



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

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



Siglas y Abreviaturas:

AM	Acuerdos Marco
CB	Contratos Basados
CH	Confederación Hidrográfica
CIEMAT	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
CNMC	Comisión Nacional del Mercado y la Competencia
CP-JCC	Comisión Permanente
DACI	Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses
DL	Documentos de licitación
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
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
ISDEFE	Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España S.A.
JCC	Junta de Contratación Centralizada
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
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LOPD	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
MCSS	Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados
OC	Órgano(s) de contratación
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
OLAF	Oficina europea de lucha contra el fraude
Órgano(s) controlado(s)	Ministerio, Organismo o Entidad sujeto a este control
PBL	Presupuesto Base de Licitación
PCFP	Plan de Control Financiero Permanente
REMC	Recurso Especial en Materia de Contratación
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
SDA	Sistema dinámico de adquisición
SG	Subdirección General/subdirecciones Generales
SL	Segunda licitación
TRLCS	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público



INTRODUCCIÓN	4
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 PCFP2022	5
1. Alcance	5
2. Principales conclusiones.....	6
2.1 Valoración global	6
2.2 Instrucciones sobre la programación de la actividad contractual.....	8
2.3 Programación de la actividad contractual del Ministerio.....	9
3. Recomendaciones	12
Parte II: Actuación horizontal en materia de aspectos estratégicos por la Intervención General de la Administración del Estado del PCFP2021.....	14
1. Alcance	14
2. Principales conclusiones.....	15
2.1 Valoración global	15
2.2 Instrucciones sobre la programación de la actividad contractual.....	16
2.3 Programación de la actividad contractual del organismo	17
2.4 Vinculación de la estrategia global del organismo con respecto a la programación de la actividad contractual.....	18
3. Recomendaciones	19
Parte III: Actuación horizontal en materia de estrategia de compras: Legalidad y Riesgo de compra por la Intervención General de la Administración del Estado del PCFP2021.....	21
1. Alcance	21
2. Principales conclusiones.....	22
2.1 <i>FASE I: Análisis de la eficiencia del sistema de compras de la entidad a través de la evaluación de su gestión y control interno.</i>	22
2.2 <i>FASE II: Evaluación de la legalidad contractual.</i>	24
2.3 <i>FASE III: Análisis de los riesgos del sistema de compras de la Confederación a través de la evaluación de sus expedientes de contratación.</i>	25
3. Recomendaciones	27
Parte IV: Otras actuaciones realizadas sobre entidades que gozan de la condición de Administración Pública	29
1. Acuerdos Marco (AM) y Contratos Basados (CB) en los que la Junta de contratación centralizada (JCC) /Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC) del Ministerio de Hacienda y Función Pública actúa como órgano de contratación (OC).....	29



1.1 Alcance.....	29
1.2 Conclusiones	29
1.2.1 AM centralizados y CB. Información estadística.....	29
1.2.2 Órganos de contratación.....	30
1.2.3 Operadores económicos. Licitadores y empresas adjudicatarias.....	33
1.3 Recomendaciones.....	34
2. Acuerdos marco y contratos basados, así como otras cuestiones de contratación general en la gestión del Departamento de Defensa.	35
2.1 Alcance.....	35
2.2 Conclusiones	35
Parte V: Otras actuaciones realizadas sobre Poderes adjudicadores no Administración Pública: mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados.....	37
1. Alcance	37
2. Principales conclusiones.....	38
a) Contratos adjudicados al margen de los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación contractual del sector público.....	41
b) Presupuesto base de licitación, valor estimado del contrato y criterios de adjudicación.....	42
c) Otras obligaciones principales relacionadas con la normativa contractual del sector público aplicable	43
d) Indicadores de la Comisión Europea sobre contratación pública	43
e) Contratos menores	45
ANEXO DE LA PARTE I: Departamentos Ministeriales objeto de la actuación horizontal de aspectos estratégicos, en materia de aspectos estratégicos de la programación de la contratación, del PCFP2022.....	48
ANEXO DE LA PARTE II: Organismos objeto de la actuación horizontal de aspectos estratégicos del PCFP2021.....	49
ANEXO DE LA PARTE V: ESQUEMA EVALUACIÓN CONTROL INTERNO CONTRATACIÓN	50



INTRODUCCIÓN

La **Intervención General de la Administración del Estado** tiene entre sus funciones el control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal conforme a lo previsto en el artículo 140.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Las modalidades de control interno que puede ejercer son la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.

El artículo 143 de la LGP establece que *“(...) En el ámbito del Ministerio de Defensa y de la Seguridad Social, el control se ejercerá, respectivamente a través de la Intervención General de la Defensa, y de la Intervención General de la Seguridad Social, dependientes funcionalmente, a estos efectos, de la Intervención General de la Administración del Estado.”*

Por tanto, el control de la gestión económico financiera del sector público estatal se realiza a través de estos tres órganos.

Por su parte, el artículo 332.11 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público 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 5 partes:

- Parte I: Actuación de control horizontal en materia de aspectos estratégicos por la Intervención General de la Administración del Estado, la Intervención General de la Defensa y la Intervención General de la Seguridad Social del PCFP 2022
- Parte II: Actuación de control horizontal en materia de aspectos estratégicos por la Intervención General de la Administración del Estado del PCFP 2021.
- Parte III: Actuación de control horizontal en materia de estrategia de compras: Legalidad y Riesgo de compra por la Intervención General de la Administración del Estado del PCFP 2021.
- Parte IV: Otras actuaciones realizadas sobre entidades que gozan de la condición de Administración Pública.
- Parte V: Otras actuaciones realizadas sobre Poderes adjudicadores no Administración Pública: mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados.



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 PCFP2022

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 Ministerios sujetos a control financiero permanente e incluidos en el Plan de Control Financiero Permanente de 2022, 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 Ministerio 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:

- 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 Ministerio.
- 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.

El trabajo realizado permitió concluir sobre:

- La existencia de manuales e instrucciones internas que recojan el procedimiento de elaboración de la programación de la actividad contractual y si existe un procedimiento por el cual se verifica el cumplimiento de objetivos establecidos en la programación contractual.
- Si el Ministerio realiza una programación de la contratación anual y/o plurianual relativa a los programas presupuestarios seleccionados, la coherencia entre la programación de la contratación y el documento específico de descripción del programa presupuestario y la adecuación de la programación en función de los datos de ejecución contractual.



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 2021**, 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 ámbito, así como la valoración global de la gestión de aspectos estratégicos de la contratación de los Departamentos Ministeriales sujetos a la actuación horizontal.

2.1 Valoración global

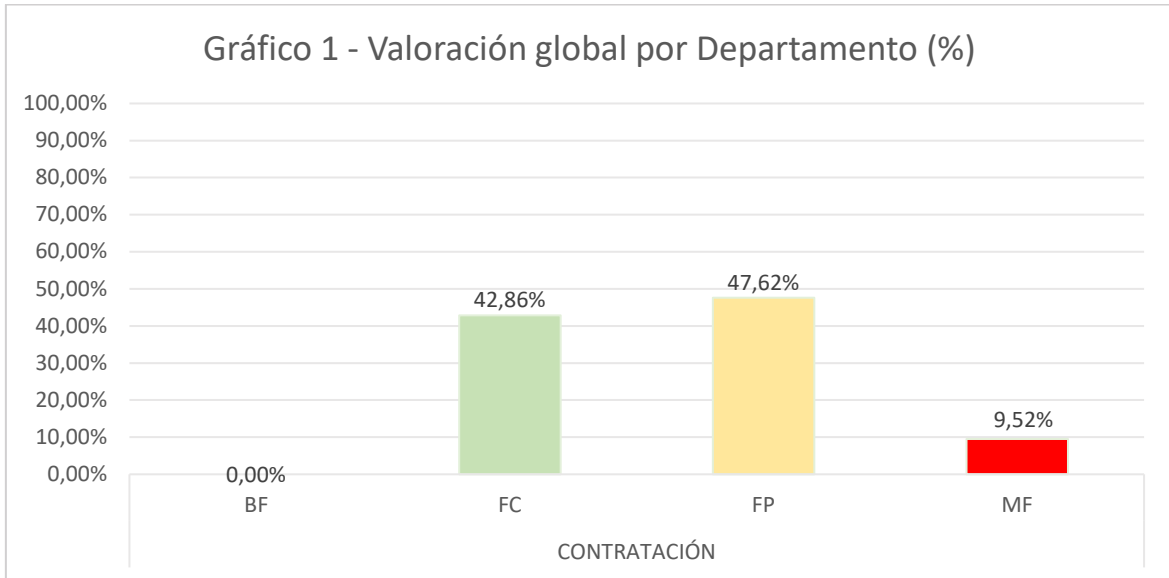
Se solicitó a los auditores la valoración global de los aspectos estratégicos de la contratación partiendo de los aspectos analizados, debiendo clasificar al Ministerio en alguna de las siguientes categorías:

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

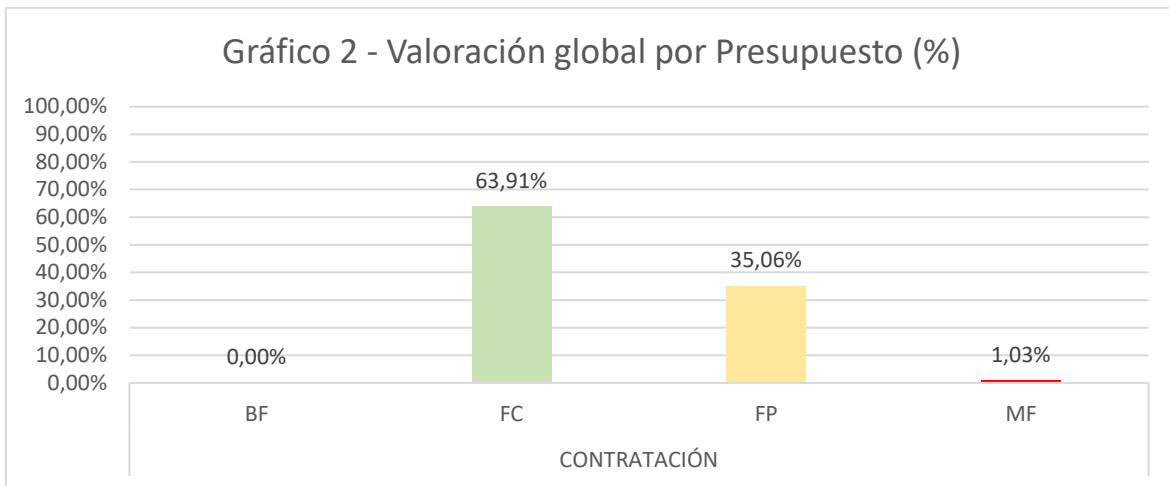
A continuación, se muestra la valoración global de los Departamentos Ministeriales objeto de la actuación horizontal de aspectos estratégicos:

TABLA 1 - Valoración global				
Órgano controlado	Buen funcionamiento. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas	Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras	Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes	Mal funcionamiento general
TOTAL (PCFP 22)	0	9	10	2
% sobre total órganos controlados	0,00%	42,86%	47,62%	9,52%

Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.



