



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA



INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

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:

CIEMAT	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
CPV	Vocabulario común de contratos públicos
CSIC	Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P.
DACI	Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
FFATP	Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria
IAC	Instituto de Astrofísica de Canarias.
IEO	Instituto Español de Oceanografía.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGME	Instituto Geológico y Minero de España
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
INIA	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria.
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
INTA	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas»
ISCIII	Instituto de Salud Carlos III, O.A., M.P.
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
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.
LSE	Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.
MCSS	Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados
NcP	Negociado con publicidad
NsP	Negociado sin publicidad
OC	Órgano(s) de contratación
OIREscon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
OLAF	Oficina europea de lucha contra el fraude
OPIS	Organismos Públicos de Investigación
Órgano(s) controlado(s)	Ministerio, Organismo o Entidad sujeto a este control
PACDEF	Plan Anual de Contratación del Ministerio de Defensa
PBL	Presupuesto Base de Licitación
PCAP	Pliegos de cláusulas administrativas particulares
PCFP	Plan de Control Financiero Permanente
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RCSP	Registro de Contratos del Sector Público
RDL	Real decreto ley



ROLECE	Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado
SARA	Contratos sujetos a regulación armonizada
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLPEMM	Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante



INTRODUCCIÓN	5
Parte I: Actuación horizontal en materia de aspectos estratégicos por la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención General de la Defensa del PCFP2023	6
1. Alcance	6
2. Principales conclusiones.....	7
2.1 Valoración global.....	7
2.2 Instrucciones sobre la programación de la actividad contractual.....	8
2.3 Programación de la actividad contractual del Organismo.....	8
2.4 Vinculación de la estrategia global del organismo con respecto a la programación de la actividad contractual.....	10
2.5 Programación de la actividad contractual de los contratos clave con respecto a las previsiones presupuestarias.	11
3. Recomendaciones	12
Parte II: Actuación horizontal del sistema de contratación en OPIS por la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención General de la Defensa del PCFP2023	13
1. Alcance	13
2. Principales conclusiones.....	13
2.1 Valoración global.....	14
2.2 Estructura organizativa, distribución de funciones y flujos de información en materia de contratación.....	14
3. Recomendaciones	28
Parte III: Actuación horizontal en materia de contratación pública: procedimiento negociado con y sin publicidad por la Intervención General de la Defensa del PCFP2023.....	30
1. Consideraciones Generales	30
2. Alcance	31
3. Principales Conclusiones	32
4. Recomendaciones	34
Parte IV: Otras actuaciones realizadas sobre Poderes adjudicadores no Administración Pública	35
1. Sector Público Administrativo: mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados.....	35
1.1 Alcance.....	35
1.2 Principales conclusiones	36
a) Contratos adjudicados al margen de los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación contractual del sector público.....	39
b) PBL, valor estimado del contrato y criterios de adjudicación.....	40



c) Otras obligaciones principales relacionadas con la normativa contractual del sector público aplicable	41
d) Indicadores de la Comisión Europea sobre contratación pública	41
e) Contratos menores	44
1.3 Recomendaciones.....	45
2. Sector Público Empresarial.....	46
2.1 Auditorías de cumplimiento y operativa en materia de contratación en autoridades portuarias emitidos en ejecución del plan de auditorías de la IGAE 2023 referido a la contratación en 2022 y avance de 2023.....	46
2.1.1 Consideraciones generales sobre los organismos portuarios estatales	46
2.1.2 Normativa de contratación aplicable a las autoridades portuarias en el período auditado (ejercicio 2022 y avance de 2023).....	48
2.1.3 Datos numéricos sobre contratación organismos portuarios (2022-2023).....	51
2.1.4 Objetivos de las auditorías	54
2.1.5 Resumen de conclusiones y recomendaciones de los informes de auditoría emitidos.	55
2.2 Auditorías de cumplimiento y operativa en materia de contratación en sociedades mercantiles estatales y entidades públicas empresariales	58
2.2.1 Principales conclusiones.....	58
3. Sector Público Fundacional	61
3.1 Principales Conclusiones y recomendaciones.....	61
3.2 Otras Conclusiones y recomendaciones	66
ANEXO DE LA PARTE I: Organismos objeto de la actuación horizontal de aspectos estratégicos del PCFP2023.....	67
ANEXO DE LA PARTE IV.1: ESQUEMA EVALUACIÓN CONTROL INTERNO CONTRATACIÓN	68



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 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 LCSP establece que: *“la Intervención General de la Administración del Estado, y los órganos equivalentes a nivel autonómico y local, remitirán anualmente a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación (OIRESCON) un informe global, que se hará público dentro del mes siguiente a su recepción, con los resultados más significativos de su actividad de control en la contratación pública”.*

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

El presente informe se ha estructurado en 4 partes:

- Parte I: Actuación horizontal en materia de aspectos estratégicos por la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención General de la Defensa del PCFP2023.
- Parte II: Actuación horizontal del sistema de contratación en OPIS por la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención General de la Defensa del PCFP2023.
- Parte III: Actuación horizontal en materia de contratación pública: procedimiento negociado con y sin publicidad por la Intervención General de la Defensa del PCFP2023.
- Parte IV: Otras actuaciones realizadas sobre Poderes adjudicadores no Administración Pública.



Parte I: Actuación horizontal en materia de aspectos estratégicos por la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención General de la Defensa del PCFP2023

1. Alcance

Este informe, de alcance más global al incluir los aspectos estratégicos de las entidades, los aspectos estratégico presupuestarios o subvencionales, incluye los resultados más significativos en materia de aspectos estratégicos de la programación de la contratación derivados de las actuaciones de control financiero permanente en los Organismos y Entidades del sector público estatal sujetos a control financiero permanente e incluidos en el PCFP de 2023, 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.

El objetivo del control, en materia de aspectos estratégicos de la programación de la contratación, consistió en analizar y verificar si la contratación realizada por el Organismo/Entidad está diseñada para cumplir los objetivos estratégicos del mismo.

Los **riesgos** existentes asociados a este objetivo que se han tenido en cuenta a la hora de plantear este control han sido básicamente los siguientes:

Riesgos de incumplimiento:

- La ausencia de planificación o programación de la contratación que implica el incumplimiento del artículo 28.4 de la LCSP.

Riesgos de ineficacia e ineficiencia:

- Inexistencia de una programación de la actividad de contratación, que permita identificar las necesidades y recursos disponibles, así como el seguimiento de la ejecución de dicha programación.
- La ausencia o falta de actualización de manuales, procedimientos o instrucciones internas que recojan los aspectos para la realización de la programación de la actividad de la contratación del Organismo/Entidad.

El trabajo realizado permitió concluir sobre:

- Si el Organismo/Entidad realiza una programación de la contratación anual y/o plurianual y si se verifica el cumplimiento de objetivos establecidos en la programación contractual.
- La existencia de manuales e instrucciones internas que recojan el procedimiento de elaboración de la programación de la actividad contractual.
- Si la programación de la actividad contractual es coherente con la estrategia global del Organismo/Entidad y si es consistente con las previsiones presupuestarias.

El **alcance material** del presente control, en el ámbito de la contratación, abarca los aspectos estratégicos de la programación de la contratación.



El **alcance temporal** del control, en el ámbito de la contratación, está constituido, fundamentalmente, por la planificación contractual del **año 2023**, sin perjuicio de que se hayan revisado documentos de ejercicios anteriores.

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

2. Principales conclusiones

A continuación, se ponen de manifiesto las principales conclusiones que se han obtenido en los controles realizados, de forma agregada. Para su presentación se diferencian las conclusiones parciales de cada apartado, así como la valoración global de la gestión de aspectos estratégicos de la contratación de los Organismos sujetos a la actuación horizontal.

2.1 Valoración global

Se solicitó a los auditores la valoración global de los aspectos estratégicos de la contratación partiendo de los aspectos analizados, debiendo clasificar al Organismo en alguna de las siguientes categorías:

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

A continuación, se muestra la valoración global de los Organismos objeto de la actuación horizontal de aspectos estratégicos:

TABLA 1 - Valoración global ¹				
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
TOTAL (PCFP 23)	2	10²	11	4

Fuente: elaboración propia.

¹ Adicionalmente, existe un Organismo que no se ha pronunciado sobre la Valoración Global en su informe.

² En el informe definitivo de 8 de los 10 Organismos se pone de manifiesto la no existencia de instrucciones para la programación de la contratación y/o que ésta presenta deficiencias significativas.

2.2 Instrucciones sobre la programación de la actividad contractual

Se ha llevado a cabo una comprobación sobre la existencia de instrucciones que recojan los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública, obteniéndose los siguientes resultados:



Fuente: elaboración propia

En el 7% de los Organismos analizados existen instrucciones que recojan los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública de forma adecuada.

En el 7% de los mismos presentan deficiencias poco significativas.

En el 7% de los referidos Organismos presentan deficiencias significativas.

En el 75% de ellos, no existen instrucciones que recojan los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública.

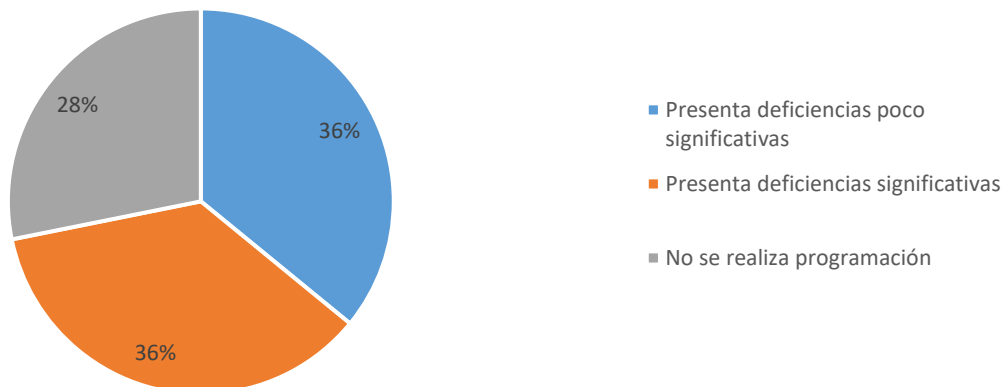
En Otros se ha incluido al 4% de los mencionados Organismos al disponer de un único OC, por lo que siguiendo las instrucciones del control se ha considerado que no procede su aplicación.

2.3 Programación de la actividad contractual del Organismo

Se ha comprobado si el gestor realiza una programación de la actividad de contratación pública y analizado el grado de ejecución³ de la misma, obteniéndose los siguientes resultados:

³ A efectos de este control se consideró que existe una insuficiente ejecución de la programación de la contratación si se ejecuta menos del 75% de los contratos programados. Y se consideró que existe un exceso de ejecución si se ejecuta por encima del 125% de los contratos programados.

Gráfico 2 - Programación de la actividad contractual del organismo



Fuente: elaboración propia

En ninguno de los Organismos analizados el gestor realiza una adecuada programación de la actividad de contratación pública.

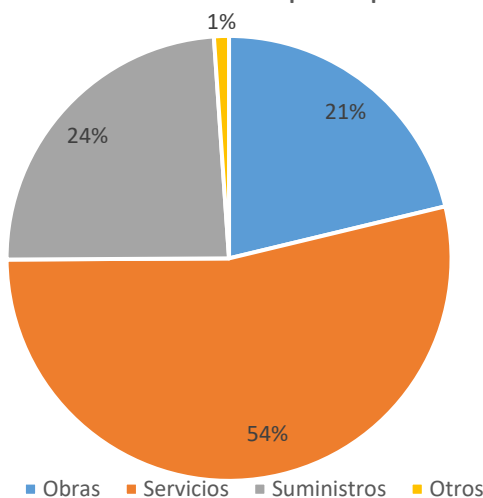
En el 36% de los mismos presenta deficiencias poco significativas.

El 36% de los referidos Organismos presenta deficiencias significativas.

Y en el 28% de los referidos Organismos el gestor no realiza una programación de la actividad de contratación pública.

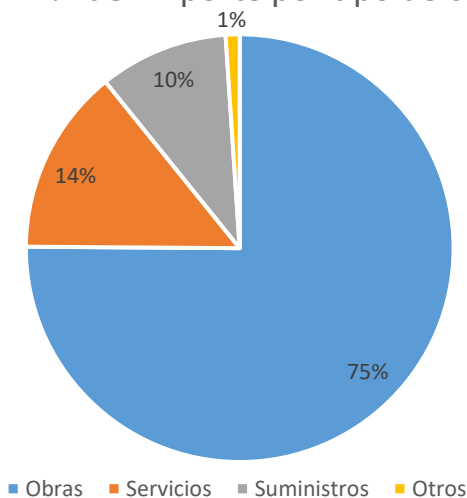
A continuación, se muestran los resultados totales del número de contratos y del importe distribuidos por tipo de contrato (obras, servicios, suministros y otros) del total de organismos que realizaron la programación del año 2023:

Gráfico 3 - % del número por tipo de contrato



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4 - % del importe por tipo de contrato



Fuente: elaboración propia.

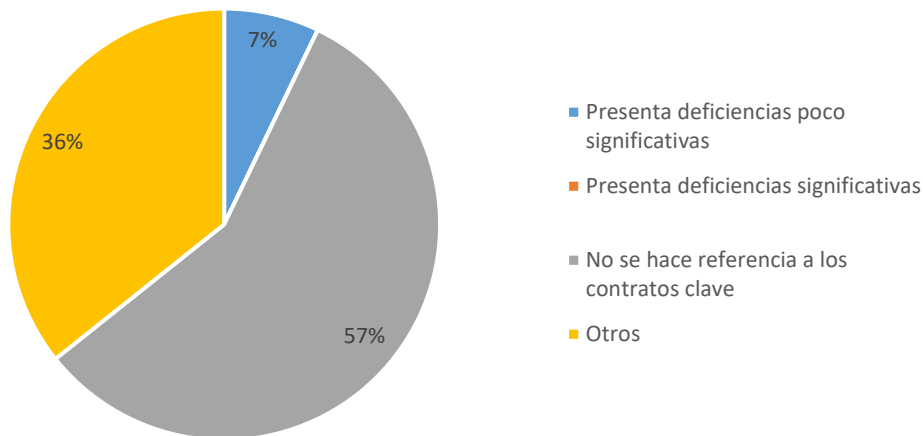
Como se puede observar en los gráficos anteriores, el mayor número de contratos programados en el 2023 es de servicios con un 54% del total de contratos, seguido del contrato de suministros con un 24%, el de obras con un 21% y finalmente “otros contratos” con tan solo un 1%.

Por otro lado, se observa que el mayor importe programado para el 2023 corresponde al contrato de obras con un 75%, seguido del de servicios con un 14%, el de suministros con un 10% y finalmente “otros contratos” con un importe residual que representa el 1% del total.

2.4 Vinculación de la estrategia global del organismo con respecto a la programación de la actividad contractual

Se ha comprobado si en la planificación estratégica del organismo se hace referencia a los contratos clave (contratos recogidos en la documentación estratégica del organismo) y si se realiza un estudio sobre la forma más eficiente de su tramitación (procedimiento de licitación, presupuesto, objeto del contrato, etc.), obteniéndose los siguientes resultados:

Gráfico 5 - Vinculación de la estrategia global del organismo con respecto a la programación de la actividad contractual



Fuente: elaboración propia.

En el 7% de los Organismos analizados en la planificación estratégica del organismo se hace referencia a los contratos clave y se realiza un estudio sobre la forma más eficiente de tramitación, no obstante, presenta deficiencias poco significativas.

En el 57% de los mismos en la planificación estratégica del organismo no se hace referencia a los contratos clave.

Y en el 36% restante de los referidos Organismos se han incluido en el apartado Otros por motivos diversos, entre ellos el que más se repite es *porque no se ha podido analizar la vinculación de la estrategia global del organismo con respecto a la programación de la actividad contractual, al no existir plan estratégico anual del 2023*.

2.5 Programación de la actividad contractual de los contratos clave con respecto a las previsiones presupuestarias.

Se ha comprobado si la programación de la actividad contractual de los contratos clave es coherente con las previsiones presupuestarias y con toda la documentación relativa al proceso de elaboración de los presupuestos del Organismo, obteniéndose los siguientes resultados:

La programación de la actividad contractual de los contratos clave (contratos recogidos en la documentación estratégica del organismo) era coherente con las previsiones presupuestarias y con toda la documentación relativa al proceso de elaboración de los presupuestos del organismo tan solo en un organismo.



En otro organismo, la programación de la actividad contractual de los contratos clave era coherente con las previsiones presupuestarias, no obstante, se han detectado incongruencias poco significativas.

Un organismo se ha incluido en Otros debido a las particularidades propias del mismo.

Y, en el resto de Organismos esta prueba no pudo ser realizada por **no contar con documentación estratégica**, porque en ésta no constaban los aspectos referidos a la planificación contractual del organismo, o no se realizaba un estudio de la forma más eficiente de tramitación de los contratos clave (32%) o porque **en su planificación estratégica no se hacía referencia a los contratos clave** (57%) (Ver apartado 2.4 del informe).

3. Recomendaciones⁴

De conformidad con las conclusiones obtenidas se pueden realizar las siguientes recomendaciones para **mitigar o eliminar el riesgo de incumplimiento legal o de los principios de buena gestión financiera** expuestos anteriormente⁵:

- Realizar una programación de la contratación anual y/o plurianual completa.
 - *(Gráfico 2 del punto 2.3) – en el 28% de los organismos del anexo de la parte I no realiza una programación de la actividad de contratación pública.*
- Elaborar manuales e instrucciones internas que recojan el procedimiento de elaboración de la programación de la actividad contractual.
 - *(Gráfico 1 del punto 2.2) – En el 75% de los organismos del anexo de la parte I no existen instrucciones que recojan los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública.*
- Diseñar y poner en funcionamiento los procedimientos y protocolos que permitan que la programación de la actividad contractual guarde coherencia con la estrategia global del Organismo/Entidad y con las previsiones presupuestarias.
 - *(Gráfico 5 del punto 2.4) – En el 57% de los organismos del anexo de la parte I no se hace referencia a los contratos clave.*

⁴ Se han efectuado las recomendaciones indicadas en este apartado con base en el trabajo realizado por las Intervenciones Delegadas.

⁵ Las recomendaciones específicas de cada entidad vienen recogidas en sus correspondientes informes.



Parte II: Actuación horizontal del sistema de contratación en OPIS por la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención General de la Defensa del PCFP2023⁶

1. Alcance

Se incluyen los resultados más significativos derivados de las actuaciones de control financiero permanente realizadas sobre estos OPIS al amparo del PCFP de 2023, es decir, está basado en los informes emitidos, así como en las recomendaciones incorporadas y su seguimiento, y en información proporcionada por las correspondientes Intervenciones Delegadas.

El objetivo del control y el alcance consistieron en el análisis de la estructura organizativa de los órganos de contratación de los OPIS, su distribución de funciones y el flujo de información en materia de contratación.

