

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

Fundamento del Informe

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



INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO



INTERVENCIÓN GENERAL DE LA DEFENSA



INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Parte I: IGAE e INTERGENDEF – Actuación horizontal en materia de procedimientos abiertos

Objetivo de esta actuación

- ✓ La finalidad de la actuación es poner de manifiesto los resultados más significativos de la actividad de control en la contratación pública en materia de procedimientos abiertos. Para obtener una visión transversal de dicha contratación se han realizado una actuación horizontal en el ámbito del control financiero permanente, ya que su planificación y ejecución coordinada permite obtener resultados homogéneos y comparables.
- ✓ Cambios significativos que implicó la LCSP:
 - ❖ Creación de la figura del procedimiento abierto simplificado, de aplicación hasta unos umbrales determinados, que llega a ser un procedimiento abierto supersimplificado o abreviado por la tramitación especialmente sumaria para contratos de escasa cuantía.

¿Qué gestión se analiza en este informe?

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

Sobre la legalidad, eficacia y eficiencia de los contratos adjudicados mediante los procedimientos abierto ordinario, abierto simplificado y abierto supersimplificado o abreviado, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 15 de marzo de 2020.

Ámbito subjetivo

- En el ámbito IGAE: 30 entidades y 17 Departamentos Ministeriales.
- En el ámbito INTERGENDEF: Ministerio de Defensa.

Riesgos que se analizan

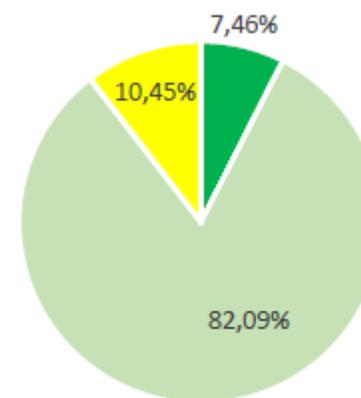
- Riesgo de falta de adaptación a los cambios normativos.
- Riesgo de falta de información.
- Riesgo de ineficiencia e ineficacia por falta de planificación o justificación de necesidades.
- Riesgo de incumplimiento de normas de publicidad.
- Riesgo de uso ineficaz de los recursos públicos como consecuencia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

La gestión ha sido analizada por las Intervenciones Delegadas

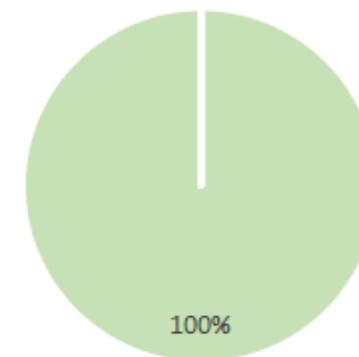
Valoración global de la gestión

| Tipo de poder adjudicador | Ámbito | Tipo de procedimiento abierto | 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 o general |
|---------------------------|-------------|-------------------------------|---|---|--|------------------------------|
| PAAP | IGAE | PA | 1 | 38 | 6 | 0 |
| | | PAS | 4 | 36 | 5 | 0 |
| | | PASS | 5 | 33 | 3 | 0 |
| | INTERGENDEF | PA | 0 | 1 | 0 | 0 |
| | | PAS | 0 | 1 | 0 | 0 |
| | | PASS | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Total PAAP | | | 10 | 110 | 14 | 0 |
| PANAP | IGAE | PA | 0 | 1 | 0 | 0 |
| | | PAS | 0 | 1 | 0 | 0 |
| | | PASS | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Total PANAP | | | 0 | 3 | 0 | 0 |
| TOTAL GENERAL | | | 10 | 113 | 14 | 0 |

Valoración global PAAP



Valoración global PANAP



 Buen funcionamiento
 Funcionamiento correcto

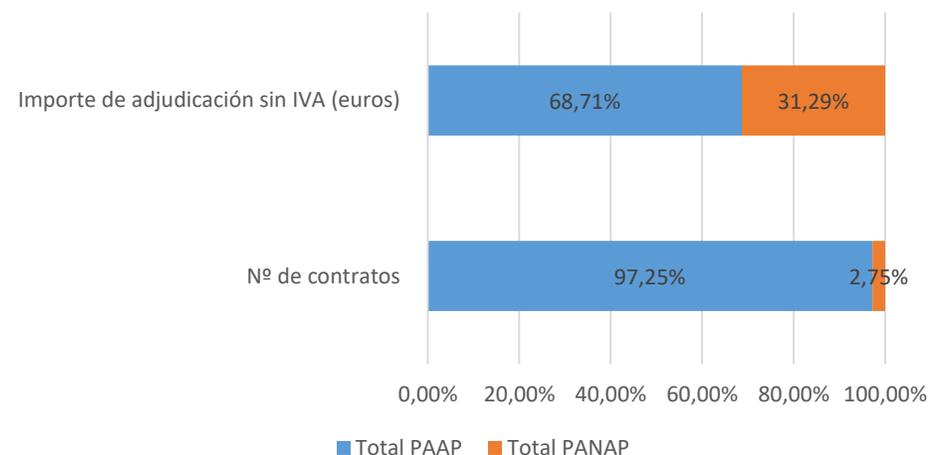
 Funcionamiento parcial
 Mal funcionamiento

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

Datos de procedimientos abiertos

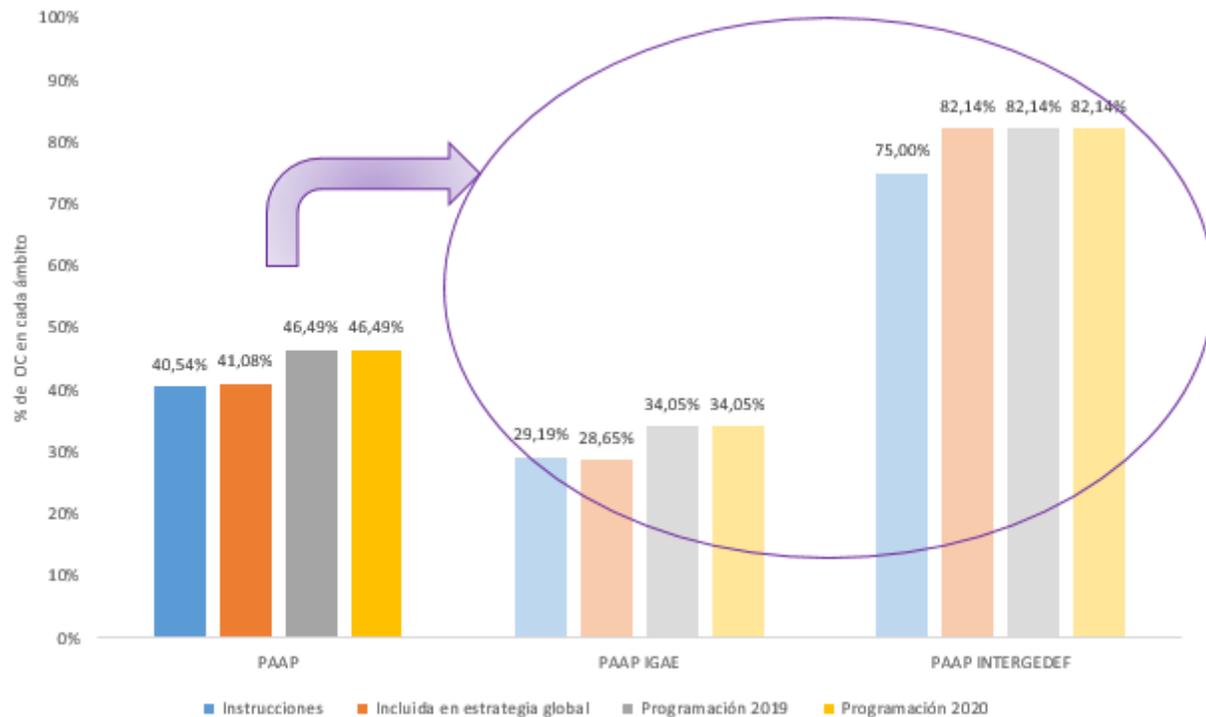
| Tipo de poder adjudicador ² | Ámbito | Número de órganos controlados | Nº de contratos ³ | Importe de adjudicación sin IVA (euros) ⁴ |
|--|--------------------|-------------------------------|------------------------------|--|
| PAAP | IGAE | 46 | 4.620 | 3.877.561.631,93 |
| | INTERGEDEF | 1 | 4.110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

Univeso de control



El universo de control está constituido por el 68,71% del importe adjudicado y el 97,25% del número de contratos tramitados por PAAP, siendo el 31,29% del importe adjudicado y el 2,75% de PANAP.