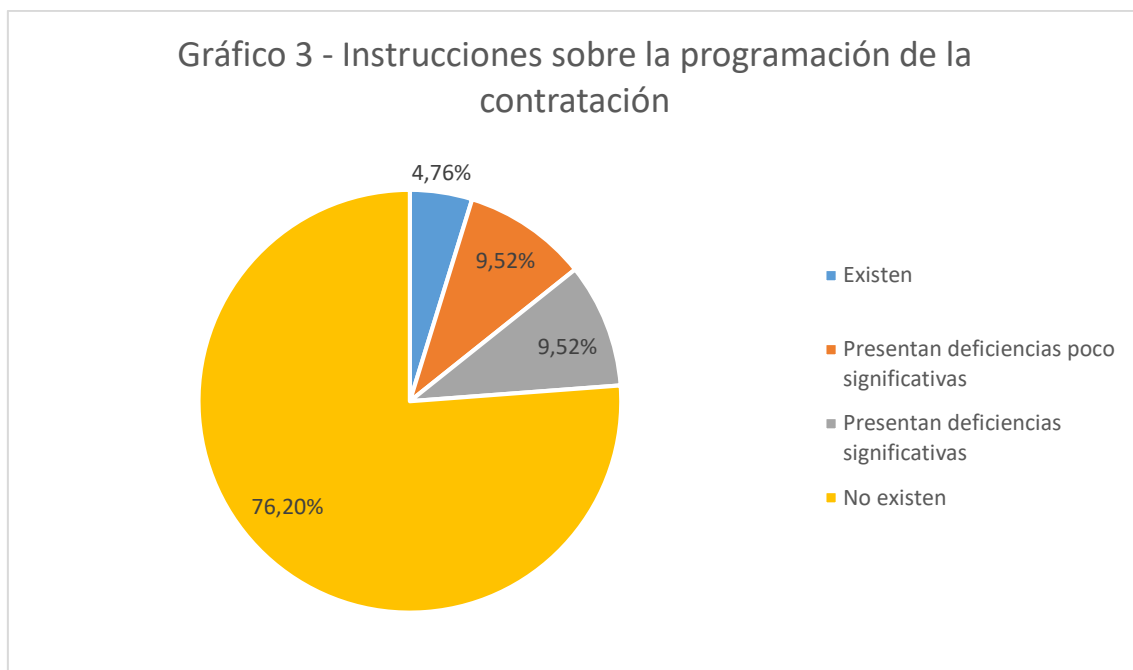
Como se puede observar en el gráfico anterior, ningún Ministerio que forma parte del ámbito de la actuación horizontal tiene un buen funcionamiento, y no requieren mejoras o éstas son poco significativas, 9 Ministerios (que representan el 63,91% del presupuesto total¹ de los Ministerios incluidos en el ámbito subjetivo) presentan un funcionamiento correcto, siendo necesarias algunas mejoras, 10 Ministerios (que representan el 35,06% del presupuesto total de los Ministerios incluidos en el ámbito subjetivo) presenta funcionamiento parcial, siendo necesarias mejoras importantes y dos Ministerios (que representan el 1,03% del presupuesto total de los Ministerios incluidos en el ámbito subjetivo) tienen un mal funcionamiento general.

¹ En algunos Ministerios se han excluido los programas presupuestarios gestionados exclusivamente por entidades u organismos adscritos o dependientes, en atención al ámbito subjetivo del control, y en un Ministerio se ha excluido también el programa 000X "Transferencias Internas".



2.2 Instrucciones sobre la programación de la actividad contractual

Se ha llevado a cabo una comprobación sobre la existencia de instrucciones o manuales internos que recojan los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública de los programas presupuestarios seleccionados y la existencia de un procedimiento por el cual se verifica el cumplimiento de objetivos establecidos en la programación contractual, obteniéndose los siguientes resultados:



Fuente: elaboración propia

En el 4,76% de los Departamentos Ministeriales existen instrucciones que recojan los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública de los programas presupuestarios seleccionados.

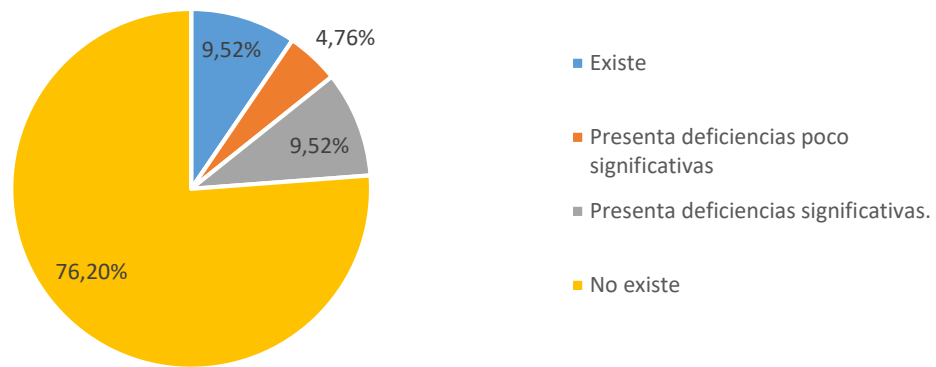
En el 9,52% de los mismos presentan deficiencias poco significativas.

En el 9,52% de los Ministerios presentan deficiencias significativas.

Y el 76,20% restante de los Ministerios, no existen instrucciones que recojan los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública de los programas presupuestarios seleccionados.



Gráfico 4 - Procedimiento que verifica el cumplimiento de objetivos de la programación contractual



Fuente: elaboración propia

En el 9,52% de los Departamentos Ministeriales existe un procedimiento por el cual se verifica el cumplimiento de objetivos establecidos en la programación contractual.

En el 4,76% de los Departamentos Ministeriales presentan deficiencias poco significativas.

En el 9,52% de los mismos, presentan deficiencias significativas.

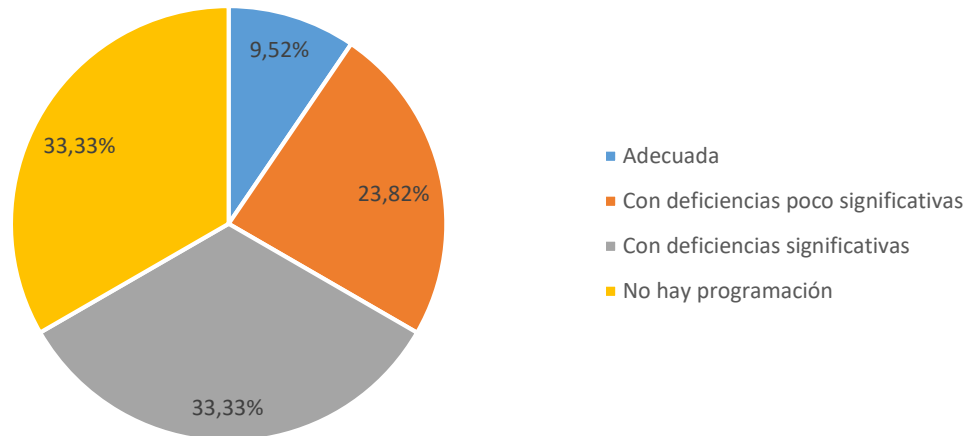
Y el 76,20% restante de los Ministerios, no existe un procedimiento por el cual se verifica el cumplimiento de objetivos establecidos en la programación contractual.

2.3 Programación de la actividad contractual del Ministerio

Se ha comprobado si el gestor realiza una programación de la actividad de contratación pública de los programas presupuestarios seleccionados, la coherencia entre la programación de la contratación y el documento específico de descripción del programa presupuestario y la adecuación de la programación en función de los datos de ejecución contractual, obteniéndose los siguientes resultados:



Gráfico 5 - Programación de la actividad contractual



Fuente: elaboración propia

En el 9,52% de los Departamentos Ministeriales el gestor realiza una adecuada programación de la actividad de contratación pública de los programas presupuestarios seleccionados.

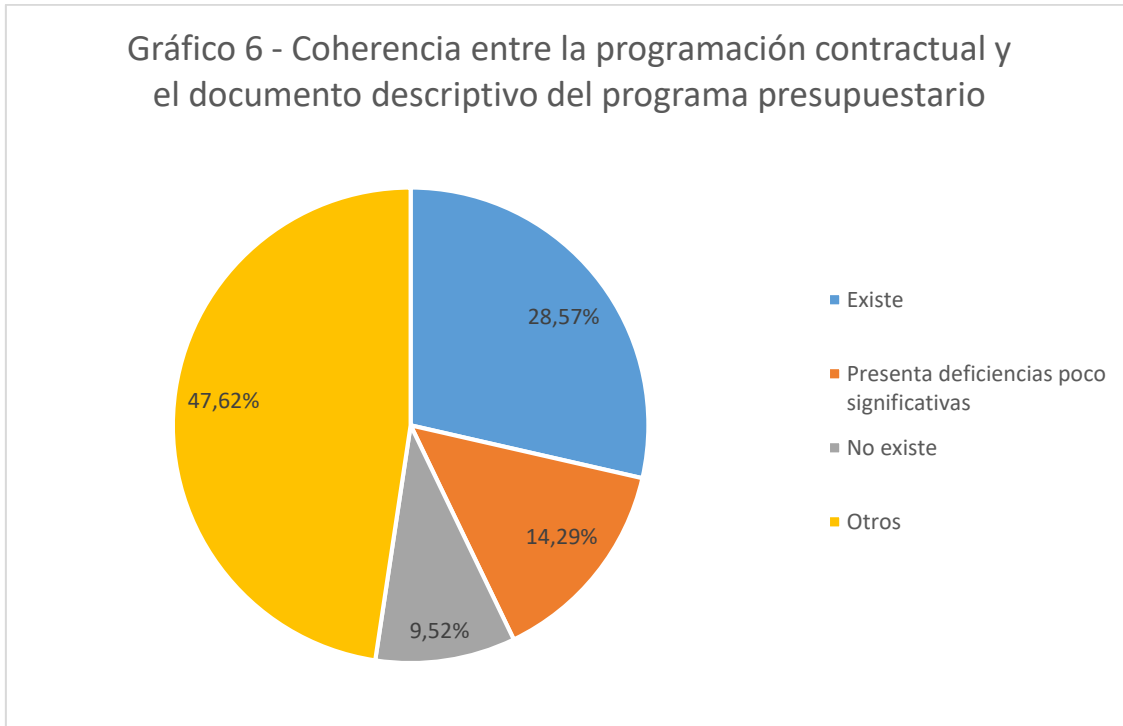
En el 23,82% de los mismos presenta deficiencias poco significativas.

El 33,33% de los Ministerios presenta deficiencias significativas, principalmente debidas a la falta de realización de una programación completa de la actividad.

Y en el 33,33% de los referidos Ministerios el gestor no realiza una programación de la actividad de contratación pública de los programas presupuestarios seleccionados.



Gráfico 6 - Coherencia entre la programación contractual y el documento descriptivo del programa presupuestario



Fuente: elaboración propia

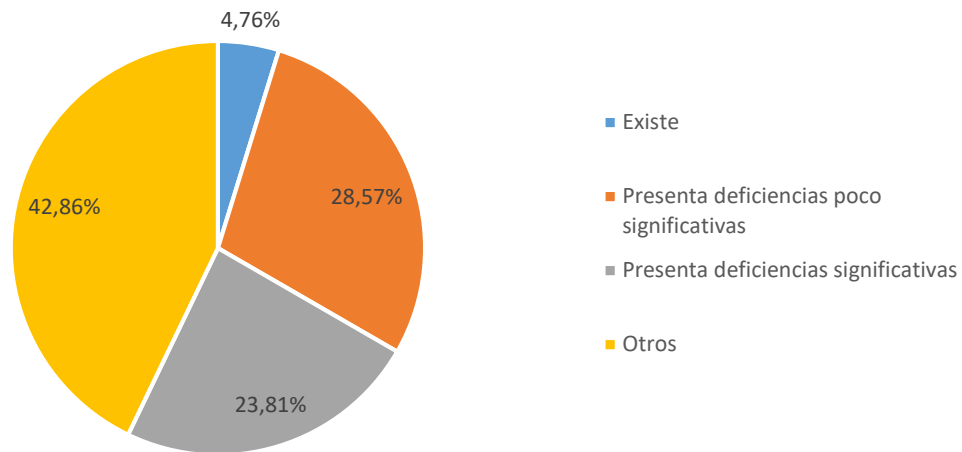
En el 28,57% de los Departamentos Ministeriales existe coherencia entre la programación de la contratación y el documento específico de descripción del programa presupuestario.

