



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:

CM	Contrato(s) Menor(es)/Contratación menor
DEUC	Documento europeo único de contratación
GAS	Gerencia de Atención Sanitaria
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social
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
INTA	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial "Esteban Terradas"
INTERGEDEF	Intervención General de la Defensa
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
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
MCD	Ministerio de Cultura y Deporte
MCSS	Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
OC	Órgano(s) de contratación
OIREscon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
Órgano(s) controlado(s)	Ministerio, Organismo o Entidad sujeto a este control
PA	Procedimiento Abierto
PAAP	Poderes Adjudicadores Administraciones Públicas
PANAP	Poderes Adjudicadores No Administraciones Públicas
PAS	Procedimiento Abierto Simplificado
PASA	Procedimiento Abierto Simplificado Abreviado
PCAP	Pliegos de cláusulas administrativas particulares
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
RGLCAP	Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre
SARA	Sujeto a regulación armonizada
VE	Valor estimado del contrato



## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	4
Parte I: Actuación horizontal de contratación en materia de contratos menores por la Intervención General de la Administración del Estado la Intervención General de la Defensa y la Intervención General de la Seguridad Social .....	4
1. Alcance .....	4
2. Principales conclusiones.....	9
2.1 Valoración global .....	9
2.2 Información estadística .....	11
2.3 Sistema interno de contratación .....	19
2.4 Gestión contractual .....	25
3. Recomendaciones .....	34
Parte II: Otras actuaciones realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado ...	36
1. Alcance .....	36
1.1 Ámbito objetivo .....	36
1.2 Ámbito subjetivo .....	37
2. Principales resultados .....	37
2.1 Consideración general .....	37
2.2 Conclusiones .....	38
Parte III: Otras actuaciones realizadas por la Intervención General de la Defensa .....	39
1. Alcance .....	39
1.1 Ámbito objetivo .....	39
1.2 Ámbito subjetivo .....	39
2. Principales resultados .....	39
2.1 Consideración general .....	39
2.2 Observaciones que afectan a la LCSP.....	39
2.2.1 Programación y planificación de la actividad contractual. ....	39
2.2.2 Expediente electrónico.....	40
2.2.3 Objeto del contrato: ausencia de justificación suficiente de la no división en lotes .....	40
2.2.4 Mesa de Contratación. ....	41
Parte IV: Otras actuaciones realizadas por la Intervención General de la Seguridad Social .....	43
1. Alcance .....	43
1.1 Plan de control financiero permanente .....	43



1.1.1	Contratos de emergencia vinculados al COVID-19 .....	43
1.1.2	Contratación administrativa, ejecución presupuestaria y documentación justificativa .....	44
1.2	Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas .....	45
2.	<b>Principales conclusiones.....</b>	<b>46</b>
2.1	<b>Administraciones Públicas: entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social</b> .....	<b>46</b>
2.1.1	Contratos de emergencia vinculados al COVID-19 .....	46
2.1.2	Contratación administrativa, ejecución presupuestaria y documentación justificativa .....	48
2.2	<b>Poderes adjudicadores no Administraciones Públicas: Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados.....</b>	<b>50</b>
2.2.1	Planificación de la contratación y adecuación a los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación contractual del sector público .....	50
2.2.2	Presupuesto base de licitación, valor estimado del contrato y criterios de adjudicación .....	52
2.2.3	Otras obligaciones principales relacionadas con la normativa contractual del sector público aplicable .....	53
2.2.4	Indicadores de la Comisión Europea sobre contratación pública.....	54
2.2.5	Contratos menores.....	56
3.	<b>Recomendaciones .....</b>	<b>57</b>
3.1	<b>Administraciones Públicas: entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social</b> .....	<b>57</b>
3.1.1	Contratos de emergencia vinculados al COVID-19 .....	57
3.1.2	Contratación administrativa, ejecución presupuestaria y documentación justificativa .....	58
3.2	<b>Poderes adjudicadores no Administraciones Públicas: mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados.....</b>	<b>58</b>
	<b>ANEXOS DE LA PARTE I: Órganos objeto de la actuación horizontal de contratación.....</b>	<b>60</b>
	<b>ANEXO DE LA PARTE IV: CENTROS ANALIZADOS .....</b>	<b>61</b>



## 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 4 partes:

- Parte I: Actuación de control horizontal de contratación en materia de contratos menores por la Intervención General de la Administración del Estado, la Intervención General de la Defensa y la Intervención General de la Seguridad Social.
- Parte II: Otras actuaciones realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado.
- Parte III: Otras actuaciones realizadas por la Intervención General de la Defensa.
- Parte IV: Otras actuaciones realizadas por la Intervención General de la Seguridad Social.

## Parte I: Actuación horizontal de contratación en materia de contratos menores por la Intervención General de la Administración del Estado la Intervención General de la Defensa y la Intervención General de la Seguridad Social

### 1. Alcance

El objetivo de este control es dar una opinión sobre si los sistemas y procedimientos diseñados por los órganos controlados permiten garantizar que la contratación de obras, bienes y servicios mediante CM se ajusta a la normativa aplicable, es decir, cumple con los requerimientos de la LCSP y es compatible con la adecuada utilización de los recursos públicos desde un punto de vista de la



economía y la eficacia y contribuyen a la consecución de los objetivos atribuidos al órgano controlado.

En consecuencia, los trabajos realizados en este control deben poder concluir sobre los siguientes aspectos:

- a) La adecuación de los procesos de contratación mediante CM del órgano controlado para la consecución de los fines propios de su actividad.
- b) El cumplimiento efectivo de la normativa general que resulte de aplicación, así como de las normas e instrucciones internas dictadas por los órganos controlados en el marco de la legislación vigente, en todas las fases.
- c) La adecuación de los CM en relación con los principios de buena gestión.

El **alcance material** está constituido por la actividad contractual de CM no abonados mediante sistemas de anticipo de caja fija sujetos al artículo 118 de la LCSP<sup>1</sup> (teniendo en cuenta la dispuesto en su Disposición Adicional 54<sup>2</sup>). Están excluidos los contratos sujetos a las normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones recogidas en la Disposición Adicional Novena<sup>3</sup> de la LCSP.

El **alcance temporal** del presente control abarca los expedientes de contratos menores sujetos a la LCSP adjudicados por los órganos de contratación existentes a fecha de 1 de abril de 2021 durante el periodo comprendido entre el **1 de abril de 2019 y el 1 de abril de 2021**. Los informes definitivos se emitieron entre el **25 de noviembre de 2021** y el **25 de mayo de 2022**.

<sup>1</sup> Art. 118 LCSP: "1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, (...)".

<sup>2</sup> D.A. 54ª LCSP: "Régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Atendiendo a la singular naturaleza de su actividad, como excepción al límite previsto en el artículo 118 de esta Ley, tendrán en todo caso la consideración de contratos menores los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.

A estos efectos, se entienden comprendidos entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, en los términos establecidos en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, las Universidades públicas, los organismos públicos de investigación, fundaciones, consorcios y demás agentes de ejecución de la Administración General del Estado, los organismos y entidades de investigación similares a los anteriores dependientes de otras Administraciones Públicas, las Fundaciones de Investigación Biomédica, y los centros, instituciones y consorcios del Sistema Nacional de Salud. (...)".

En el ámbito subjetivo de este control, esta D.A. 54 tiene aplicación en INTA (art. 54 de la Ley 14/2011: 2." Tienen la condición de Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado (...), el **Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA)**, (...)", en el Instituto Geográfico Nacional (adscrito a MITMA) y en el Instituto del Patrimonio Cultural de España (adscrito a MCD) (D.A 14 de la Ley 14/2011: "1. (...), el **Instituto de Patrimonio Cultural de España (IPCE)**, (...), la **Dirección General del Instituto Geográfico Nacional**, (...), tendrán la condición de agentes de ejecución a los efectos de lo dispuesto en esta ley".

<sup>3</sup> D.A. 9ª LCSP: "1. La suscripción a revistas y otras publicaciones, cualquiera que sea su soporte, así como la contratación del acceso a la información contenida en bases de datos especializadas, y en la medida en que resulten imprescindibles, la contratación de los servicios necesarios para la suscripción o la contratación citadas anteriormente, podrán efectuarse, cualquiera que sea su cuantía siempre que no tengan el carácter de contratos SARA, de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley para los contratos menores y con sujeción a las condiciones generales que apliquen los proveedores, incluyendo las referidas a las fórmulas de pago. (...)".



El ámbito subjetivo de este control horizontal está constituido por los departamentos ministeriales y organismos públicos indicados en el Anexo de la Parte I:

- En el ámbito IGAE: 20 departamentos ministeriales existentes a fecha de inicio de las actuaciones de control (1/4/2019) y 5 entidades de derecho público.
- En el ámbito IGSS: 5 servicios comunes.
- En el ámbito INTERGEDEF: Ministerio de Defensa y una entidad de derecho público.

Esta actuación analizó la gestión de los contratos menores desde diversas ópticas:

#### 1. Información estadística

Este apartado pretende obtener la población total de CM adjudicados por el/los OC del órgano controlado durante el período de control y realizar un análisis sobre sus características a efectos de tomar conocimiento de la aplicación de este tipo de contratos. Adicionalmente, se pretende analizar la existencia de indicios de fraccionamiento de la contratación mediante una prueba sobre las bases de datos facilitadas.

#### 2. Sistema interno de contratación

El objetivo de este apartado es comprobar la existencia de un sistema interno de contratación que permita a los órganos controlados, a través de los OC establecidos, la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos en la CM, así como el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para esos contratos.

#### 3. Contratos menores: Preparación, Adjudicación y Cumplimiento

En este apartado se examina la preparación, selección de proveedor, en su caso, y cumplimiento de la contratación menor. Para ello, en caso de que el volumen de expedientes lo requiera, se selecciona una muestra significativa de contratos menores en función de determinadas características.

