJETO DE CONTROL

#### A NIVEL CENTRAL

ENTIDAD	CENTRO	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO
GISS	SSCC	1.198.035.875,01
INSS	SSCC	26.773.628,15
ISM	SSCC	33.186.227,05
TGSS	SSCC	154.752.473,87

#### A NIVEL PERIFÉRICO

ENTIDAD	DIRECCIONES PROVINCIALES	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO
INSS	CUENCA	27.391.449,58 €
	GUADALAJARA	
	DP MADRID	
	SEGOVIA	
	SORIA	
	LA CORUÑA	
	ASTURIAS	
	TARRAGONA	
	GERONA	
	VALENCIA	



## ANEXO DE LA PARTE III.1: ESQUEMA EVALUACIÓN CONTROL INTERNO CONTRATACIÓN