El **alcance temporal** del control se referencia a la situación de los órganos de contratación de los OPIS existente a 30/6/23, y está constituido por la programación de la actividad contractual del ejercicio 2023 (1/1/23 – 31/12/23), así como por los contratos adjudicados entre el 1/1/23 y el 30/6/23⁷.

El **alcance subjetivo** está formado por los siguientes OPIS:

- Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P.
- Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, O.A., M.P.
- Instituto de Astrofísica de Canarias.
- Instituto de Salud Carlos III, O.A., M.P.
- Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas»

2. Principales conclusiones

A continuación, se reflejan las principales conclusiones que se han puesto de manifiesto en el control horizontal del sistema de contratación en OPIS. Para su presentación se indican las conclusiones parciales de cada apartado, descritos anteriormente y la valoración global del sistema.

⁶ Fuente: Informe global anual sobre los principales resultados de las actuaciones de control del plan de control financiero permanente y del plan de auditorías de 2023 en organismos públicos de investigación, emitido por la IGAE conforme al artículo 3.2 del RDL 3/2019. Dicho informe es objeto de publicación.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/paginas/inbformegeneral.aspx>

⁷ No se incluyeron dentro del alcance del control los encargos a medios propios ni la contratación centralizada.



2.1 Valoración global

Se solicitó a los auditores la valoración global del sistema de contratación partiendo de los aspectos analizados, debiendo clasificar la gestión del organismo auditado en alguna de las siguientes categorías:

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

A continuación, se muestra la valoración global de los organismos sometidos a la actuación horizontal del sistema de contratación en OPIS:

TABLA 2 - Valoración global ⁸				
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
Análisis de control interno de los OC (apartados a) a f))	1	2	1	0
Análisis de la adecuación del control interno de los OC en aspectos específicos (apartados g) a k))	1	0	3	0
TOTAL IGAE	1	1	2	0

Fuente: elaboración propia.

2.2 Estructura organizativa, distribución de funciones y flujos de información en materia de contratación.

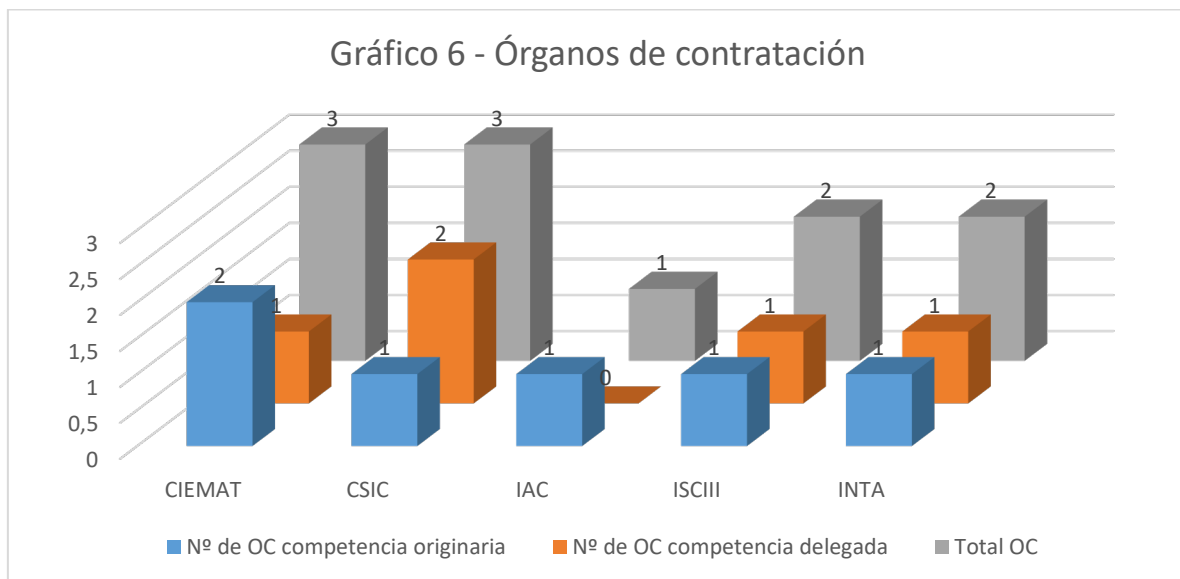
a) Órganos de contratación

El objetivo de esta prueba consistía en elaborar un inventario de los órganos de contratación del Organismo.

A continuación, se muestra el número de órganos de contratación de cada OPI, diferenciando si la competencia es originaria o delegada⁹:

⁸ No se pudo integrar la valoración global del INTA.

⁹ La Intervención Delegada del CSIC ha puesto de manifiesto que los órganos de contratación incluidos en el alcance de este trabajo son únicamente los titulares de la Secretaría General y de la Secretaría General



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico anterior, el CIEMAT y el CSIC son los OPIS que cuentan con el mayor número de órganos de contratación, siendo tres: Presidente, Director General y Secretario General, teniendo este último la competencia delegada, en el caso del CIEMAT; y en el CSIC: el Presidente con la competencia originaria y el titular de la Secretaría General y el titular de la Secretaría General Adjunta de Obras e infraestructura con competencias delegadas.

Por otro lado, destaca el IAC con un único OC, el Director del Instituto.

El ISCIII y el INTA con dos OC cada uno, la Dirección General con competencia originaria y la Secretaría General con competencia delegada.

Por otro lado, se ha puesto de manifiesto que ni en el IAC, CSIC, ISCIII ni en el CIEMAT existen mesas de contratación que asistan a cada OC con carácter permanente. En el CSIC, la Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que en la práctica existen dos mesas diferentes: para Procedimientos abiertos y para Procedimientos abiertos simplificados; asimismo no consta la existencia de instrucciones generales sobre la constitución y funcionamiento de las mesas de contratación no permanentes. Las mesas se constituyen de acuerdo con el artículo 326 de la LCSP. La Intervención Delegada recomienda que se creen las mesas permanentes necesarias.

En el ISCIII solo se constituirían mesas permanentes según establezcan los PCAP y no existen servicios técnicos con personas asignadas en exclusividad al OC.

Y en el CIEMAT, la actividad de las mesas de contratación que asisten a cada uno de los tres órganos de contratación del CIEMAT, se encuentra regulado por lo establecido en la LCSP, sin que exista una normativa o instrucciones específicas más allá de las normas generales de aplicación a dichos órganos colegiados.

Adjunta de Obras e Infraestructuras, ya que el resto son titulares de órganos desconcentrados que ostentan competencias en su ámbito específico.



b) Sistema de contratación

El objetivo de esta prueba consistía en comprobar si las competencias entre órganos de contratación estaban razonablemente claras y si existía un procedimiento de coordinación entre unidades para evitar solapamientos y redundancias en materia de contratación.

En el caso del IAC, al contar con un solo OC, esta prueba no era aplicable.

La Intervención Delegada del CSIC ha puesto de manifiesto que no consta la existencia de ninguna unidad de coordinación ni procedimientos de coordinación, pero tampoco se producen solapamientos ni redundancias entre ellos al recaer, en la práctica, la gestión de toda la contratación de los órganos de contratación de los servicios centrales en la Secretaría General Adjunta de Obras e Infraestructuras (SGAOI).

La Intervención Delegada del CIEMAT ha puesto de manifiesto que las competencias entre órganos de contratación estaban razonablemente claras y existía un procedimiento de coordinación entre unidades para evitar solapamientos y redundancias en materia de contratación.

En el INTA, la Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que existe una estructura competencial en materia contractual muy básica y centralizada. Por la naturaleza y volumen de las operaciones y actividades del Organismo se ha entendido que esta estructura es la más eficaz y eficiente para la consecución de los objetivos en este concreto ámbito.

Por otro lado, en el ISCIII el sistema de contratación presentaba deficiencias poco significativas en la delimitación de competencias y en la coordinación de los OC. La Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que no se había podido deducir del análisis de la información facilitada por el Organismo las distintas funciones de coordinación que realiza la unidad coordinadora de programa.

c) Manuales e instrucciones internas del ámbito de la actividad de contratación

El objetivo de esta prueba consistía en comprobar si el organismo contaba con manuales o instrucciones internas relativas a la actividad contractual, y verificar si eran completas, es decir, desarrollan todas las fases de la actividad contractual y estaban actualizadas si recogen los cambios fundamentales de carácter normativo y organizativo.

En el IAC, la Intervención Delegada ha comprobado que el organismo cuenta con manuales o instrucciones internas relativas a la actividad contractual, son completas y están actualizadas.

En el CSIC y en el ISCIII existen manuales o instrucciones internas relativas a la actividad contractual, no obstante, se han detectado deficiencias poco significativas en las mismas.

La Intervención Delegada en el ISCIII ha comprobado que el manual de procedimiento de contratación carece de algunos procedimientos para la comprobación de la documentación en la tramitación de expedientes electrónicos de contratación.



La Intervención Delegada del CSIC ha puesto de manifiesto que no consta la existencia de procedimientos escritos relativos a la licitación electrónica, no obstante, manifiesta que el personal implicado en la gestión de los procedimientos de licitación muestra un profundo conocimiento de los requerimientos de la Plataforma. Asimismo, para los contratos de servicios sólo se ha previsto la demora culpable, sin tener en cuenta otro tipo de incidencias. La Intervención Delegada recomienda que, de forma similar a lo hecho en los contratos de suministros, en las instrucciones y manuales se incluya un listado de posibles incidencias en contratos de prestación de servicios, así como la gestión a realizar.

Por otro lado, la Intervención Delegada en el CIEMAT ha considerado deficitarios los manuales e instrucciones donde se recogen los procedimientos e instrucciones internos de contratación del organismo. Como ejemplos se pueden mencionar, entre otras, las siguientes deficiencias: en la tramitación de los distintos procedimientos no se hace mención a la licitación electrónica en mesa y junta y a las notificaciones electrónicas, así como, para la utilización de las funcionalidades de la PCSP, falta de listas de comprobaciones de documentos que deben incluirse en el expediente de contratación, no se incluyen comprobaciones del contenido de los pliegos, de las firmas de los documentos, no se hace referencia a la justificación del fraccionamiento del contrato, faltan procedimientos para cumplir las exigencias de publicidad que establece la LCSP, faltan procedimientos del seguimiento y control de la ejecución de los contratos y en el ámbito de la programación de la contratación no se detalla el procedimiento de análisis de recursos y necesidades.

Por último, el INTA no cuenta con manuales o instrucciones internas relativas a la actividad contractual.

d) Existencia de un registro, una aplicación o programa informático específico

El objetivo de esta prueba consistía en verificar si existía una aplicación o programa informático específico, en el que se registrara la totalidad de las operaciones de contratación gestionadas por el organismo o entidad.

Se ha comprobado que, en el CIEMAT y en el IAC existe un adecuado registro, aplicación o programa informático específico que permite garantizar la integridad y fiabilidad de la información en materia de contratación. No obstante, la Intervención Delegada del CIEMAT ha puesto de manifiesto que, a nivel informático, los distintos usuarios tienen diferentes privilegios según el rol, sin embargo, no están establecidos en un documento de manera formal.

En el caso del INTA, el organismo utiliza el sistema informático de gestión SAP, que, sin ser un sistema de información específico de gestión contractual, por tratarse de un sistema de gestión general, si permite, sin embargo, llevar a cabo un adecuado registro, así como garantizar la integridad y fiabilidad de la información en materia de contratación.

Por otro lado, en el CSIC y en el ISCIII se han detectado deficiencias poco significativas en el registro, aplicación o programa informático. En el caso del ISCIII la Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que no existe un responsable definido o una política escrita en cuanto al registro y modificación de datos en la aplicación.



e) Estructura del sistema de contratación del Organismo¹⁰

El objetivo de esta prueba consistía en comprobar si la estructura del sistema de contratación del Organismo era adecuada.

Se ha comprobado que, en el CSIC, CIEMAT y en el IAC la estructura del sistema de contratación era adecuada.

Por otro lado, en el ISCIII la Intervención Delegada la considerara adecuada, si bien sería necesaria la definición de las funciones de coordinación, la implementación de algunos procedimientos de comprobación para la documentación de los expedientes electrónicos.

f) Procedimientos de mejora

El objetivo de esta prueba consistía en verificar si existen manuales o instrucciones en los que se describieran los procedimientos existentes para realizar la comprobación del cumplimiento de las actividades y objetivos de contratación programados.

El IAC no lleva a cabo procedimientos de mejora en aquellos aspectos que presentan deficiencias o debilidades. La Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que no hay un manual o instrucción para la comprobación del cumplimiento de los objetivos de contratación programados. Adicionalmente, dos o tres veces al año se hace un informe en el que se indica cuál es el estado de cada una de las licitaciones programadas al comienzo del año (señalando si aún no se han recibido en contratación, si están en tramitación, o si ya han sido adjudicadas).

La Intervención Delegada en el CSIC ha puesto de manifiesto que, aunque no consta la existencia de procedimientos para la realización por parte del OC de un análisis de los problemas, riesgos o deficiencias encontrados en la preparación de los contratos, sí se examina el procedimiento con la finalidad de mejorarlo.

La Intervención Delegada en el INTA ha puesto de manifiesto que el Organismo no cuenta con manuales internos, por tanto, no aparecen recogidos procedimientos de mejora.

En el ISCIII se llevan a cabo procedimientos de mejora en aquellos aspectos que presentan deficiencias o debilidades, no obstante, se han detectado deficiencias significativas en dichos procedimientos. La Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que la falta de un enfoque integral para el seguimiento de la planificación puede resultar en una falta de mecanismos efectivos para la identificación de desviaciones o problemas en la ejecución de los planes estratégicos y operativos. No se ha encontrado evidencia de la existencia de un Manual de supervisión continua que permita comprobar el cumplimiento de las actividades programadas y objetivos establecidos. Tampoco en la planificación anual de la contratación se ha encontrado que se establezcan objetivos a alcanzar en el año 2023, ni el análisis de objetivos establecidos o alcanzados en el año 2022. Por otro lado, se establece que el seguimiento del cumplimiento de la planificación se lleva a cabo

¹⁰ No se han incluido los resultados del INTA en esta prueba.



mediante reuniones periódicas con la Secretaría General. La Intervención Delegada ha concluido que, si bien existe una disposición para llevar a cabo reuniones periódicas con la Secretaría General, no se han establecido procedimientos formales, ni se ha definido claramente la frecuencia, el alcance o los responsables de dichas reuniones. La Intervención Delegada, tras realizar un análisis conjunto de las reuniones llevadas a cabo, ha observado que las mismas resultan insuficientes en cuanto al seguimiento de la programación establecida, deduciendo una falta de profundidad en las fórmulas empleadas para informar la necesidad de revisar periódicamente la planificación, así como para destacar la necesidad de mejorar las acciones realizadas.

Por último, el CIEMAT no lleva a cabo procedimientos de mejora en aquellos aspectos que presentan deficiencias o debilidades. La Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que en una documentación relativa a la programación del CIEMAT, se hace mención a que el Plan de Contratación será objeto de seguimiento continuo por parte del Área de Contratación, sin embargo, no se especifica el procedimiento para llevarlo a cabo.

g) Información sobre órganos de contratación disponible en la PCSP¹¹

El objetivo de esta prueba consistía en comprobar si todos los OC del organismo estaban publicados en la PCSP y contaban con toda la información accesible (denominación actualizada, perfil del contratante, mesas de contratación, etc.).

En el CIEMAT, IAC e ISCIII, todos los órganos de contratación estaban publicados en la PCSP y contaban con toda la información accesible.

En el CSIC, de acuerdo con el Art. 11 de su Estatuto (Real Decreto 1730/2007), corresponde al Presidente del CSIC "celebrar todo tipo de contratos, convenios o negocios jurídicos en nombre del CSIC en su ámbito de competencias, de acuerdo con la normativa aplicable y con lo dispuesto en el presente Estatuto". Habiendo sido delegadas en el titular de la Secretaría General de la Agencia Estatal del CSIC las competencias en materia de contratos a los que se refiere el alcance de ese informe (Resolución de la Presidencia de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, de 21 de enero de 2021), debería figurar en la PCSP el titular de la citada secretaría general como OC. Por lo anterior, debe incluirse en la PCSP al secretario General CSIC como OC de la Agencia Estatal del CSIC.

h) Denuncias, reclamaciones y recursos del Organismo en materia de contratación

El objetivo de esta prueba consistía en comprobar si existían denuncias, reclamaciones y recursos, originados por debilidades en el control interno del OC (estructura de los OC, manuales e instrucciones internas, procedimientos, etc.), y si éstas podrían evitarse a través de la mejora de los procedimientos y manuales internos del OC; así como la comprobación de la existencia de los sistemas obligatorios internos de información que regula la Ley 2/2023.

Con relación a la existencia de denuncias, reclamaciones y recursos en materia de contratación:

¹¹ No se han incluido los resultados del INTA en esta prueba.



En el caso del CIEMAT y del ISCIII, no existen denuncias, reclamaciones o recursos interpuestos durante el periodo comprendido entre el 01/01/2023 y el 30/06/2023 objeto de control.

En el CSIC en el primer semestre del ejercicio 2023 (01/01/2023 al 30/06/2023) se han presentado siete recursos: seis ante el TACRC y un recurso administrativo de reposición ante el OC. La Intervención Delegada no considera que se deban a deficiencias subsanables mediante la mejora de los procedimientos internos del OC.

En el IAC se han presentado tres recursos y la Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que ninguno de ellos se debe a debilidades de control interno del IAC.

El INTA ha recibido dos recursos de reposición, dos recursos contencioso-administrativo y cinco recursos especiales en materia de contratación. Si bien la Intervención Delegada posteriormente a la emisión del informe ha aclarado que, aunque el Organismo no cuenta con manuales o instrucciones internas en materia de contratación, estima que el porcentaje de recursos/reclamaciones planteadas es insignificante en comparación con el volumen de la actividad contractual desarrollada en el ejercicio.

Por otro lado, en el CIEMAT, CSIC, IAC y el INTA existen sistemas internos de información obligatorios sobre prácticas irregulares en materia de contratación de acuerdo con los establecido en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

Por otro lado, en el ISCIII no existen los sistemas internos de información obligatorios sobre prácticas irregulares en materia de contratación de acuerdo con los establecido en la Ley 2/2023.

i) Sistemas de prevención del conflicto de intereses, del fraude y de la corrupción

Adicionalmente, se analizó por las Intervenciones Delegadas si sus OC disponían de elementos de prevención del conflicto de intereses, del fraude y de la corrupción, más allá de los indicados en la normativa (colusión, etc.).

La Intervención Delegada del CSIC ha puesto de manifiesto que no consta la existencia de procedimientos para realizar un análisis de la posible existencia de conflictos de interés entre los licitadores y el OC. Tampoco hay, con carácter general, procedimientos para el análisis de la posible existencia de conflictos de interés en los miembros de los órganos que asisten al OC. Sólo en el caso de los contratos con financiación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en virtud de lo dispuesto en la Orden HFP/55/2023, se realiza sistemáticamente el procedimiento. En algunos expedientes que reciben financiación comunitaria, de Comunidades Autónomas u otras entidades que así lo demanden se firma una DACI. La Intervención Delegada considera que este tipo de procedimientos debería extenderse a todos los expedientes independientemente de la procedencia de la financiación.