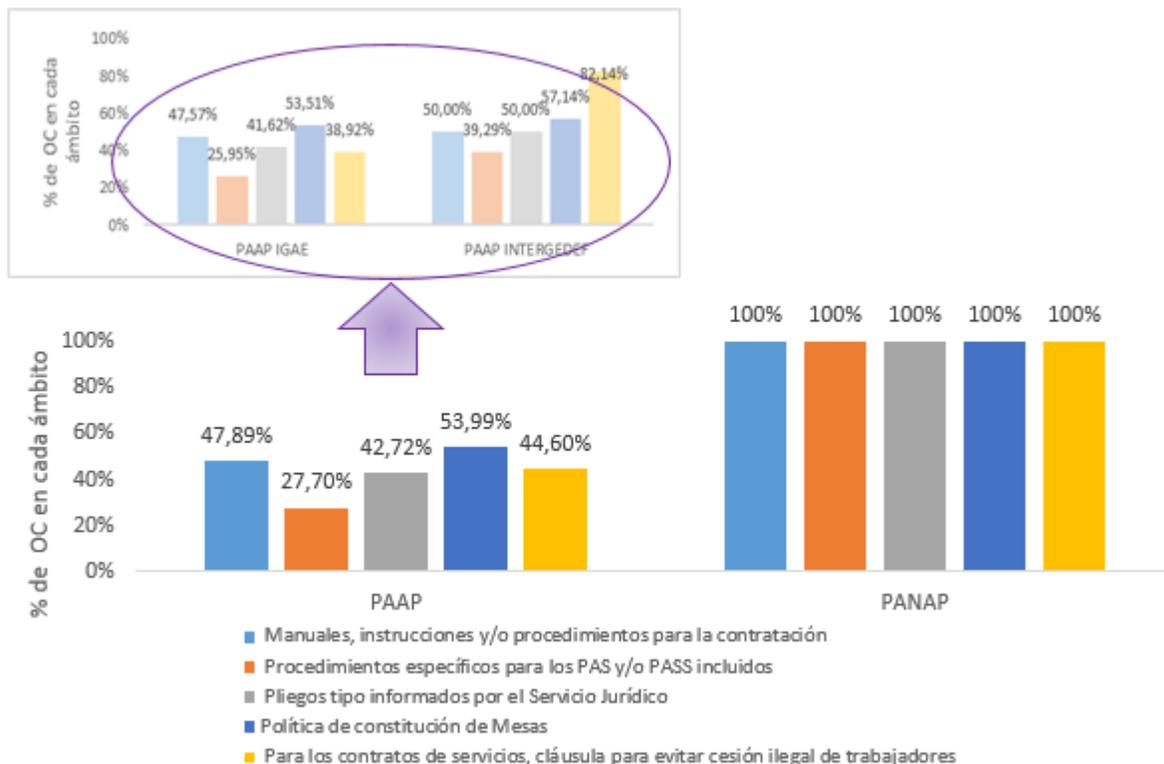
Programación de la contratación



- **PAAP:** la programación de la actividad contractual no es alta: un 46,49% de los OC han realizado programación en 2019 y 2020 pero sólo superan ligeramente el 40% los que tienen instrucciones para realizarla (40,54%) y los que tienen incluida la programación en la estrategia global (41,08%).
- **PANAP:** no ha realizado programación, tampoco existen instrucciones para realizarla ni está incluida en la estrategia global.

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

Manuales e instrucciones internas para procedimientos abiertos

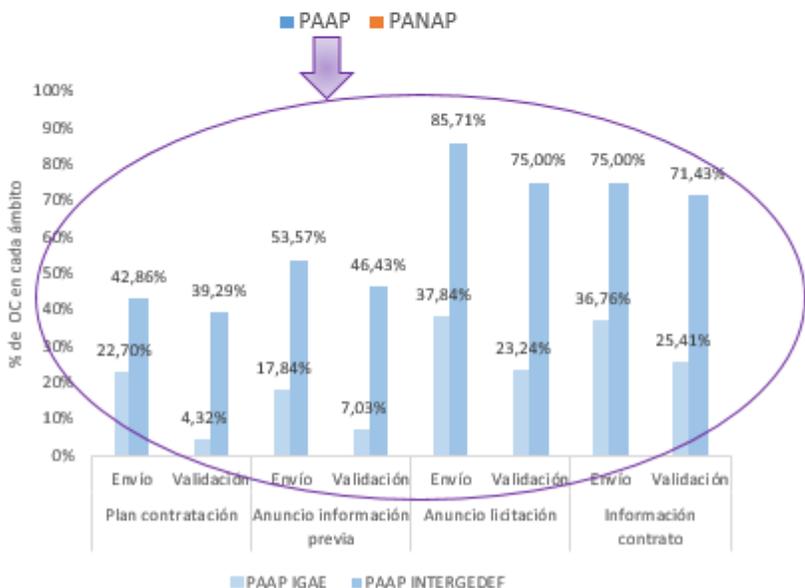
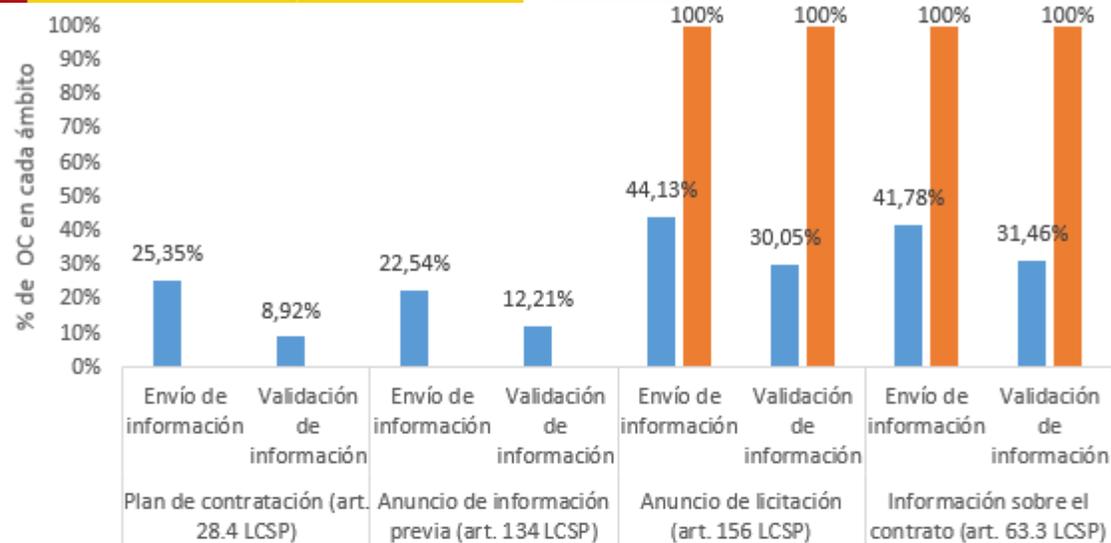


➤ **PAAP:** en aproximadamente la mitad de OC de PAAP (47,89%) existen manuales o instrucciones internas para procedimientos abiertos, aunque son menos los que incluyen procedimientos específicos para los procedimientos abiertos simplificado y supersimplificado (27,70%). En aproximadamente la mitad de los OC existen pliegos informados por el Servicio Jurídico (42,72%), política de constitución de Mesas (53,99%) y cláusula para evitar la cesión ilegal de trabajadores en un 44,60% de los OC de PAAP.