En el 14,29% de los mismos se han detectado deficiencias poco significativas.

En el 9,52% de los Ministerios no existe coherencia entre la programación de la contratación y el documento específico de descripción del programa presupuestario.

Y en el 47,62% de los Departamentos Ministeriales se ha seleccionado "Otros", principalmente debido a la falta de programación de la actividad contractual, total o parcial.

Gráfico 7 - Adecuación de la programación contractual en función de su ejecución



Fuente: elaboración propia

En el 4,76% de los Departamentos Ministeriales la programación contractual es adecuada en función de los datos de ejecución contractual.

En el 28,57% de los mismos, se han detectado deficiencias poco significativas.

En el 23,81% de los Ministerios se han detectado deficiencias significativas en la programación contractual en función de los datos de ejecución contractual.

Y en el 42,86% de los Departamentos Ministeriales se ha seleccionado "Otros", principalmente debido a la falta de programación de la actividad contractual, total o parcial.

3. Recomendaciones

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

La programación de la contratación no es solo una obligación legal sino una herramienta que permite avanzar en la incorporación de mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de los objetivos asignados. Por ello, los ministerios deben proceder para el ejercicio 2024 a:

- Realizar una programación de la contratación anual y/o plurianual completa que sea coherente con el documento específico de descripción del programa presupuestario.
- Elaborar manuales e instrucciones internas que recojan el procedimiento de elaboración de la programación de la actividad contractual.
- Enlazar la programación de la actividad contractual con la estrategia global del Ministerio y con las previsiones presupuestarias, de conformidad con las recomendaciones realizadas en el ámbito de la planificación estratégica.



- Elaborar un procedimiento por el cual se verifique el cumplimiento de los objetivos establecidos en la programación contractual.



Parte II: Actuación horizontal en materia de aspectos estratégicos por la Intervención General de la Administración del Estado del PCFP2021

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 sobre organismos y entidades sujetos a control financiero permanente e incluidos en el Plan de Control Financiero Permanente de 2021, es decir, basados en los informes emitidos, así como en las recomendaciones incorporadas y en la información estadística proporcionada por las correspondientes Intervenciones Delegadas.

El objetivo del control, en materia de aspectos estratégicos de la programación de la contratación, consistió en analizar los objetivos estratégicos de la entidad, y verificar si el gestor realiza una adecuada planificación de su actividad contractual, y si está diseñada para cumplir los objetivos estratégicos del Organismo.

Los riesgos existentes asociados a este objetivo que se han tenido en cuenta a la hora de plantear este control son 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 vigente del **año 2021**, sin perjuicio de que se hayan revisado documentos de ejercicios anteriores.

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

2. Principales conclusiones

A continuación, se ponen de manifiesto las principales conclusiones que se han obtenido en los controles realizados, de forma agregada. Para su presentación se diferencian las conclusiones parciales de cada ámbito, 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

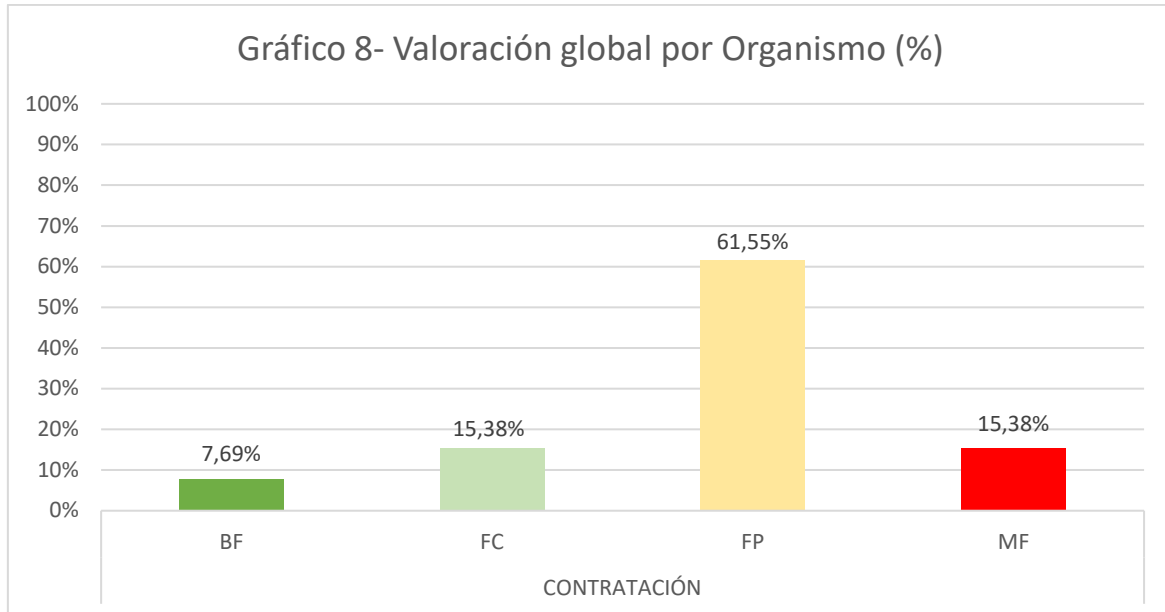
Se solicitó a los auditores la valoración global de los aspectos estratégicos de la contratación partiendo de los aspectos analizados, debiendo clasificar al órgano controlado en alguna de las siguientes categorías:

1. Buen funcionamiento (BF). No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas.
2. Funcionamiento correcto (FC). Son necesarias algunas mejoras.
3. Funcionamiento parcial (FP). Son necesarias mejoras importantes.
4. Mal funcionamiento general (MF).

A continuación, se muestra la valoración global de los organismos sometidos a la actuación horizontal de aspectos estratégicos:

TABLA 2 - Valoración global				
Órgano controlado	Buen funcionamiento. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas	Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras	Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes	Mal funcionamiento general
TOTAL IGAE (PCFP 21)	1	2	8	2
% sobre total órganos controlados IGAE	7,69%	15,38%	61,55%	15,38%

Fuente: elaboración propia.



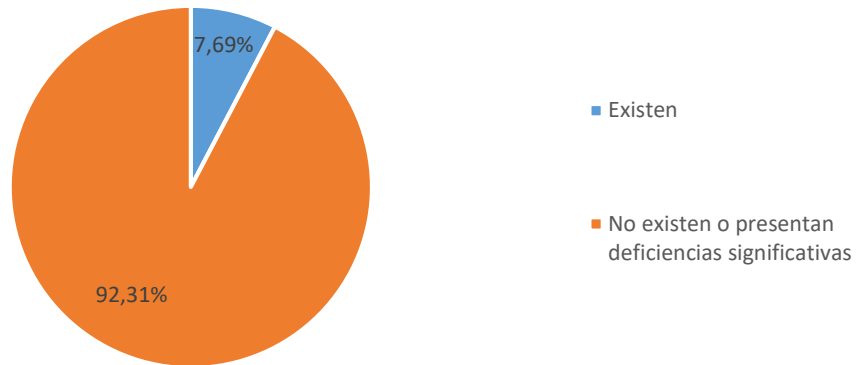
Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en la tabla y el gráfico anterior, un 7,69% de los organismos tienen un buen funcionamiento, y no requieren mejoras o éstas son poco significativas, un 15,38% presentan un funcionamiento correcto, siendo necesarias algunas mejoras, un 61,55% presenta funcionamiento parcial, siendo necesarias mejoras importantes y un 15,38% de los Organismos tienen un mal funcionamiento general.

2.2 Instrucciones sobre la programación de la actividad contractual

A continuación, se muestran los resultados relativos a las instrucciones sobre programación de la contratación:

Gráfico 9 - Instrucciones sobre la programación de la contratación



Fuente: elaboración propia.

Solo en uno de los organismos existen instrucciones que recogen los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública de forma adecuada. El resto de organismos, representando el 92,31%, no tienen instrucciones sobre la programación de la contratación o estas presentan deficiencias significativas.

La existencia de instrucciones sobre los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública genera un mayor aseguramiento del cumplimiento del requisito del artículo 28.4 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP) y una mejor planificación de las de las necesidades de contratación que derive en una gestión más eficiente de los recursos públicos.

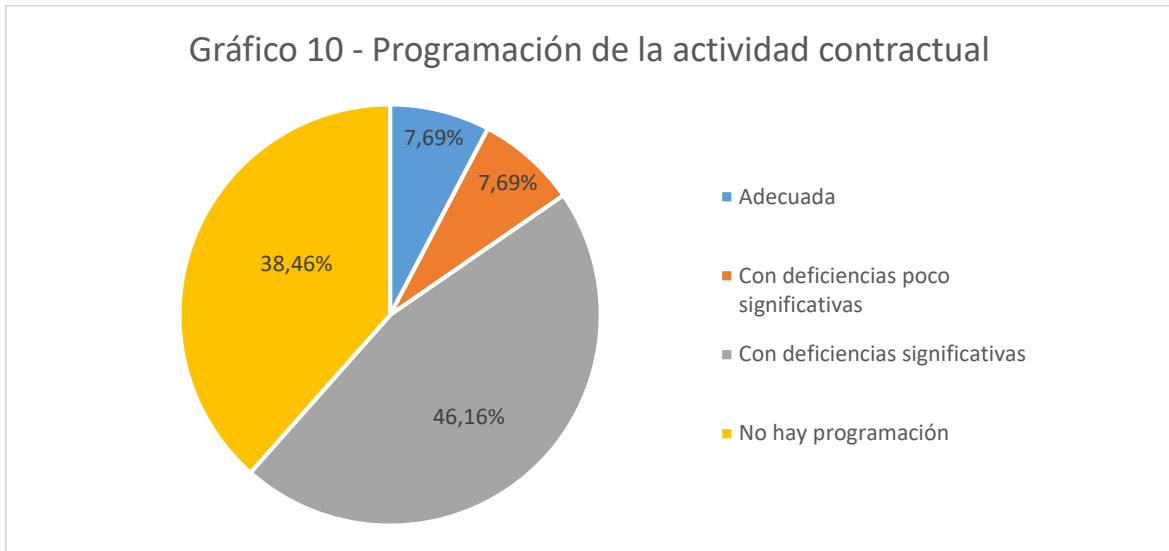
2.3 Programación de la actividad contractual del organismo

Los organismos que no cuentan con una programación de la contratación para el año 2020 son 5, representando el 38,46%. Por otro lado, los organismos que realizaron programación de su actividad contractual para el año 2020, representando un 61,54% son 8.

A continuación, se muestra el detalle de la situación de la programación de la contratación en los organismos que forman parte del ámbito del control:



Gráfico 10 - Programación de la actividad contractual



Fuente: elaboración propia.

Tan sólo un organismo presenta una adecuada programación de su actividad contractual, representando al 7,69% del total.

Por otro lado, en otro de los organismos la programación contractual del organismo presenta deficiencias poco significativas, representando el 7,69% del total de organismos.