La Intervención Delegada en el INTA ha puesto de manifiesto que más allá de las medidas generales de prevención, detección y corrección del fraude, no se acredita que se haya establecido un marco de control que permita, con mayores garantías, evitar situaciones no deseadas.



Por otro lado, en el CIEMAT la Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que el organismo, aunque cuenta con distintas plantillas relativas al conflicto de intereses, no dispone de un procedimiento para realizar el análisis de la posible existencia de conflictos de intereses entre los licitadores y el OC.

En el caso del ISCIII, la Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que el manual de procedimiento de contratación carece de procedimientos para realizar un análisis de la posible existencia de conflictos de interés entre los licitadores y el OC.

Por último, la Intervención Delegada del IAC ha puesto de manifiesto que respecto a los contratos financiados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el IAC aplica una serie de medidas.

j) Programación de la actividad contractual del organismo

El objetivo de esta prueba consistía en comprobar si las instrucciones o manuales internos que recojan los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública se han aplicado y, tras su análisis si se consideran estos procedimientos adecuados y suficientes para realizar una adecuada programación de la actividad contractual.

Tan solo en el IAC las instrucciones o manuales internos relativos a la programación de la actividad de contratación pública se han aplicado y, tras su análisis se consideran adecuados y suficientes.

En el CIEMAT y en el ISCIII se han detectado deficiencias significativas en las instrucciones o manuales internos que recogen los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública.

La Intervención Delegada del ISCIII ha puesto de manifiesto que una de las principales deficiencias que se observan es la falta de documentos oficiales de aprobación para la inclusión de determinados expedientes en la planificación, como son los de obra nueva, reformas, servicios, suministros o compra de equipos. Esta omisión representa un riesgo de falta de transparencia y trazabilidad en el proceso de planificación. Además, en el informe se indica que se evidenció la inexistencia de una planificación separada para contratos menores, así como el análisis del fraccionamiento o la planificación de procedimientos abiertos para disminuir la dependencia de dichos contratos menores. La Intervención Delegada tomó como referencia el Control de Contratos Menores realizado en el Plan de Auditorías del año 2022, comprobando que algunos de los expedientes correspondientes a necesidades recurrentes, continúan celebrándose mediante el procedimiento de Contrato Menor y adjudicándose al mismo proveedor, aun habiéndose recomendado con anterioridad el análisis de la posibilidad de utilizar otros procedimientos más adecuados para su inclusión en la Programación de la Contratación y la posibilidad de la licitación de otras empresas.

Por su parte, la Intervención Delegada en el CIEMAT ha puesto de manifiesto que la entidad realiza una única programación en la que se incluye la programación de los tres OC de manera conjunta. En las instrucciones para la elaboración del Plan de contratación del organismo no se detalla el procedimiento de análisis de recursos, de necesidades, periodicidad, fases, miembros y sus atribuciones, documentación de decisiones, etc., para la elaboración del Plan, si no que hace



referencia a la sistemática elaboración del mismo incluyendo el formato del Plan y las unidades involucradas en la elaboración del mismo. Por tanto, si bien se presenta un Plan de contratación del organismo para 2023, se verifica que las instrucciones relativas al Plan de contratación del CIEMAT no son adecuadas ni suficientes para realizar una adecuada programación de la actividad contractual.

Por otro lado, el INTA no cuenta con manuales o instrucciones internas relativas a la programación de la actividad contractual. La programación de la actividad contractual publicada facilitada a la Intervención Delegada no distinguía entre tipos y procedimientos contractuales, sin perjuicio de que dichos datos, pudieran encontrarse recogidos en documentos internos del órgano gestor. La Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que, aunque la tipología y el procedimiento previsto para el ejercicio de la actividad contractual no se establece como datos esenciales en la Ley 9/2017, esto no obsta, para considerarlos como datos necesarios para la realización de una óptima trazabilidad entre la actividad contractual programada y la actividad contractual ejecutada, puesto que los datos de la ejecución contractual sí que fueron puestos a disposición de la Intervención Delegada. La carencia de una programación adecuada en la contratación pública, sin distinguir entre tipos de procedimientos o tipologías contractuales, podría resultar en ineficiencias operativas y falta de transparencia.

Por último, en el CSIC, la Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que no constan manuales o instrucciones específicas sobre programación. En cuanto a la programación de la contratación, en el CSIC no se hace un análisis completo de recursos, de necesidades, periodicidad, fases, miembros y sus atribuciones, así como la documentación para la elaboración del Plan. El organismo intenta hacer una programación, pero dada la falta de información suministrada por los órganos proponentes, el Área de Patrimonio y Adquisiciones únicamente puede programar la contratación de los servicios de carácter recurrente, pero no de los nuevos. Para los suministros de equipamiento, la Oficina Técnica de Equipamiento, sólo puede programar las adquisiciones de equipos previstos en proyectos que hayan obtenido ayudas en convocatorias públicas. La existencia de 149 centros de distinta tipología (propios, mixtos con Universidades y Administraciones, centros asociados, Unidades Técnicas Especializadas, tres Centros Nacionales recientemente integrados (IEO, IGME e INIA), o Infraestructuras Científicas Singulares), con competencias delegadas en materia de contratación menor y gasto, hace necesario que se adopten medidas de coordinación para que desde los institutos, centros y universidades se facilite la información necesaria que permita efectuar un análisis de necesidades y recursos disponibles con el fin de adoptar mejores decisiones sobre modalidades de contratación, favorezca su programación y evite el altísimo número de contratos menores cuyo uso puede implicar una limitación de la libre concurrencia, favoreciendo la programación de la contratación.



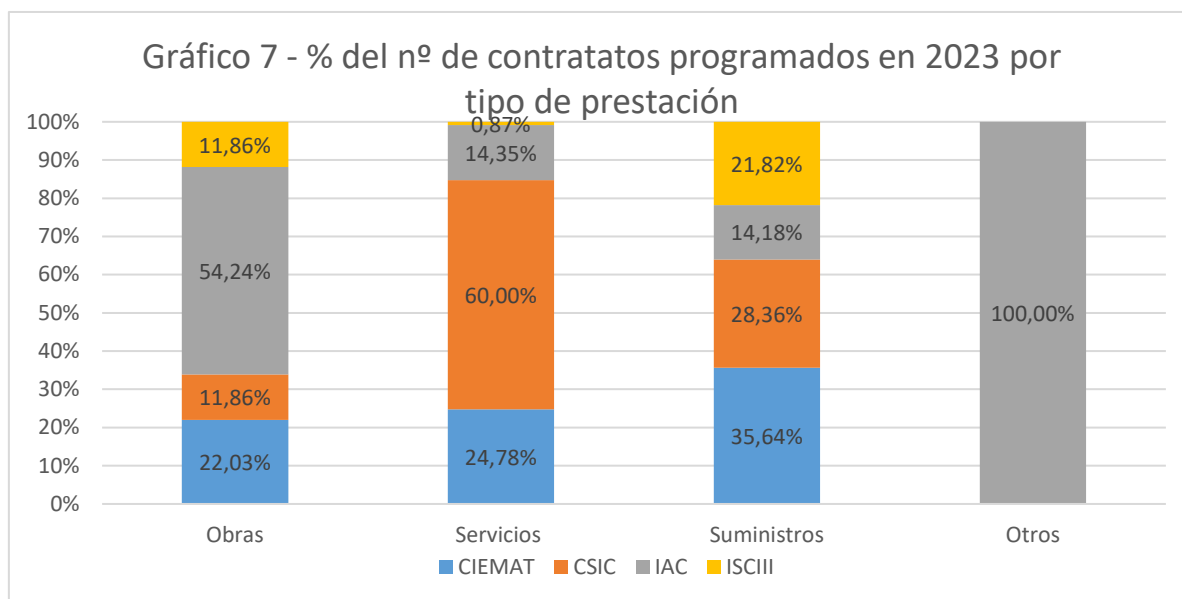
A continuación, se muestran los datos de la programación de la contratación en los OPIS para el ejercicio 2023¹²:

Tabla 3 - Programación de la contratación										
OPIS	Programación - Ejercicio 2023									
	Nº de contratos					Importe presupuesto base de licitación (euros sin IVA)				
	Obras	Servicios	Suministros	Otros	Total	Obras	Servicios	Suministros	Otros	Total
Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas	13	57	98	0	168	4.024.812,84	16.388.817,18	17.271.516,70	0,00	37.685.146,72
Consejo Superior de Investigaciones Científicas	7	138	78	0	223	41.078.907,48	24.936.497,26	30.211.573,13	0,00	96.226.977,87
Instituto de Astrofísica de Canarias	32	33	39	7	111	2.253.809,88	1.821.391,00	17.520.830,00	62.900,00	21.658.930,88
Instituto de Salud Carlos III	7	2	60	0	69	391.000,00	23.140,50	28.172.624,06	0,00	28.586.764,56
TOTAL	59	230	275	7	571	47.748.530,20	43.169.845,94	93.176.543,89	62.900,00	184.157.820,03

Fuente: elaboración propia.

¹² La Intervención Delegada en el INTA ha puesto de manifiesto que, al no diferenciar por tipo de procedimiento de contratación, ni por tipología contractual (obras, servicios, suministros etc.) no fue posible cumplimentar la información relativa a la "Programación de la contratación" puesto que en el plan anual de contratación para el ejercicio 2023 no figura ni la clase de contrato ni el procedimiento de contratación.

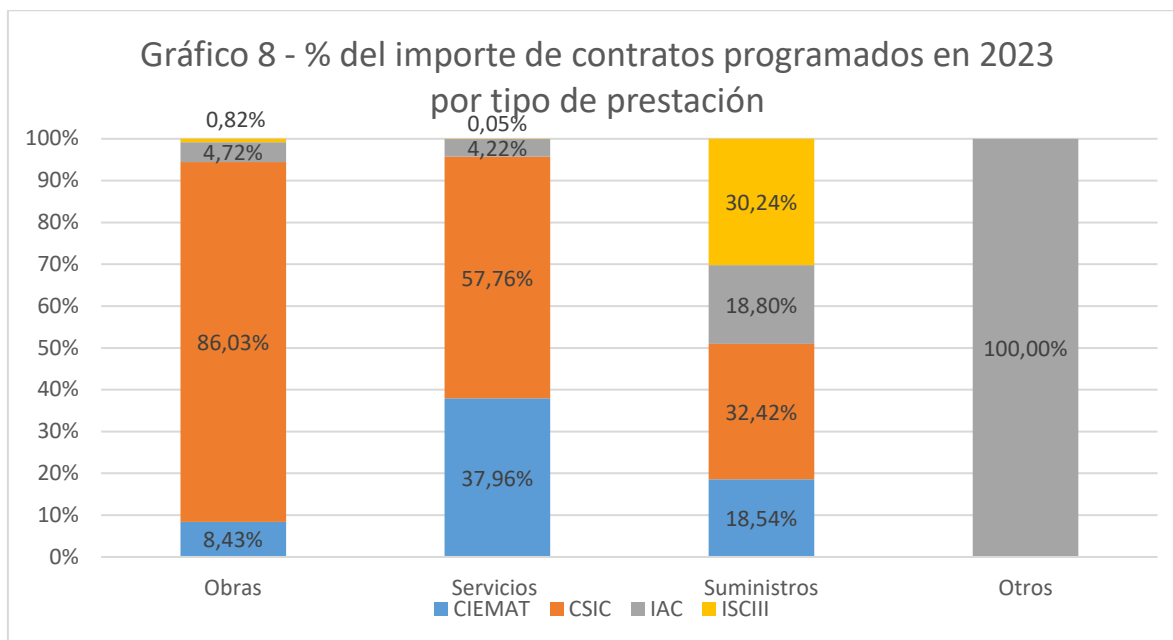
Gráficamente:



Fuente: elaboración propia.

Analizando la distribución por número de contratos programados en el ejercicio 2023 en función del tipo de prestación obtenemos los siguientes resultados:

- ✓ En obras, el 54,24% del número de contratos es programado por el IAC, le sigue el CIEMAT con un 22,03% y con un 11,86% tanto el CSIC como el ISCIII.
- ✓ En servicios, el 60% del número de contratos es programado por el CSIC, le sigue el CIEMAT con un 24,78%, el IAC con un 14,35% y por último el ISCIII con un 0,87%.
- ✓ En suministros, el mayor porcentaje de número de contratos es programado por el CIEMAT con un 35,64%, le sigue el CSIC con un 28,36%, el ISCIII con un 21,82% y por último el IAC con un 14,18%.
- ✓ En cuanto a la categoría de “otros contratos” (categoría relativa a contratos distintos de los que figuran en la clasificación anterior), el IAC es el único OPI que cuenta con este tipo de contratos.



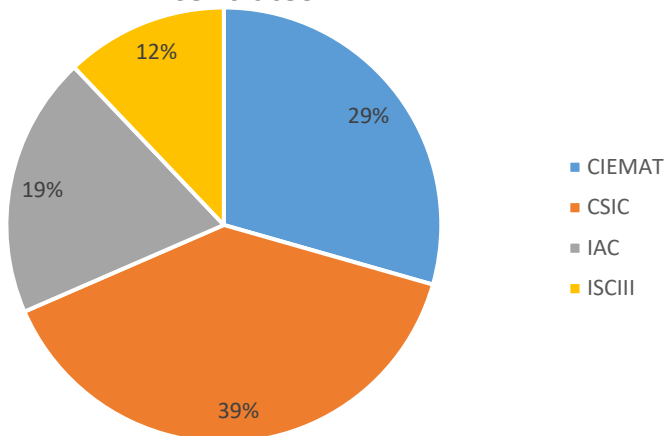
Fuente: elaboración propia.

Si analizamos la distribución por el importe de contratos programados en el ejercicio 2023 en función del tipo de prestación obtenemos los siguientes resultados:

- ✓ En obras, el 86,03% del importe de contratos es programado por el CSIC, le sigue el CIEMAT con un 8,43%, con un 4,72% el IAC y con un 0,82% el ISCIII.
- ✓ En servicios, el 57,76% del importe de contratos es programado por el CSIC, le sigue el CIEMAT con un 37,96%, el IAC con un 4,22% y por último el ISCIII con un 0,05%.
- ✓ En suministros, el mayor porcentaje del importe de contratos es programado por el CSIC con un 32,42%, le sigue el ISCIII con un 30,24%, el IAC con un 18,80%, y el CIEMAT con un 18,54%.
- ✓ En cuanto a la categoría de “otros contratos”, como se ha indicado anteriormente, el IAC es el único OPI que cuenta con este tipo de contratos.

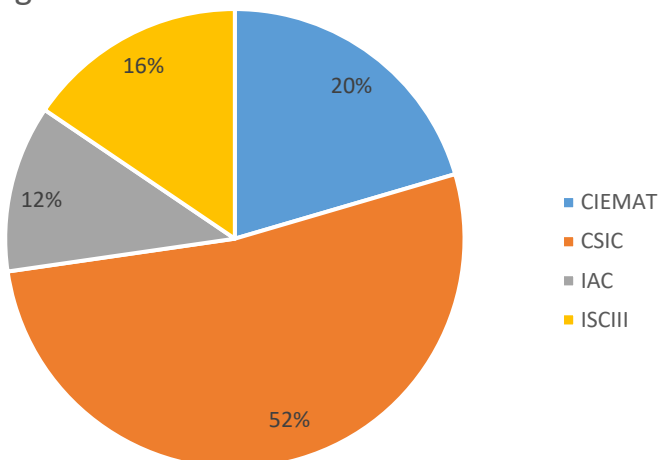
A continuación, se muestra el porcentaje tanto en número de contratos programados como en importe programado en el ejercicio 2023 por cada uno de los OPIS analizados:

Gráfico 9 - % de la programación de la contratación en nº de contratos



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 10 - % Importe PBL de la programación de la programación de la contratación 2023



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en los gráficos anteriores, el CSIC tiene el mayor número e importe de contratación total programado en el ejercicio 2023 con un 39% del número total de contratos programados y con un 52% del importe total programado por los OPIS analizados. Le sigue el CIEMAT con un 29% del número de contratos programados y con un 20% del importe total programado. Por último, encontraríamos al IAC en número de contratos con un 19% por delante del ISCIII que cuenta con un 12%. No obstante, si atendemos al importe total programado, el ISCIII estaría por delante del IAC con un 16% frente al 12% del IAC.



k) Mejoras en el control interno sobre una muestra de expedientes de contratación

El objetivo de esta prueba consistía en, a partir del análisis de una muestra de expedientes de contratación, comprobar si se habían aplicado de forma adecuada los procedimientos esenciales descritos de control interno del OC y, si a la vista de los expedientes analizados, dichos procedimientos eran adecuados o se podían realizar mejoras a nivel de eficiencia.

La Intervención Delegada del IAC ha puesto de manifiesto que se analizó una muestra de expedientes de los 12 adjudicados entre 01/01/2023 y 30/06/2023, observando que cumplía con los extremos de licitación electrónica en mesa, en la preparación del expediente de contratación, en la licitación, adjudicación y formalización del contrato, así como en la fase de ejecución, recepción y liquidación del contrato.

En el CSIC, la Intervención Delegada ha puesto de manifiesto que se han aplicado los procedimientos esenciales descritos de control interno del OC y, a la vista de los expedientes analizados, consistente en una muestra de expedientes, dichos procedimientos presentan deficiencias no significativas.

Tanto en el ISCIII como en el CIEMAT se han aplicado los procedimientos esenciales descritos de control interno del OC y, a la vista de los expedientes analizados, dichos procedimientos presentan deficiencias significativas pudiéndose realizar mejoras a nivel de eficiencia.

La Intervención Delegada en el ISCIII ha puesto de manifiesto que se habían encontrado deficiencias en la trazabilidad de los expedientes en algunos procedimientos, ya que, entre otros, no se había podido comprobar la documentación que el adjudicatario le hace llegar al Organismo con carácter previo a la formalización del contrato, el cumplimiento del plazo de licitación en el procedimiento restringido por no tener constancia del momento en el que se invitan a las empresas a licitar o si se han comprobado en el ROLECE los requisitos previos del candidato con mejor puntuación en el procedimiento abierto simplificado. Todo ello lleva a concluir a la Intervención Delegada en una deficiencia en la subida de documentación a la Plataforma *Plyca* que permita dejar constancia del cumplimiento en su totalidad de los procedimientos establecidos en el Manual, así como, la imposibilidad en determinar la total transparencia en los procedimientos de adjudicación. También se encuentran incidencias en lo relativo al cumplimiento de los procedimientos de adjudicación, como la firma de los contratos abiertos fuera del plazo de formalización especificado en el anuncio de adjudicación en la PCSP o, que la resolución de adjudicación presente una fecha posterior a la que presenta la firma del contrato en el procedimiento restringido analizado o, que los contratos menores no se publiquen trimestralmente en el PCSP tal y como establece el artículo 63.4 de la LCSP. Por tanto, la Intervención Delegada concluye que existen deficiencias graves en el control interno que no asegura la completa y correcta tramitación de los expedientes de contratación, así como, el cumplimiento de las pautas establecidas en la LCSP.