➤ **PANAP:** todos los OC (100%) poseen los documentos objeto de verificación.

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

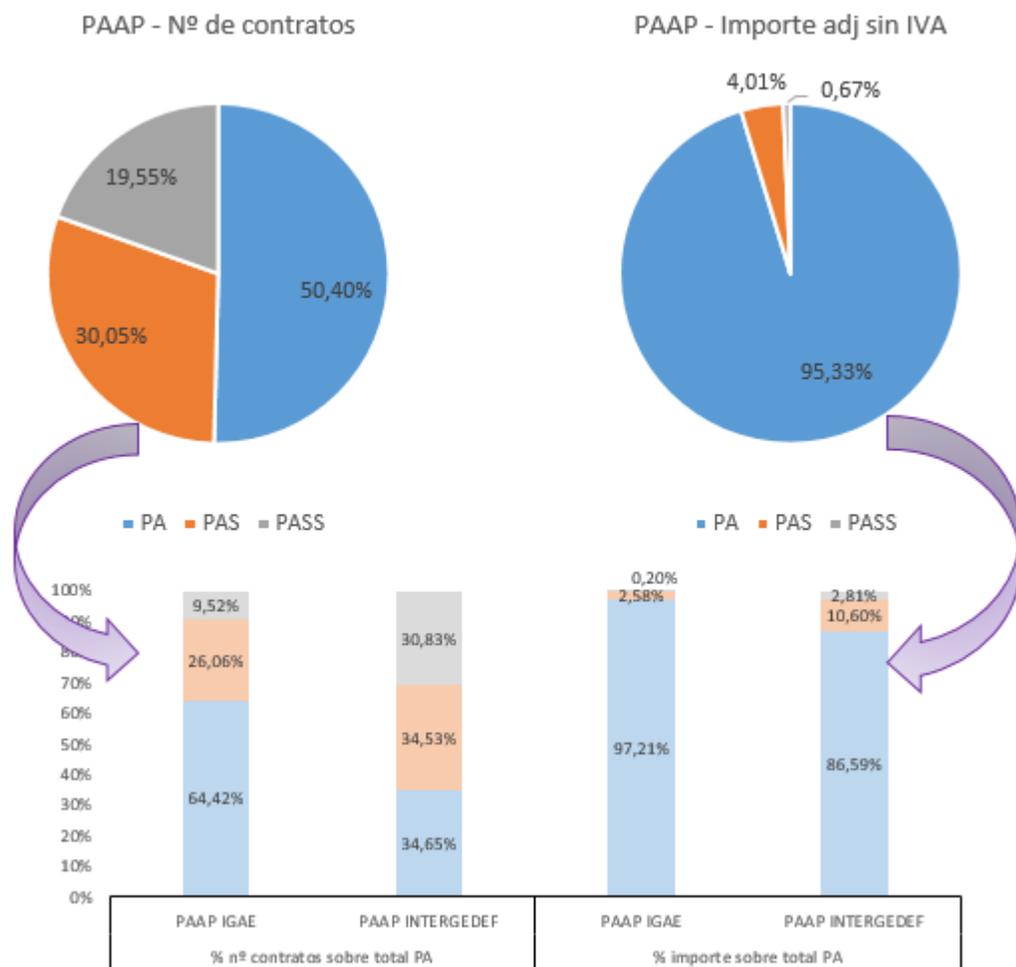
Procedimiento de envío a la PCSP



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

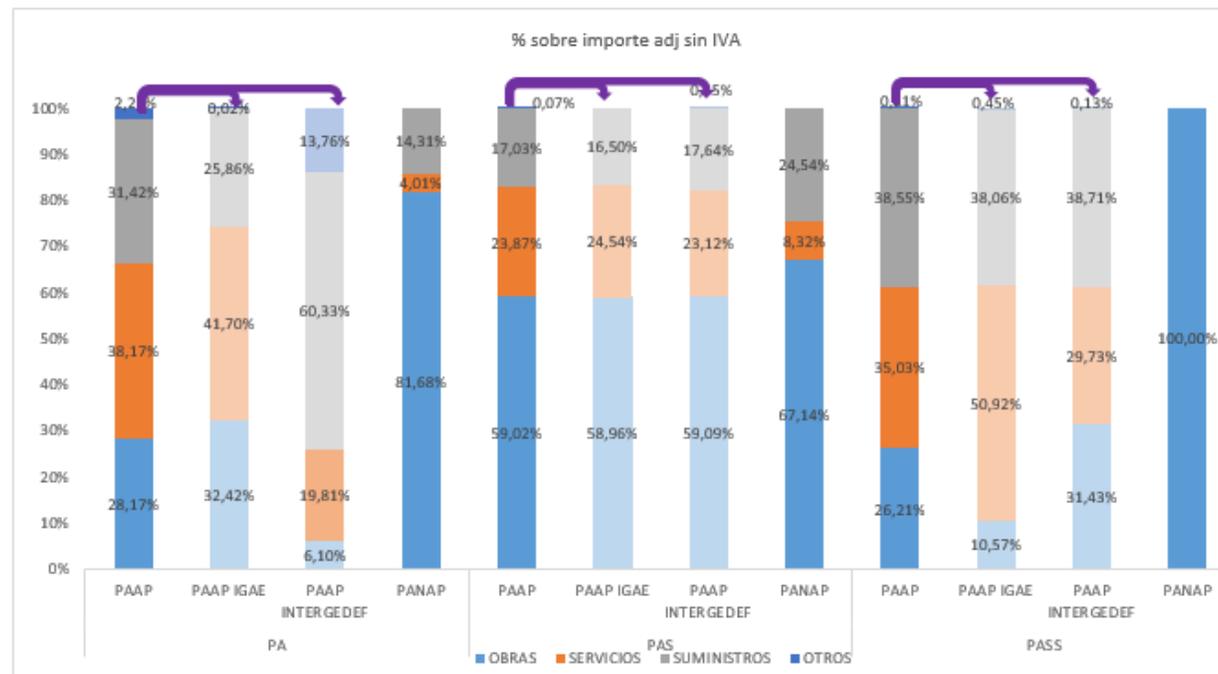
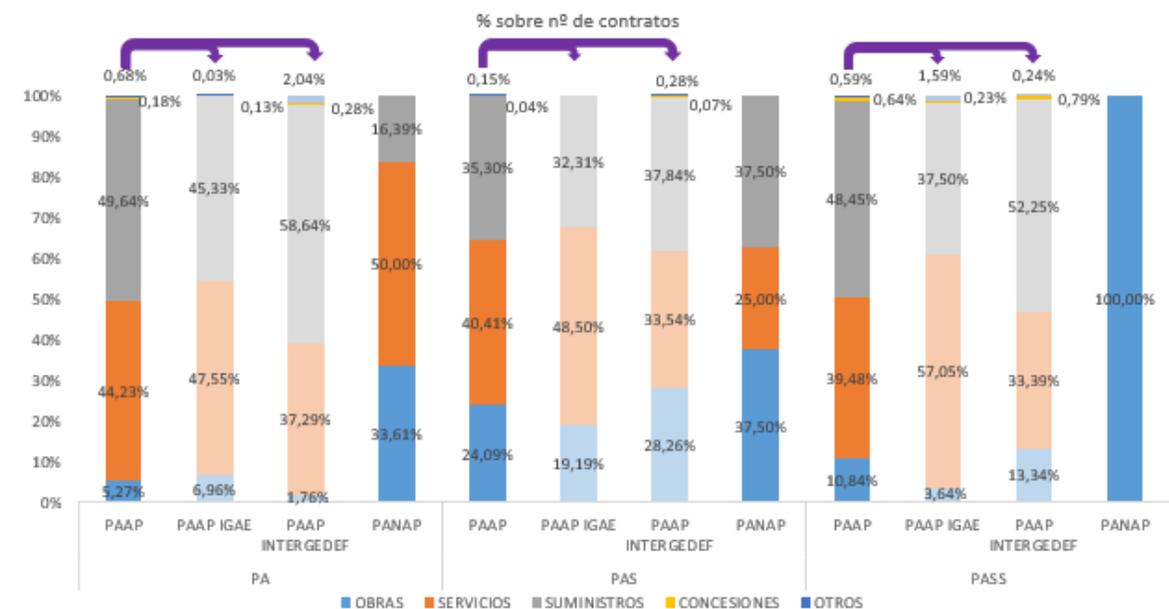
La falta de procedimientos propios de los OC para enviar y validar la información puede ocasionar un incumplimiento normativo y que no se estén respetando los principios de transparencia y de concurrencia.