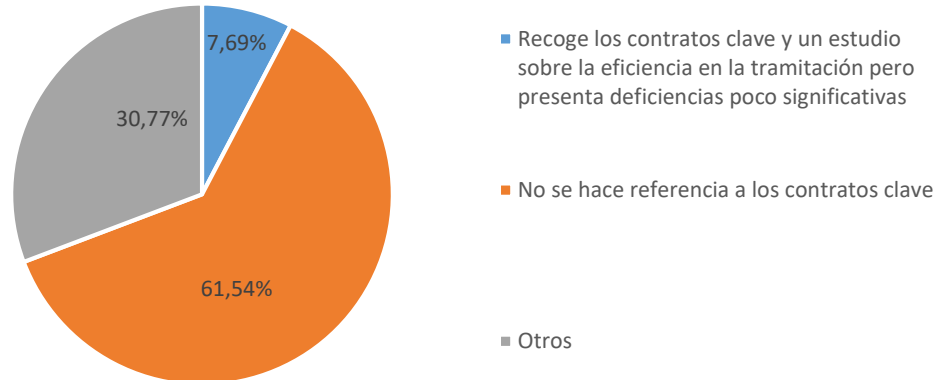
Para el 46,16% (6 organismos), su programación presenta deficiencias significativas.

Como se indicó anteriormente, un 38,46% de los organismos no programan la actividad. La inexistencia de una completa programación de la actividad de contratación limita la posibilidad de identificar las necesidades y recursos disponibles, así como el seguimiento de la ejecución de dicha programación.

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

A continuación, se muestran los resultados sobre la vinculación de la estrategia global del organismo con respecto a la programación de la actividad contractual:

Gráfico 11- Planificación estratégica



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico anterior, en la planificación estratégica de ningún organismo se hace referencia de forma adecuada a los contratos que se consideran clave para la consecución de los objetivos del organismo ni se realiza un estudio sobre la forma más eficiente de tramitación (procedimiento de licitación, presupuesto, objeto del contrato, etc.). Tan sólo en uno de los organismos, representando un 7,69% del total de organismos, se hace referencia en la planificación estratégica a los contratos clave y se realiza un estudio sobre la forma más eficiente de tramitación, no obstante, presenta deficiencias poco significativas.

En 8 de los organismos analizados no se hace referencia en la planificación estratégica del organismo a los contratos clave para la consecución de los objetivos, representando un 61,54% de los organismos.

En cuanto a la opción de "Otros", que representa a un 30,77% (4 organismos), se pone de manifiesto que: no hay planificación estratégica, no hay programación en general, falta de definición de la estrategia global o se hace mención a los contratos clave, pero no se cuantifica ni se propone procedimiento licitación.

3. Recomendaciones

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

La programación de la contratación no es solo una obligación legal sino una herramienta que permite avanzar en la incorporación de mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de los objetivos asignados. Por ello, los organismos debían proceder para el ejercicio 2023 a:

- Realizar una programación de la contratación anual y/o plurianual completa.



- Elaborar manuales e instrucciones internas que recogieran el procedimiento de elaboración de la programación de la actividad contractual.
- Enlazar la programación de la actividad contractual con la estrategia global del Organismo/Entidad y con las previsiones presupuestarias, de conformidad con las recomendaciones realizadas en el ámbito de la planificación estratégica.



Parte III: Actuación horizontal en materia de estrategia de compras: Legalidad y Riesgo de compra por la Intervención General de la Administración del Estado del PCFP2021.

1. Alcance

El objetivo de este control consistió en el análisis de la actividad de control de los sistemas y procedimientos en el área de contratación, que ha estado orientado a contemplar los siguientes aspectos:

- Si la entidad u organismo cuenta **con una estrategia y/o planificación contractual y la estructura de contratación y adquisiciones** está soportada en una organización adecuada a los objetivos de la misma, y en función de los riesgos observados en la contratación.
- Si del examen de los **procedimientos de gestión contractual se observan incumplimientos legales**.
- Analizar **la eficiencia de la gestión de contratación**.

Este análisis se enmarca dentro de los criterios de riesgo delimitados por la auditoría de la Oficina Nacional de Auditoría, siendo su **alcance subjetivo** la totalidad de las Confederaciones Hidrográficas y la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, sin perjuicio de que se ha podido obtener información susceptible de agregación, a los efectos de poder elaborar el presente informe resumen, sólo de los siguientes organismos:

Tabla 3 – Organismos sujetos al control
Confederación Hidrográfica del Cantábrico
Confederación Hidrográfica del Duero
Confederación Hidrográfica del Guadalquivir
Confederación Hidrográfica del Guadiana
Confederación Hidrográfica del Júcar
Confederación Hidrográfica del Miño-Sil
Confederación Hidrográfica del Tago
Mancomunidad de los Canales del Taibilla

El **alcance material y temporal** está constituido por los contratos vivos del ejercicio económico 2020² (entendiendo como tales, los que nacen, se desarrollan, o finalizan en ese ejercicio; por tanto, pueden encontrarse contratos anteriores y posteriores al ejercicio) de cara a conocer el desarrollo de todas las fases de la contratación.

² No se han tenido en cuenta los encargos ni la contratación centralizada.



Tomando en consideración el volumen que representan los Gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones reales contenidos en el Presupuesto de Gastos de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2020 (según presupuestos prorrogados de 2019 y a su vez de 2018), en el que se enmarca la contratación pública del sector, que asciende a 642.001,16 miles euros, el montante correspondiente a los 8 organismos seleccionados se eleva a 475.891,97 miles euros, cifra que representa un 74,13% del universo de gasto objeto de análisis.

2. Principales conclusiones

La evaluación se ha estructurado en tres fases o hitos:

- **FASE I: Análisis de la eficiencia del sistema de compras de la entidad a través de la evaluación de su gestión y control interno:** cuyo objetivo ha sido:
 - Detectar posibles deficiencias estructurales que impiden una gestión adecuada, así como deficiencias en la planificación de la actividad contractual del/del órgano(s) de contratación y el análisis del uso de la misma.
 - Comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos de la programación contractual y, en su caso, de la actividad contractual.
 - Analizar la eficiencia de los mecanismos de gestión en los procesos de contratación.
 - Evaluar la contribución del sistema de información a la toma de decisiones y a la evaluación y control de los contratos realizados.
 - Analizar la confianza y fiabilidad de la información proporcionada por el órgano gestor, así como las desviaciones en la ejecución del presupuesto del contrato y las causas, internas o externas a la gestión, de las modificaciones contractuales.
- **FASE II: Evaluación de la legalidad contractual mediante el análisis de los sistemas de gestión y control de la contratación en las fundaciones incluidas en la muestra.**
- **FASE III: Análisis de los riesgos del sistema de compras de la Fundación a través de la evaluación de sus expedientes de contratación.**

A continuación, se ponen de manifiesto las principales conclusiones que se han obtenido en los controles realizados, de forma agregada. Para su presentación se diferencian las conclusiones parciales de cada ámbito.

2.1 FASE I: Análisis de la eficiencia del sistema de compras de la entidad a través de la evaluación de su gestión y control interno.

Se solicitó a los auditores la valoración unas “dianas de control”, dentro del procedimiento de ejecución en el que se basa todo el proceso de contratación, debiendo clasificar al organismo en alguna de las siguientes categorías:

Buen funcionamiento (9-10)
Funcionamiento correcto. Mejoras (7-9)
Funcionamiento parcial (5-7)
Mal funcionamiento (0-5)



Para la obtención del resultado agregado, hay que destacar que, todas las puntuaciones obtenidas en cada una de las confederaciones incluidas en el alcance, se han homogeneizado ponderándose por el peso específico de los capítulos II y VI del Presupuesto de Gastos de cada una de ellas (según la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, prorrogados en 2019 y a su vez en 2020) en relación con el importe total de los referidos capítulos de todas las confederaciones tenidas en cuenta para el análisis.

En la siguiente tabla, se detalla el resultado global obtenido del análisis realizado:

Tabla 4. Resultado global Fase I				
DIANAS DE CONTROL	Buen funcionamiento 9-10	Funcionamiento correcto. Mejoras 7-9	Funcionamiento parcial 5-7	Mal funcionamiento 0-5
1.- Estrategia de la Función de compras.				X
2.- Ética Compromiso y Responsabilidad.				X
3.- Organización y Personas.				X
4.- Conocimiento e innovación.				X
5.- Transparencia y comunicación.				X
6.- Planificación Operativa de compras.				X
7.- Expediente de Contratación.		X		
8.- Seguimiento y control de la contratación.				X
9.- Mejora continua.				X
10.- Diana de control de Resultados de la Función de Compras.				X
RESULTADO FINAL				Mal funcionamiento

Fuente: elaboración propia

El resultado global obtenido pone en evidencia un **mal funcionamiento**³ en lo que respecta a la organización y estrategia de la contratación en los organismos analizados. Este resultado es generalizado para todos los organismos objeto de este análisis con excepción de uno de ellos, que obtiene un funcionamiento parcial. Entre las causas principales que se relacionan en los distintos informes individuales como origen de este resultado, las más comunes han sido las siguientes:

- La falta de una estrategia de profesionalización de la contratación pública.
- La no existencia de un plan anual de contratación.
- El no establecimiento de un código ético y de conducta profesional para los participantes en la función de compras.
- Inexistencia de un programa de prevención de la corrupción y su difusión.
- La falta de personal, así como de formación y especialización del mismo.

Por ello, pese a que, en global, las confederaciones ponen de manifiesto que cuentan con un **funcionamiento correcto** en la elaboración formal de los “Expediente de Contratación”, sin

³ Se ha obtenido una puntuación inferior al 50% (de un total de 100 puntos para las 10 dianas objeto de evaluación).
 < 50 puntos: mal funcionamiento.
 > 50 puntos y < 70: funcionamiento parcial.
 > 70 puntos y < 90: Funcionamiento correcto (mejoras).
 > 90: Buen funcionamiento.



embargo, las deficiencias observadas y las calificaciones obtenidas en el resto de dianas objeto de evaluación hacen que se haya de cuestionar este resultado, por lo que debe ser un punto de interés y seguimiento especial en posibles controles futuros.

2.2 FASE II: Evaluación de la legalidad contractual.

Se solicitó a los auditores la valoración de diez pilares que se articulan en función de las fases contractuales sujetas a revisión y de expedientes de contratación licitados en cada confederación, debiendo clasificar al organismo en alguna de las siguientes categorías:

Buen funcionamiento (9-10)
Funcionamiento correcto. Mejoras (7-9)
Funcionamiento parcial (5-7)
Mal funcionamiento (0-5)

En la siguiente tabla, se detalla el resultado global obtenido del análisis realizado:

PILARES DE CONTROL	Buen funcionamiento 9-10	Funcionamiento correcto. Mejoras 7-9	Funcionamiento parcial 5-7	Mal funcionamiento 0-5
1.- Preparación del expediente de contratación		X		
2.- Licitación y adjudicación del expediente de contratación			X	
3.- Ejecución del expediente de contratación			X	
4.- Extinción y liquidación expediente de contratación		X		
5.- Contratos obras		X		
6.- Contratos de suministros	X			
7.- Contratos de servicios		X		
8.- Contratos de concesiones, obras y servicios	N.A.			
9.- Contratos menores			X	
10.- Medios propios		X		
RESULTADO FINAL	Funcionamiento correcto. Mejoras⁴			

N.A.: No aplica

Fuente: elaboración propia

El resultado de **funcionamiento correcto con necesidades de mejoras** en el examen global de la legalidad es el que se obtiene en la mayoría de los organismos analizados, sin embargo, hay un organismo en el que se alcanza un buen funcionamiento y dos organismos en los que se consigue un funcionamiento parcial. El resultado global evidencia que las fases donde se obtienen los peores

⁴ La calificación global está ponderada por el nº de pilares objeto de evaluación.



resultados con un **funcionamiento parcial** son “licitación y adjudicación del expediente de contratación”, “Ejecución del expediente de contratación” y “Contratos menores”. Sin embargo, es de destacar que en este último pilar mencionado sólo hay 2 organismos.

Los resultados del análisis de legalidad de las diferentes confederaciones han sido muy diversos, por lo que no es posible realizar conclusiones generales.