Por su parte, la Intervención Delegada en el CIEMAT ha puesto de manifiesto que no existen manuales relativos a la comprobación de los distintos aspectos relacionados con la fase de preparación del expediente. Las instrucciones facilitadas por el Organismo constan en la descripción de los pasos para llevar a cabo cada una de las fases de la contratación, incluyendo en cada uno de



los procedimientos un punto denominado “comprobación del expediente”, sin embargo, no consta qué se verifica en dicha comprobación. Por todo lo anterior no ha sido posible comprobar el cumplimiento de las instrucciones recogidas en los manuales.

En el INTA no se aportaron los manuales o instrucciones en los que se describan los procedimientos existentes para realizar la comprobación del cumplimiento de las actividades y objetivos de contratación programados. Por tanto, no se pudieron realizar las comprobaciones previstas en esta prueba.

3. Recomendaciones

De conformidad con las conclusiones obtenidas se pueden realizar las siguientes recomendaciones¹³:

- Elaborar instrucciones generales sobre la constitución y funcionamiento de las mesas de contratación, especialmente las mesas no permanentes. (2.2. a)).
- Elaborar manuales e instrucciones internas del ámbito de la actividad de contratación completos y actualizados, incluyendo los procedimientos escritos relativos a la licitación electrónica.
 - *En uno de los organismos no existen manuales e instrucciones. Y en tres no están completos o actualizados (2.2. c)).*
- Elaborar manuales e instrucciones internas que desarrollen procedimientos de evaluación continua que permitan comprobar el cumplimiento/ejecución de las actividades programadas y los objetivos inicialmente establecidos.
 - *En cuatro de los organismos no existe manuales e instrucciones que incluyan los procedimientos de evaluación continua. (2.2. f)).*
- Cumplir el principio de transparencia en relación a la publicación de información sobre órganos y mesas de contratación en la PCSP requerida por la LCSP.
 - *En tres de los organismos analizados hay evidencia de dicha publicación (2.2. g)).*
- Crear los sistemas internos de información obligatorios sobre prácticas irregulares en materia de contratación de acuerdo con lo establecido en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.
 - *Hay un organismo que no dispone de estos sistemas internos (2.2. h)).*
- Elaborar procedimientos para realizar un análisis de la posible existencia de conflictos de interés entre los licitadores y el OC.
 - *En cuatros de los organismos no existen estos procedimientos específicos de análisis (2.2. i)).*
- Elaborar instrucciones o manuales internos que recojan los procedimientos para realizar una adecuada programación de la actividad de contratación pública.
 - *En uno de los organismos no existen instrucciones o manuales internos, y en tres presentan deficiencias (2.2. j)).*

¹³ Las recomendaciones específicas de cada entidad vienen recogidas en sus correspondientes informes.



- Elaborar y aplicar a los expedientes de contratación de forma adecuada los procedimientos esenciales descritos de control interno del OC y, en su caso, realizar mejoras a nivel de eficiencia.
 - *En uno de los organismos no existen procedimientos, y en tres de los organismos se han constatado deficiencias. (2.2. k)).*

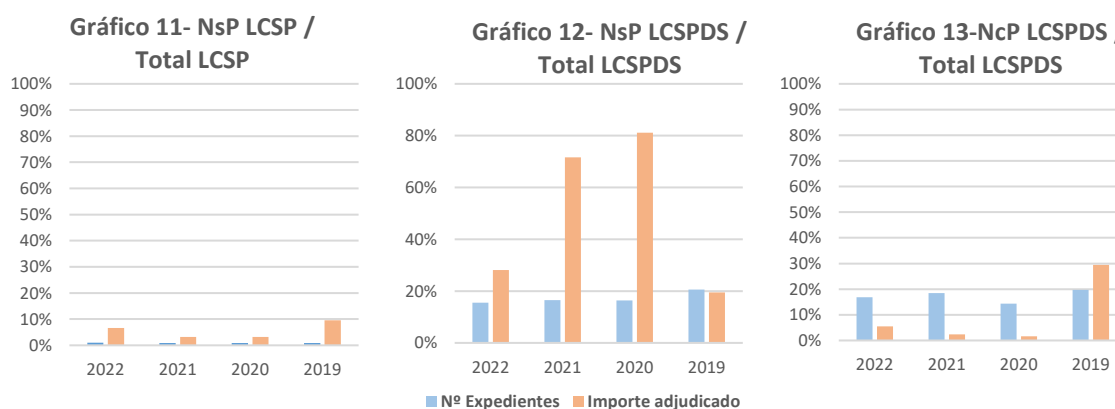
Parte III: Actuación horizontal en materia de contratación pública: procedimiento negociado con y sin publicidad por la Intervención General de la Defensa del PCFP2023.

1. Consideraciones Generales

La contratación pública es una de las principales áreas de estudio en los análisis de riesgos elaborados por la Intervención General de la Defensa, tanto por su importancia cuantitativa como cualitativa. En este ejercicio en concreto dicho análisis de riesgos llevó a la conclusión de que el área de contratación a través de procedimientos negociados (con y sin publicidad) debía ser objeto de un control horizontal en el ámbito del Ministerio de Defensa, considerando motivos tanto cuantitativos como cualitativos.

En primer lugar, en términos cuantitativos los procedimientos negociados suponen una parte significativa de la contratación pública llevada a cabo en el Ministerio de Defensa. En los gráficos siguientes se muestra el peso específico del procedimiento negociado dentro del volumen de contratación del Departamento tomando como referencia el periodo comprendido entre los años 2019 y 2022 y diferenciando por número de expedientes e importe adjudicado.

En los tres gráficos siguientes se muestra la representación de lo que suponen en términos de número de expedientes e importe adjudicado los negociados con publicidad (NcP) y sin publicidad (NsP). Está representada la contratación analizada de forma aislada por ley de aplicación.



Fuente: Memorias e Informe de Contratación publicados por la Subdirección General de Contratación del Ministerio de Defensa.

En el Ministerio de Defensa, en el ámbito de aplicación de la LCSP sólo se adjudicaron expedientes por el procedimiento negociado sin publicidad no siendo su volumen significativo. Sin embargo, los expedientes adjudicados por el procedimiento negociado con y sin publicidad en aplicación de la LCSPDS sí supusieron un volumen considerable. En los gráficos siguientes se muestran los datos en conjunto sobre el total de la contratación.

Gráfico 14 - Nº Expedientes

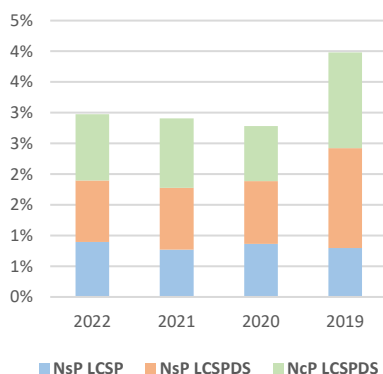
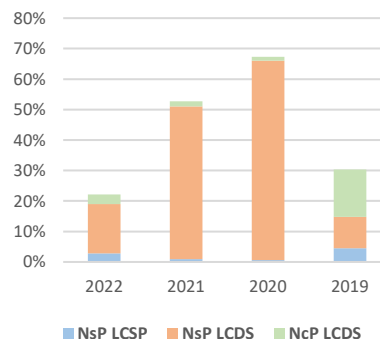


Gráfico 15 - Importe Adjudicado



Fuente: Memorias e Informe de Contratación publicados por la Subdirección General de Contratación.

En segundo lugar, desde el punto de vista del análisis de riesgos por importancia cualitativa, el acudir al procedimiento negociado puede implicar una limitación a la concurrencia. Esto sucede de forma especialmente acusada en los procedimientos negociados sin publicidad. En este sentido, se pone especial atención en que los órganos de contratación motiven adecuadamente la decisión de acudir al procedimiento negociado. Además de tener en cuenta que este Ministerio debe realizar adquisiciones muy específicas, la posibilidad de una débil o escasa justificación de las causas contempladas en los apartados de los artículos 168 de la LCSP y 44 de la LCSPDS es uno de los principales aspectos cualitativos que se han considerado en el análisis de riesgos.

2. Alcance

En el presente informe han sido incluidas las principales debilidades que se han puesto de manifiesto en el informe consolidado de control financiero permanente del ejercicio 2023, referido al procedimiento negociado con y sin publicidad, incluido en la Resolución de la IGAE, de 23 de diciembre de 2022, por el que se aprueba el PCFP para el año 2023.

El objetivo genérico de este control es dar una opinión sobre si los sistemas y procedimientos por los que se rige la contratación mediante el procedimiento negociado en el ámbito del Departamento permiten garantizar el cumplimiento de la normativa aplicable y contribuyen a la adecuada utilización de los recursos públicos desde el punto de vista de la buena gestión financiera, así como formular las recomendaciones oportunas para corregir las actuaciones que lo requieran.

Como objetivos específicos de este control se establecen los siguientes:



- ❖ Verificar que los órganos de contratación realizan una utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos en la preparación y adjudicación de contratos mediante el procedimiento negociado y el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para estos contratos.
- ❖ Obtener evidencia de la fiabilidad e integridad de los datos referentes a los expedientes de contratación tramitados mediante procedimientos negociados.
- ❖ Comprobar la aplicación correcta de las causas habilitantes para la adjudicación de contratos mediante procedimientos negociados recogidas en la LCSP y en la LCSPDS.
- ❖ Verificar el cumplimiento legal en lo referente al PBL y el valor estimado, aspectos importantes a la hora de establecer las condiciones de negociación y las valoraciones de las ofertas recibidas.
- ❖ Analizar para la fase de adjudicación de los contratos si se ha cumplido con los principios de buena gestión financiera, además de los exigidos legalmente por la normativa aplicable.

El **alcance** está determinado por todos los contratos negociados celebrados por los órganos de contratación del Departamento, que, a los efectos del artículo 3.2 de la LCSP, goza de la condición de Administración Pública.

Durante el periodo considerado el volumen de contratos adjudicados por procedimiento negociado ha sido de 838 expedientes por un importe de adjudicación de 1.107.293.773 euros, tramitados por un total de 38 órganos de contratación.

3. Principales Conclusiones

La valoración global a nivel del Departamento de la contratación mediante el procedimiento negociado con y sin publicidad es favorable, siendo necesarias algunas mejoras.

Tabla 4				
VALORACIÓN GLOBAL DE LA CONTRATACIÓN MEDIANTE PROCEDIMIENTO NEGOCIADO	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
MINISDEF		X		



Las principales conclusiones obtenidas en materia de contratación pública del Ministerio de Defensa a lo largo del ejercicio 2023 sobre procedimiento negociado con y sin publicidad son las siguientes.

1ª. Planificación de la contratación.

El 44,68 % de contratos analizados adjudicados por procedimiento negociado con y sin publicidad no estaba incluido en el PACDEF, regulado a través de la Instrucción 42/2015, de 20 de julio, del Secretario de Estado de Defensa. Esta cifra se eleva al 67,79 % de los negociados sin publicidad considerados aisladamente. Para la realización de estos cálculos se han excluido los expedientes tramitados por imperiosa urgencia y aquellos para los que el gestor, en el trámite de alegaciones al Informe provisional, ha acreditado que la necesidad era imprevisible y sobrevenida, por lo que en ningún caso pudo ser tenida en cuenta en el momento de realización del PACDEF.

2ª. Aspectos negociados.

Se configuran 1,94 aspectos negociados por contrato de media (principalmente, el precio, las mejoras técnicas, el plazo adicional de garantía, la mejora en los plazos de entrega o prestación del servicio, servicios posventa y formación del personal), y el precio es el único aspecto negociado en el 43,48 % de los expedientes analizados.

3ª. Negociación.

En el 27,83 % de los expedientes no consta evidencia del desarrollo de una negociación activa con los licitadores, habiéndose limitado esta fase a la recepción de las ofertas. Por otro lado, no consta la obtención de ventaja alguna para la Administración tras la fase de negociación en el 60 % de los expedientes analizados.

4ª. Encargos a medios propios.

El régimen de publicidad que en el Ministerio de Defensa se aplica a los contratos adjudicados a través del procedimiento negociado sin la previa publicación de un anuncio de licitación no se ajusta a lo prescrito en la normativa:

- La resolución de aprobación del expediente (art. 117.1 in fine LCSP) no se publica en la Plataforma de Contratación del Estado en el 77,78 % de los expedientes analizados en los que era preceptiva la misma.
- La resolución de adjudicación (art. 151.1 in fine LCSP) no se publica en la Plataforma de Contratación del Estado en el 38,89 % de los expedientes analizados en los que era preceptiva la misma.
- El contrato (art. 154.1 LCSP) no se publica en la Plataforma de Contratación del Estado en el 50 % de los expedientes analizados en los que era preceptiva la misma.
- La justificación de la elección del procedimiento negociado sin publicidad (Anexo III. A). Sección 6.7 LCSP) no consta en el anuncio de formalización publicado en la Plataforma de Contratación del Estado en el 94,67 % de los expedientes analizados.
- El anuncio de formalización no se publica en el BOE en el 34,67 % de los expedientes analizados.



- El anuncio de formalización de los contratos negociados sin publicidad sujetos a regulación armonizada no se ha publicado en el DOUE en el 39,29 % de los expedientes analizados.

5ª. Invitaciones a negociar.

De media se invita a 1,86 contratistas por licitación. Esto se reduce a 1,6 contratistas en los procedimientos negociados sin publicidad (excluyendo aquellos tramitados con la causa habilitante de exclusividad o falta de competencia por razones técnicas).

4. Recomendaciones

De las conclusiones expuestas se extraen las siguientes recomendaciones:

- La implantación de medidas encaminadas a la mejora en el proceso de elaboración del PACDEF, identificando las fases del procedimiento de planificación en las que son necesarias las mejoras y estableciendo medidas concretas para su corrección, en especial en los contratos negociados sin publicidad.
- La reducción del número de expedientes en los que únicamente figura como aspecto a negociar el precio. Tanto la LCSP como la LCSPDS abogan por obtener la mejor relación calidad-precio, u otros aspectos vinculados al objeto del contrato, en la adjudicación de los mismos y para ello se deberán tener en cuenta otros criterios además del precio.
- La implantación de medidas encaminadas a garantizar el efectivo desarrollo de una negociación en los contratos tramitados a través de procedimiento negociado, con el fin de obtener ventajas para la Administración. En concreto, y sin perjuicio de otras medidas, se recomienda, en línea con lo expresado en la recomendación anterior, el establecimiento de aspectos negociados adicionales al precio, toda vez que se ha detectado una correlación del 63,41 % entre la ausencia de negociación activa y la fijación del precio como único aspecto negociado.
- La toma de medidas que garanticen el completo cumplimiento del régimen de publicidad prescrito en la normativa para los contratos negociados sin publicidad. Igualmente, se recomienda el valorar la extensión de dichas medidas al resto de contratos.
- El impulso de medidas para incrementar el número de licitadores con el fin de contribuir a una mayor competencia que redundaría en beneficios para la Administración y se favorecería la negociación activa.

Estas recomendaciones junto con el resto de las medidas expuestas por los Interventores Delegados en sus informes de control financiero serán objeto de seguimiento con el fin de valorar su grado de cumplimiento.



Parte IV: 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 2023.

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

1.1 Alcance

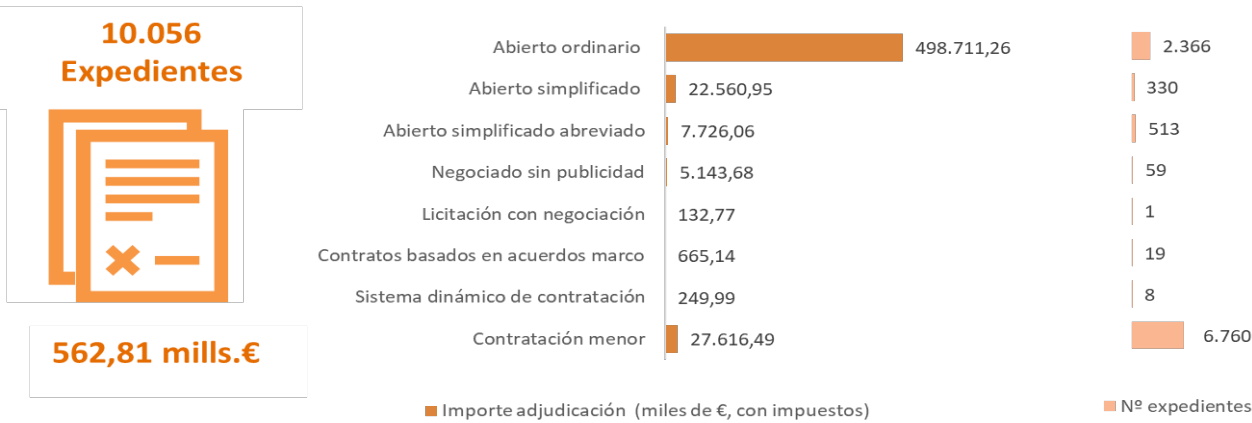
El presente informe incluye los resultados más significativos de las actuaciones de control realizadas por la IGSS en la contratación pública, realizadas al amparo del Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas Públicas para el ejercicio 2023.

En ejecución del citado plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas para el año 2023, esta IGSS ha realizado los correspondientes trabajos de auditoría de cumplimiento del ejercicio 2022 sobre las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. En la realización de tales auditorías de cumplimiento del sector de las 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 2022 se ha elevado a un total de 562,60 millones de euros (un 15 % más que en el ejercicio precedente).

Gráfico 16

Adjudicaciones por tipo de procedimiento





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

1.2 Principales conclusiones

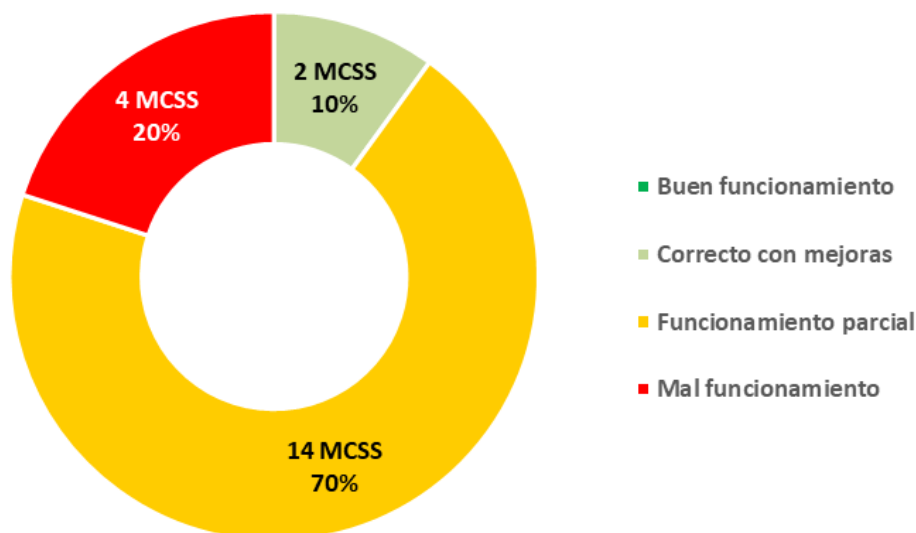
De los resultados obtenidos, de manera particular atendiendo a aquellas circunstancias que han tenido una mayor relevancia sobre el conjunto del sector de MCSS (formado por las dieciocho mutuas existentes en el año 2022 y sus dos hospitales mancomunados) en relación con la actividad contractual, se han 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 IV.1 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:

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

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 dos de las entidades, funcionamiento parcial en catorce, y en las restantes cuatro de mal funcionamiento, no habiendo obtenido ninguna de ellas una valoración global de buen funcionamiento.