Los riesgos asociados a cada uno de estos aspectos que se tuvieron en cuenta fueron:

#### 1. Información estadística

- 1.1 Riesgo de información por la falta de fiabilidad e integridad de los datos proporcionados al auditor. Se trata de una deficiencia de control interno que afecta plenamente al sistema diseñado para asegurar el cumplimiento de las normas y el uso adecuado de los recursos públicos.
- 1.2 Riesgos de incumplimiento por indicios de fraccionamiento: en este aspecto confluyen riesgos de ineficiencia en la gestión de los recursos públicos.
- 1.3 Riesgos de ineficiencia: la concentración de adjudicatarios puede revelar riesgos de ineficiencia en la gestión de los fondos públicos al igual que un uso acentuado de la CM en fechas próximas a la finalización del ejercicio presupuestario.



En relación con el fraccionamiento, se han tenido en cuenta los siguientes pronunciamientos:

- > La 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.<sup>4</sup>
- > Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) 14/20.<sup>5</sup>
- > Informe 86/18 de la JCCPE.<sup>6</sup>

## 2. Sistema interno de contratación

2.1 Riesgo de ineficacia e ineficiencia generados por sistemas en los que existiendo varios OC no haya coordinación entre ellos para aprovechar el poder de compra que supone poder adjudicar contratos similares (tipo, objeto, duración, prestación temporal) para obtener unas condiciones más competitivas y, a la postre, una utilización más eficiente de recursos.

Este riesgo se materializa en una estructura organizativa donde, por ejemplo, no se hayan definido adecuadamente las competencias, no exista una planificación de la contratación (quién puede contratar qué y con qué presupuesto), no existan canales de comunicación o de verificación para poder adjudicar las adquisiciones conjuntas planificadas, etc. Esta actuación autónoma supone el riesgo de que no existan instrucciones dictadas sobre los procedimientos internos a desarrollar en la CM.

2.2 Riesgo de incumplimiento dado que la entrada en vigor de la LCSP y sus modificaciones supusieron un riesgo tanto de actualización oportuna de manuales e instrucciones internas de CM, como de actuaciones propias de la contratación (planificación/programación de la contratación, art. 28, publicación de los CM en la PCSP, art. 63.4).

La ausencia o falta de actualización de manuales, procedimientos o instrucciones internas que recojan aspectos para tramitar los CM puede suponer la omisión de trámites o documentos en la elaboración y gestión del expediente del contrato, remarcando ese riesgo de incumplimiento.

De la misma forma, la no planificación/programación de la contratación y la falta de publicación o la publicación incompleta y/o extemporánea de los CM suponen incumplimientos legales.

## 3. Contratos menores: Preparación, Adjudicación y Cumplimiento

---

<sup>4</sup> <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/RSC/Paginas/OIReScon/regulacion.aspx>  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-3281](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-3281)

(consultadas en septiembre 2022).

<sup>5</sup> <https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/d.g.%20patrimonio/junta%20consultiva/informes/informes%202020/2020-014atuc.pdf>

(consultada en septiembre 2022).

<sup>6</sup> [https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/d.g.%20patrimonio/junta%20consultiva/informes/informes2018/86-18.%20octos%20puente%20y%20menores\\_imserso.pdf](https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/d.g.%20patrimonio/junta%20consultiva/informes/informes2018/86-18.%20octos%20puente%20y%20menores_imserso.pdf)

(consultada en septiembre 2022).



3.1 Riesgo de integridad en la documentación contenida en el expediente de contratación: El examen de la documentación del expediente abarcará determinados documentos requeridos para su preparación y también aquellos otros que tienen que ver con el cumplimiento del principio de competencia.

3.2 Riesgo de incumplimientos legales y de gestión financiera ineficaz e ineficiente debida al fraccionamiento del objeto de los contratos.

3.3 Riesgos de ineficacia e ineficiencia:

- a. Por la ausencia de motivación del gasto implícito al contrato que impida concluir sobre la necesidad del gasto.
- b. Por la selección del adjudicatario sin concurrencia alguna o con concurrencia artificial (ofertas colusorias), incumpliendo o no las instrucciones internas al efecto.
- c. Por la propia ejecución del contrato, cuando la prestación realizada no se adecua a la necesidad administrativa que originó el contrato o bien cuando no existe prestación.

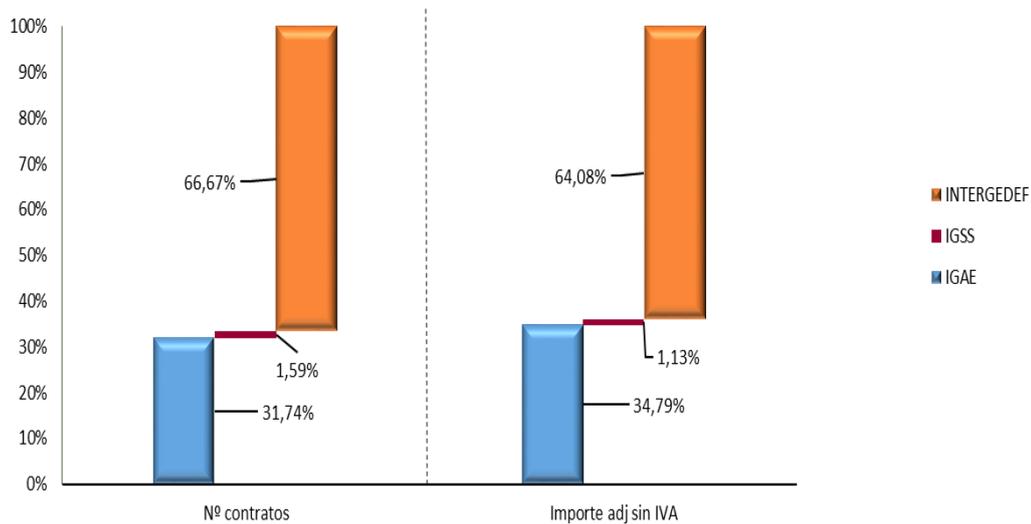
De acuerdo con la información obtenida durante la realización de los trabajos de control, los **universos de control** en cada uno de los órganos controlados han sido los siguientes:

TABLA 1 - Universo de control			
Ámbito	Nº de órganos controlados	Nº de contratos menores	Importe de adjudicación sin IVA (euros)
TOTAL IGAE	25	9.879	90.983.468,38
TOTAL IGSS	5	495	2.952.747,70
TOTAL INTERGEDEF <sup>7</sup>	2	20.755	167.620.263,84
<b>TOTAL UNIVERSO DE CONTROL</b>	<b>32</b>	<b>31.129</b>	<b>261.556.479,92</b>

<sup>7</sup> La INTERGEDEF en el alcance subjetivo de esta actuación de control ha considerado la población total que se compone de 62 OC dado el volumen tan significativo de CM de este Ministerio.

La distribución por ámbito de forma gráfica es la siguiente:

**GRÁFICO 1 - Universo de control - % por ámbito**



## 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, descritos anteriormente, de los aspectos generales durante el período de control y la valoración global.

### 2.1 Valoración global

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

1. Buen funcionamiento. No se 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.

Con carácter general, se considera que **la adjudicación de CM tiene un funcionamiento correcto (69,23 % en el ámbito IGAE, 60% en el ámbito IGSS y 50% en el ámbito INTERGEDEF)**, es decir, solo se necesitan algunas mejoras<sup>8</sup>.

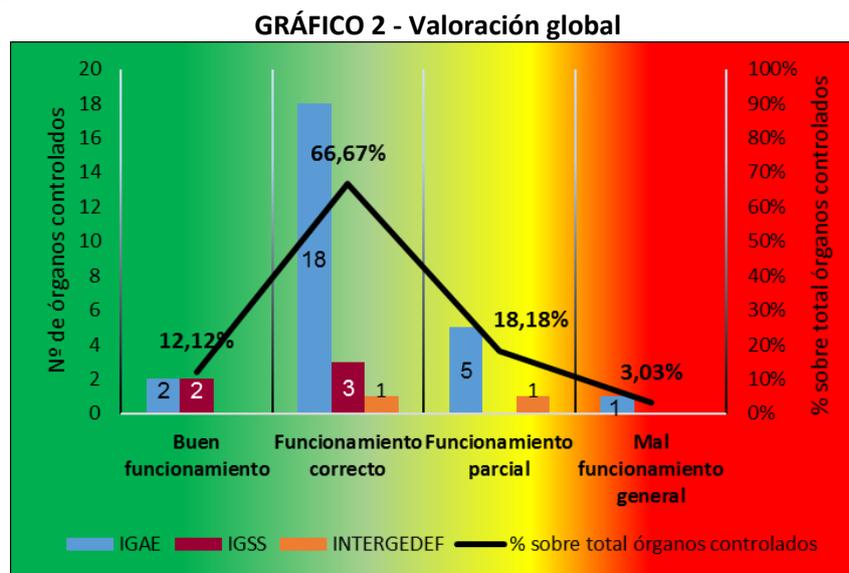
<sup>8</sup> En el informe de la IGAE relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al artículo 332.11 de la LCSP del PCFP18 se incluyeron los resultados de la actuación horizontal de contratación menor realizados en dicho Plan. El alcance temporal incluyó los contratos menores adjudicados desde 01/09/17 al 30/09/18 (Alcance temporal sujeto a TRLCSP: 1/9/2017 a 8/3/2018 (aprox. 6 meses) y alcance temporal sujeto a LCSP: 9/3/2018 a 30/9/2018 (aprox. 7 meses). Su ámbito subjetivo estaba formado por 53 organismos y entidades públicas del ámbito de la IGAE.