Distribución por tipo de procedimiento abierto



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

Distribución por tipo de contrato



El porcentaje del número de contratos de obras adjudicados es bastante bajo para PAAP y para cualquier tipo de procedimiento abierto (ordinario y simplificado), siendo superior para el PANAP y llegando al 100% en el caso de PASS. La mayoría de los contratos adjudicados son de servicios y de suministros.

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

Bajadas del PBL

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

- **PAAP:** el 23,42% de los OC no han obtenido bajadas o han sido bajadas medias de entre 0 y -10% (37 OC en la adjudicación de contratos PA; 27, en la adjudicación de contratos PAS, y 21, en la adjudicación de contratos PASS). La mayoría de los OC han obtenido bajadas entre -10% y -50% (80 OC en adjudicación de contratos PA; 91, en la adjudicación de contratos PAS, y 75, en la adjudicación de contratos PASS).
- **PANAP:** en la adjudicación de contratos PA, los 3 OC han obtenido bajadas entre -15% y -50%. En PAS, los dos OC que han adjudicado contratos también han obtenido bajadas entre -15% y -25%. El único OC que ha adjudicado contratos PASS, las bajadas han sido de hasta un -10%.

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

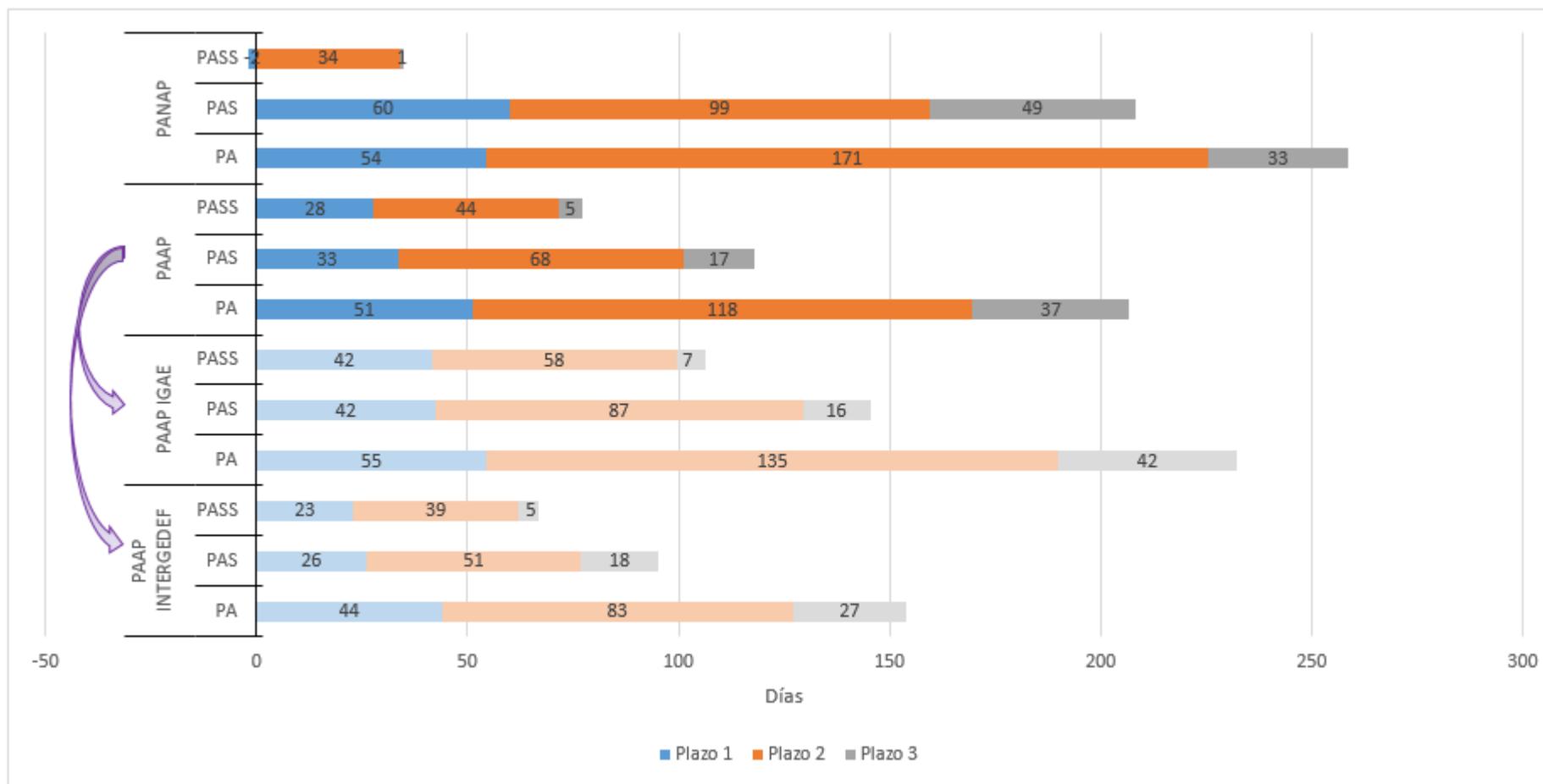
Ofertas únicas

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

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

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

Plazos promedio por tipo de procedimiento abierto



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

Plazos promedio por tipo de procedimiento abierto

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

El plazo 2 promedio se reduce en más de un 40% para PASS respecto a PA, de 118 a 68 días (50 días, 42,73%) para PAAP y algo menos para el PANAP, de 171 a 99 días (72 días, 42,10%) para el PANAP. Si bien este plazo 2 no coincide exactamente con el plazo entre licitación y adjudicación que se indica en el preámbulo de la LCSP (En el ámbito del procedimiento abierto, se crea la figura del procedimiento abierto simplificado, que resultará de aplicación hasta unos umbrales determinados, y nace con la vocación de convertirse en un procedimiento muy ágil que por su diseño debería permitir que el contrato estuviera adjudicado en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación), es bastante aproximado y, aun no siendo una obligación legal, parece que no se está cumpliendo ni en PAAP ni en el PANAP, en términos generales.