Por lo que respecta a la evaluación en cuanto a la tramitación de los tipos de contratos establecidos, el resultado denota un esfuerzo de los órganos de contratación para cumplir con los requisitos de legalidad de la LCSP, especialmente en el caso de contratos de suministro y también de obras y servicios. Por la naturaleza de las actividades no se ha efectuado uso de los contratos de concesiones, obras y servicios.

2.3 FASE III: Análisis de los riesgos del sistema de compras de la Confederación a través de la evaluación de sus expedientes de contratación.

El objetivo de esta fase era hacer partícipe a las confederaciones de las ventajas de la autoevaluación anual de su gestión de riesgos contractuales.

En el análisis efectuado se limita el riesgo contractual a la probabilidad de ocurrencia de un evento adverso y sus consecuencias de forma que impidan cumplir los objetivos de la confederación.

Entre los principales riesgos a los que se enfrentan los órganos de contratación hoy en día, podemos destacar los siguientes: Estratégicos, Operacionales, Financieros, Reputacionales y de Cumplimiento normativo.

Se han identificado aquellos riesgos potenciales y se han definido indicadores clave de desempeño con mediciones financieras o no financieras utilizadas en la contratación. Todo ello con el fin de cuantificar el grado de cumplimiento de los objetivos cuantitativos y cualitativos que permita a las confederaciones identificar las posibles incidencias en la gestión con proveedores y contar con herramientas y sistemas que permitan un correcto análisis de la gestión del riesgo contractual.

La herramienta utilizada para dicha evaluación es una adaptación de la “Matriz de Kraljic”, en tanto que es una herramienta utilizada en la gestión de compras que permite clasificar los materiales y/o servicios a adquirir, considerando los riesgos que éstos tienen para la confederación y su impacto en los estados de resultado. Por otra parte, nos permite analizar la mejora del proceso de compras.

Su funcionamiento se basa en los dos factores principales que se evalúan en ella: el Impacto en la Compra/Impacto en el Resultado y el Riesgo en el Suministro/Riesgo de Incumplimiento.

De esta manera se clasifican los diferentes procedimientos de contratación (contratos agrupados por CPVs) dentro de la matriz de Kraljic identificándolos como palancas, estratégicos, rutinarios o relevantes:



- ✓ **Palancas:** Contratos de alto impacto en los resultados y de bajo riesgo por tener muchos proveedores disponibles, luego es fácil cambiar de proveedor y la calidad que se encuentra en el mercado es estándar. El comprador se encuentra en la negociación en una posición dominante y existe un nivel moderado de interdependencia. En estos casos, la estrategia de compra es trabajar con precios presupuestados y precio objetivo, donde normalmente se llega a un acuerdo marco con los proveedores preferidos. Se puede trabajar con subasta inversa electrónica, acuerdos marco o con procedimientos abiertos.
- ✓ **Críticos/Estratégicos:** Contratos de alto impacto en resultados al ser cruciales para la entidad, ya que tienen *una tasa de alto riesgo de abastecimiento causado por escasez*, por una logística de abastecimiento complicada, o por un riesgo de no cumplimiento del servicio por falta de personal cualificado. Suponen un alto nivel de interdependencia ya que el poder de negociación está equilibrado entre comprador y vendedor. En este caso la estrategia de compra se articula en torno a: alianzas estratégicas, concepto de proveedor líder, relaciones cercanas, creación compartida.
- ✓ **Rutinarios o no críticos:** Contratos con poco impacto en los resultados y de escaso riesgo. Son fáciles de comprar y tienen un bajo impacto en los resultados financieros. La calidad de estos bienes o servicios está estandarizada. Existe un bajo nivel de interdependencia y un poder de negociación equilibrado. La estrategia de compra suele consistir normalmente en reducir el tiempo empleado a estas compras, buscando la estandarización de los productos y volviendo eficiente su procesamiento.
- ✓ **Relevantes o Cuello de botella:** Contratos con poco impacto en los resultados, pero de alto riesgo por tener pocos proveedores o solo uno.

El análisis de riesgos⁵, es exclusivamente de riesgos de mercado, en tanto que los denominados riesgos legales por incumplimientos de la norma ya se han tratado en la Fase II correspondiente al funcionamiento del sistema desde el punto de vista de legalidad.

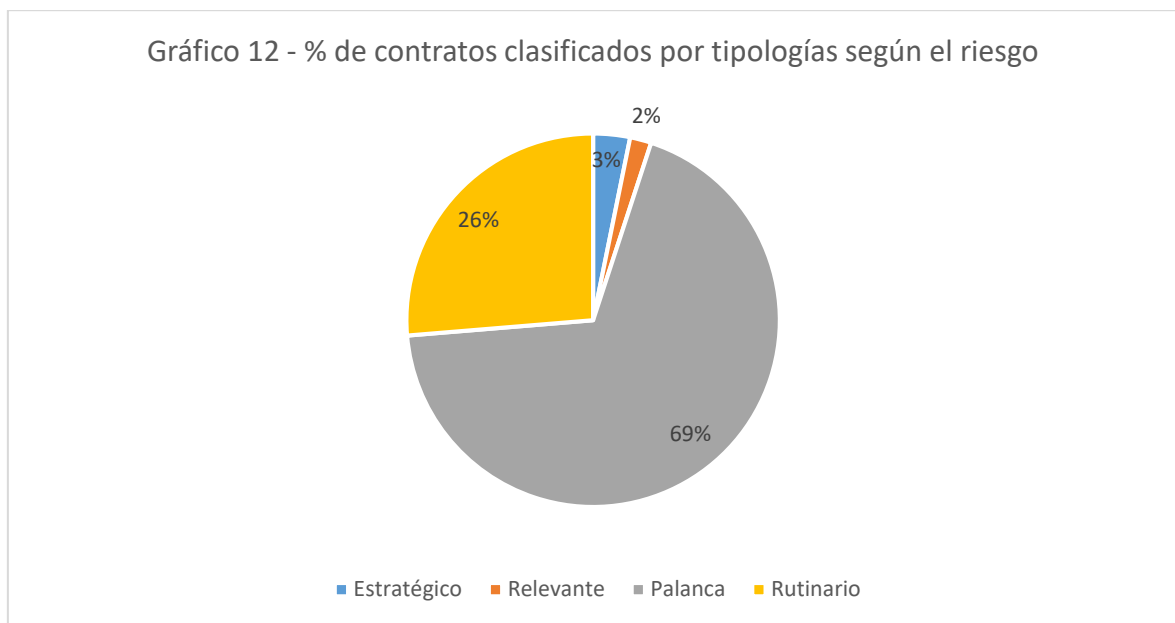
Por su propia naturaleza y el entorno en el que opera en relación con su respectivo fin, el riesgo es particular de cada Organismo, sin embargo, en orden a homogenizar y agregar los resultados, se ha obtenido un “resultado global” con una calificación obtenida que se puede calificar como “Palanca”, en tanto que su actividad contractual es de alto impacto en los resultados y de bajo riesgo por contar con muchos proveedores disponibles. Este hecho permite cambiar de proveedor y de calidad ya que se encuentran en un entorno con un mercado estándar y amplio.

Como consecuencia, las confederaciones se encuentran en la negociación en el mercado de bienes y servicios en una posición dominante y cuentan con un nivel moderado de interdependencia. Este hecho, permite elaborar una “Estrategia de compra y de mejora”.

⁵ Para la realización del siguiente análisis sólo se han tenido en cuenta los datos de los organismos que han aportado la base completa de auditoría de contratos (ya que al realizarlo con la muestra podían salir desvirtuados los datos), que son los siguientes: CH del Duero, CH del Guadiana, CH del Guadalquivir, CH del Júcar y la Mancomunidad de los canales del Taibilla.



Por número de contratos, como se puede observar en el siguiente gráfico, el 69% tienen carácter de “Palanca”. El 26% tienen la calificación de “Rutinarios” es decir, contratos con poco impacto en los resultados y de escaso riesgo. Son fáciles de comprar y tienen un bajo impacto en los resultados financieros. La calidad de estos bienes o servicios está estandarizada. Existe un bajo nivel de interdependencia y un poder de negociación equilibrado. Por ello, su estrategia de compra es tratar de reducir el tiempo empleado a estas compras, buscando la estandarización de los productos y volviendo eficiente su procesamiento. Ya con carácter residual, un 3% son estratégicos y un 2% tienen carácter relevante.



Fuente: elaboración propia

3. Recomendaciones

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

- ✓ Elaboración de una estrategia y planificación contractual, así como una estrategia de profesionalización de la contratación pública en las entidades analizadas, esencial para garantizar que los compradores públicos dispongan de las capacidades, los conocimientos y la integridad necesarios para llevar a cabo su trabajo y sus tareas de conformidad con la ley, y de una manera eficiente y eficaz.
- ✓ Mejorar el control interno de las confederaciones para mitigar los incumplimientos legales de los procedimientos de gestión contractual puestos de manifiesto en los informes individuales.



- ✓ En relación a la contratación menor, se recomienda realizar una evaluación sobre su canalización hacia otro tipo de procedimientos con objeto de dar mayor publicidad y concurrencia.
- ✓ Como consecuencia de tener en su mayoría unas adquisiciones de carácter “palanca”, al existir numerosos proveedores y una calidad estándar, deben centrarse en fomentar la competencia entre los licitadores para reducir los costes. Los procedimientos a los que debería tender la estrategia de compras en estos casos son los procedimientos abiertos y abiertos simplificados.



Parte IV: Otras actuaciones realizadas sobre entidades que gozan de la condición de Administración Pública

1. Acuerdos Marco (AM) y Contratos Basados (CB) en los que la Junta de contratación centralizada (JCC) /Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC) del Ministerio de Hacienda y Función Pública actúa como órgano de contratación (OC).

1.1 Alcance

En el Plan de CFP de 2022 la IGAE efectuó un control relativo a verificar, desde el punto de vista de legalidad y buena gestión financiera, la contratación de los bienes y servicios declarados de contratación centralizada mediante la celebración de Acuerdos Marcos centralizados, así como el cumplimiento de los requisitos legales establecidos. Este control se realizó sobre los expedientes de los Acuerdos Marco y Contratos Basados adjudicados durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 30 de junio de 2022 en los que la Junta de contratación centralizada /Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública actúa como órgano de contratación.

1.2 Conclusiones

En dicho control se han obtenido las siguientes **conclusiones**:

1.2.1 AM centralizados y CB. Información estadística.

Durante el periodo objeto de control se han adjudicado:

- 26 AM, 13 vigentes a 30-06-2022, de los que únicamente 2 corresponden a prestaciones de servicios. Los AM tramitados se dividen con carácter general en lotes, estableciéndose limitaciones al número de adjudicatarios o productos.
- 54.693 CB para la totalidad del SP, cuyo importe de adjudicación (excluido IVA e impuestos indirectos) asciende a 6.588.174.748,14€, concentrándose en 3 AM más del 50% del volumen de contratación: Energía eléctrica (AM 23), servidores, sistemas de almacenamiento y software de infraestructuras (AM 13) y servicios de desarrollo de sistemas (AM 26).

Atendiendo al número de CB, mayoritariamente se han tramitado sin SL (76,90%). Sin embargo, si se considera el volumen de contratación, el porcentaje mayoritario corresponde a CB con SL (63,42%).

La Orden EHA/1049/2008, en virtud de la cual se declara los contratos de suministros y de servicios de contratación centralizada, no se ha adaptado a la actual normativa de contratación pese a ser



objeto de modificación en el ejercicio 2022, haciéndose referencia al derogado TRLCSP y sin adecuar el concepto de organismo interesado al de organismo destinatario/financiador que utiliza la LCSP.