Sin embargo, en el ámbito IGAE, se considera que existe un funcionamiento parcial en el que son necesarias mejoras importantes en un **19,23 %** y en el ámbito INTERGEDEF, en uno de los órganos controlados. Se ha considerado que existe un mal funcionamiento en un órgano controlado del ámbito IGAE. Por su parte, el funcionamiento es bueno y no se requiere ninguna mejora o sólo mejoras poco significativas en dos órganos controlados del ámbito IGAE y en dos del ámbito IGSS.

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 <sup>9</sup>	2	18	5	1
% sobre total órganos controlados IGAE	7,69%	69,23%	19,23%	3,85%
TOTAL IGSS	2	3	0	0
% sobre total órganos controlados IGSS	40,00%	60,00%	0,00%	0,00%
TOTAL INTERGEDEF	0	1	1	0
% sobre total órganos controlados INTERGEDEF	0,00%	50,00%	50,00%	0,00%
<b>TOTAL ÓRGANOS CONTROLADOS</b>	<b>4</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>1</b>
<b>% sobre total órganos controlados</b>	<b>12,12%</b>	<b>66,67%</b>	<b>18,18%</b>	<b>3,03%</b>

Gráficamente:



En este control se consideró que la adjudicación de CM tuvo un funcionamiento correcto en un 66,04% de las valoraciones realizadas.

<sup>9</sup> En uno de los departamentos ministeriales hay una valoración diferenciada de Servicios Centrales y Servicios periféricos.



## 2.2 Información estadística

Entre otros aspectos, en este apartado se analizan la **fiabilidad de la información contractual** almacenada en los sistemas y bases de datos de los OC, la distribución temporal de las adjudicaciones, el número de ofertas recibidas, la concentración de adjudicatarios y los posibles indicios de fraccionamiento.

Con carácter general, para 17 de 25 órganos controlados en el ámbito IGAE, para 4 de los 5 órganos controlados del ámbito IGSS y para uno de los órganos controlados del ámbito INTERGEDEF la conclusión obtenida respecto a los datos es la siguiente: *Los datos proporcionados por el órgano controlado son significativamente fiables, íntegros y completos*

A partir de estas premisas, en primer lugar se ha determinado la intensidad de uso de los contratos menores respecto a la totalidad de contratos adjudicados durante el alcance temporal del control<sup>10</sup>, suponiendo más de la mitad de los contratos (**51,69%**) pero menos del 2% (**1,93%**) del importe adjudicado sin IVA durante el periodo temporal objeto de control. Se aprecia en los tres ámbitos que, aunque los CM suponen entre la tercera parte y la mitad de los contratos adjudicados, el importe correspondiente no supera el 4%.

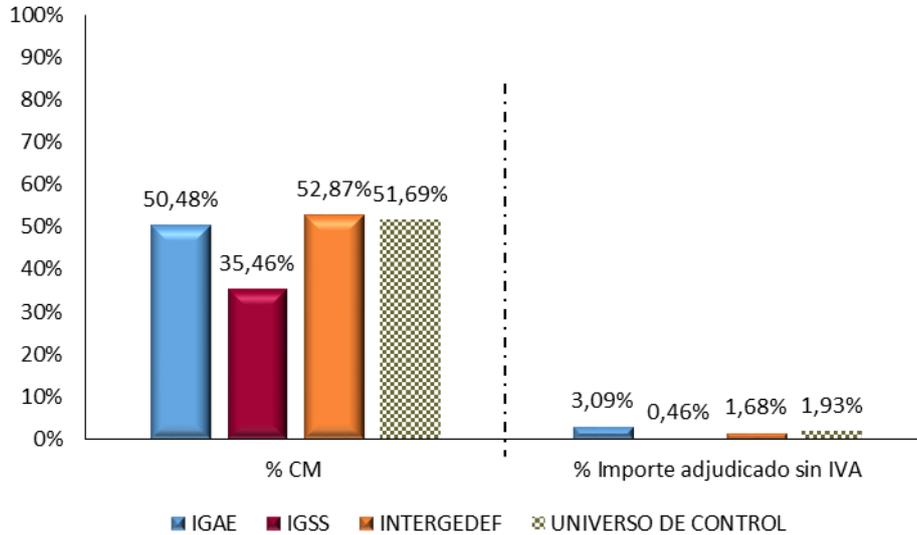
TABLA 3 - % CM sobre contratación total		
Ámbito	% Nº CM	% Importe adjudicado sin IVA
TOTAL IGAE	50,48%	3,09%
TOTAL IGSS	35,46%	0,46%
TOTAL INTERGEDEF	52,87%	1,68%
<b>TOTAL UNIVERSO DE CONTROL</b>	<b>51,69%</b>	<b>1,93%</b>

<sup>10</sup> La contratación total en el alcance temporal del control (1/4/2019 a 1/4/2021) se ha obtenido de los informes emitidos y/o, de la información remitida por las Intervenciones Delegadas.



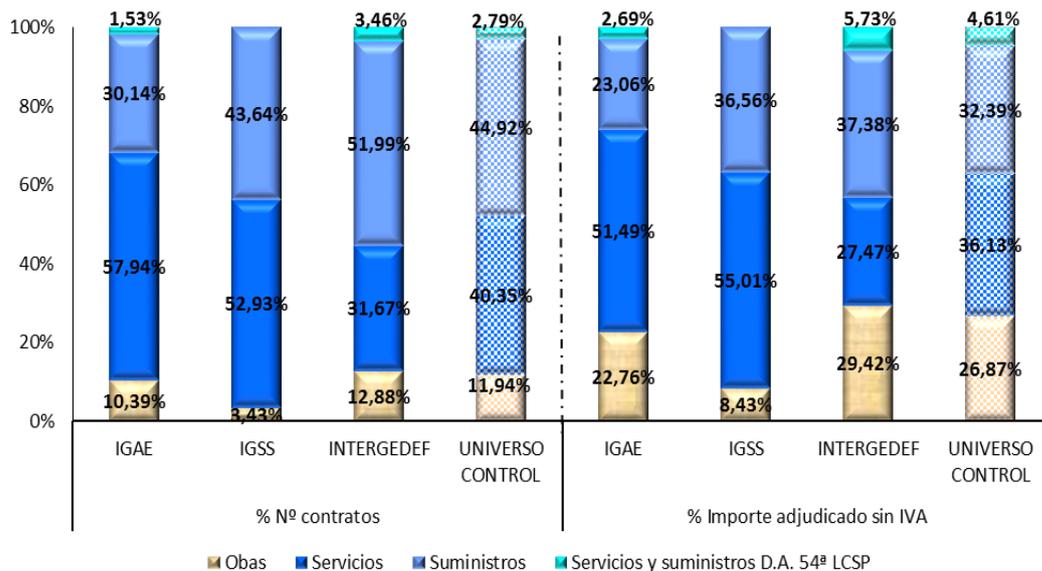
Gráficamente:

GRÁFICO 3 - % CM sobre contratación total



Respecto a la distribución de los CM por tipología (obras, servicios, suministros y servicios y suministros de la D.A. 54ª LCSP<sup>11</sup>), se puede ver que los contratos de servicios superan el 50% tanto en número de contratos como en importe adjudicado sin IVA en los ámbitos IGAE e IGSS. En el ámbito INTERGEDEF, sólo los contratos de suministros superan el 50% de los CM adjudicados, aunque su importe es algo más de un tercio. Como era de esperar por su carácter excepcional, los CM de servicios y suministros de la D.A. 54ª son poco significativos. Con carácter general, los CM se utilizan sobre todo para servicios y suministros: en el universo de control superan el 85% (40,35% en servicios y 44,92% en suministros) en número de contratos y el 65% (36,14% y 32,39%) en importe adjudicado sin IVA.

GRÁFICO 4 - % por tipo de contrato y por ámbito



<sup>11</sup> En el ámbito de este control, sólo han adjudicado CM de servicios y suministros de la D.A. 54ª dos OC en el ámbito IGAE y uno en el ámbito INTERGEDEF.

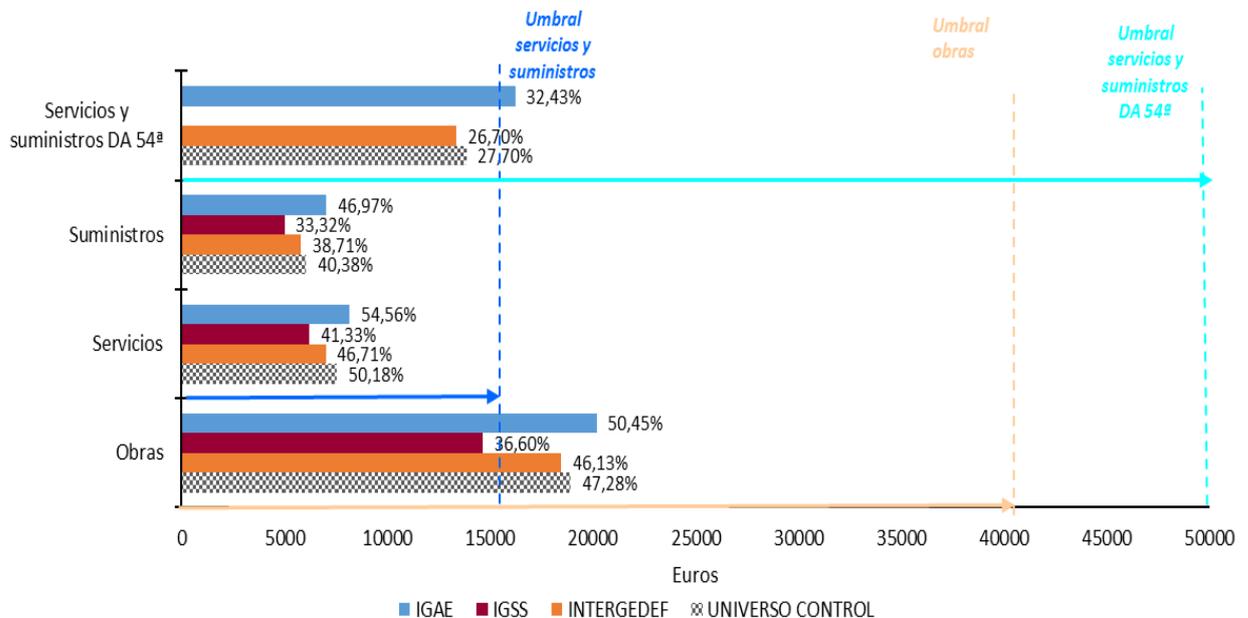


Asimismo, el VE medio por tipo de contrato y ámbito es el siguiente:

TABLA 4 - VE medio por ámbito (euros)					
Tipo de contrato	UNIVERSO CONTROL	IGAE	IGSS	INTERGEDEF	VE umbral
OBRAS	18.911,18	20.179,37	14.638,15	18.451,58	40.000,00
SERVICIOS	7.526,35	8.184,61	6.200,21	7.005,97	15.000,00
SUMINISTROS	6.057,69	7.045,84	4.997,43	5.806,19	15.000,00
SERVICIOS Y SUMINISTROS LCSP DA54	13.848,76	16.213,34	-	13.352,16	50.000,00

De forma gráfica:

GRÁFICO 5 - VE medio (euros) y % sobre VE umbral por ámbito



No se superan los umbrales establecidos para la CM.