Gráfico 17
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, dotación de medios, adecuada segregación de funciones, niveles de dedicación, especialización y formación del personal...), calificándose de buen funcionamiento en cinco entidades y de funcionamiento correcto, siendo necesarias algunas mejoras, en nueve de estas.

Por lo que se refiere la **planificación**, continua siendo el apartado peor valorado en el conjunto de MCSS, considerándose mejorable en diecisiete 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 2022 o en períodos plurianuales, y/o no haber dado a conocer su plan de contratación anticipadamente, que al menos recogiera aquellos contratos que quedarían sujetos a una regulación armonizada.

En la mayor parte de las entidades, trece concretamente, se ha considerado que existe un funcionamiento parcial o mal funcionamiento (9 y 4 entidades respectivamente) en cuanto a la **documentación de procesos**, siendo necesarias mejoras en ocasiones significativas. Entre dichas mejoras destacaría la referida al cumplimiento del artículo 64 de la LCSP, según el cual corresponde al OC 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 determinadas entidades incluyen algunas previsiones en su código ético y/o prevén la cumplimentación de una DACI, se ha detectado que el 55% de las entidades no cuentan con unas directrices adecuadas que contemplen 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 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.

Adicionalmente se observa, si bien únicamente en determinadas entidades (4), que 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.

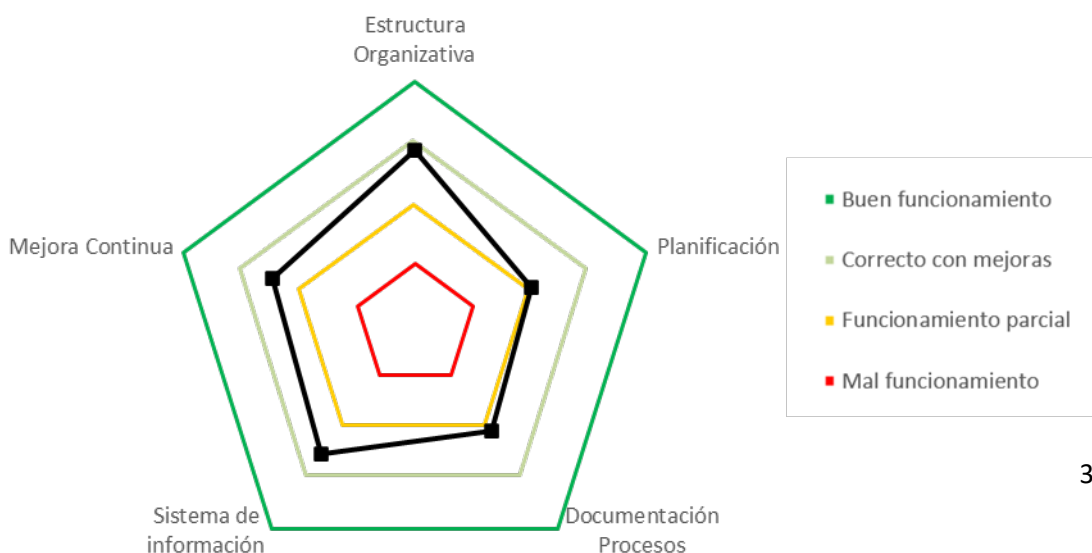
Por lo que se refiere al **sistema de información** (comprendiendo el análisis del archivo y custodia de la documentación relativa a los contratos, de las aplicaciones utilizadas para la actividad contractual, su vinculación con el sistema contable de la entidad, si permite un seguimiento puntual de la actividad contractual, etc.), es el segundo de los componente mejor valorados en el conjunto de MCSS tras la estructura organizativa, ya que en dos de las entidades su funcionamiento es adecuado en términos generales y en once de ellas se considera correcto si bien serían 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 (60%), como de funcionamiento correcto siendo susceptible de mejora, por el contrario el 40% restante de estas presentan un funcionamiento parcial (cinco entidades) o mal funcionamiento (tres entidades). Siendo las deficiencias más comunes detectadas las relativas a la falta de gestión activa de los riesgos relacionados con la contratación, o la carencia de indicadores globales que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos 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.

Gráfico 18

Valoración por componente





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

Desde el año 2008, las MCSS han venido realizando un proceso de adaptación de su organización y procedimientos de contratación para la aplicación progresiva de las prescripciones contenidas en las sucesivas leyes de contratos del sector público. No obstante lo anterior, las auditorías efectuadas han evidenciado que dichas entidades, a lo largo del ejercicio 2022, 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 terceros¹⁴, 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.

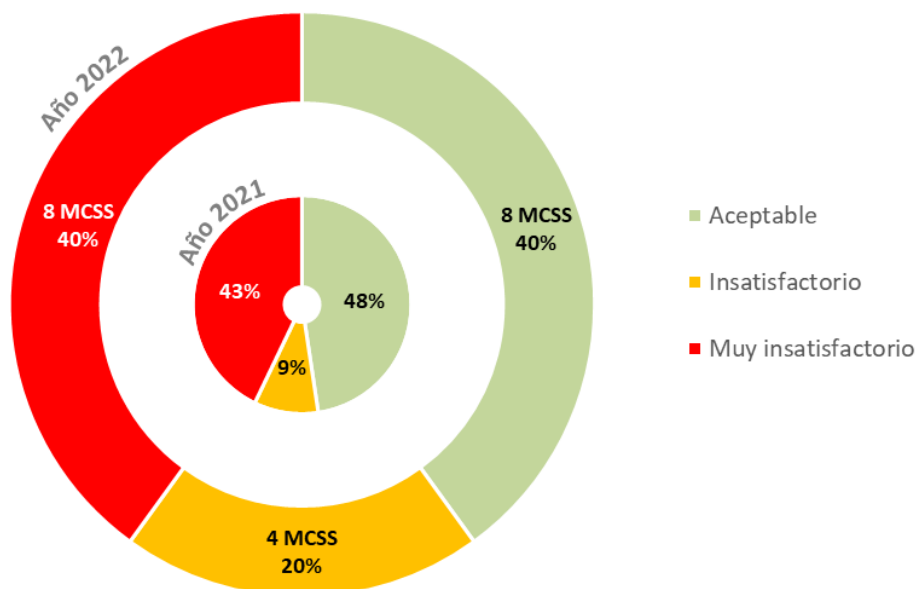
En el gráfico siguiente se observa el porcentaje que representa en el sector de las MCSS el importe de obligaciones contraídas sin que se haya adjudicado previamente un contrato con arreglo a la LCSP, sobre el total del gasto de la asistencia sanitaria prestada a través de medios ajenos, imputado al artículo 25 de sus presupuestos de gastos. En este sentido se ha de tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 131.4 de la LCSP en los contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, no son de aplicación las disposiciones de esta Ley relativas a la preparación y adjudicación del contrato. No obstante, las MCSS no identifican ni documentan tales supuestos de urgencia, lo que ocasiona que parte del citado porcentaje pudiera quedar justificado en el citado supuesto.

Es por ello por lo que el indicador 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%.

¹⁴ Se ha de tener en cuenta, con relación a esta cuestión, la dificultad adicional que para la contratación de servicios sanitarios estableció el Real Decreto 1630/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la prestación de servicios sanitarios y de recuperación por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. En su artículo 11 se dispuso una vigencia máxima para la concertación de este tipo de servicios con medios privado de dos años si la prestación se efectúa en centros hospitalarios o de un año en el resto de supuestos, pudiendo prorrogar expresamente por igual periodo. Sin embargo, el informe 15/21 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha cuestionado tal limitación temporal, expresando que la misma contradice la LCSP e indicando que dicha norma legal debe prevalecer por razón de su rango frente a aquel texto reglamentario, con lo que la duración máxima de este tipo de contratos habrá de ser la acorde a lo establecido en el artículo 29 de la LCSP.

Gráfico 19

Importe asistencia sanitaria sin contrato/ Importe total art. 25 presupuesto de gastos



Para el conjunto del sector, el porcentaje se eleva al 13,07% lo que ha de valorarse, con arreglo a los parámetros descritos, como claramente insatisfactorio, si bien presenta una mejora significativa respecto al ejercicio anterior en el que el porcentaje ascendía al 18,75%.

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 siete de las veinte entidades **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 9 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 OC 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) Otras obligaciones principales relacionadas con la normativa contractual del sector público aplicable

En cinco entidades (el 25%) se han detectado defectos en relación con la obligación de **publicidad en el perfil del contratante** de determinada información relativa a los contratos (artículo 63.3 de la LCSP), como la memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios propios respecto a los contratos de servicios, el documento de aprobación del expediente, el informe de valoración de los criterios cuantificables mediante juicios de valor y/o las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o la composición de aquella, asimismo se detectan errores en los importes de adjudicación publicados o la falta de publicación de la información relativa a los contratos negociados sin publicidad.

Por otra parte, en contra de lo previsto en el artículo 324.5 de la LCSP, en relación con la disposición transitoria segunda de la citada norma legal, en dos de las entidades auditadas se ha comprobado que no se ha obtenido la preceptiva autorización de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones respecto de un total de dos contratos adjudicados cuyos valores estimados superaban el importe de 900.000,00 €, umbral establecido para su exigencia, habiéndose obtenido la misma en un supuesto con posterioridad a la aprobación del expediente.

Por último, en trece de las veinte MCSS (el 65%) se ha comprobado que los PCAP no se ajustan plenamente a las exigencias del artículo 202.2, párrafo tercero, de la LCSP, ni al apartado noveno Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la LCSP, al no incorporar condiciones especiales de ejecución sociales o relativas al empleo o de existir aquellas se expresan de forma genérica y atribuyendo a su incumplimiento la consecuencia de la resolución contractual, en lugar de formularse de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos, tal como exige tanto el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros como el artículo 211 de la citada ley.

d) 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.

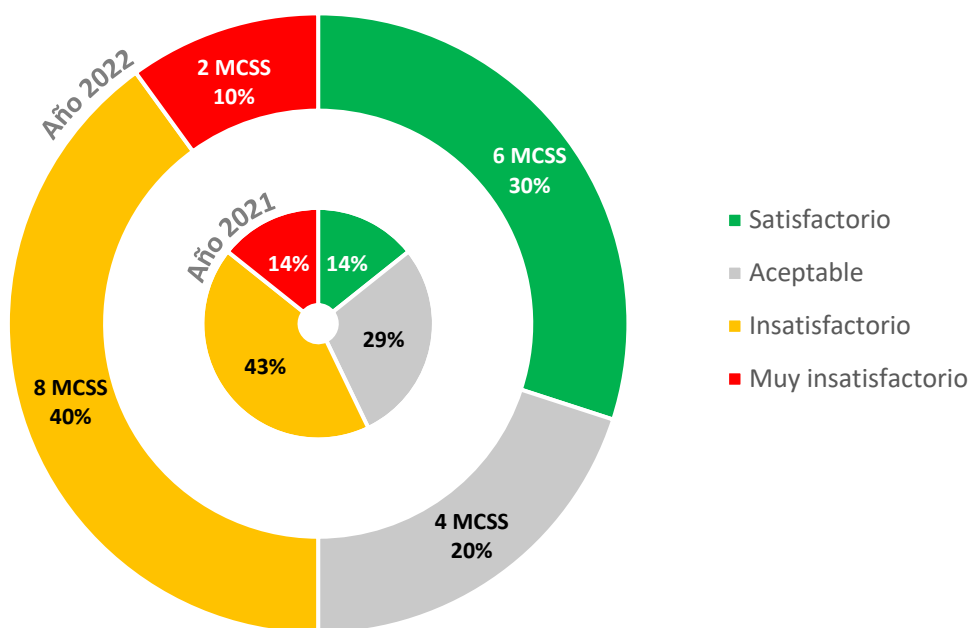


Así, el primero de los indicados mide la proporción de adjudicaciones efectuadas sin ninguna llamada a licitación -a mayor número de licitaciones, mayor transparencia del procedimiento y aumento de la competencia-. Siguiendo esa orientación, se ha calculado un ratio que representa el importe adjudicado 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 2022 (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 5,82%, 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 mejora significativa respecto a la valoración insatisfactoria de 2021 en que el porcentaje fue del 10,92%. En el gráfico siguiente se recoge el nivel de dicho indicador en el sector de las MCSS, agrupado por los distintos niveles definidos:

Gráfico 20

Indicador “Sin convocatoria de ofertas”



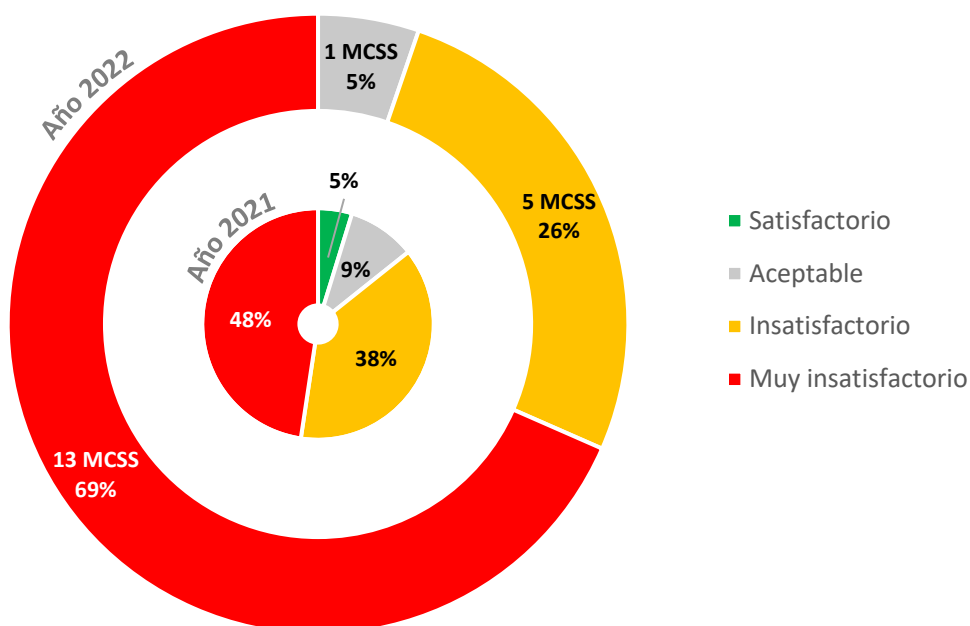
Respecto a lo anterior, cabe destacar que el 50 % de las MCSS han obtenido una valoración como insatisfactoria o muy insatisfactoria siendo una de las principales razones de ello el amplio volumen de contratos adjudicados mediante contrato menor. En el conjunto del sector los contratos menores ascienden a un importe de 27,62 millones de euros, que representan el 4,91% sobre el total de adjudicaciones; valores que han experimentado una considerable mejora respecto al ejercicio 2021 en que tales contratos ascendieron a algo más de 40 millones de euros, que representaban un 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 13 de las 20 de las entidades el 50%, lo que supone un mal funcionamiento y conlleva un porcentaje promedio en el sector muy elevado (52,80%) en línea con los parámetros de la Comisión antes indicados, que

incluso empeora respecto a 2021 (46,03%), siendo reseñable que una sola de las entidades presenta un porcentaje inferior al 20% indicativo de un funcionamiento aceptable y ninguna de ellas presenta uno indicativo de un buen funcionamiento en este aspecto.

Gráfico 21
Indicador “Pujador único”



e) Contratos menores

En relación con este tipo de contratación, se ha constatado al respecto, en dieciocho de las veinte entidades (el 90 %), 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; además, recordando que, ya con anterioridad, el informe 14/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya y el informe 2/2016 de la



Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía, entre otros, se habían pronunciado sobre el uso de los contratos menores para la adquisición de bienes o servicios que se requieren repetidamente, por responder a necesidades de carácter recurrente, periódico o permanente, en términos similares. Abundando en lo anterior, la citada Junta Consultiva en su informe 9 /22 concluye que “en el caso de una prestación reiterada en el tiempo que constituye el objeto de un contrato público de servicios en el que existe una unidad funcional y operativa no procede su división a los efectos de tramitar sucesivos contratos menores cada año sobre la base de que la tramitación por el procedimiento ordinario resulta antieconómica o que la tramitación de sucesivos contratos menores resulta más eficiente económicamente.”

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 50% 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.

Por último, indicar que tan solo en el caso de una de las MCSS se han detectado incumplimientos en relación con la publicación de la información relativa a los contratos menores según lo regulado en el artículo 63.4 de la LCSP.

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:

- En virtud de lo establecido en el artículo 64 de la LCSP, se deben establecer o desarrollar adecuadamente las previsiones sobre conflicto de intereses en el ámbito contractual, pudiendo seguirse las directrices que figuran en el documento “Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de gestión” publicado por la OLAF, con objeto de que los responsables de la gestión puedan prevenir, identificar y solucionar de modo efectivo, aquellos conflictos que puedan surgir en los procedimientos de contratación a efectuar.
- Fortalecer los respectivos cauces internos de contratación establecidos por cada MCSS de manera que se encaminen a una supresión de los procedimientos de adjudicación directa adoptados al margen de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Implementar una adecuada programación de la contratación encaminada al cumplimiento de la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIRESCcon, en relación con el artículo 28.4 de la LCSP, y hacerla pública con arreglo al mencionado precepto.



- Incorporar a los expedientes de contratación documento de carácter económico y/o estimación de mercado que justifique suficientemente que el PBL fijado es adecuado a los precios de mercado, así como determinar adecuadamente el procedimiento de adjudicación que corresponda aplicar teniendo en cuenta, en relación con el valor estimado de los contratos, lo establecido en el artículo 101.12 de la LCSP.
- Recoger en los pliegos, al menos, una condición especial de ejecución formulándola de manera precisa, clara e inequívoca tal como establece el “Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley de Contratos del Sector Público”, aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de abril de 2019.
- Dar adecuado cumplimiento a las obligaciones de publicidad de la información contractual contenidas en el artículo 63 de la LCSP.
- Solicitar, en todo caso, la preceptiva autorización de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones de aquellos contratos adjudicados cuyos valores estimados superen el importe de 900.000,00 €, de acuerdo con lo previsto en el artículo 336 de la LCSP.