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

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



Disponibilidad de documentos (antes de la adjudicación) en la PCSP

| Tipo de poder adjudicador | Ámbito controlado | % con memoria | % con PCAP o similar | % con PPT o similar | % con documento aprobación expte | % con objeto detallado | % con duración | % con PBL | % informe insuficiencia medios |
|---------------------------|-------------------|---------------|----------------------|---------------------|----------------------------------|------------------------|----------------|---------------|--------------------------------|
| PAAP | IGAE | 77,44% | 99,79% | 99,43% | 70,38% | 99,79% | 99,64% | 99,71% | 64,46% |
| | INTERGEDEF | 51,54% | 97,76% | 97,76% | 60,50% | 91,32% | 97,48% | 97,20% | 46,88% |
| Total PAAP | | 72,18% | 99,37% | 99,09% | 68,37% | 98,07% | 99,20% | 99,20% | 61,12% |
| PANAP | IGAE | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 0,00% |
| | Total PANAP | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 0,00% |
| TOTAL GENERAL | | 72,57% | 99,38% | 99,10% | 68,26% | 98,09% | 99,21% | 99,21% | 60,28% |

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

La falta de publicación de estos documentos en la PCSP supone un incumplimiento normativo.

Necesidad y objeto del contrato

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

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

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

Disponibilidad de documentos (después de la adjudicación) en la PCSP

| Tipo de poder adjudicador | Ámbito controlado | % con documentación adicional | % con anuncio o información previa | % con anuncio licitaciones | % anuncio adjudicación | % con anuncio formalización | % con medios donde se publicitan | % con enlaces a dichos medios | % con identidad licitadores | % con informe valoración | % con ofertas incursas en anomalía | % con actas o resoluciones OC | % con importe adj. disponible en PCSP | % con resolución adjudicación | % con recursos interpuestos | % con eventual suspensión por interposición recurso |
|---------------------------|-------------------|-------------------------------|------------------------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------|------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|---|
| PAAP | IGAE | 32,51% | 17,34% | 99,42% | 98,55% | 83,82% | 83,67% | 85,05% | 84,47% | 53,41% | 18,21% | 58,56% | 98,77% | 74,53% | 7,18% | 5,52% |
| | INTERGEDEF | 33,05% | 18,77% | 94,96% | 94,40% | 90,48% | 87,96% | 83,75% | 75,35% | 51,54% | 17,93% | 55,74% | 94,96% | 82,35% | 4,76% | 4,48% |
| Total PAAP | | 32,62% | 17,64% | 98,50% | 97,69% | 85,19% | 84,55% | 84,78% | 82,59% | 53,03% | 18,16% | 57,98% | 97,98% | 79,01% | 6,69% | 5,30% |
| PANAP | IGAE | 60,000% | 0,00% | 100,00% | 96,00% | 0,00% | 100,00% | 100,00% | 84,00% | 80,00% | 60,00% | 0,00% | 96,00% | 68,00% | 0,00% | 0,00% |
| | Total PANAP | 60,00% | 0,00% | 100,00% | 96,00% | 0,00% | 100,00% | 100,00% | 84,00% | 80,00% | 60,00% | 0,00% | 96,00% | 68,00% | 0,00% | 0,00% |
| TOTAL GENERAL | | 33,01% | 17,39% | 98,52% | 97,67% | 83,98% | 84,77% | 85,00% | 82,61% | 53,41% | 18,75% | 57,19% | 97,95% | 78,85% | 6,59% | 5,23% |

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

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

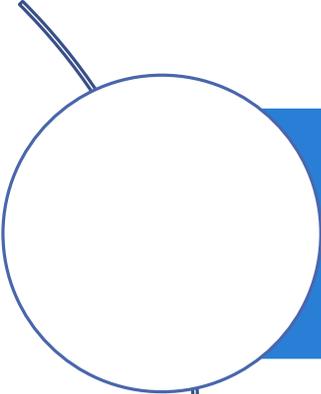
Conflictos de interés e indicios de colusión

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

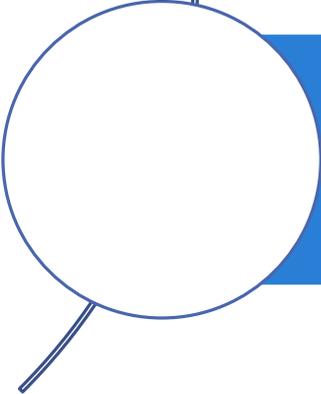
- Para la mayoría de PAAP (36 de 47) se concluye que significativamente, no se documenta adecuadamente la inexistencia de los conflictos de interés de los miembros de la Mesa/Junta de Contratación/OC. En el caso del PANAP, la conclusión es la contraria, ya que sí que se documenta la inexistencia de conflictos de interés.
- Asimismo, para 35 PAAP y para el PANAP, la conclusión es que significativamente, no se han identificado posibles indicios de colusión en las ofertas presentadas.

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

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

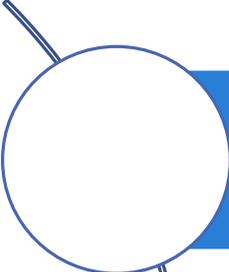


Para la mayoría de PAAP (35 de 47) se llega a la conclusión de que significativamente, el/los OC no elaboran el informe establecido por el 336 LCSP en los supuestos fijados. Para el PANAP, este informe “no viene contemplado en la Ley 31/2007, ni el Real Decreto-Ley 3/2020 y para el caso de los contratos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

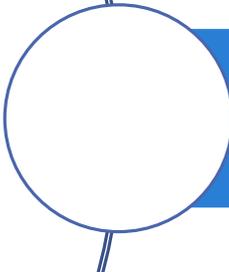


De los resultados obtenidos, se estaría incumpliendo lo establecido en el art. 336 LCSP: no se elabora el informe específico para los contratos SARA, con independencia de si posteriormente solicita su remisión la Comisión Europea u otro organismo. Tampoco debe entenderse que el anuncio de formalización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