Asimismo, para 3 de los 25 órganos controlados del ámbito IGAE se concluye que *el importe medio de los contratos menores del período es muy cercano a los límites establecidos por tipo de contrato. Un porcentaje elevado de contratos menores (más del 65%) tienen importes de adjudicación muy próximos a los límites establecidos. Esta(s) situación(es) puede(n) indicar que existen contratos susceptibles de fraccionamiento.*

a) Distribución temporal

En cuanto a la distribución temporal de la adjudicación de CM, para los ámbitos IGAE e INTERGEDEF, los picos se producen en el último trimestre de 2019 y 2020, tanto en número de contratos como en importe adjudicado sin IVA. En el ámbito IGSS, este pico se produce al comienzo del segundo



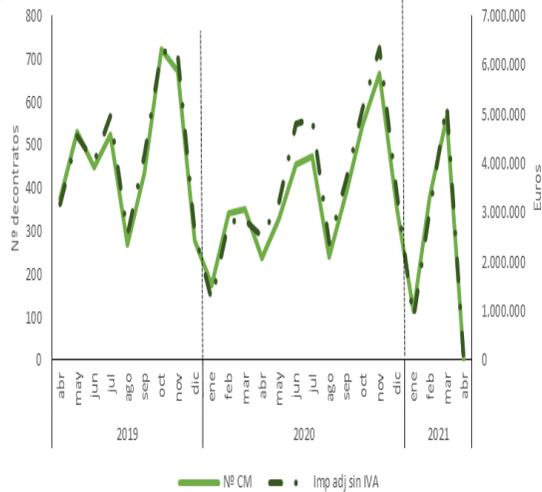
trimestre (abril) en 2019 y en el tercer trimestre (julio) de 2020 en número de contratos, aunque se desplaza a diciembre de 2020 el máximo de importe de adjudicación sin IVA.

En 2019, los mínimos se produjeron en agosto (excepto el mínimo de número de contratos para el ámbito INTERGEDEF que se desplaza a diciembre). En 2020, los mínimos para los ámbitos IGAE e INTERGEDEF se produjeron en enero y para el ámbito IGSS, en abril.

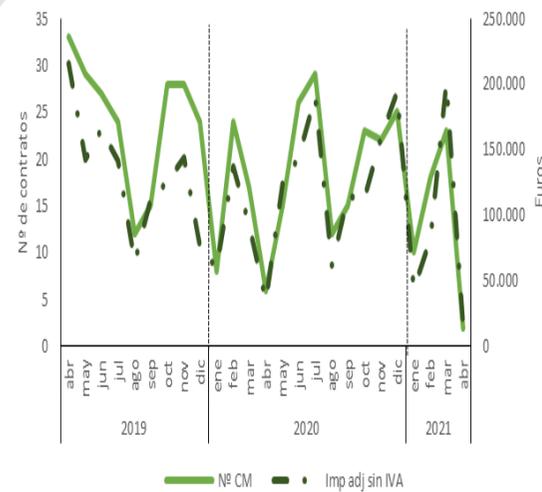


Gráficamente se pueden observar los distintos patrones de contratación de cada ámbito:

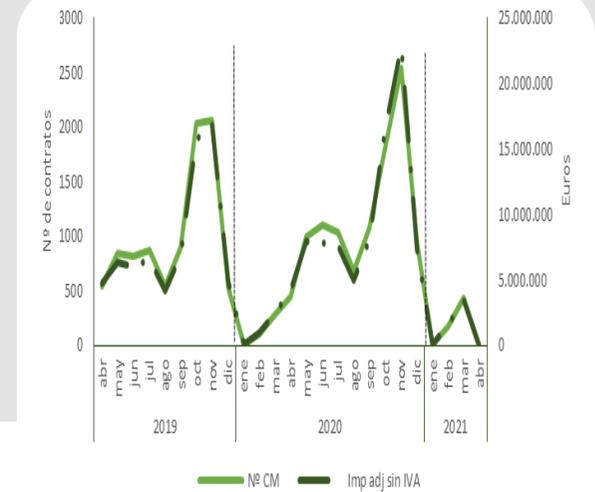
**ILUSTRACIÓN 1 - Distribución temporal de CM**



**IGAE->** Se producen varios picos que aumentan a lo largo del ejercicio, siendo el más pronunciado el que se produce en el tercer trimestre: octubre/noviembre.



**IGSS->** Se producen varios picos de CM durante el ejercicio, el más pronunciado durante el segundo/tercer trimestre: abril/julio.



**INTERGEDEF->** Hay un pico claro en el ejercicio: noviembre.



Para 3 de los 25 órganos controlados del ámbito IGAE, 1 del ámbito IGSS y los 2 del ámbito INTERGEDEF se llega a la siguiente conclusión: *Se observa un incremento significativo (pico) de contratos menores en los últimos meses del año.*

Sería recomendable que las adjudicaciones de CM se realizaran cuando surgen las necesidades a las que deben dar respuesta y no se acumularan en momentos puntuales cuando se observan disponibilidades presupuestarias (final de trimestre/ejercicio).

b) Ofertas recibidas

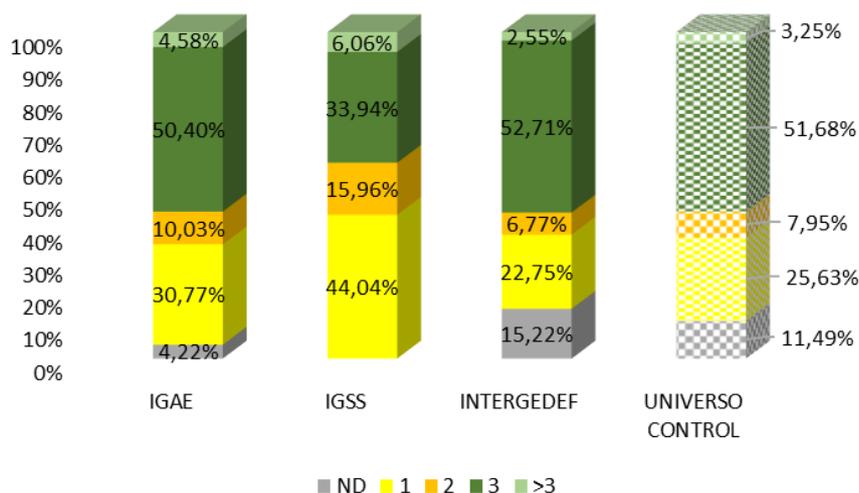
Respecto al número de ofertas recibidas para cada contrato, más de la mitad de los contratos en los ámbitos IGAE e INTERGEDEF (**54,98%** y **56,26%**) reciben 3 o más ofertas y en el ámbito IGSS el porcentaje es de **40%**. Un porcentaje significativo de los CM sólo recibe una oferta: entre el 23% (ámbito INTERGEDEF) y el 45% (ámbito IGSS).

TABLA 5 - % CM por nº de ofertas recibidas					
Ámbito	Nº de ofertas				
	1 <sup>12</sup>	2	3	Más de 3	No disponible
IGAE	30,77%	10,03%	50,40%	4,58%	4,22%
IGSS	44,04%	15,96%	33,94%	6,06%	0,00%
INTERGEDEF	22,75%	6,77%	52,71%	2,55%	15,22%
<b>UNIVERSO DE CONTROL</b>	<b>25,63%</b>	<b>7,95%</b>	<b>51,68%</b>	<b>3,25%</b>	<b>11,49%</b>

En algunos casos el gestor no ha proporcionado el número de ofertas recibidas para el CM, lo que explica la categoría No disponible.

Gráficamente:

GRÁFICO 6 - % CM por nº de ofertas recibidas



<sup>12</sup> Informe PCFP18: En la mayoría de los CM analizados se recibió una única oferta. Para los PANAP, se recibió una única oferta en algo más de un tercio de los contratos analizados. En el 22% de los PAAP el porcentaje de contratos examinados que han recibido una única oferta está entre el 50% y el 74%. El porcentaje de PAAP en que prácticamente siempre se ha pedido una única oferta (75% al 100% de los contratos examinados) es 36%.



En ciertos informes emitidos se pone de manifiesto que cuando se ha solicitado una oferta se ha alegado la existencia de exclusividad. En estos casos debería justificarse en el expediente dicha circunstancia.