2. Sector Público Empresarial

2.1 Auditorías de cumplimiento y operativa en materia de contratación en autoridades portuarias emitidos en ejecución del plan de auditorías de la IGAE 2023 referido a la contratación en 2022 y avance de 2023.

2.1.1 Consideraciones generales sobre los organismos portuarios estatales

El Sistema Portuario Estatal está constituido por los organismos públicos encargados de la gestión de los 46 puertos declarados por ley de interés general del Estado¹⁵, que son las 28 Autoridades Portuarias en las que se integran dichos puertos y el Organismo Público Puertos del Estado encargado de la coordinación y control de eficacia del sistema, así como de la ejecución de la política portuaria del Gobierno.

¹⁵ 28 Autoridades Portuarias agrupan los 46 puertos **declarados por ley de interés general** del Estado por la relevancia de su función en el conjunto del sistema portuario español al efectuarse en ellos actividades comerciales marítimas internacionales cuyo volumen alcanza niveles relevantes o responden a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado, zona de influencia comercial afecta a más de una C Autónoma, sirven a industrias de importancia estratégica, sus especiales condiciones técnicas o geográficas son esenciales para la seguridad del tráfico marítimo. Algunas Autoridades Portuarias gestionan un puerto (como Barcelona o Gijón), otras varios (como muestra el mapa que dibuja un óvalo para las agrupadas como Valencia que gestiona Sagunto, Valencia y Gandía).



El marco regulador del sistema portuario de titularidad estatal se contiene fundamentalmente en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprobó el TRLPEMM.

Conforme al TRLPEMM, el régimen económico de los puertos de titularidad estatal debe responder al principio de autosuficiencia económica del sistema portuario en su conjunto y de cada una de las Autoridades Portuarias en un marco de autonomía de gestión económico-financiera de los organismos públicos portuarios. El objetivo de rentabilidad anual para el conjunto del sistema está fijado en un 2,5% que puede ser revisado por ley. Por otra parte, se prevé el Fondo de Compensación Interportuario que se nutre de un porcentaje de los ingresos que obtienen las Autoridades Portuarias por la tasa de ayudas a la navegación y que sirve para financiar determinadas actuaciones y como mecanismo de redistribución de recursos del sistema portuario (principalmente compensa los menores ingresos estructurales de los puertos de Ceuta, Melilla, Canarias y Baleares).

La Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia introdujo modificaciones dirigidas a potenciar la competitividad en el sector portuario y el incremento de la inversión privada en infraestructuras portuarias y de conexión entre los modos de transporte marítimo y terrestre, creando el Fondo de Accesibilidad Terrestre Portuario con el objeto de permitir a los puertos participar en la financiación de los proyectos de conexión viaria y ferroviaria fuera de su zona de servicio, necesarios para dotar de adecuada accesibilidad a sus instalaciones y potenciar la competitividad de los puertos favoreciendo el transporte intermodal de mercancías viario y ferroviario, y la sostenibilidad del sistema de transporte.



Conforme al marco regulador recogido en el TRLPEMM, las Autoridades Portuarias gestionan los puertos bajo el principio general de autonomía funcional y de gestión, mientras que Puertos del Estado ejerce funciones de ejecución de la política portuaria del Gobierno, programación económica y financiera, de control de las Autoridades Portuarias y de administración del denominado Fondo de Compensación Interportuario.

Si bien el Estado tiene competencia exclusiva sobre los puertos de interés general, la normativa vigente atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para designar a los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias, siendo nombrado el Presidente de cada Autoridad Portuaria por la correspondiente Comunidad Autónoma.

2.1.2 Normativa de contratación aplicable a las autoridades portuarias en el período auditado (ejercicio 2022 y avance de 2023)

El TRLPEMM se refiere al régimen de contratación de los organismos portuarios en sus artículos 16.2 y 24.2, referidos a Puertos del Estado y a las Autoridades Portuarias, respectivamente, en términos similares, previendo un doble régimen para cuya delimitación hay que acudir a las respectivas leyes de contratos del sector público o de sectores especiales:

...ajustarán sus actividades al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que el ordenamiento les atribuya.

En la contratación, las Autoridades Portuarias habrán de someterse, en todo caso, a los principios de publicidad, concurrencia, salvaguarda del interés del organismo y homogeneización del sistema de contratación en el sector público, así como, conservando su plena autonomía de gestión, a lo establecido en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, y la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, cuando celebren contratos comprendidos en sus respectivos ámbitos. Las Instrucciones reguladoras de los procedimientos de contratación, elaboradas al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional vigésima quinta de la citada Ley 30/2007, de 30 de octubre, serán aprobadas por el Ministro de Fomento, previo informe de la Abogacía del Estado, y deberán ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

La disposición adicional trigésima novena de la LCSP dice que el régimen de contratación de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias será el establecido en esta Ley para las entidades del sector público que, siendo poderes adjudicadores, no tienen la consideración de Administración Pública.

Por otra parte, al operar los organismos portuarios en el sector del transporte, hemos de referirnos a la **disposición adicional octava** de dicha LCSP relativa a los contratos celebrados en el ámbito de los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, ... (en adelante, **sectores especiales**) que establece lo siguiente:

...



2. La adjudicación por las entidades del sector público que no tengan el carácter de Administraciones Públicas de contratos que tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirá por dicha legislación, salvo que una Ley sujete estos contratos al régimen previsto en la presente Ley, en cuyo caso se les aplicarán las normas previstas para los contratos sujetos a regulación armonizada.

A los contratos destinados a la realización de varias actividades en los que al menos una de ellas esté comprendida en el ámbito de la Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se les aplicará el régimen jurídico de la actividad a la que se destinen principalmente.

En el supuesto de que no fuera objetivamente posible determinar a qué actividad se destina principalmente el contrato, se aplicará la presente Ley.

Los contratos excluidos de la aplicación de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, que se celebren en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales por las entidades del sector público que no tengan el carácter de Administraciones Públicas, se regirán por las disposiciones pertinentes de la presente Ley, sin que les sean aplicables, en ningún caso, las normas que en esta se establecen exclusivamente para los contratos sujetos a regulación armonizada.

3. La adjudicación de los contratos que celebren las entidades a que se refiere el apartado anterior, que no tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirán por lo establecido en la presente Ley, en los términos establecidos en la misma.

España incumplió el plazo de trasposición de la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (SE ó sectores especiales) que finalmente se llevó a cabo por urgencia, mediante el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero (en adelante, LSE).

Conforme recoge el artículo 1 del libro primero de la LSE, su objeto es la regulación del procedimiento de adjudicación de los contratos de obras, de suministro y de servicios, cuando contraten las entidades públicas y privadas a las que se refiere el artículo 5, en el ámbito de una o más actividades contenidas en los artículos 8 a 14 de este real decreto-ley, siempre que su valor estimado sea igual o superior a los umbrales que establece para cada tipo de contrato.

Resaltamos que la LSE solo regula el procedimiento de adjudicación¹⁶ y únicamente de contratos referidos a las actividades propias de los sectores especiales¹⁷ que estén tipificados como de obras, servicios y suministros y a partir de determinados umbrales de importes.

¹⁶ Es decir, no regula otros aspectos tales como la ejecución del contrato.

¹⁷ El artículo 18 del RDL 3/20 (que traspone el 19 de la directiva) excluye de su ámbito de aplicación los contratos que se adjudiquen para fines distintos de la realización de estas actividades.



Conforme al artículo 5, quedan sujetas a la LSE las entidades contratantes que realicen alguna de las actividades enumeradas en los artículos 8 a 14. En lo que interesa para las Autoridades Portuarias, el artículo 12, según el cual la LSE se aplicará a las actividades de explotación para poner el puerto a disposición de los transportistas marítimos.

Por tanto, la LSE se aplica a la adjudicación de los contratos de obras, servicios y suministros de las Autoridades Portuarias que se celebren para los fines del artículo 12 del RDL 3/2020 y cuyo valor estimado (excluido IVA) sea igual o superior a los siguientes umbrales:

Umbrales para aplicar LSE según tipo de contrato	desde 1/1/22 ¹⁸
Servicios sociales y otros Anexo 1 LSE	1.000.000
Suministro y servicios distintos a los anteriores	431.000
Contratos de obras	5.382.000

La LSE, en su disposición adicional quinta, prevé que los contratos excluidos de su ámbito de aplicación cuyo objeto sean actividades de sectores especiales se adjudiquen conforme resulte de la disposición adicional octava de la LCSP.

Conforme a la interpretación de la Junta Consultiva en la Recomendación de 28 de febrero de 2018, a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, los poderes adjudicadores que no tengan la condición de administración pública (como son los organismos portuarios) han de adjudicar sus contratos no armonizados conforme al artículo 318.b) de dicho texto legal, quedando suprimidas desde ese momento las Instrucciones internas de contratación a que se refiere el artículo 191. b) del TRLCSP. Tal conclusión veda la posibilidad de que los poderes adjudicadores aprueben voluntariamente instrucciones internas para aclarar el régimen de contratación no armonizada que les resulta aplicable, prohibición que debe alcanzar a cualquier efecto jurídico frente a terceros – en este caso los licitadores de los procedimientos de contratación-. Únicamente cabría admitir la existencia de instrucciones a los efectos meramente internos y organizativos. Por el contrario, el régimen procedimental y sustantivo de la selección del contratista será exclusivamente el definido por la norma legal respecto del procedimiento escogido para la licitación.

Hasta la entrada en vigor de la Ley 9/2017 (9 de marzo de 2018), estuvieron vigentes las instrucciones de contratación aprobadas por la OM FOM 4003/2008 de normas y reglas generales de los procedimientos de contratación de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, modificadas por la Orden FOM 1698/2013. A partir de entonces, conforme a la interpretación de la Junta Consultiva y de la Abogacía General del Estado¹⁹ solo cabría entender vigente esta orden con

¹⁸ Orden HFP/1499/2021, de 28 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2022.

¹⁹ Ver Informe de la Abogacía 2/2018 sobre Contratación de Poderes Adjudicadores que no tengan la condición de Administración Pública (PANAPs) y la Instrucción 3/2018 de la Abogacía del Estado sobre Contratación de PANAPs y de entidades que no tengan la condición de Poderes Adjudicadores. aclaran determinados aspectos de la aplicación de la LCSP a los poderes adjudicadores que no tienen la condición de



efectos internos y organizativos. En este sentido, la Abogacía General del Estado, en su informe 21/18, de 14 de marzo, considera derogada esta Orden y concluye señalando:

- Que no existe fundamento jurídico para que el Ministerio de Fomento apruebe instrucciones de contratación (dando por derogada la OM FOM).
- Que pueden dictarse nuevas instrucciones de contratación, con “carácter interno”, pero por EPPE y las Autoridades Portuarias, no por el Ministerio de Fomento.
- La conveniencia de modificar la normativa para que vuelvan a existir Instrucciones aprobadas por el Ministerio.

Tras la aprobación la LSE, el Director General de Patrimonio del Estado consultó a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre el régimen jurídico aplicable a los contratos licitados por Puertos del Estado o las Autoridades Portuarias (Expediente 46/20 aprobada 26/11/2020), cuyo informe está alineado con lo expuesto anteriormente.

Por tanto, en resumen, el régimen jurídico aplicable es el siguiente:

- ✓ Libro Primero de la LSE para aquellos contratos cuyo objeto²⁰ esté contenido en su ámbito de aplicación (actividad de puesta a disposición de los transportistas marítimos del puerto) y cuyo valor estimado (IVA excluido) sea igual o superior²¹ a:
 - a) 431.000 euros, si son contratos de suministro y servicios.
 - b) 5.382.000 euros, si son contratos de obras.
- ✓ LCSP, como poderes adjudicadores, para los contratos a los que no resulte aplicable el RDL 3/2020:
 - Si el objeto del contrato es actividad de sectores especiales (puerto), no se aplican las normas previstas exclusivamente para los SARA.
 - Si el objeto del contrato no es de sectores especiales (de puesta a disposición del puerto) y el valor estimado del contrato supera los umbrales, resultarían de aplicación las normas SARA.

2.1.3 Datos numéricos sobre contratación organismos portuarios (2022-2023)

El conjunto de organismos portuarios estatales (28 Autoridades Portuarias y Puertos del Estado)

Administración Pública (PANAPs).

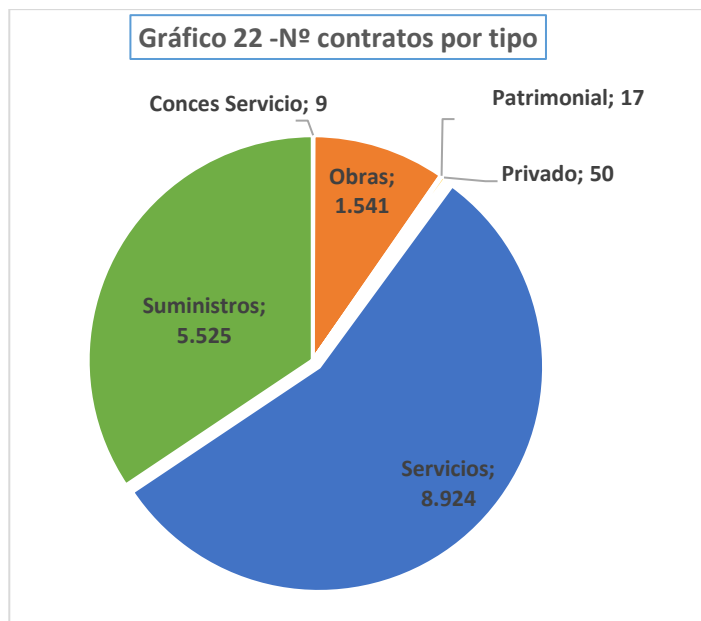
²⁰ Si el objeto son varias actividades comprendidas en el art. 12 y otras no, hay que estar al destino principal del contrato (art. 16)

²¹ A partir de 1/1/2022

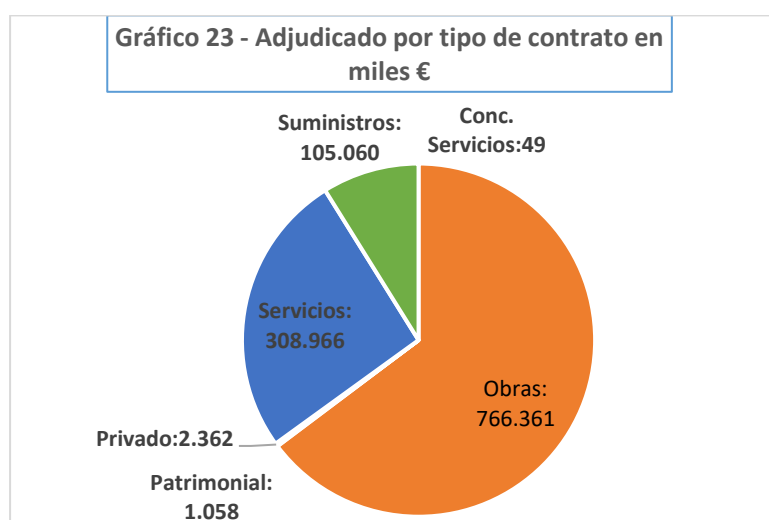
gestionan un elevado número de contratos cuyo importe, en conjunto, también es relevante.

En concreto, conforme a la información publicada en la PCSP, en el período 2022-2023, los organismos portuarios adjudicaron 16.066 contratos por importe aproximado de 1.183 millones de euros (sin incluir impuestos).

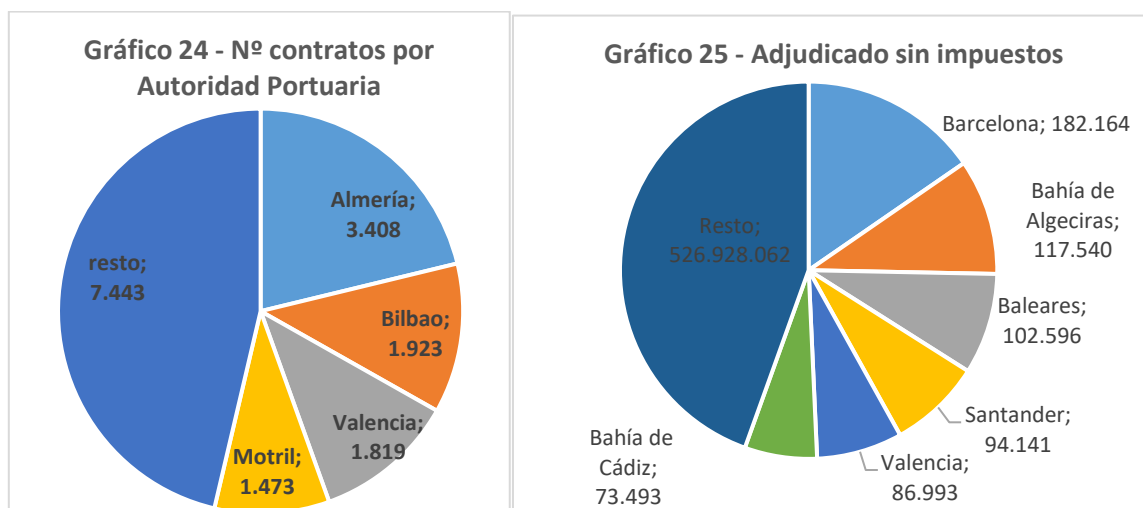
Por tipología, en número de contratos, la mayor parte corresponden a servicios y suministros y, en menor medida a obras: 8.924 (56%) eran de servicios, 5.525 (34%) de suministros y 1.541 (10%) de obras.



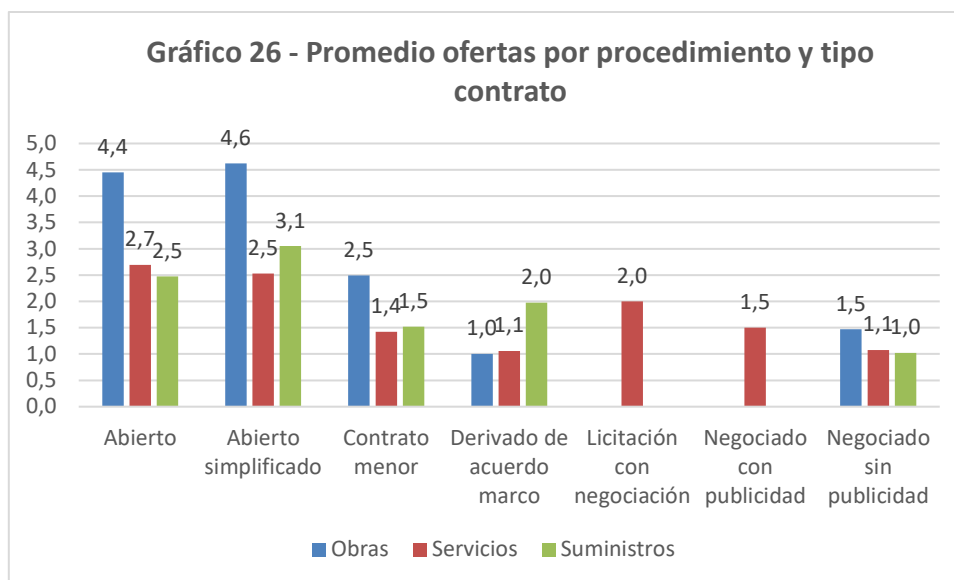
En cambio, en cuanto a importe, priman los contratos de obra cuyo total adjudicado 766.361 miles de euros representa aproximadamente un 65% de la cifra total de adjudicaciones.