La contratación de los bienes y servicios declarados de contratación centralizada puede ser efectuada mediante la celebración de AM (objeto de este informe), la articulación de SDA o la celebración de contratos centralizados. Aunque estos procedimientos estaban previstos en la anterior legislación, es actualmente cuando se está utilizando el SDA por primera vez, siguiendo las recomendaciones de la CNMC.

1.2.2 Órganos de contratación

La estructura organizativa de la DGRCC facilita la especialización en el desarrollo de las tareas encomendadas, para las que ha contado con la colaboración de distintos Ministerios en los trabajos previos de elaboración de AM y con el apoyo de grupos de trabajo, reforzando de esta manera su especialización técnica.

La DGRCC ha contado asimismo con asistencia técnica de ISDEFE y de TRAGSATEC, habiendo impartido instrucciones a los MP y supervisando las tareas realizadas, disponiendo de documentación para acreditar la supervisión efectuada.

La DGRCC presta apoyo técnico al sistema de contratación centralizada, para lo cual dispone de medios electrónicos y de herramientas auxiliares adecuadas para el ejercicio de sus funciones, facilitando, asimismo, a los destinatarios de los CB y operadores económicos distintas herramientas, en consonancia con las funciones de coordinación de la transformación digital de los procesos de contratación centralizada.

Entre estas aplicaciones cabe señalar CONECTA, a través de la cual se gestionan electrónicamente las contrataciones basadas en los AM, así como las solicitudes de actualización de productos, ofreciendo distintos servicios a los organismos públicos usuarios y para las empresas adjudicatarias. Entre otras funcionalidades pueden señalarse, asimismo, la de proporcionar soporte a la creación de la estructura de los catálogos de productos de los diferentes AM, la generación de la aplicación PROTEO de ayuda a los licitadores para la generación de sus ofertas estructuradas, la valoración de ofertas del AM, carga de productos adjudicados y gestión de su estado.

Dicha aplicación está actualmente en fase de sustitución por AUNA, dotando de mayor automatismo al funcionamiento de la DGRCC, aspecto que redundará en beneficio de las comprobaciones realizadas por la DGRCC y de la tramitación de los CB, así como su integración con la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Asimismo, está en ejecución un contrato para la reevaluación, adecuación y auditoría de cumplimiento de los requerimientos del ENS, así como para la adecuación a la normativa de protección de datos. Actualmente la categorización del ENS es nivel bajo, salvo para CONECTA y AUNA que es nivel medio.

En el ejercicio de sus funciones, la DGRCC dispone de instrucciones para los AM, así como de una guía/procedimiento de las distintas actuaciones a efectuar, entre otros procedimientos.



En relación con la tramitación de los CB, la DGRCC ha establecido:

- Modelos/plantillas internas para documentar las distintas incidencias derivadas de la tramitación y ejecución de los contratos, así como modelos de revisión o de informes.
- Modelos de documentación para utilización de los destinatarios, lo que redundará en la homogeneización de las distintas actuaciones y facilita su seguimiento y control.

Entre estos modelos, cabe citar el correspondiente a los documentos de licitación (DL), que se está utilizando en la práctica como un “modelo DL tipo”, y que siguen los destinatarios, habiéndose informado por la Abogacía del Estado algunos DL en supuestos puntuales atendiendo a su complejidad o en determinadas compras agregadas, pero sin que se hayan fijado a priori por la DGRCC los supuestos en los que el DL debe ser objeto de informe.

- Instrucciones para la contratación en todos los AM, en las que se detallan los trámites, particularidades y especificaciones concretas que deben seguirse, aspecto fundamental para la correcta tramitación de los CB.
- Mecanismos de seguimiento y de control interno secuenciales, que atienden al procedimiento de contratación (Contratación Directa o SL), importe del CB (SARA/NO SARA) y fase de tramitación, teniendo en cuenta asimismo el número de CB que se tramitan:

- ✓ En la fase de preparación, se revisan con carácter general todos los DL de los CB de SL cuyo valor estimado supera los umbrales previstos para la regulación armonizada, requiriendo informe de la DGRCC previamente al inicio del expediente y de promover su licitación, con el fin de verificar que se ajustan a lo establecido en el correspondiente AM (con excepción del AM de energía eléctrica, cuyos DL se editan desde la herramienta ELECTRA y su contenido está estandarizado para todas las licitaciones).

En el resto de CB de SL que no superan los citados umbrales solo se examina y exige informe para los DL de los CB de los AM de automoción, ordenadores y de publicidad.

- ✓ Las peticiones/propuestas de adjudicaciones se revisan en su totalidad por la DGRCC, con independencia de la cuantía y procedimiento de licitación, y con posterioridad a la apertura de los criterios de valoración automáticos.
- ✓ Seguimiento de la contratación, que debe realizar la SG responsable del correspondiente AM. En esta fase de tramitación, se efectúa un seguimiento de la participación de las empresas invitadas a las SL, con la posibilidad de imponer penalidades para aquellas que no participen en un número determinado de invitaciones (obligatorio tras la entrada en vigor de la LCSP), así como un control del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social de los adjudicatarios.



El establecimiento de controles/verificaciones internas, unido a las instrucciones impartidas y los modelos determinados, resulta fundamental para la correcta ejecución de los AM y CB, atendiendo al elevado número tanto de CB como de destinatarios (con desigual naturaleza jurídica y régimen de control).

En el análisis de los modelos e instrucciones de los AM cuyos CB se han seleccionado en la muestra, se aprecia que no se documentan de manera uniforme las comprobaciones realizadas en cada AM que se consideran necesarias o en el establecimiento de modelos, todo ello sin perjuicio de las características específicas de cada AM, procedimiento de adjudicación de los CB o de sus implicaciones en la gestión. Estas comprobaciones no están depositadas con carácter general en la aplicación informática utilizada, y solo en un caso se ha automatizado la misma.

La tramitación de los AM requiere de distintas actuaciones preparatorias por parte del OC, en la que pueden intervenir distintos agentes (Responsables AM, distintos Ministerios, así como empresas del sector), necesarias para la correcta definición de las características del procedimiento de contratación y para la adecuación de las necesidades a satisfacer, entre los que se incluye la determinación del Valor Estimado.

A este respecto, debe señalarse que el Valor Estimado de los AM se ha calculado atendiendo a lo establecido en el artículo 101.13 de la LCSP (o 88.8 TRLCSP), tal y como se recoge expresamente en los PCAP de los AM adjudicados durante el periodo de control, si bien en algunos AM el valor estimado se ha desglosado haciendo referencia a posibles modificaciones y/o prórrogas, desglose que ya no se efectúa en los AM tramitados actualmente.

Se ha apreciado que, en la tramitación de algunos AM sobre una misma materia, existen intervalos de tiempo en el que no está en vigor ningún AM (o, en su defecto, SDA), situación derivada fundamentalmente de la interposición de recursos que pueden retrasar la entrada en vigor del nuevo AM.

Al objeto de examinar si en la tramitación de los AM y CB se ha seguido la normativa y trámites oportunos, se ha seleccionado una muestra de AM y CB, en cuyo análisis se ha observado principalmente los siguientes aspectos:

- AM: en los AM seleccionados se puede deducir que con carácter general los expedientes de contratación son completos y contienen la documentación requerida en la normativa de aplicación, habiéndose adoptado las decisiones por órgano competente y obtenido las respectivas autorizaciones del Consejo de Ministros, preceptivos informes y fiscalización previa, habiendo sido informados por la CNMC en el ejercicio de sus competencias consultivas.

En algunos de los AM no se ha documentado adecuadamente en las actuaciones preparatorias el análisis de otras opciones de contratación distintas al AM o la justificación de la limitación del número de licitadores.

- CB: en los contratos seleccionados se considera que la tramitación es correcta con carácter general, aunque se han detectado algunas incidencias que afectan principalmente a actuaciones realizadas por los destinatarios de los CB derivadas de la utilización de fórmulas no previstas, invitaciones a empresas no adjudicatarias o documentación incompleta, sin que se



haya detectado que afecten al procedimiento o adjudicatario del CB. Asimismo, la documentación incorporada a la aplicación CONECTA no es uniforme. Estas incidencias podrían minimizarse incrementando el automatismo de las actuaciones de los destinatarios.

Por otra parte, señalar que no se documenta en la totalidad de los CB seleccionados en la muestra del AM 2/2020 las supervisiones realizadas por la DGRCC a TRAGSATEC en el ámbito de las actuaciones de revisión que efectúa este MP de las propuestas de adjudicación de los CB.

Se han interpuesto un total de 118 REMC contra distintos actos y decisiones en el ámbito de los AM de contratación centralizada, tal y como se indica:

- 83 REMC afectan a actuaciones en el marco de la tramitación de AM. De estos, 19 se han interpuesto contra Acuerdos de Adjudicación, habiéndose estimado en 3 ocasiones, afectando a los AM 2/16, AM 5/18 y AM 12/21.

El porcentaje que representan las empresas que han presentado recursos respecto al total de empresas licitadoras asciende a 9,92%.

- 35 REMC afectan a actuaciones en el marco de la tramitación de los CB.

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha dictado 12 sentencias estimatorias (totales o parciales), de las que 10 afectan a AM y 2 a CB. El OC ha adoptado las medidas oportunas en caso de haberse dictado sentencias estimatorias.

Se han establecido medidas para los cuatro elementos del “ciclo antifraude” (prevención, detección, corrección y persecución). A estos efectos, en el Departamento se dispone de un “Plan de medidas antifraude” aprobado en virtud de la Resolución de 3 de junio de 2022 de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Función Pública. La DGRCC dispone adicionalmente de procedimientos específicos dentro de su ámbito de actuación.

En relación a las medidas preventivas contra el fraude, en las actas de la JCC y CP-JCC se deja constancia de la ausencia de conflicto de intereses o causa de la abstención por parte de los asistentes, incorporándose a partir de 2021 las DACI cumplimentadas por cada uno de ellos. Respecto a los CB, se ha comprobado en el AM 50/20, la correspondiente documentación acreditativa que consta en CONECTA.

Con independencia de las comprobaciones internas establecidas por la DGRCC, la tramitación de AM y CB está sujeta, asimismo, a distintos controles previos, continuos o posteriores por los correspondientes órganos de control internos y externos.

1.2.3 Operadores económicos. Licitadores y empresas adjudicatarias

En los CB en AM en los que es de aplicación la LCSP, las empresas están obligadas a participar en las licitaciones para las que sean invitadas, siendo el porcentaje de participación desigual en función del AM.



Los AM en los que ha participado un mayor número de licitadores son los AM de servicios de desarrollo de sistemas de la Administración electrónica (AM 26/15), AM de mobiliario de despacho (AM 1/16 y 1/19), AM de sistemas y elementos de seguridad (AM 8/17) y AM de equipos audiovisuales (AM 12/16).

La DGRCC ha adoptado algunas medidas para evitar que el proceso de centralización de suministros y servicios afecte a la competencia en determinados sectores y pueda suponer una limitación al acceso de PYMES.

En relación a las prácticas colusorias, de acuerdo con la información facilitada por la DGRCC, se comunicó a la CNMC la existencia de indicios de prácticas colusorias en relación a un CB del AM 26/15, sin que la CNMC abriera diligencias al respecto.