La normativa no especifica qué número mínimo de ofertas se debe recibir, la instrucción de la OIRESCON plantea que al menos deben solicitarse tres (o, en su caso, justificar por qué se solicitan menos), pero es una práctica de buena gestión financiera cerciorarse de recibir el número de ofertas suficiente para asegurar la selección de la oferta más adecuada.

c) Concentración de adjudicatarios

En términos generales, no se observa la existencia de concentración de adjudicatarios en los OC de ninguno de los tres ámbitos. Individualmente, en la mayoría de OC (**80%** de OC en ámbito IGAE, **100%** de OC en ámbito IGSS y **96,83%** de OC en el ámbito INTERGEDEF), los adjudicatarios no suponen más del 50% del importe adjudicado sin IVA por el OC.

Cuando el adjudicatario supone más del 50% del importe adjudicado sin IVA por el OC, se debe a alguna de las siguientes causas:

- el OC sólo ha adjudicado un número determinado de CM a sendos adjudicatarios, p.ej. 2 CM a 2 adjudicatarios o 3 CM a 3 adjudicatarios,
- el OC sólo ha adjudicado un número pequeño de CM (10 o menos) a pocos adjudicatarios (menos de 10), p.ej. 4 CM a 3 adjudicatarios o 10 CM a 5 adjudicatarios.

Se llega al 100% de la adjudicación en los casos en que el OC sólo ha adjudicado 1 CM o, en 1 OC, cuando sólo se han adjudicado 2 CM al mismo adjudicatario.

Se observa que los porcentajes más elevados de importe adjudicado sin IVA se producen en aquellos OC que han adjudicado muy pocos CM (10 ó menos).

TABLA 6 – Nº de OC según % importe adjudicado sin IVA a cada adjudicatario						
% importe adjudicado sin IVA a adjudicatario sobre importe adjudicado sin IVA por OC	IGAE		IGSS		INTERGEDEF	
	Nº OC	%	Nº OC	%	Nº OC	%
0%-10%	59	28,78	4	66,67	49	77,78
10%-30%	76	37,07	2	33,33	11	17,45
30%-50%	29	14,15			1	1,59
50% - 75%	15	7,32			1	1,59
75%-100%	3	1,46				
100% - 1 contrato	22	10,73			1	1,59
100% - 2 contratos	1	0,49				
<b>TOTAL OC</b>	<b>205</b>	<b>100</b>	<b>6</b>	<b>100</b>	<b>63</b>	<b>100</b>



a) Indicis de fraccionamiento

En términos generales, los porcentajes de indicis de fraccionamiento en número de contratos y en importe adjudicado sin IVA son inferiores al 15% en cada ámbito, sólo en el ámbito IGSS es ligeramente superior el porcentaje en importe adjudicado sin IVA (16,33%).

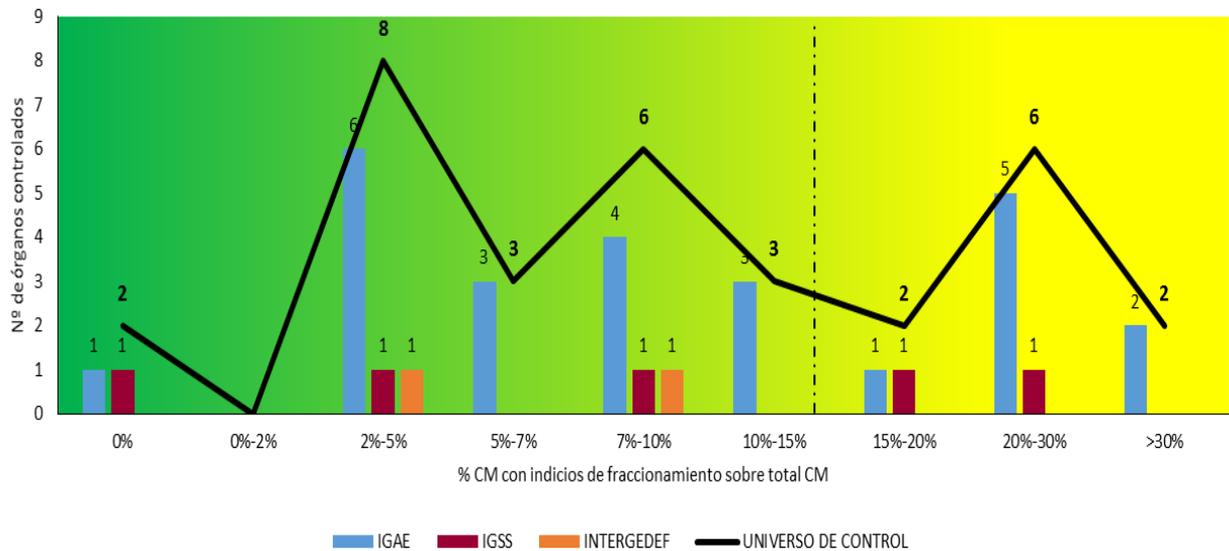
TABLA 7 - Indicis de fraccionamiento		
Ámbito	% Nº CM	% Importe adjudicación sin IVA
IGAE	11,75%	12,27%
IGSS	11,31%	16,33%
INTERGEDEF	7,04%	10,33%
<b>UNIVERSO DE CONTROL</b>	<b>8,61%</b>	<b>11,14%</b>

El **68,75%** (22 de 32) de los órganos controlados tienen menos de un 15% de sus CM con indicis de fraccionamiento.

TABLA 8 - Nº de órganos controlados con CM con indicis de fraccionamiento										
Ámbito	% de CM con indicis de fraccionamiento									
		0 %	0%-2%	2%-5%	5%-7%	7%-10%	10%-15%	15%-20%	20%-30%	>30 %
IGAE		1	0	6	3	4	3	1	5	2
IGSS		1	0	1	0	1	0	1	1	0
INTERGEDEF		0	0	1	0	1	0	0	0	0
<b>UNIVERSO DE CONTROL</b>		<b>2</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>2</b>

Gráficamente:

**GRÁFICO 7 - Órganos controlados con CM con indicis de fraccionamiento**





### 2.3 Sistema interno de contratación

Antes de pasar a detallar los resultados de este apartado, se debe mencionar que durante el alcance temporal del control se produjo el cambio organizativo establecido por el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los Departamentos ministeriales con efectos en determinados órganos controlados.

El sistema interno de contratación analizado es el existente a 1 de abril de 2021, es decir, no se incluyen aquellos OC que hubieran desaparecido durante el periodo temporal objeto de este control. En caso de que el número de OC fuese elevado, se permitía seleccionar una muestra significativa de OC en función de determinadas características.

A continuación, en este apartado se analizan diversos aspectos organizativos y procedimentales de carácter general.

a) La estructura, organización y coordinación de los órganos de contratación

Las estructuras de OC unitarias reducen el riesgo de descoordinación entre las unidades lo que se valora positivamente, mientras que la existencia de varios OC (**estructuras descentralizadas**) sin niveles adecuados de coordinación y sin instrucciones internas actualizadas **incrementan el riesgo de incumplimiento normativo**, así como la **pérdida de eficiencia** por lo que deben fortalecerse los mecanismos de coordinación y planificación de las necesidades en su globalidad.

Es más habitual que la estructura unitaria de OC se encuentre en entidades distintas de Ministerios.

El número tan bajo de órganos controlados con estructura unitaria se debe a que tanto el ámbito IGAE como en el ámbito INTERGEDEF incluyen Ministerios con estructuras más complejas y más OC.

TABLA 9 - Muestra de OC con competencia para CM		
Ámbito	Muestra de OC	OC único
TOTAL IGAE	188	20
% sobre TOTAL IGAE		10,64%
TOTAL IGSS	6	4
% sobre TOTAL IGSS		66,67%
TOTAL INTERGEDEF	20	1
% sobre TOTAL INTERGEDEF		5,00%
<b>TOTAL MUESTRA DE OC</b>	<b>214</b>	<b>25</b>
<b>% sobre TOTAL MUESTRA DE OC</b>		<b>11,68%</b>

De acuerdo con las conclusiones obtenidas, para 17 de los 20 órganos controlados con **más de un OC** en el ámbito IGAE y para un órgano controlado en el ámbito IGSS **no existe un nivel adecuado de coordinación y, en su caso, instrucciones internas entre los OC, en función de la materia, del**



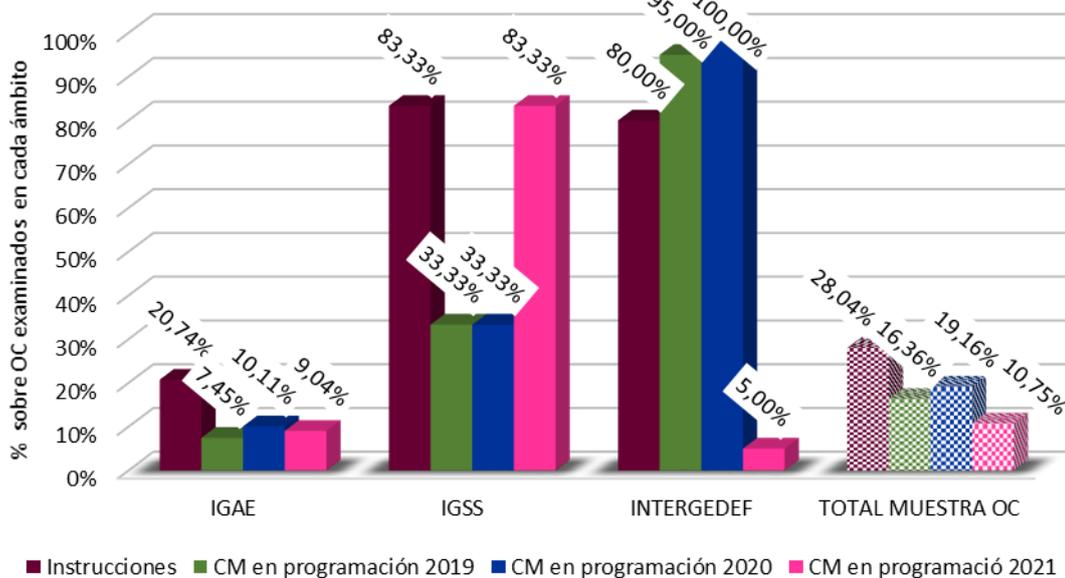
órgano controlado, de forma que se evita el fraccionamiento de contratos entre ellos y la pérdida de los mejores precios debido a la fragmentación de la contratación (pérdidas de eficiencia).<sup>13</sup>

b) Programación de la actividad contractual

La programación de la actividad de contratación pública viene recogida en el art. 28.4 LCSP como una de las herramientas para asegurar y mejorar la eficiencia en la contratación. Para ello es recomendable la existencia de unas instrucciones de elaboración, así como su inclusión en la estrategia global del órgano controlado para ayudar a evaluar que los contratos incluidos son *los necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales* (art. 28.1 LCSP).