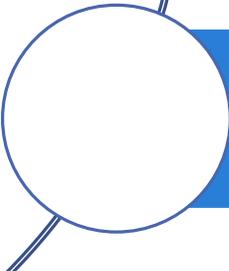
Continuidad del adjudicatario



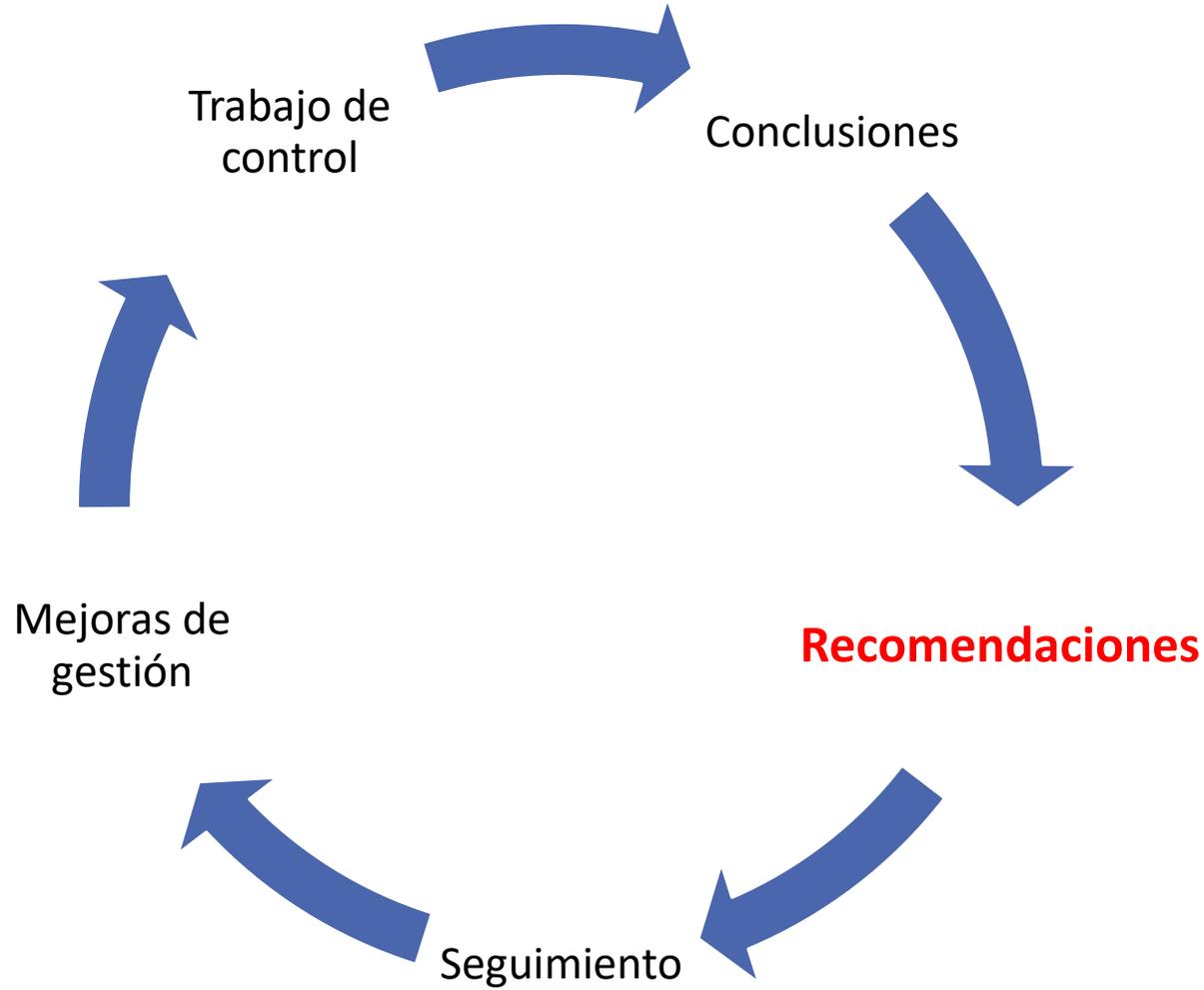
Para PAAP IGAE, en casi un cuarto (22,94%) de los contratos de la muestra se aprecia continuidad del adjudicatario y en el 12,72% de ellos existe algún elemento en los pliegos que genera esta continuidad. Para el PANAP, no se ha apreciado continuidad del adjudicatario en ninguno de los contratos analizados.



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



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



Recomendaciones

- Establecer procedimientos obligatorios en cada uno de los departamentos ministeriales y organismos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 28.4 de la LCSP. Adoptar, a la mayor brevedad, instrucciones precisas para los órganos de contratación sobre el proceso de elaboración de estas planificaciones contractuales.
- Completar y mantener actualizados manuales o instrucciones internas relativas a los procedimientos abiertos, con el objetivo de evitar incumplimientos de la LCSP.
- El establecimiento de procedimientos para asegurar que los miembros de la Mesa/Junta de Contratación/OC no tienen conflictos de interés o, en caso de tenerlos, se establecen las salvaguardas a adoptar mediante declaraciones de ausencia de conflictos de intereses expresas. Teniendo en cuenta el impacto que puede tener el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en la actividad de los órganos de contratación, esta recomendación es crítica y debería comenzar a realizarse a la mayor brevedad en función del impacto del MRR.
- Por último, respecto a los principios de buena gestión financiera y la necesidad de mejorar los niveles de eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos, se recomienda:
 - ✓ Realizar un análisis de los supuestos en los que se recibe únicamente una oferta dado que es un indicio de la posible existencia de aspectos en los pliegos reguladores que limiten la concurrencia, por lo que debería mitigarse mediante una revisión de los pliegos. Este aspecto es especialmente relevante por el citado impacto del MRR. Igualmente, se ha detectado un nivel significativo de continuidad de los adjudicatarios lo que debe ser puesto en revisión por los órganos de contratación.
 - ✓ Tomar conciencia por los máximos responsables de los excesivos plazos medios existentes en determinadas entidades.

Parte II: Intervención General de la Administración del Estado

Actuaciones de auditoría pública

Dos ámbitos concretos: Las actuaciones en materia de medio propio y las auditorías sobre la contratación de las Autoridades Portuarias.

❑ **En materia de medios propios :** Durante el 2020 se emitieron dos informes (uno desfavorable y otro favorable) del art. 86.3 de la LRJSP.

La aprobación de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021 modificó el artículo 86.3 de la LRJSP:

- El informe de la IGAE solo es preceptivo en aquellos casos de nuevos medios propios.
- Suprimió las obligaciones relacionadas con la publicación en las cuentas anuales de los medios propios de información relacionada con el indicador de actividad así como las consecuencias que señalaba el artículo 32.5 de la LCSP.

❑ **Acciones:**

Nota técnica de la Oficina Nacional de Auditoría que adaptó a este nuevo contexto normativo las actuaciones de verificación como órgano auditor.

Dos recomendaciones regulatorias indicadas en el informe anterior, que son:

- Desarrollar reglamentariamente la forma de computar el indicador de actividad citado anteriormente para garantizar una mayor seguridad jurídica y homogeneidad en las obligaciones que se asumen por todos los medios propios, independientemente de su adscripción al ámbito estatal, autonómico o local.

- Desarrollar reglamentariamente la configuración de la compensación basada en costes reales o, en su caso, al coste efectivo soportado.

❑ **En relación con las Autoridades Portuarias,** se emitieron durante 2020 informes de auditoría sobre la contratación de 10 Autoridades Portuarias. Su régimen jurídico se caracteriza por la aplicación de las normas relativas a los denominados sectores excluidos (Ley 31/2007).

▪ Contratos sujetos a Ley 31/2007 (54%)

▪ Contratos sujetos a NIC+TRLCSP/Ley 9/2017 (46%)

❑ **Resultados :** la práctica totalidad de los informes emitidos concluyen que la gestión contractual ha sido correcta durante el período auditado. No obstante se aprecian incumplimientos normativos que se pueden agrupar en los siguientes:

▪ Falta de una base de datos que contenga información sobre todos los contratos y su grado de avance o finalización, la carencia de una aplicación informática de gestor documental.

▪ Deficiencias en la planificación y seguimiento de la programación contractual y baja ejecución del plan de inversiones.

▪ Incumplimientos en las fases de preparación, adjudicación y ejecución de los contratos.

Parte III: Intervención General de la Defensa

Las actuaciones que se recogen en este informe se han deducido de las principales debilidades que se han puesto de manifiesto en los informes definitivos de control financiero permanente en materia de contratación pública realizados en 2020.

No es objeto de este informe la contratación pública realizada al amparo de la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

Conclusiones (I)

a. Contratación menor.

- Determinados expedientes de contratación menor de obras no ajustan su documentación preparatoria a lo previsto en el artículo 118.4 de la LCSP, en relación a la necesaria elaboración de un presupuesto de las obras a ejecutar conforme con lo que señala el artículo 100.2.LCSP.
- Ausencia de justificación de solicitud de, al menos, 3 ofertas en los expedientes (Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores regulados en la LCSP, de la OIRESCON).

b. Mesa de Contratación:

- Se observan debilidades a la hora de implementar la celebración de sesiones “on line” y de la necesaria publicidad de la composición de la mesa y de sus actas (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).
- En el 14% de las Intervenciones Delegadas en los supuestos de ofertas anormalmente bajas del artículo 149 de la LCSP, se omite la elaboración de la resolución que preceptivamente ha de indicar los licitadores excluidos.
- El 16% de las Intervenciones Delegadas objeto de la actividad específica de control manifiestan que en las mesas de contratación se tratan asuntos no incluidos en el orden del día. No obstante, prácticamente en todos estos casos, el asunto se solventa con la declaración de urgencia del asunto a tratar y con la admisión del mismo por la vía del artículo 17.4 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- El 25% de los órganos de contratación no vuelve a convocar la mesa de contratación, una vez que revisado el documento europeo único de contratación (DEUC), para efectuar la calificación de la documentación del licitador que puede ser propuesto como adjudicatario.