1.3 Recomendaciones

Asimismo, se han realizado las siguientes **recomendaciones**:

- Revisar la Orden EHA/1049/2008 al objeto de adaptar su redacción a la normativa vigente, valorando la conveniencia de actualizar la cuantía del PBL de los contratos de servicios dirigidos al desarrollo de la Administración Electrónica atendiendo al alto grado de especialización técnica del OC.
- Unificar los controles internos realizados por las distintas SG gestoras y, en su caso, modelos empleados, atendiendo a las características y particularidades de los distintos AM, así como sus efectos en la gestión.
- Documentar las comprobaciones y supervisiones realizadas en el momento procesal oportuno, valorando si debe quedar constancia de las mismas en la aplicación informática utilizada.
- Incrementar el automatismo en las comprobaciones internas que realiza el OC, así como en las actuaciones que deben realizar los destinatarios de los CB, aspecto en el que la nueva aplicación AUNA y su integración con la Plataforma de Contratación del Sector Público resulta fundamental.

Esta mejora incidiría en aspectos tales como la consulta de las empresas suspendidas (estableciéndose, por ejemplo, mensajes de advertencia o impidiendo su selección) o en la selección “automática” de todos los adjudicatarios de los CB que superen el umbral establecido para los contratos SARA, circunstancias que minimizarían posibles errores.

En este sentido, se recomienda la implementación en AUNA de mecanismos para el análisis de datos para identificar patrones sospechosos en ofertas y precios, tales como la similitud en valores o la rotación sistemática de adjudicaciones. La detección de estas prácticas colusorias es fundamental para garantizar un proceso de contratación eficiente, competitivo y transparente.

- Solicitar informe con carácter general a la Abogacía del Estado en relación al modelo de DL con carácter previo a su puesta a disposición de los Organismos destinatarios, puesto que en la práctica se está utilizando como un “pliego tipo”.



2. Acuerdos marco y contratos basados, así como otras cuestiones de contratación general en la gestión del Departamento de Defensa.

2.1 Alcance

En el presente informe han sido incluidas las principales debilidades que se han puesto de manifiesto en los diferentes informes de control interno incluidos en la Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 17 de diciembre de 2021, por la que se aprueban el plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas y el plan de control financiero permanente para el año 2022.

En concreto, se han tenido en cuenta los resultados en materia de contratación reflejados en el informe consolidado de control financiero permanente del ejercicio 2022 (referido a AM y CB) y en los informes de control financiero permanente de las distintas Intervenciones Delegadas dependientes de la Intervención General de la Defensa.

2.2 Conclusiones

Las principales conclusiones obtenidas en materia de contratación pública del Ministerio de Defensa a lo largo del ejercicio 2022 se pueden agrupar en dos categorías:

- Aquellas referidas a AM y CB en los mismos, fruto de un control horizontal realizado a nivel de todo el Departamento en el que han participado todas las Intervenciones Delegadas dependientes de esta Intervención General, cuyos resultados se plasman en el Informe consolidado de control financiero permanente.
- Aquellas referidas a la contratación general, extraídas principalmente de los Informes de control financiero permanente de las distintas Intervenciones Delegadas.

2.2.1 Conclusiones sobre AM y CB

Conclusión nº 1. Método de cálculo del valor estimado y desglose del PBL en CB en AM.

En el 51,43 % de los CB analizados, los cuales provienen de un muestreo realizado sobre la totalidad de los CB del Departamento, no se aporta en los expedientes el método utilizado para el cálculo del valor estimado.

Del mismo modo, en el 46,93% de la muestra no se desglosa el PBL.

Ambas son obligaciones legales establecidas, respectivamente, en los arts. 101.5 y 100.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.



Conclusión nº 2. Publicación de la adjudicación de CB en AM.

La publicación trimestral de la adjudicación de CB, cuya obligatoriedad se establece en el art. 154.4 Ley Contratos Sector Público, únicamente se ha producido en el 54,43 % de los CB revisados.

Conclusión nº 3. Seguimiento de la contratación.

La Ley Contratos del Sector Público establece en el art. 62 la necesidad de designar un responsable del contrato, con independencia de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato que figure en los pliegos.

Dentro del seguimiento de la ejecución y liquidación de los AC y el CB se ha analizado el control ejercido por el responsable del contrato y por la unidad encargada de seguimiento (COMSE según la Instrucción 27/2018, de 18 de mayo):

- En un 45,45 % de los AM revisados no figura en los pliegos la regulación y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, mientras que en el 81,81 % de los mismos no ha quedado constancia de la realización de reuniones, informes o medidas de control y seguimiento de los respectivos CB.
- En un 66,68 % de los CB analizados no consta la remisión de informes a la Comisión de Seguimiento y en un 14,79 % de los mismos no consta la designación del responsable del contrato.

2.2.2 Conclusiones sobre contratación en general

La Ley Contratos del Sector Público establece en el art. 62 la necesidad de designar un responsable del contrato, con independencia de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato que figure en los pliegos.

Conclusión nº 4. Encargos a medios propios.

En diversos encargos a medios propios se detecta la debilidad consistente en la falta de estudios o informes que acrediten las ventajas de recurrir al encargo a medio propio frente a la licitación pública o cualquier otra alternativa. Por otro lado, dado el carácter recurrente de muchos de estos encargos, esta Intervención General considera que existe la posibilidad de que se esté acudiendo a los mismos para suplir carencias o necesidades permanentes de personal.

Conclusión nº 5. Contratación menor en necesidades recurrentes.

En una parte importante de la contratación realizada a través de contratos menores se ha detectado la utilización de la misma para satisfacer necesidades recurrentes y previsibles, que se repiten de un ejercicio a otro.

Este órgano de control considera que, en aras de garantizar los principios de libertad de acceso, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, establecidos todos ellos en el art. 1 LCSP, para aquellas necesidades que sean recurrentes y previsibles debe planearse su contratación a través de procedimientos abiertos, independientemente de lo reducida que pueda ser su cuantía.



Parte V: Otras actuaciones realizadas sobre Poderes adjudicadores no Administración Pública: mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados

1. Alcance

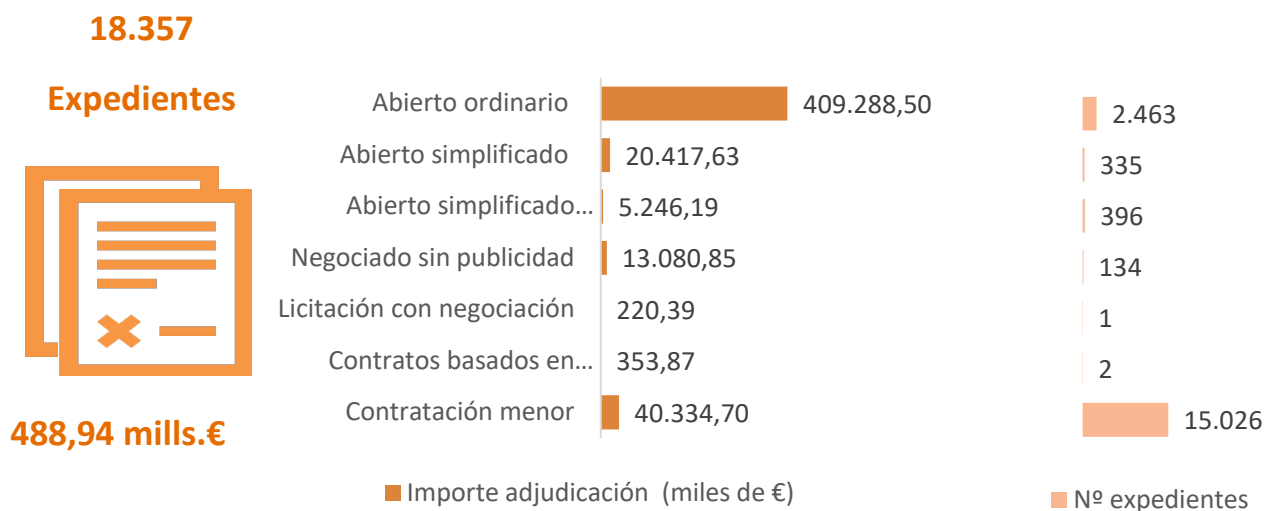
El presente informe incluye los resultados más significativos de las actuaciones de control realizadas por la IGSS en la contratación pública, realizadas al amparo del Plan de Auditorías y Control Financiero de Subvenciones y Ayudas Públicas para el ejercicio 2022.

En ejecución del citado plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas para el año 2022, esta IGSS ha realizado los correspondientes trabajos de auditoría de cumplimiento del ejercicio 2021 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 2021 se ha elevado a un total de 488,94 millones de euros (un 21,37% más que en el ejercicio precedente).

Gráfico nº 13

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.

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 diecinueve mutuas existentes en el año 2021 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.

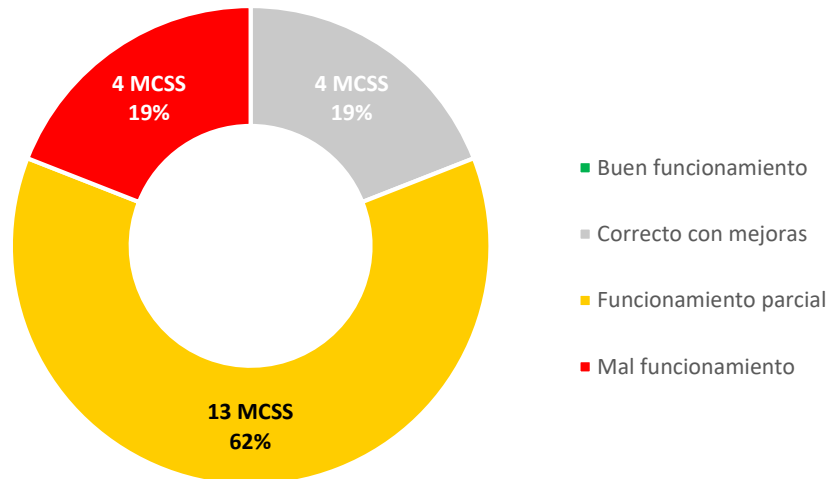
Con carácter previo, cabe indicar que se ha realizado un análisis del control interno del sistema de contratación de cada MCSS, centrado en cinco aspectos considerados esenciales del mismo –estructura organizativa, planificación, documentación de procesos, sistema de información y mejora continua–, según se describe en el esquema de evaluación recogido en el anexo de la parte V 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:

1. Buen funcionamiento. No requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas.
2. Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras.
3. Funcionamiento parcial, son necesarias mejoras importantes.
4. 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 cuatro de ellas, funcionamiento parcial en trece entidades, y en las restantes cuatro de mal funcionamiento.

Gráfico nº 14

Valoración global sistema de contratación



Por componentes, la estructura organizativa se considera adecuada 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...), siendo calificada de buen funcionamiento en siete entidades y de funcionamiento correcto, siendo necesarias algunas mejoras, en ocho de estas.