- **Ámbito IGAE:** con carácter general, **la programación de la actividad contractual es baja:** sólo el **20,74%** de los OC tienen instrucciones para realizarla. En 2019, un **7,45%** de los OC incluyó la CM en la programación, el **10,11%** de ellos la incluyeron en la programación de 2020 y el **9,04%** 2021.
- **Ámbito IGSS:** casi todos los OC (5 de 6 **83,33%**) tienen instrucciones para realizar la programación de la actuación contractual. Asimismo, casi todos ellos han incluido la CM en las programaciones de los ejercicios objeto de este control: 2 de 6 para 2019 y 2020 y 5 de 6 para 2021.
- **Ámbito INTERGEDEF:** el **80%** de los OC tienen instrucciones para realizar programación y la mayoría de ellos incluyen la CM en las programaciones de 2019 y 2020 (**95%** y **100%** respectivamente). Sin embargo, sólo 1 OC (**5%**) incluyó la CM en su programación en 2021.

GRÁFICO 8 - Programación



<sup>13</sup> Informe PCFP18: Con carácter general, en la mayoría de los organismos existía una estructura unitaria de OC (el 78% para PAAP y del 66,67% de PANAP) que reduce el riesgo de descoordinación entre las unidades lo que se valora positivamente. En la mayoría de los organismos con varios OC, no había constancia de coordinación formal.



Además de lo anterior, para 21 de los 25 órganos controlados del ámbito IGAE, para 3 de los 6 órganos controlados en el ámbito IGSS y para un órgano controlado en el ámbito INTERGEDEF, se considera que *los OC del órgano controlado **no** realizan una programación razonable.*

La programación de la actividad de contratación pública es una actuación interna del órgano controlado, establecida en la LCSP, no solo para el seguimiento de la contratación sino también, y más importante, para dar información a operadores económicos (p.ej. licitadores) y para asegurar que no se celebren otros contratos que aquellos necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. En el caso de los CM, teniendo en cuenta que en ocasiones su uso es por razones imprevistas, sería recomendable su programación no sólo a efectos de ordenar los procesos internos sino también de poder tomar decisiones de agregación de demanda con otros OC que planifiquen CM de objeto equivalente.

c) Manuales y/o instrucciones internas para contratación menor

La existencia de manuales y/o instrucciones internas deben contener aspectos clave y criterios de uso que permitan, en general, un mayor aseguramiento del cumplimiento de las normas que rigen esta CM y una gestión más eficiente de los recursos públicos. En particular, si el OC cuenta con un procedimiento para la solicitud de ofertas para CM, que contenga, entre otros, los siguientes aspectos:

- modelos de documentos,
- sistema de petición de ofertas (forma y medio de petición de las ofertas),
- criterios de invitación de empresas o criterios para solicitar una única oferta,
- comunicación de fecha límite para la presentación,
- criterios para solicitar nuevas ofertas si no se reciben todas las solicitadas inicialmente y registro de las ofertas recibidas.

En general, con independencia del número de OC que tengan los órganos controlados, en casi la mitad de OC del ámbito IGAE (**43,62%**) y en más de la mitad de los ámbitos IGSS (**83,33%**) e INTERGEDEF (**60%**) existen **manuales o instrucciones internas** para CM<sup>14</sup>.

Respecto al resto de documentos recomendados, se han obtenido los siguientes resultados:

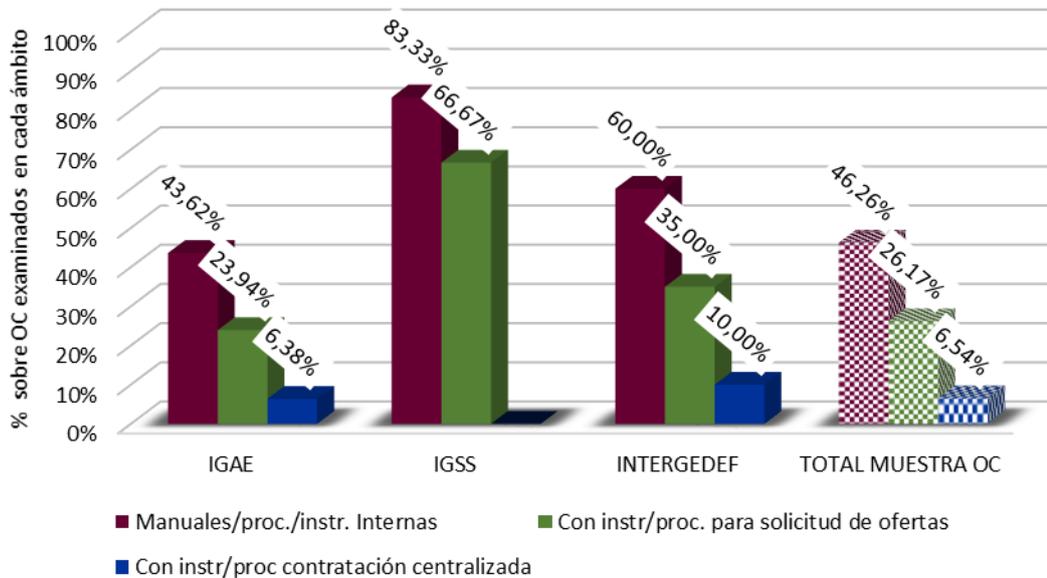
- En el ámbito IGAE: en casi un cuarto de los OC (**23,94%**) existen instrucciones o procedimientos dentro de los manuales o instrucciones internas para las solicitudes de ofertas, aunque solo el **6,38%** de los OC existen instrucciones o procedimientos para adquirir por CM los bienes y servicios que inicialmente se hayan declarados de contratación centralizada.
- En el ámbito IGSS: en más de la mitad de los OC (4 de 6, **66,67%**) existen instrucciones o procedimientos para la solicitud de ofertas, pero carecen de instrucciones o procedimientos para adquirir bienes y servicios inicialmente declarados de contratación centralizada mediante CM.

<sup>14</sup> Informe PCFP18: En general, con independencia del número de OC que tuvieran, en más de dos tercios de los organismos PAAP (68%) y en todos los PANAP existían manuales o instrucciones internas para la gestión de los CM. Sin embargo, la actualización de estos documentos solo se había llevado a cabo en algo más de un tercio tanto de los PAAP como de los PANAP.



- En el ámbito INTERGEDEF: los porcentajes son más semejantes al ámbito IGAE, pero un poco más elevados. El **35%** de los OC dispone de instrucciones o procedimientos para la solicitud de ofertas de CM y para el **10%** existen instrucciones o procedimientos para adquirir por CM bienes y servicios que inicialmente se hayan declarados de contratación centralizada.

GRÁFICO 9 - Manuales



En cuanto a las conclusiones obtenidas, para 9 de los 25 órganos controlados del ámbito IGAE, para 4 de los 5 órganos controlados del ámbito IGSS y para uno de los órganos controlados del ámbito INTERGEDEF se considera que *los manuales, instrucciones y/o procedimientos internos propios, elaborados por el OC, están actualizados a la LCSP y se encuentran fácilmente accesibles a las unidades tramitadoras.*

Para 5 de los órganos controlados del ámbito IGAE, para uno de los órganos controlados del ámbito IGSS y para los uno de los órganos controlados del ámbito INTERGEDEF se considera que *en el caso de que el/los OC utilicen manuales, instrucciones y/o procedimientos internos de unidades coordinadoras, están actualizados a la LCSCP y cubren las necesidades y especificidades del/ de los OC.*

Para la mayoría de los órganos controlados en el ámbito IGAE, 18 órganos controlados, para 2 órganos controlados del ámbito IGSS y para los dos órganos controlados del ámbito INTERGEDEF, *los manuales, instrucciones internas y/o procedimientos internos **no** incluyen un procedimiento de solicitud de ofertas de CM que, al menos, contenga los aspectos señalados anteriormente”.*

Asimismo, en 18 de los órganos controlados del ámbito IGAE *los manuales, instrucciones internas y/o procedimientos internos **no** incluyen instrucciones para la CM de bienes y servicios inicialmente declarados de contratación centralizada.* Tampoco se incluyen estas instrucciones en ninguno de los órganos controlados de los ámbitos IGSS e INTERGEDEF.

La inexistencia o la falta de actualización de manuales y/o instrucciones internas a lo dispuesto en la LCSP y en la Instrucción 1/2019 OIRECON puede dar lugar a incumplimientos, por una parte, y, por otra, al uso de estos procedimientos de solicitud de ofertas y de instrucciones para la



adquisición de bienes y servicios inicialmente declarados de contratación centralizada de forma ineficiente e ineficaz.

d) Procedimientos de envío y validación de información a la PCSP

La LCSP establece una serie de documentos y datos que deben enviarse a la PCSP. Para asegurar que la información alojada en la PCSP es correcta, fiable, completa y oportuna sería recomendable la existencia de unos procedimientos que indiquen tanto qué, quién, cuándo y cómo se envía esta información, como la validación de que la información enviada no incluye errores o deficiencias.

En relación al perfil de contratante, para el **77,66%** de los OC del ámbito IGAE y para todos los OC de los ámbitos IGSS e INTERGEDEF existe y está alojado en la PCSP.