Conclusiones (II)

c. Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares:

- Se han detectado expedientes de contratación en los que en el pliego de cláusulas administrativas particulares no figura el método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado del contrato tal y como indica el artículo 101.5 de la LCSP.
- Se ha observado que el criterio de adjudicación predominante es el precio. No se sigue mayoritariamente el sistema de calidad-precio como indica el artículo 145.1 de la LCSP.
- Algunos órganos de contratación no vienen incluyendo en los pliegos de cláusulas administrativas particulares lo señalado en el artículo 202.1 párrafo segundo que establece que, en todo caso, será obligatorio el establecimiento en el pliego de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera el apartado 2 de dicho precepto.

d. Ejecución contractual.

- Se han detectado contratos menores que, ante la inaplicación por parte del órgano de contratación del mecanismo previsto en el artículo 29.4 último párrafo de la LCSP, vienen a actuar como “contratos puente” hasta que finalmente es formalizado el nuevo contrato que expiró con anterioridad a éste. Se trata de contratos menores que fueron pagados mediante el procedimiento especial de pago de anticipo de caja fija. En dicho comportamiento se detecta una falta de planificación estratégica de la contratación que aplican determinados órganos de contratación.
- Se ha detectado que la aprobación de las certificaciones finales de obra ha excedido el plazo establecido en el artículo 243.1 de la LCSP para su aprobación por parte del órgano de contratación, lo que podría dar lugar a demora en los plazos de pago.

Recomendaciones (I)

a. Contratación menor.

- Se recomienda que se extreme el cumplimiento de los artículos 118.4 y 100.2 de la LCSP de modo que en la documentación preparatoria aparezca incluido el correspondiente presupuesto de modo que pueda comprobarse que el precio señalado resulte acorde con los precios de mercado que resulten aplicables.
- Los órganos de contratación deben incorporar al expediente de contratación al menos tres ofertas, y, si ello no fuera posible, la justificación de haberlo solicitado. En cualquier caso, tal y como se indica en la nota aclaratoria de la citada Instrucción 1/2019, la solicitud de tres ofertas se entenderá suplida con la publicidad de la licitación del contrato menor realizada por el órgano de contratación.

b. Mesa de Contratación:

- Los órganos de contratación deben continuar impulsando que la celebración de las mesas de contratación a través de medios electrónicos sea realizada con plenas garantías, de acuerdo con los requisitos que establece el ordenamiento jurídico vigente.
- Así mismo, debe extremarse el cumplimiento de la obligación de publicación activa, que establece la LTAIP a través del Portal de Transparencia.
- En aras a la consolidación del principio de integridad que se recoge en el artículo 1.1 de la LCSP, se recomienda la convocatoria de la mesa de contratación, siempre que sea posible, con el fin de reforzar el principio de seguridad jurídica y es resto de principios rectores de la contratación pública.
- Se recomienda que se extreme el cumplimiento de los artículos 151.2.b), 336.1.b.ii) de la LCSP, independiente de las obligaciones de comunicación a los candidatos y a los licitadores que regula en su artículo 155.
- Se recomienda que siempre se convoque de nuevo a la mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada al órgano de contratación, para efectuar la valoración y calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos por parte del licitador que ha presentado la mejor oferta.

Recomendaciones (II)

c. Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares

- Se recomienda que se cumpla lo previsto en el citado artículo 101.5 de la LCSP pues es el fundamento de la determinación, entre otros aspectos, del modo de tramitación del procedimiento de adjudicación y del cumplimiento de otros requisitos procedimentales.
- Se recomienda la necesaria observancia del artículo 145.1 de la LCSP que dispone, por un lado, que la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio, y, por otro, señala que, previa justificación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.
- Se recomienda que se cumpla estrictamente con lo previsto en los artículos 1.3 y 202.1 párrafo segundo de la LCSP ya que de lo contrario es estaría conculcando el principio de integridad recogido en el artículo 1.1. de la mencionada Ley.

d. Ejecución contractual.

- Se recomienda que los órganos de contratación, que celebran contratos menores en concepto de “contratos puente”, cesen en esta práctica e implementen lo dispuesto en el artículo 29.4 último párrafo de la LCSP
- Se recomienda que los órganos de contratación insistan en el seguimiento de las obligaciones de ejecución de los contratistas, y que se dé prioridad a la tramitación de las certificaciones finales pendientes, antes de iniciar nuevos expedientes de contratación de obras.

Parte IV: Intervención General de la Seguridad Social

Actuaciones de control financiero permanente y de auditoría pública realizadas por la IGSS al amparo de los planes de auditoría pública y control financiero permanente para el ejercicio 2020:

1. Plan de control financiero permanente para el año 2020: análisis sobre la gestión relativa a los procedimientos abiertos de contratación correspondiente a los capítulos II y VI del presupuesto de gastos en seis entidades del sistema de la Seguridad Social.
2. Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas para el año 2020: sobre las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social (MCSS) y sus centros mancomunados. En la realización de las auditorías de cumplimiento del sector de MCSS para el año 2019, sobre el ejercicio económico 2019, uno de los objetivos principales a verificar es el cumplimiento de la normativa contractual del sector público aplicable por parte de tales entidades, en su condición de “poderes adjudicadores”.

Principales conclusiones

PAAP: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la SS

Deficiencias en la gestión de los contratos adjudicados por PA,PAS y PASS

Deficiencias en la preparación de los contratos

- El informe del servicio promotor no siempre cumple los requisitos del art.73.2 del RGLCAP.
- Insuficiente justificación del PBL y del VE sin adecuarse a los Arts. 100 y 101 de la LCSP.
- Cálculo erróneo de estos valores puede conducir a un menoscabo de los principios de publicidad, igualdad de trato y no discriminación que deben presidir la tramitación de cualquier expediente de contratación administrativa.
- No siempre se cumple con la obligación de dividir en lotes (art. 99.3 LCSP).
- Carencias en el contenido de los PCAP que no se ajustan a lo previsto en el artículo 67 del RGLCAP.
- Incumplimientos del art.116 de la LCSP (justificación inadecuada de la elección del procedimientos de licitación, de la clasificación del contratista, de los criterios de solvencia, de las condiciones especiales de ejecución, y de los criterios de adjudicación).

Deficiencias en la publicidad, licitación y adjudicación del contrato

- La resolución de adjudicación no siempre se notifica a todos los licitadores por medios electrónicos, tal como establece el artículo 151.3 de la LCSP.

Formalización del contrato

- Carencias en la documentación publicada en el perfil del contratante sobre los anuncios de licitación, anuncios de formalización y la documentación del contrato respecto a lo previsto en la LCSP.