Algunas autoridades portuarias concentran el mayor peso en número de contratos (Almería, Bilbao, Valencia) o en importe de las contrataciones (Barcelona y Bahía de Algeciras, principalmente)



En general, se obtienen más ofertas en los procedimientos abierto y abierto simplificado que en los restantes (únicos en que se obtiene un promedio de más de 4 ofertas) y se obtienen más ofertas de licitadores para los contratos de obras que de servicios y suministros.





2.1.4 Objetivos de las auditorías

Tras varios años en los que no se realizaron controles en materia de contratación en las Autoridades Portuarias y teniendo en cuenta el alto nivel de riesgo valorado para esta materia en cuanto a riesgos de incumplimientos y/o de buena gestión contractual, se consideró oportuna la inclusión en el Plan de la IGAE 2023 de una auditoría a realizar en cada una de las 28 Autoridades Portuarias.

El **alcance temporal** ha sido el ejercicio 2022 y un avance de 2023 (generalmente, el primer semestre). Y comprende la gestión contractual del período, incluyendo:

- El análisis de la planificación y seguimiento por la Autoridad Portuaria de su actividad contractual.
- El análisis de contratos: adjudicación de contratos y ejecución.

En ejecución del Plan de 2023, se han emitido 18 informes de auditoría de contratación hasta 30 de julio de 2024. Adicionalmente, a esa fecha, se encuentra en fase de alegaciones un informe y están en trabajo de campo los de 8 Autoridades Portuarias. Únicamente no se ha iniciado la auditoría de una Autoridad Portuaria.

Los **objetivos generales** pretendidos son los siguientes:

- Analizar si la Autoridad Portuaria ha cumplido en su actividad contractual (contratos, encargos y convenios) con las normas aplicables.
- Analizar si la Autoridad Portuaria se ha ajustado a los principios de buena gestión (eficacia, eficiencia, economía) en su actividad contractual
 - La planificación de las inversiones es razonable: las inversiones a realizar están justificadas por los ingresos que generarán y se podrán financiar adecuadamente en orden a la viabilidad y sostenibilidad del puerto. Se ha aprovechado la oportunidad de subvenciones (PRTR, FFATP, etc.) y la gestión se ha adecuado para cumplir los requisitos de estas.
 - La preparación de los contratos tanto de las inversiones como de los gastos se organiza eficientemente, con la antelación suficiente para que la ejecución del contrato se lleve a tiempo para atender las necesidades.
 - La Autoridad Portuaria realiza los pertinentes controles en orden a asegurar que el contratista ejecuta el contrato en plazo, con los requerimientos y la calidad pactados



2.1.5 Resumen de conclusiones y recomendaciones de los informes de auditoría emitidos.

VALORACIÓN GLOBAL O CONCLUSION PRINCIPAL

En términos generales, la mayor parte de los informes emitidos (13 de 18) concluyen que la gestión contractual ha sido correcta durante el período auditado, excepto por lo que se refiere a determinados incumplimientos normativos y aspectos de mejora señalados en los correspondientes informes. En los restantes 5 informes, las deficiencias advertidas han sido consideradas más relevantes o algo más generalizadas en los contratos analizados.

OTRAS CONCLUSIONES

Buena parte de los informes recogen las siguientes debilidades de control:

- Falta de una base de datos que contenga información sobre todos los contratos y su grado de avance o finalización.
- Carencia de una aplicación informática que sirva de gestor documental²².
- Dispersión de los documentos que integran los expedientes de contratación entre los departamentos que participan en la contratación.

Estas debilidades de control representan riesgos que, en algunos casos, se han materializado al constatare ausencia parcial de información y/o en errores en los listados facilitados a los auditores o en la información facilitada al Tribunal de Cuentas, la publicada en la PCSP, la remitida al registro central de contratos o la recogida en el informe previsto en el artículo 129.3 LGP que acompaña las cuentas anuales, así como inconsistencias o discrepancias entre los datos contenidos en los distintos documentos.

- La imposibilidad de obtener un listado íntegro y completo de los contratos tramitados en un período ha retrasado las auditorías y dificultado la selección de muestras representativas para la verificación de la contratación (por ejemplo, errores del listado en cuanto a la forma de adjudicación de un contrato).
- Falta de manuales de contratación o de actualización de estos, constatado en algunos informes.

En las auditorías se ha tratado de verificar si la Autoridad Portuaria realiza una buena gestión (eficacia, eficiencia, economía) en su actividad contractual. En concreto:

- Si tiene definidas las necesidades corrientes a atender y realiza una adecuada planificación estratégica que permita determinar las inversiones a realizar mediante contratación pública que

²² En las Autoridades Portuarias que cuentan con gestor documental, el mismo tiene carencias para su uso como base de datos, lo que impide asegurarse de la integridad del listado de contratos



están justificadas por los ingresos que generarán y se podrán financiar adecuadamente en orden a la viabilidad y sostenibilidad del puerto.

- Si se priorizan las inversiones para cumplir los objetivos de la Autoridad Portuaria y se programan de modo que se pueda atender los pagos con los recursos disponibles.
- Si organiza la preparación de los contratos de gastos e inversiones con la antelación suficiente para que la ejecución del contrato se lleve a tiempo para atender las necesidades a cubrir.
- Si realiza el seguimiento de la ejecución y los pertinentes controles para asegurar que el contratista ejecuta el contrato en plazo, con los requerimientos y la calidad pactados.

Si bien, en todas las Autoridades Portuarias hay cierta planificación de las inversiones a realizar (inversiones del ejercicio y los tres siguientes) ya que están incluidas en el plan de empresa anual que firma cada Autoridad Portuaria con Puertos del Estado, hay una observación bastante generalizada en los informes a deficiencias en la planificación y seguimiento de la programación contractual, incluido un grado de ejecución del plan de inversiones muy bajo (la inversión ejecutada en el período no alcanza el 25-40% de la total prevista en la mayor parte de las Autoridades Portuarias).

Por otra parte, los planes de empresa no incluyen las necesidades corrientes de contratación. Y, en general, las Autoridades Portuarias carecen del plan anual de contratación a que se refiere el artículo 28.4 de la LCSP, con lo que la programación anual de la actividad contractual no se anticipa a los licitadores mediante la publicación de un anuncio de información previa.

Otras observaciones de los informes se refieren a incumplimientos o defectos relativos a los pliegos y otros documentos de los expedientes, así como indicaciones sobre que no se incluyen determinados documentos en determinados expedientes.

Conforme a lo previsto en el artículo 31 del TRLPEMM, la competencia para contratar corresponde al presidente de la Autoridad Portuaria y según el artículo 30.5.ñ) del mismo, corresponde al Consejo de administración aprobar aquellos contratos que el propio consejo se reserve en razón de su importancia o materia. La aprobación de los pliegos corresponde al OC, salvo delegación. En algunas Autoridades Portuaria, el Consejo no ha establecido ningún umbral cuantitativo o cualitativo que determine el ejercicio de su competencia, observándose que aprueba la mayor parte de los contratos tramitados por procedimiento abierto, pero no otros o bien, el consejo no aprueba nada, sino que simplemente es informado de los principales contratos que han sido adjudicados en los meses anteriores.

Por otra parte, se mencionan casos de informes jurídicos de fecha posterior a la aprobación del pliego por el consejo (por tanto, no se han incorporado al pliego las modificaciones y observaciones propuestas por la Abogacía). En otros casos, no se solicita informe jurídico, cuando habría sido necesario al no tratarse de pliegos tipo.

Se detectan pliegos aprobados por el director del puerto o por otros cargos, sin que conste autorización o delegación.



Se detectan contratos para los que la prórroga o ampliación de plazo se acuerda con posterioridad a la finalización del contrato.

En algunas Autoridades Portuarias en que se recurre frecuentemente a contratos de asistencia técnica no se elabora informe de insuficiencia de medios

Otras observaciones están relacionadas con incumplimientos o defectos de la adjudicación y las resoluciones de adjudicación (que su notificación no contenga la información necesaria para la interposición del recurso, entre otras) y, en su caso, también observaciones en cuanto a la formalización. En algún caso, falta que se motiven los informes de valoración emitidos por la comisión técnica cuando los criterios de adjudicación dependen de un juicio de valor.

En el caso de alguna Autoridad Portuaria, se detectan contratos para los que no consta la notificación de la resolución a licitadores y adjudicatario. En otras Autoridades se detectan casos de notificaciones de las resoluciones de adjudicación a los licitadores que no contienen la información necesaria, exigida por la normativa (características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de la selección de su oferta respecto de las ofertas presentadas por el resto de los licitadores), que les permita interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación.

Otras observaciones se refieren a incumplimientos o deficiencias en relación con la ejecución de la contratación y las prórrogas o ampliación de plazos de ejecución de contratos, así como las modificaciones.

En varios informes hacen mención a indicios de fraccionamiento de los contratos y en alguno se aprecia directamente que se ha producido fraccionamiento.

Aunque se analiza en los distintos informes si existe excesiva concentración de proveedores, únicamente se concluye que la hay en una de las Autoridades Portuarias.

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

Los informes también analizan los convenios suscritos por cada Autoridad Portuaria con la Abogacía del Estado y con Puertos del Estado. Y recogen observaciones sobre los convenios suscritos con otras entidades por falta de informe del servicio jurídico o por considerar, en algunos casos, que la forma adoptada es incorrecta al incumplir el artículo 47 de la Ley 40/2015 (principalmente incumplir los requisitos de fin común y tener como objeto prestaciones propias de los contratos).

En alguna Autoridad Portuaria se recomienda, especialmente en relación a la ejecución:

- Incrementar el control sobre las mediciones de las certificaciones de obra evitando certificar importes superiores a la obra efectivamente realizada que luego se corrige con cantidades negativas en certificaciones posteriores.



- Liquidar las penalizaciones previstas en los pliegos en caso de incumplimiento de plazos salvo que la causa no sea imputable al contratista.

2.2 Auditorías de cumplimiento y operativa en materia de contratación en sociedades mercantiles estatales y entidades públicas empresariales

En el Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas para el año 2023, aprobado mediante Resolución IGAE de 23 de diciembre de 2022, se incluyó la realización de auditorías operativas de cumplimiento y operativas, en las que se determinó como parte de su alcance el análisis de la gestión contractual en cinco sociedades mercantiles estatales y una entidad pública empresarial.

A 3 de noviembre de 2024, se han emitido los informes definitivos correspondientes a tres sociedades y una entidad pública empresarial.

Están, por tanto, en fase de elaboración de informe provisional las auditorías correspondientes a dos sociedades.

2.2.1 Principales conclusiones

Se observan los siguientes aspectos derivados del análisis realizado:

- Incumplimientos en lo relativo a la publicidad de la formalización de algunos de los contratos.
- Necesidad de revisar la determinación de fórmula de valoración del criterio precio que, si bien establece un reparto de puntos de forma lineal y proporcional, desvirtúa el criterio precio al asignar una puntuación excesiva a ofertas con escasa o nula rebaja sobre el PBL. De esta forma, si la oferta más baja recoge una rebaja del 20% sobre el PBL, una oferta que no recoja ninguna rebaja igualando el tipo de licitación recibirá el 80% de los puntos en reparto por el criterio precio.

Esta configuración de la fórmula de valoración de la oferta económica provoca que, de facto, la ponderación del criterio precio no sea la prevista en los pliegos, dado que el reparto efectivo de puntos es sensiblemente menor al previsto.

- La conveniencia de reforzar el seguimiento de la ejecución de los contratos e implantar el expediente electrónico en todos los procedimientos y fases de la contratación.
- A partir de una muestra de expedientes seleccionada con el objetivo de verificar que cumplen con lo referido en las Instrucciones Internas de Contratación y resto de sus procedimientos internos, así como el articulado aplicable a las entidades del sector público que no tengan la consideración de poderes adjudicadores de la LCSP, de forma no general se detectan, entre otras, una falta de acceso a la información contractual de forma inmediata, homogénea y fiable, así como deficiencias de archivo de la documentación asociada al expediente y de comunicaciones relevantes.



- Por lo que respecta a la contratación menor, es especialmente significativa la reducción del uso del contrato menor por parte de una de las sociedades desde la última auditoría llevada a cabo por la IGAE con una disminución del 74,8% de expedientes tramitados anualmente entre los años 2017 y 2022. La contratación menor sigue siendo el procedimiento de contratación más utilizado, pero representa un porcentaje pequeño del valor estimado de los contratos. Entre las principales incidencias detectadas para este tipo de procedimientos debemos señalar la falta de inclusión y determinación del valor estimado del contrato.

En el caso de entidades que tienen la condición de medio propio y servicio técnico, las principales observaciones y debilidades detectadas en el análisis de los expedientes relativos a los encargos seleccionados son:

- En la documentación que acompaña a los encargos se establece el objeto del encargo, pero no existe constancia de su correlación con las actuaciones que configuran el objeto de la entidad. La ambigüedad en la definición de algunas de estas actuaciones en la normativa y la ausencia de identificación en la documentación soporte dificulta la verificación razonable del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86.2 de la LRJSP, es decir, que las actuaciones realizadas se encuentran en el sector de actividad que se corresponde con su objeto social.
Se considera conveniente la inclusión o referencia en la documentación justificativa al objeto en el que se encuadra la actividad a desarrollar.
- La aplicación empleada para la gestión y registro de los expedientes de las actuaciones realizadas, no contiene la documentación completa de los encargos.
Se recomienda que la documentación justificativa de cada encargo se compile y documente de forma completa, de modo que fuese accesible a través de la aplicación de gestión.
- No existe constancia del resguardo de la publicación del encargo en el 89% de los expedientes analizados.
- El plazo de ejecución del encargo se supera en algunos de los proyectos analizados, sin que exista constancia de justificación motivada y suficiente que soporte tal ampliación. En un caso, la ampliación se comunica vía e-mail por la dirección de obra.
Se recomienda documentar de forma adecuada y suficiente las alteraciones que supongan una ampliación con respecto a los plazos de ejecución previstos.
- Aun cuando al finalizar el encargo, producción y certificación son coincidentes, en aproximadamente el 50% de los expedientes, se observa que durante el periodo de ejecución existen certificaciones por importe superior a la producción. Si bien es cierto que las certificaciones son emitidas por el órgano encargante, dichas actuaciones suponen el incumplimiento del principio presupuestario que requiere de la realización del servicio para su emisión.
- En la documentación de la mayoría de los encargos analizados no existe o no se concreta el plazo para la emisión de las correspondientes certificaciones o para la recepción de la actuación. La ausencia de fechas, de firmas o incluso, la apreciación de incoherencias respecto del momento de las firmas de los intervinientes, así como la falta, en ocasiones, de documentación acreditativa de la recepción, impiden verificar el correcto cumplimiento del plazo de pago, determinado en la normativa de aplicación.



Esta situación evidencia, al margen de incumplimientos que han de ser subsanados por la entidad en sucesivas actuaciones, la necesidad de elaborar un procedimiento de revisión que permita verificar el cumplimiento adecuado, de los tiempos y la forma, requeridos en cada uno de los hitos por la normativa vigente en la ejecución de los encargos.

- En cuanto al cumplimiento del trámite de liquidación del encargo, en más del 50% de los expedientes analizados que han finalizado, no existe constancia de documentación que acredite la liquidación en el plazo señalado de tres meses desde la comprobación, superando dicho plazo en dos de los encargos en cuyos expedientes figura la justificación. Además, en uno de los encargos, para el que se practica liquidación superior al 10% del presupuesto, no consta en el expediente la documentación justificativa de la práctica de los trámites exigidos.

Aunque determinados trámites corresponden al encargante, se considera que el expediente debería contener la documentación completa y cierta del cumplimiento de todos ellos. En este sentido se recomienda realizar las actuaciones que permitan disponer de la documentación adecuada respecto de la finalización de los encargos, así como establecer procedimientos de revisión que garanticen el cumplimiento de los requisitos establecidos.

- Con relación a la subcontratación, los diferentes conceptos empleados en su contabilidad y la ausencia de identificación en el presupuesto de las unidades de obra a transferir, que requiere de la revisión del detalle de las certificaciones, dificultan la verificación del cumplimiento de los límites establecidos en el artículo 32.7 de la LCSP.

Se recomienda dejar constancia en el presupuesto de las unidades de obra objeto de subcontratación.

Por otra parte, la elevada facturación intragrupo observada en dos de los encargos analizados lleva a cuestionar la suficiente e idónea disposición de medios requerida en el artículo 86.2 de LRJSP, al margen de la ambigüedad ya expuesta respecto de la definición de las actuaciones a desarrollar con relación a los objetivos asignados a cada una de las entidades que conforman el grupo y que impide verificar la razonabilidad de tan elevada facturación. Así mismo, no existe constancia de documentación motivada suficiente respecto de uno de estos encargos, en cuya documentación soporte se expresa claramente que tiene ámbito diferente al de la sociedad participada, si bien la facturación intragrupo evidencia realización de trabajos por dicha entidad en más del 95%.

Por último, en el caso de la entidad pública empresarial, del análisis realizado se extraen las siguientes conclusiones:

- Ausencia en todos los contratos analizados de informe descriptivo del contrato al que hace referencia el artículo 336 de la LCSP.
Sería conveniente que los expedientes sujetos a regulación armonizada incluyesen dicho informe.
- Algunas de las contrataciones menores son relativas a actuaciones de carácter recurrente de forma anual.
Se estima que una adecuada planificación evitaría cuestionar el procedimiento seguido para la contratación de aquellos servicios que se prevea prestar en varios ejercicios.
- No consta la identidad del cargo firmante en los PCAP.



Se recomienda reflejar la identidad del cargo que figura como responsable al objeto de verificar adecuadamente las competencias asignadas.

- Se han observado defectos formales, tales como la publicación en el perfil no procedente, publicaciones en unos casos sí y en otros no, errores en el CPV, valor estimado o, ausencia de publicación en la PCSP. En algunos casos, se han corregido a raíz de las cuestiones planteadas en el curso del trabajo realizado en la auditoría.

Sería recomendable que dentro del proceso de tramitación se estableciera la necesidad de revisión posterior, tanto de la documentación a incluir en el expediente como de verificación de cumplimiento de los trámites oportunos.

- Además del incumplimiento de plazos detallado en el análisis de expedientes, también se aprecia falta de documentación y/o información que debiera constar en el expediente, como, por ejemplo, la no inclusión en el pliego de cláusulas administrativas particulares de las recomendaciones de la Abogacía del Estado, la falta del acta de apertura de sobres o la falta de justificación de la ausencia de plazo de garantía.