Además, para 15 de los 25 órganos controlados del ámbito IGAE, para 3 de los 5 órganos controlados del ámbito IGSS y para uno de los 2 órganos controlados del ámbito INTERGEDEF se concluye que *el perfil de contratante se encuentra en la PCSP y funciona eficazmente, es decir, ningún trámite ni proceso de contratación se realiza fuera del perfil alojado en la PCSP y el perfil se encuentra adecuadamente actualizado.*

En cuanto al funcionamiento de procedimientos propios de envío y validación de información a la PCSP, distintos de los manuales de la propia PCSP:

- Ámbito IGAE: casi en la tercera parte de los OC (**62 de 188**) o bien no existen procedimientos propios o bien funcionan mal. Además, en casi un 20% (**36**), bien porque los OC no tienen perfil de contratante o porque no se ha proporcionado documentación suficiente a los auditores para poder valorar la existencia o no del procedimiento, y en su caso, su funcionamiento. Del resto, en casi un 30% de los OC los procedimientos propios tienen un buen funcionamiento (**27**) o un funcionamiento correcto (**28**), es decir, o no necesitan mejoras o estas no son significativas; y finalmente, casi en un 20% (**35**) de los OC, estos procedimientos propios necesitan importantes mejoras.
- Ámbito IGSS: en la mitad de los OC (**3 de 6**), sus procedimientos funcionan bien, pero en la otra mitad necesitan mejoras importantes.
- Ámbito INTERGEDEF: los procedimientos propios funcionan bien en la mayoría de los OC.

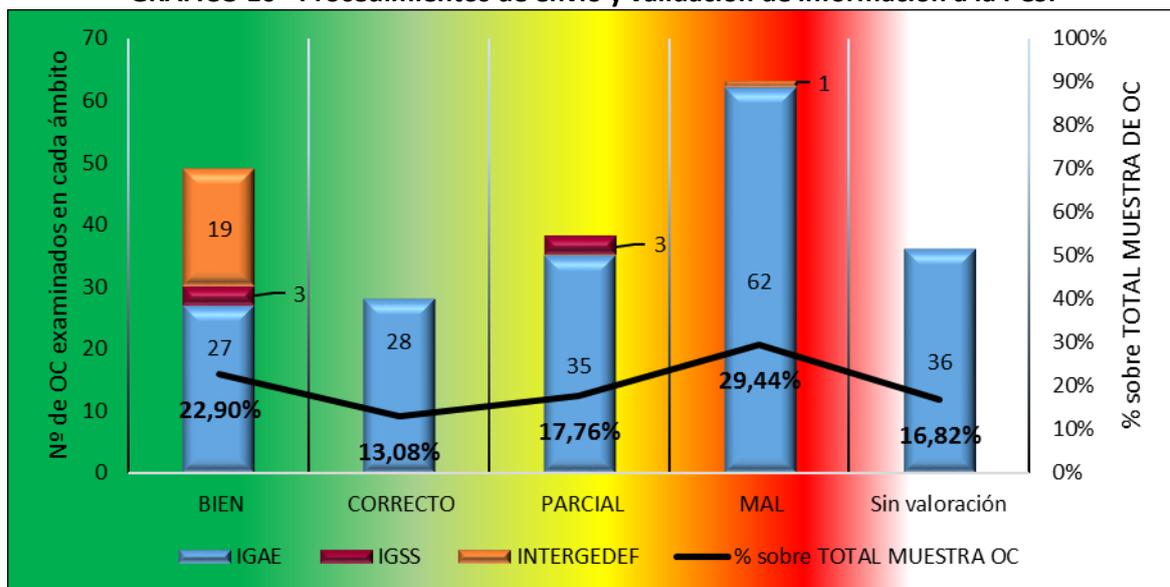
TABLA 10 - Procedimientos propios de envío y validación de información a la PCSP (nº de OC)					
Ámbito	Buen funcionamiento. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas	Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras	Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes	Mal funcionamiento general o no existen	Sin valorar
IGAE	27	28	35	62	36
IGSS	3	0	3	0	0
INTERGEDEF	19	0	0	1	0



TABLA 10 - Procedimientos propios de envío y validación de información a la PCSP (nº de OC)					
Ámbito	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 o no existen	Sin valorar
TOTAL MUESTRA DE OC	49	28	38	63	36
% sobre TOTAL MUESTRA DE OC	22,90%	13,08%	17,76%	29,44%	16,82%

Gráficamente:

GRÁFICO 10 - Procedimientos de envío y validación de información a la PCSP



Para 20 de los 25 órganos controlados del ámbito IGAE, y para 4 de los órganos controlados en el ámbito IGSS la conclusión obtenida es que **no existen procedimientos propios elaborados por el/los OC para el envío de información a la PCSP donde se señala quién, cómo y cuándo el OC decide incorporar la licitación y sus datos a la PCSP**. Estos procedimientos se aplican siempre o casi siempre de forma que pueden considerarse robustos y se cumplen significativamente los principios de transparencia y publicidad en la contratación pública. (La guía de la PCSP NO es este procedimiento, ya que se trata de la forma estandarizada de incorporar los datos).



e) Denuncias, recursos, reclamaciones

Con carácter general, sólo 3 de los 25 órganos controlados del ámbito IGAE, se ha concluido que *los OC tienen un inventario de denuncias y recursos*.

Para 1 de los órganos controlados del ámbito IGAE se considera que *el OC tiene definidos los procedimientos para analizar su contenido [de denuncias, recursos y reclamaciones] y adoptar decisiones*.

## 2.4 Gestión contractual

A partir del análisis realizado en los apartados anteriores sobre el universo de control de los CM, en este apartado se examinan con más detalle la existencia de determinada documentación en el contenido del expediente, la posibilidad de indicio fraccionamiento, la necesidad administrativa del contrato, las ofertas recibidas y el cumplimiento de la necesidad que le dio origen.

Dado que las pruebas diseñadas engloban verificaciones de legalidad y de buena gestión financiera, siendo algunas de las primeras redundantes con verificaciones que se realizan en el marco de la modalidad de control de la función interventora, de conformidad con el artículo 159.1.a) de LGP, nuestros trabajos, en este tipo de entidades, no se han extendido a estos aspectos.

Para llevar a cabo estas verificaciones, se tomó la siguiente muestra significativa de contratos:

TABLA 11 - Muestra de CM						
Ámbito controlado	Universo de control		Muestra		% Respecto al universo de control	
	Nº de CM (a)	Importe de adjudicación sin IVA (euros) (b)	Nº de CM seleccionados (c)	Importe de adjudicación sin IVA de CM seleccionados (euros) (d)	%Nº de CM seleccionados (c)/(a)	% Importe de adjudicación sin IVA de CM seleccionados (d)/(b)
IGAE	9.879	90.983.468,38	2.635	31.395.777,84	26,67%	34,51%
IGSS	495	2.952.747,70	254	2.114.950,17	51,31%	71,63%
INTERGEDEF	20.755	167.620.263,84	1.528	19.346.751,73	7,36%	11,54%
<b>TOTAL</b>	<b>31129</b>	<b>261.556.479,92</b>	<b>4417</b>	<b>52.857.479,74</b>	<b>14,19%</b>	<b>20,21%</b>

a) Contenido del expediente de CM

El art. 118 LCSP dispone que el expediente del CM debe contener unos determinados documentos. Asimismo, la Instrucción 1/2019 OIRESCON aclara y completa el contenido del art. 118 LCSP.



En particular, los examinados en el control son los siguientes:

TABLA 12 - Contenido del expediente de CM			
Documento/requisito	Art. 118 LCSP	Instrucción 1/2019 OIRESCON	Nota aclaratoria a la Instrucción 1/2019 OIRESCON
Justificación de la necesidad del contrato	√	√	
Justificación de no estar alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales/los principios de la contratación pública	√	√	
Justificación de la selección del adjudicatario/oferta		√	
La forma de certificación de la prestación o su recepción		√	
Solicitud de tres ofertas		√	
Justificación de no solicitar tres ofertas		√	
Publicidad de la licitación			√

La normativa no exige que el expediente contenga la justificación del presupuesto (aunque se debe añadir al expediente el presupuesto en el caso de CM de obras), pero, con carácter general, el art. 100.1 LCSP, cuando habla del presupuesto base de licitación, establece que, *en el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación*. Por ello, sería recomendable que se reforzara la justificación del presupuesto de este tipo de contratos.

Así pues, aunque ni la justificación del presupuesto ni las ofertas recibidas son obligatorias normativamente, redundaría en una buena gestión financiera su inclusión en el expediente de los CM.