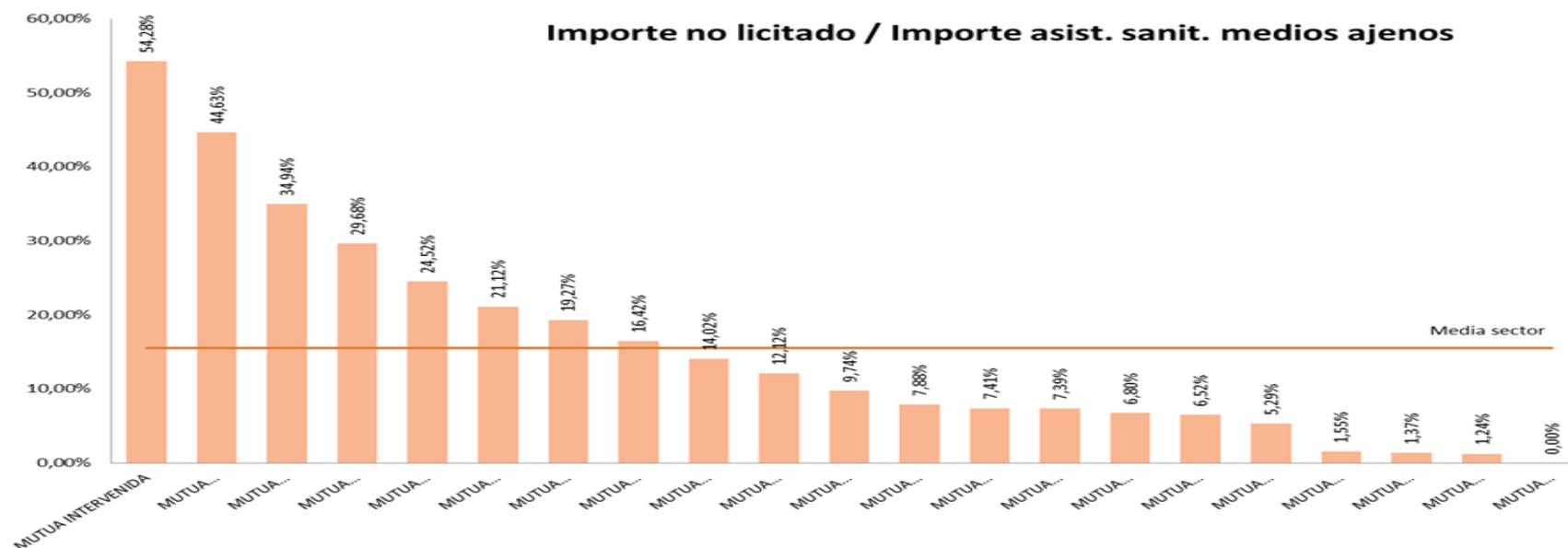
Ejecución, seguimiento, cumplimiento y extinción de los contratos

- No siempre se realiza la designación obligatoria del responsable del contrato conforme a lo dispuesto en el artículo 62.1 de la LCSP.
- No constan informes de seguimiento sobre la ejecución de los contratos o los mismos son tan escuetos que no permiten acreditar si se ha llevado a cabo un seguimiento efectivo de dicha ejecución.
- Incumplimiento del artículo 149.7 de la LCSP, en los supuestos de presunción de anormalidad de la empresa adjudicataria, no consta que el órgano de contratación haya establecido mecanismos adecuados para realizar el seguimiento del cumplimiento de los mismos.
- No se da cumplimiento a los requisitos previstos en el apartado 2 del artículo 215 de la LCSP en los contratos adjudicados mediante PAS y PASS susceptibles de subcontratación.

Principales conclusiones PANAP: Mutuas colaboradoras con la SS

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

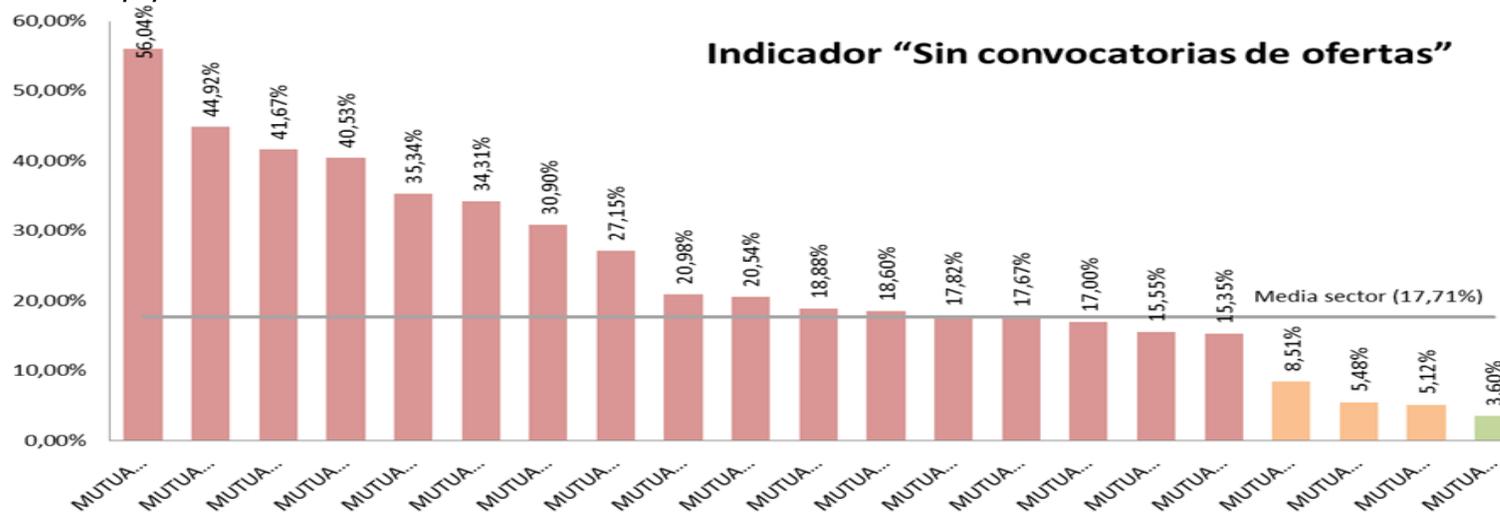
- A lo largo del ejercicio 2019, siguen reconociendo obligaciones derivadas de contrataciones directas efectuadas al margen de los supuestos previstos en la legislación contractual, con el consiguiente menoscabo de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación.
- Como consecuencia de la auditoría realizada, la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones ha iniciado el procedimiento de medidas cautelares previsto en el artículo 100 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS).



Principales conclusiones PANAP: Mutuas colaboradoras con la SS

B. Elección de los procedimientos de adjudicación en el ejercicio 2019: grado de cumplimiento del principio de publicidad

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



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

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

Principales conclusiones PANAP: Mutuas colaboradoras con la SS

B. Uso incorrecto de la experiencia como criterio de adjudicación

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

C. Contratos menores

En veinte de las entidades se ha constatado el empleo del contrato menor para atender necesidades de carácter habitual o frecuente. Este proceder supone no ajustarse al mandato contenido en la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIRESCON, a tenor de la cual el contrato menor no puede tener por objeto prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad.

Recomendaciones para PAAP

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

Recomendaciones para PANAP

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

Siglas y abreviaturas

| | |
|-------------|--|
| CFP | Control financiero permanente. |
| IGAE | Intervención General de la Administración del Estado. |
| IGSS | Intervención General de la Seguridad Social. |
| INTERGENDEF | Intervención General de la Defensa. |
| LCSP | Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. |
| LRJSP | Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. |
| MCSS | Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social. |
| MRR | Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. |
| NIC | Normas internas de contratación. |
| OC | Órgano(s) de contratación. |
| PA | Procedimiento abierto ordinario (art. 156 a 158 LCSP). |
| PAAP | Poder Adjudicador Administración Pública. |
| PANAP | Poder Administrador No Administración Pública. |
| PAS | Procedimiento abierto simplificado (art. 159 LCSP). |
| PASS | Procedimiento abierto supersimplificado o abreviado (art. 159.6 LCSP). |
| PBL | Presupuesto(s) Base de Licitación. |
| PCAP | Pliegos de cláusulas administrativas particulares. |
| PCFP | Plan de Control Financiero Permanente. |
| PCSP | Plataforma de Contratación del Sector Público. |
| PPT | Pliegos de prescripciones técnicas. |
| RGLCAP | Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. |
| SARA | Sujeto a regulación armonizada. |
| SS | Seguridad Social. |
| TRLCS | Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. |
| TRLGSS | Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. |
| VE | Valor estimado del contrato. |