3. Sector Público Fundacional

En el Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas para el año 2023, aprobado mediante Resolución IGAE de 23 de diciembre de 2022, se incluyó la realización de auditorías operativas de cumplimiento y operativas, en las que se determinó como parte de su alcance el análisis de la gestión contractual en cuatro entidades pertenecientes al sector público fundacional.

A 3 de noviembre de 2024, se han emitido los informes definitivos correspondientes a tres fundaciones.

Está, por tanto, en fase de elaboración de informe provisional la auditoría correspondiente a una fundación.



Estas conclusiones y recomendaciones corresponden a casos particulares de las auditorías finalizadas, sin que puedan extrapolarse las mismas al Sector Público Fundacional en su conjunto.

3.1 Principales Conclusiones y recomendaciones

Se han evaluado dos aspectos: por un lado, la evaluación de la situación de la competencia entre licitadores en los expedientes tramitados por la Fundación y, por otro, en el seguimiento de las recomendaciones recogidas en informes anteriores emitidos por la Oficina Nacional de Auditoría, para la corrección de las debilidades e incumplimientos detectados.



A. Competencia entre licitadores:

- Los datos arrojados por el análisis realizado a través de la muestra de contratos revelan, en general, una reducida participación de los licitadores en los expedientes tramitados por la Fundación; de forma que, en un 77,05% de ellos se recibe 1 única oferta, a pesar de tramitarse mediante el procedimiento abierto. Lo elevado de la cifra ha llevado a analizar los posibles motivos que provocarían esta circunstancia. De este modo, podría pensarse que ello trae causa en lo particular o especial de la actividad que desarrolla la Fundación, dedicada al sector de la investigación. No obstante, este argumento debería desecharse: Primero, porque en aquellos expedientes con prestaciones habituales, comunes y no exclusivas de la actividad investigadora, también se aprecia una baja recepción de ofertas de licitadores. Segundo, porque tras comparar los datos de la Fundación con los de otras entidades del sector, se observa que éstas cuentan con mejores datos de participación de licitadores en cuanto al número de ofertas presentadas, a pesar del elevado grado de similitud con la Fundación tanto en relación con las necesidades que pretenden satisfacer como, en su caso, con la escasez de oferentes a los que deben enfrentarse.
- Por un lado, se ha analizado la rotación entre licitadores, tanto desde el punto de vista del importe total adjudicado como en función del número de expedientes adjudicado por licitador en el periodo. En ambos casos se observa que un elevado volumen de contratos se concentra en un reducido número de licitadores.
- Por otro lado, al objeto de buscar la causa del reducido número de ofertas recibidas en la confección de los pliegos, se han analizado algunos aspectos relevantes de dichos documentos. Para ello, ha sido necesario determinar si los contratos tramitados por la Fundación se refieren a prestaciones de naturaleza recurrente y, en su caso, comparar los pliegos del contrato primitivo con los del contrato más reciente para determinar, si en caso de haber introducido modificaciones, han logrado fomentar la concurrencia entre licitadores. En este sentido, se observa que, más de la mitad de los contratos tramitados pretenden satisfacer necesidades recurrentes y en el 46,88% de ellos, se han introducido modificaciones significativas en los pliegos. No obstante, los datos analizados demuestran que tales modificaciones no han logrado tener un efecto positivo en el número de ofertas recibidas por parte de los licitadores.
- En cuanto al contenido propiamente dicho de los pliegos, en primer lugar, se han analizado los requisitos de acceso a la licitación, en especial, lo relativo a los requisitos de solvencia. De este modo, en lo que respecta a los medios para acreditar la solvencia económica, la Fundación se ajusta, en general, a lo preceptuado en el artículo 87²³ de la LCSP, en su apartado 1.a).
- Asimismo, en la mayoría de los pliegos, se exige a los adjudicatarios la constitución de una garantía definitiva cuya cuantía, en el caso de contratos con precio a tanto alzado, debe fijarse en base al precio máximo fijado. Además del requisito de la garantía, es común la exigencia a los licitadores de la formalización de una póliza de seguros de indemnización por riesgos profesionales o de responsabilidad civil de explotación con un capital asegurado concreto, en función del expediente. La convivencia de ambas figuras, la de la garantía y la de la póliza, si bien se ajusta a la LCSP, a nuestro parecer, no debería constituir una práctica generalizada en la confección de los pliegos de la Fundación por suponer un excesivo

²³ "Acreditación de la solvencia económica y financiera".



endurecimiento de las barreras de acceso a determinados licitadores, sino que debiera estar relacionado con el objeto del contrato, limitándose a aquellos expedientes de cuya ejecución pueda provocarse daños a la propia Fundación o a terceros. Del mismo modo, resulta, a nuestro juicio, significativamente elevado el importe que se exige como capital asegurado en dichas pólizas de seguros, especialmente, si se compara con el importe de adjudicación. En definitiva, tales requisitos podrían suponer fuertes desincentivos a los posibles licitadores, especialmente, en el caso de los de menor tamaño por carecer de la capacidad financiera para asumir tales exigencias, pero sin que exista evidencia de la relación entre esta circunstancia y las características de la oferta que podrían llegar a presentar.

- Por lo que respecta a los medios para acreditar la solvencia técnica exigidos por la Fundación se ajustan a lo preceptuado en la legislación contractual. Sin perjuicio de ello, se han detectado pliegos en los que se exige como medio de acreditación de la solvencia profesional otros requisitos, como la aportación de certificados de buena ejecución, experiencia mínima del personal que presta el servicio, número de publicaciones en revistas científicas de referencia y experiencia de un determinado número de años en el mantenimiento de los equipos que constituyen la prestación del contrato. Si bien su exigencia se ajusta también al marco legal, resulta llamativo el proceso de determinación o fijación de tales requisitos. Por un lado, porque no se han aportado los criterios motivados en los que se basa la Fundación para su fijación. Por otro lado, porque para contratos de naturaleza similar, se aprecia cierto grado de heterogeneidad en la fijación de unos umbrales, en ocasiones demasiados restrictivos, que podrían desequilibrar la balanza entre buena ejecución del contrato y contratación eficiente.
- Se ha examinado, asimismo, la determinación del PBL cuya estimación por parte del OC se realiza en base a la observación y estudios de mercado o a la actualización de precios ya conocidos a través de contratos anteriores, cuando coincide el objeto contractual. Por ser conscientes de la dificultad que la estimación de dicho valor conlleva, resulta llamativo el elevado número de casos en los que dicha cuantía coincide con el importe de adjudicación. En este sentido, los estudios de mercado y las consultas a licitadores que contempla la LCSP como un medio para que los órganos de contratación obtengan información a este fin, deben realizarse a través de la PCSP, dónde quedarán publicadas, y elaborar el correspondiente informe.
- En cuanto a los criterios de adjudicación, en general, se adaptan a lo previsto en la legislación contractual. No obstante, se ha detectado un reducido número de casos en los que la ponderación que se asigna a la oferta económica, inferior al 50%, en los casos en los que se fijan una pluralidad de criterios; supone un incremento en el nivel de subjetividad de la valoración de las ofertas.
- En relación con la fórmula definida para la valoración de las ofertas económicas en los expedientes tramitados desde 2021, de su análisis se desprende que tal ecuación supone, en la práctica, que el único criterio de valoración sea el precio; consecuencia de la amplitud del rango en el reparto de las puntuaciones.
- Por último, en relación con los criterios incluidos en los pliegos para considerar que una oferta incurre en presunción de anormalidad, parecería no tener sentido cuando se presenta 1 único licitador.



En base a lo anterior, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Incremento del plazo de duración de los contratos hasta el máximo que permite la LCSP, con el fin de minorar los costes administrativos y obtener ventajas en los precios.
- Eliminación de los pliegos del contrato de toda referencia expresa a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, cuando su inclusión no sea imprescindible.
- Tramitación de contratos mixtos, en caso de ser posible.
- Incorporación en el contenido de los pliegos de cláusulas destinadas a satisfacer los principios que inspiran el marco contractual, con el objetivo de lograr mayor eficiencia en la contratación pública. En especial mediante el análisis:
 - sobre la conveniencia de incluir simultáneamente ciertas condiciones especiales de ejecución de los contratos, en especial, las relativas a la exigencia de pólizas de seguros de indemnización por riesgos profesionales o de responsabilidad civil de explotación con un capital mínimo asegurado determinado para cada contrato, por los efectos que podría suponer para la entrada o participación de licitadores.
 - sobre los requisitos de solvencia técnica previstos en los pliegos de los expedientes a fin de, en la medida que sea posible y sin que suponga un riesgo para la correcta ejecución del contrato, favorecer el aumento del número de licitadores que presentan sus ofertas. En particular, análisis de cuál sería el umbral a partir del cual se asegura el prestigio el licitador y un incremento de este no aporta mayor seguridad; sino que, por contra, supone barreras para que algunas empresas presenten sus ofertas. Por ello, se recomienda la realización de un estudio comparativo con otras entidades del sector a fin de conocer los requisitos de solvencia técnica que exigen. Asimismo, para conseguir mayor homogeneidad, sería conveniente la elaboración de un catálogo de requisitos en función del tipo de contrato y naturaleza del objeto; así como la documentación del procedimiento y criterios adoptados y la motivación suficiente de los mismos. Estas recomendaciones han sido aceptadas por la Fundación.
- Desarrollo, documentación y publicación de consultas de mercados a las que se refiere el artículo 115 de la LCSP.
- Avance en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, sin perjuicio de las notables mejoras implementadas desde 2021.
- Modificación de la redacción de la leyenda de los pliegos para la interpretación de las variables de la fórmula prevista en los mismo, para la valoración de las ofertas económicas.
- Ampliación de la motivación relativa a los criterios de adjudicación fijados y a su ponderación en la memoria justificativa del contrato.
- Inclusión en los pliegos del criterio a seguir para considerar una oferta anormalmente baja en caso de exista una única oferta en aplicación del artículo 85.1 del Real Decreto 1098/2011, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.



B. Seguimiento de las recomendaciones recogidas en informes anteriores emitidos por la Oficina Nacional de Auditoría.

- Se observa, en lo que a la estrategia de contratación se refiere, persisten las dificultades para fomentar el acceso de las PYMES a la contratación y la ausencia de un sistema de evaluación, seguimiento y generación de informes de resultados en la materia; para avanzar en las medidas que fomenten la competencia entre licitadores, más allá del “Programa de Compliance” y el mapa de riesgos en materia de contratación en los que la Fundación está desarrollando; para la elaboración de planes de contratación globales, que incluyan no solo los SARA sino también aquellos que no tienen tal condición; y, por último, para definir un sistema de indicadores que evalúen el grado de cumplimiento de las estrategias, políticas y objetivos. Por el contrario, la Fundación ha implantado 2 herramientas para el seguimiento y control integral de la contratación; consiguiendo así una mejora en relación con la verificación de los objetivos específicos del sistema de gestión del conocimiento de la función de compras y con el seguimiento y control integral del plan de contratación.
- Por lo que respecta al cumplimiento de la legalidad en materia de contratación, si bien se observa un cumplimiento generalizado del marco normativo en materia contractual, siguen vigentes algunas de las deficiencias relativas, por un lado, a la preparación del expediente y al contenido de los pliegos y, por otro lado, a la adjudicación de los contratos.

En concreto, en relación con las primeras, persisten los incumplimientos relativos al contenido mínimo de las memorias justificativas que integran en el expediente; asimismo, siguen adoleciendo los pliegos de falta de justificación del procedimiento de adjudicación seleccionado, y del detalle sobre el cálculo tanto del valor estimado como del PBL.

En relación con las segundas, las relativas a la adjudicación de los contratos, las resoluciones de adjudicación continúan adoleciendo de falta de motivación suficiente, en especial, en lo relativo a las causas de exclusión de los licitadores que no resultan adjudicatarios; la fórmula empleada para la valoración de las ofertas económicas no resulta satisfactoria por los motivos ya expuestos al analizar la competencia entre licitadores y, por último, persisten de forma menor el incumplimiento de la obligación de publicidad relativo a las actas de la mesa de contratación. Adicionalmente, se ha detectado falta de cumplimiento de la obligación de comunicación al RCSP, para su inscripción, de los datos referidos en el artículo 346 de la LCSP.

A la vista de lo anterior, se formulan las siguientes recomendaciones:

- El avance en el diseño de medidas concretas dirigidas al incremento de la participación de las PYMES en los contratos tramitados por la Fundación. Asimismo, deberían definirse en la política de compras los objetivos relacionados con este aspecto, junto con sistemas de evaluación, seguimiento y generación de informes de resultados.



- El intercambio de información en el marco de las consultas o aclaraciones relativas al procedimiento de contratación por medios exclusivamente electrónicos y, preferentemente, a través del canal a tal fin previsto en la PCSP.
- La inclusión en el plan de contratación de la totalidad de contratos tramitados en el periodo, en función de la categoría de compras, tengan o no el carácter de sujetos a regulación armonizada. El referido plan deberá ser aprobado por la Dirección de la Fundación y ser debidamente comunicado.
- El diseño de un sistema de indicadores, tanto a nivel global como por categorías de compras, para evaluar el grado de cumplimiento de las estrategias, políticas y objetivo de la función de compras.
- El cumplimiento del contenido mínimo recogido en el artículo 116.4 de la LCSP relativo a las memorias justificativas de los expedientes. En concreto, en lo relativo al mayor detalle con el que debe reflejarse el cálculo del valor estimado y del PBL, la selección del procedimiento de adjudicación, los criterios de solvencia tanto técnica como económica requeridos, así como de los criterios de adjudicación.
- La inclusión en los pliegos de la justificación del procedimiento de adjudicación
- El cumplimiento del contenido mínimo exigido por el artículo 151.2 de la LCSP para las resoluciones de adjudicación, especialmente, en cuanto a la motivación de la desestimación de las ofertas no adjudicatarias, en su caso.
- La utilización de una fórmula para la valoración de las ofertas económicas que dé lugar a un reparto de puntuaciones que, en caso de pluralidad de criterios, evite que el precio sea a efectos prácticos, no el factor determinante, sino el único factor en la ordenación de las ofertas.
- El cumplimiento de los requerimientos de publicidad, especialmente en lo relativo al informe de insuficiencia de medios requerido en los contratos de servicios y a la totalidad de las actas de la mesa de contratación.
- La remisión al RCSP, para su inscripción, de la información de los contratos adjudicados establecida en el artículo 346 de la LCSP.

3.2 Otras Conclusiones y recomendaciones

- 1ª. La necesidad de fundamentar la composición detallada del PBL y del valor estimado del contrato. Si bien, los importes son objeto de desglose en función del contenido de las prestaciones solicitadas, no se aporta información sobre la información utilizada para su determinación.

Es recomendable incluir en el expediente dicha información utilizada para la estimación de los distintos componentes de los costes que componen el PBL y el valor estimado del contrato.

A su vez, se han de vigilar los aspectos relacionados con el cumplimiento de los plazos.

- 2ª. En relación con la ejecución de los contratos, en algunos casos se ha detectado la ausencia de actas de recepción de bienes y servicios derivadas de los distintos contratos. Si bien no existe obligación legal para su elaboración.

Se recomienda documentar la conformidad en la recepción de dichos bienes y servicios, previa verificación del cumplimiento a satisfacción de la entidad.



ANEXO DE LA PARTE I: Organismos objeto de la actuación horizontal de aspectos estratégicos del PCFP2023

- Adif-Alta Velocidad
- Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Agencia Española de Protección de Datos
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
- Agencia Estatal de Investigación, M.P.
- Centro de Investigaciones Sociológicas, O.A.
- Confederación Hidrográfica del Cantábrico
- Confederación Hidrográfica del Duero, O.A.
- Confederación Hidrográfica del Ebro
- Confederación Hidrográfica del Guadalquivir
- Confederación Hidrográfica del Guadiana, O.A.
- Confederación Hidrográfica del Miño-sil, O.A.
- Confederación Hidrográfica del Segura, O.A.
- E.P.E. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía
- Fondo de Garantía Salarial
- Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, O.A.
- Instituto de las Mujeres, O.A.
- Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, O.A.
- Instituto Nacional de Administración Pública.
- Instituto Nacional de Estadística, O.A.
- Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas
- Instituto Social de las Fuerzas Armadas.
- Jefatura Central de Tráfico.
- Mancomunidad de los Canales del Taibilla, O.A.
- Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado
- Mutualidad General Judicial
- Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo



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



- ¿Los departamentos o unidades que gestionan la contratación están adecuadamente definidos? ¿Son proporcionales a las necesidades y volumen de contratación de la Entidad?
- ¿Las competencias están asignadas de forma clara y concreta tanto desde un punto de vista subjetivo como objetivo? ¿No existen solapamientos? ¿Hay una adecuada segregación de funciones?
- ¿La dotación de medios personales es adecuada en nº, dedicación, nivel de especialización, formación y conocimientos?
- ¿Se cuenta con órgano o servicios de asesoramiento jurídico y técnico para el desarrollo de la actividad contractual?



- ¿En su planificación estratégica/operativa define la Entidad objetivos relacionados directamente con la contratación, o con la reducción de costes, calidad de servicio, etc., que puedan vincularse a la misma?
- ¿Programa la Entidad su actividad de contratación pública, a desarrollar en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y da a conocer su plan de contratación anticipadamente?



- ¿Gestiona la Entidad activamente los riesgos relacionados con la contratación? ¿Y específicamente el riesgo de fraude?
- ¿La documentación de los procedimientos de contratación se adecua a las modificaciones normativas más recientes?
- ¿Se evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos y actividades programadas en materia de contratación?
- ¿Tiene la Entidad constancia de puntos débiles o aspectos de mejora en su organización, sus procedimientos de contratación o sus sistemas de información? ¿El departamento de auditoría interna, si existe, evalúa dichos aspectos? ¿Se establecen planes de actuación para corregir las situaciones puestas de manifiesto en los informes de los órganos de control externo?



- ¿Los procesos de contratación se encuentran adecuadamente documentados? ¿Están normalizados documentos, formularios, informes empleados en dichos procesos?
- ¿Se realiza un análisis razonado de los distintos procedimientos de adjudicación para determinar la opción más adecuada?
- ¿Se garantiza la adecuada publicidad en los procesos de contratación?
- ¿Se evalúa que no existan conflictos de interés entre los licitadores y el órgano de contratación/unidades y órganos participantes en el proceso?
- ¿Existen procedimientos para informar sobre el grado de cumplimiento de los contratos?



- ¿Se archiva y custodia la documentación relativa a los contratos?
- ¿La actividad contractual se recoge en alguna aplicación o módulo? ¿Se encuentra vinculado con el sistema contable de la Entidad?
- ¿Permiten dichos sistemas un seguimiento puntual de la actividad contractual? ¿Soporta adecuadamente la información requerida por los órganos de control?
- ¿Aseguran dichos sistemas la integridad de la información?