Por lo que se refiere la planificación, se considera mayoritariamente que son necesarias mejoras significativas ya que en dieciséis de las veintiuna entidades (76,2%) 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 2021 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 buen funcionamiento en cuanto a la documentación de procesos, o que el funcionamiento es correcto, pero son necesarias algunas mejoras. Entre dichas mejoras destacaría la referida al cumplimiento del artículo 64 de la LCSP, según el cual corresponde al órgano de contratación adoptar las medidas adecuadas para prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación. En este sentido, si bien determinadas entidades incluyen algunas previsiones en su código ético y/o prevén la cumplimentación de una declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI), se ha detectado que el 52% 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



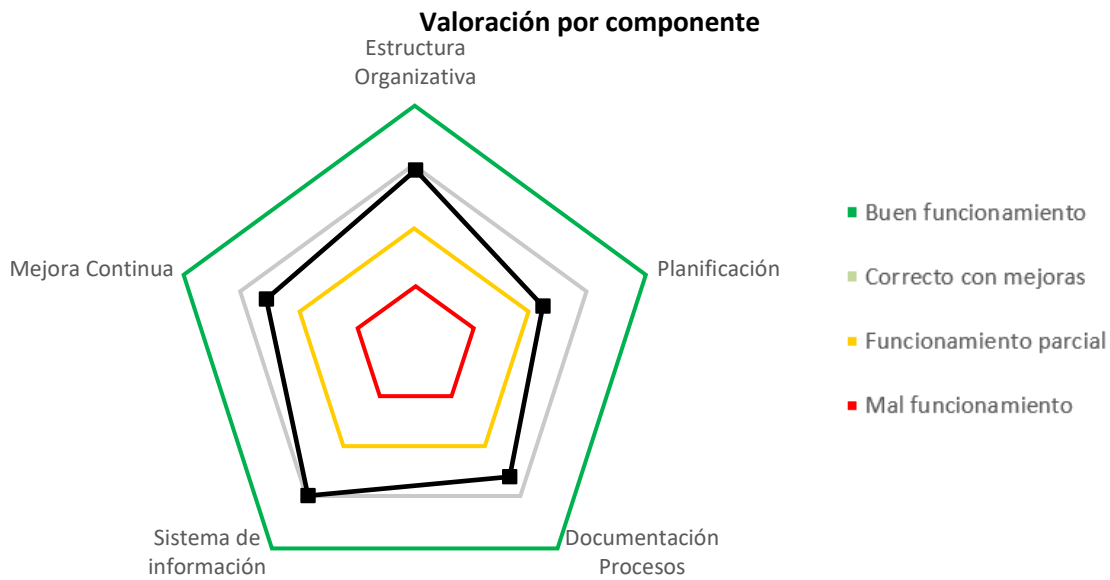
el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de gestión”, publicado por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

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.), presenta las mismas calificaciones y en similares porcentajes (siete de las entidades muestran buen funcionamiento e idéntico nivel un funcionamiento correcto con mejoras).

El apartado de mejora continua es igualmente calificado, en la mayor parte de las entidades, como de funcionamiento parcial (diez entidades) o de mal funcionamiento (una entidad) Siendo las deficiencias más comunes detectadas las relativas a la falta de gestión activa de los riesgos relacionados con la contratación, la ausencia de planes de actuación para corregir los puntos débiles en su organización, en sus procedimientos de contratación o en sus sistemas de información, 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 nº 15





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 2021, siguen reconociendo obligaciones derivadas de contrataciones directas efectuadas al margen de los supuestos previstos en la legislación contractual, con el consiguiente menoscabo de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación aplicables.

Tales contrataciones directas se producen principalmente en el ámbito de las prestaciones de asistencia sanitaria y de recuperación a través de terceros⁽⁶⁾, 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.

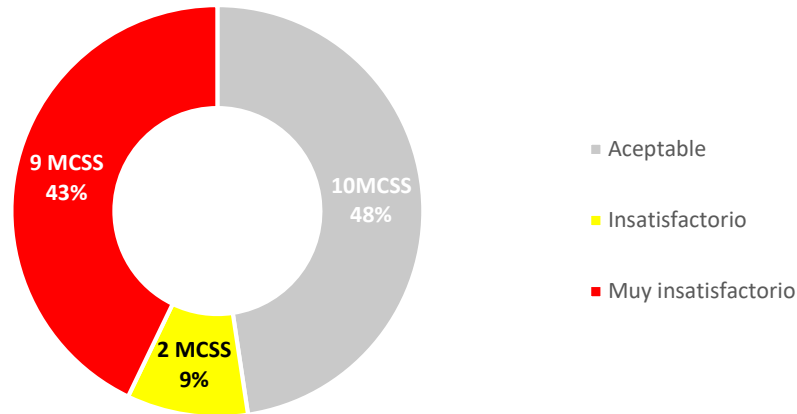
Es por ello por lo que el indicador se valora conforme a los siguientes parámetros: aceptable –valor inferior o igual a 5%, – insatisfactorio –valor superior a 5% pero inferior a 10%–, y muy insatisfactorio cuando el porcentaje supera el 10%.

⁽⁶⁾ 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 nº16

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



Para el conjunto del sector, el porcentaje se eleva al 18,75% lo que ha de valorarse, con arreglo a los parámetros descritos, como claramente insatisfactorio. Debe señalarse, no obstante, que la situación provocada por la crisis sanitaria acaecida en 2020 ralentizó, en las MCSS con mayor incidencia en este aspecto, la adopción de medidas correctoras que habían sido diseñadas para corregir esta situación y que han sido retomadas en el año 2021.

b) Presupuesto base de licitación, valor estimado del contrato y criterios de adjudicación

Por otra parte, en 11 de las 21 entidades se ha comprobado la falta de acreditación, mediante un documento de carácter económico o una estimación, de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado como requiere el apartado 2 del artículo 100 de la LCSP y/o la ausencia en el pliego de cláusulas administrativas particulares del método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para cuantificar el valor estimado, así como que la estimación se haga teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, en los términos regulados respectivamente en el artículo 101, apartados 5 y 7, de la LCSP.

Asimismo, en seis de las veintiuna 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 4 entidades auditadas se utilizan criterios que, o bien, no se encuentran vinculados al objeto del contrato, tales como el arraigo territorial o la experiencia en el ámbito de las MCSS o del sector público, o confieren al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada (criterios definidos de forma imprecisa que no permiten conocer a los licitadores los aspectos concretos que en relación con el criterio van a ser objeto de valoración) y/o incluyen la posibilidad de introducir mejoras sin que estas se encuentren suficientemente especificadas, como requiere el apartado 7 del artículo 145 de la LCSP. 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 siete entidades (el 33,3%) 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 tres 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 cuatro 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 veintiuna MCSS (el 61,9%) se ha comprobado el incumplimiento del artículo 202 de la LCSP, en la medida que los órganos de contratación o bien no han establecido condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden, de acuerdo con lo establecido en 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, o bien las condiciones determinadas no están vinculadas al objeto del contrato.

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

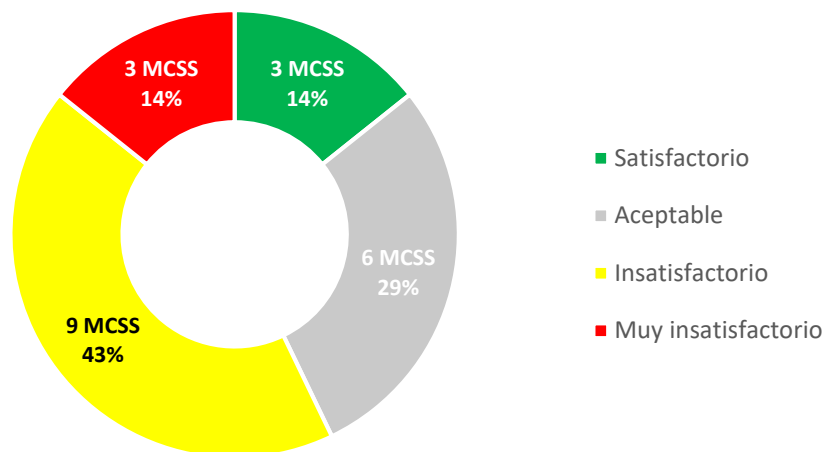


los denominados “Sin convocatoria de ofertas” y “Pujador único”, intrínsecamente ligados al principio de publicidad y al nivel de concurrencia en las licitaciones.

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 2021 (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%, y muy insatisfactorio, cuando el porcentaje supera el 25%).

El porcentaje medio obtenido ha sido del 10,92%, por lo cual, en línea con los parámetros evaluativos de la citada Comisión Europea y los antes citados, el resultado continúa siendo insatisfactorio en el conjunto del sector, si bien presenta una mejora significativa respecto a 2020 en que el porcentaje fue del 12,88%. En el gráfico siguiente se recoge el nivel de dicho indicador en el sector de las MCSS, agrupado por los distintos niveles definidos:

Gráfico nº 17
Indicador “Sin convocatoria de ofertas”



Respecto a lo anterior, una de las principales razones por la que las MCSS han obtenido mayoritariamente una valoración como insatisfactoria estriba en el amplio volumen de contratos adjudicados mediante contrato menor, por un importe de 40,33 millones de euros, que representan

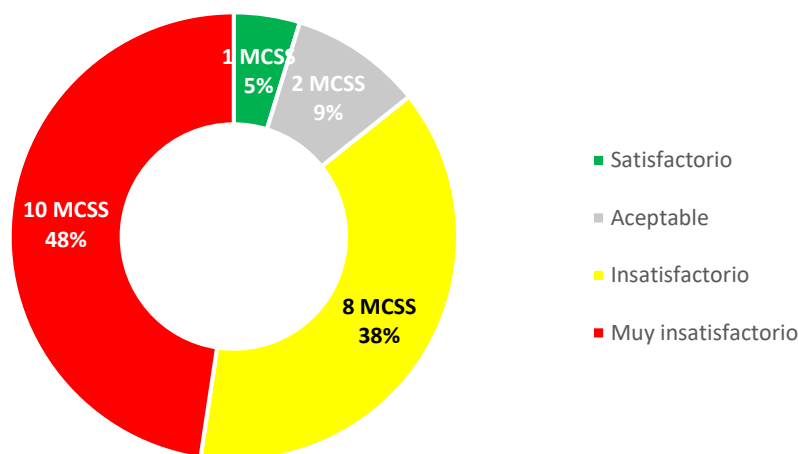


el 8,25% sobre el total de adjudicaciones; valores que continúan siendo elevados pese a la mejora respecto al ejercicio 2020 (42,02 millones de euros, que representaban un 10,45% sobre el total).

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 10 de las 21 de las entidades el 50%, lo que supone un mal funcionamiento y conlleva un porcentaje promedio en el sector muy elevado (46,03%) en línea con los parámetros de la Comisión antes indicados, que sin embargo mejora respecto a 2020 (52,06%), siendo reseñable que una sola de las entidades presenta un porcentaje inferior al 10% indicativo de un buen funcionamiento en este aspecto.

Gráfico nº 18
Indicador "Pujador único"



e) Contratos menores

En relación con este tipo de contratación, se ha constatado al respecto, en diecinueve de las veintiuna entidades (el 90,5%), 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.

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 57% de MCSS, lo cual en último término evidencia que continua 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 no 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 habiéndose corregido las incidencias detectadas en el ejercicio 2020 que afectaban al 14% de las entidades.

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 Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (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 presupuesto base de licitación 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 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.



ANEXO DE LA PARTE I: Departamentos Ministeriales objeto de la actuación horizontal de aspectos estratégicos, en materia de aspectos estratégicos de la programación de la contratación, del PCFP2022

- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
- Ministerio de Ciencia e Innovación
- Ministerio de Consumo
- Ministerio de Cultura y Deporte
- Ministerio de Defensa
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030
- Ministerio de Educación y Formación Profesional
- Ministerio de Hacienda y Función Pública
- Ministerio de Igualdad
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
- Ministerio de Interior
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Política Territorial
- Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática
- Ministerio de Sanidad
- Ministerio de Trabajo y Economía Social
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
- Ministerio de Universidades




ANEXO DE LA PARTE II: Organismos objeto de la actuación horizontal de aspectos estratégicos del PCFP2021


- Agencia de Información y Control Alimentarios, O.A.
- Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P.
- Agencia Estatal de la Administración Tributaria
- Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
- Biblioteca Nacional de España
- Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, O.A., M.P.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- Consejo de Administración del Patrimonio Nacional
- Consejo Superior de Deportes
- Instituto de Astrofísica de Canarias
- Instituto de Salud Carlos III, O.A., M.P.
- Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía
- O.A. Real Patronato sobre Discapacidad




ANEXO DE LA PARTE V: 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 mutua?
- ¿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 periodos plurianuales y da a conocer su plan de contratación anticipadamente?



- ¿ Gestiona la Mutua 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?