Del análisis de la documentación de los expedientes de la muestra, se pone de manifiesto, de manera general, que no hay incumplimiento en cuanto a la documentación sobre la justificación de la necesidad y de no estar alterando el objeto o del certificado de conformidad, ya que aparecen casi en la totalidad de los expedientes en cada uno de los ámbitos<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Informe PCFP18: En casi un 14% de los contratos analizados de PAAP y en un 8,33% de contratos analizados de PANAP no constaba la justificación de la necesidad administrativa que debe cubrir el CM. Esto suponía un 10,39% y un 5,47% del importe adjudicado con IVA, respectivamente. La incidencia relativa a la ausencia de certificado de conformidad fue muy

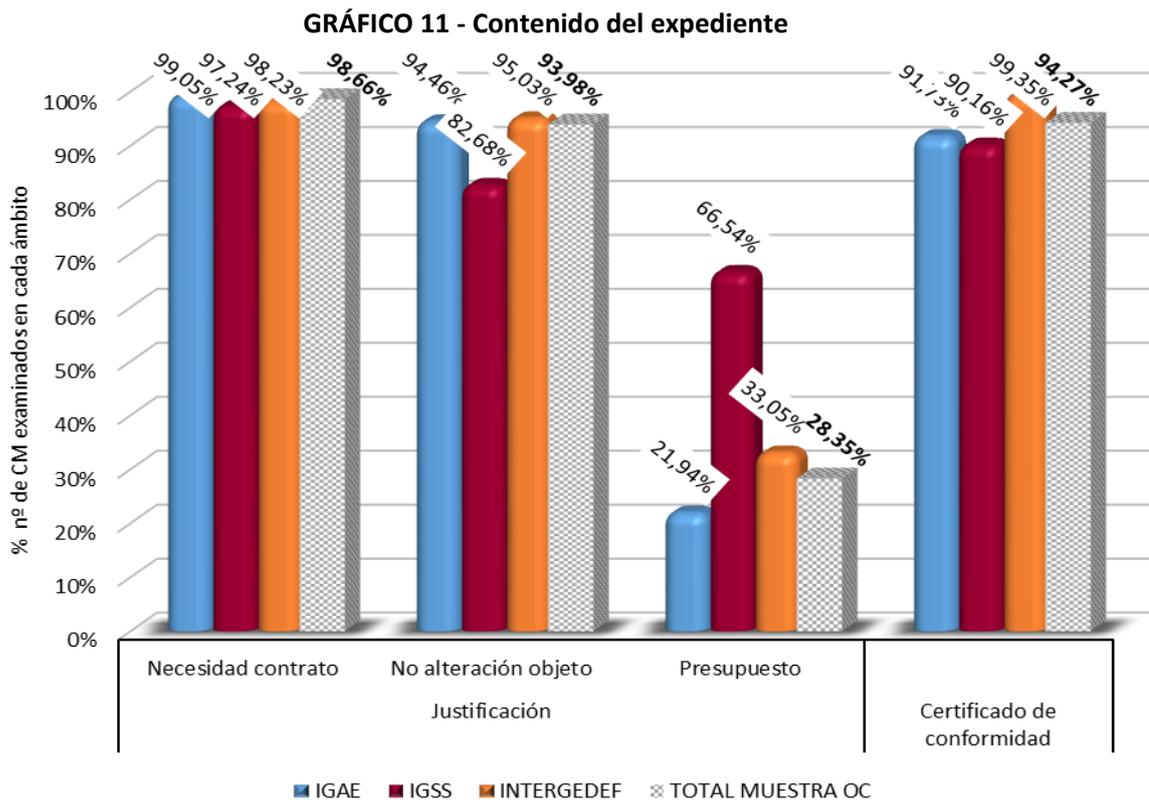


El documento de justificación del presupuesto se encuentra presente en el **66,54%** de los expedientes del ámbito IGSS. El porcentaje baja a un tercio o menos para los ámbitos INTERGEDEF (**33,05%**) e IGAE (**21,94%**).

En cuanto al cumplimiento del principio de competencia, se realiza por medio de la acreditación de la solicitud de tres ofertas en el 50% o más de los CM de cada ámbito (**49,34%** en ámbito IGAE, **62,20%** en el ámbito IGSS y **65,31%** en ámbito INTERGEDEF). La publicidad de la licitación, que según la Nota Aclaratoria de la Instrucción 1/19 OIRESCON puede sustituir a la solicitud de ofertas<sup>16</sup>, sigue siendo minoritaria en el ámbito IGAE (**11,76%**) aunque supera el 20% de los expedientes en los otros dos ámbito (**26,77%** en el ámbito IGSS y **21,73%**) en el ámbito INTERGEDEF.

Y, finalmente, las ofertas recibidas y el documento de justificación de la selección de la oferta se encuentran en más del 70% de los expedientes en los ámbitos IGSS e INTERGEDEF (**72,44%** y **74,02%**; y, **84,03%** y **73,82%**, respectivamente) pero sólo en alrededor del 60% de los expedientes del ámbito IGAE (**58,82%** y **64,06%**).

De forma gráfica:

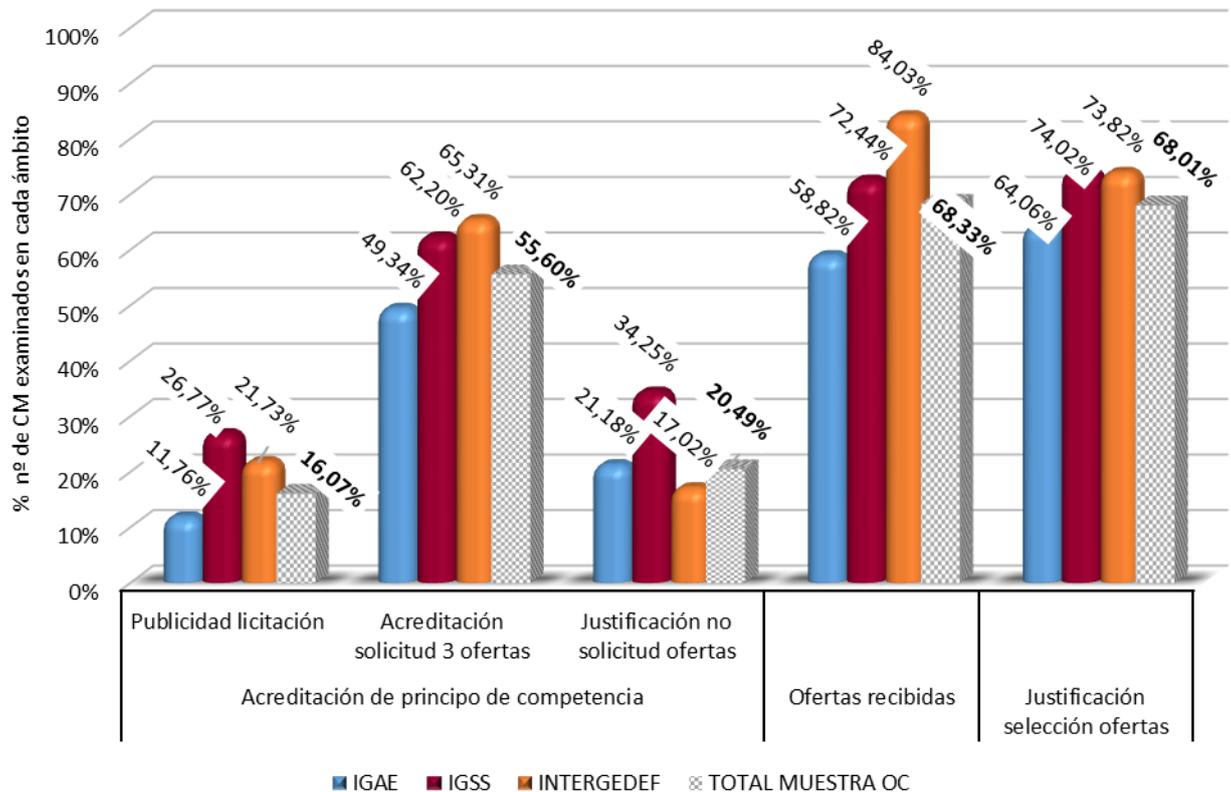


pequeña (no superaron en ningún caso el 10% ni en términos de contratos analizados ni en importe adjudicado con IVA tanto para PAAP como para PANAP).

<sup>16</sup> "(...), la solicitud de tres ofertas se entenderá cumplida con la publicidad de la licitación, si así lo decide el Órgano de Contratación, pues, en tales supuestos, ya quedaría garantizada la competencia."



**GRÁFICO 12 - Contenido del expediente relativo a las ofertas**



Para casi todos los órganos controlados del ámbito IGAE, 20 de 25, órganos controlados del ámbito IGAE, para 4 de los 5 órganos controlados del ámbito IGSS y para los dos órganos controlados del ámbito INTERGEDEF se obtiene la conclusión de que *significativamente, los expedientes contienen todos los documentos señalados en la prueba.*

Aunque existe la acreditación del principio de competencia (publicación de la licitación, acreditación de solicitud de al menos tres ofertas o justificación de no hacerlo), en general, debe mejorar.

b) Indicios de fraccionamiento. Necesidad permanente o recurrente

En el apartado 2.2. Información estadística se realizó un primer análisis estadístico de aquellos expedientes con posibles indicios fraccionamiento. En caso de tomar muestra de CM, en ella deben incluirse **todos** estos expedientes para comprobar con los documentos del expediente esos posibles indicios. Esta comprobación no está dirigida a encontrar evidencia adecuada y suficiente de fraccionamiento, ya que para ello se requieren otras herramientas.

Para completar el análisis, se verifica también si la necesidad que originó esos expedientes con indicios de fraccionamiento era permanente o recurrente.

Así pues, los expedientes incluidos en la muestra por presentar inicialmente posibles indicios de fraccionamiento suponen más del 50% de la muestra en los ámbitos IGAE e IGSS (**58,94%** y **51,97%**,



respectivamente) y son casi todos los expedientes de la muestra en el ámbito INTERGEDEF (95,48%)<sup>17</sup>.

Una vez examinados los expedientes, aquellos en los que el análisis de la documentación parece confirmar la existencia de esos indicios son más del 25% de los que estadísticamente parecían tener indicios para los ámbitos IGAE e IGSS (35,16% y 27,27%) pero muchos menos en el ámbito INTERGEDEF (12,41%).

TABLA 13 - Análisis de indicios de fraccionamiento						
Ámbito	ANTES EXAMEN EXPTEs		DESPUÉS EXAMEN EXPTEs			
	CON INDICIOS FRACC INICIALES (% sobre expdes muestra en cada ámbito)		CON INDICIOS FRACC (% sobre expdes con indicios fracc iniciales en cada ámbito) <sup>18</sup>		SIN INDICIOS FRACC (% sobre expdes con indicios fracc iniciales en cada ámbito)	
	%CM	% Importe adj sin IVA	%CM	% Importe adj sin IVA	%CM	% Importe adj sin IVA
IGAE	58,94%	54,75%	35,16%	35,31%	64,84%	64,69%
IGSS	51,97%	45,95%	27,27%	25,70%	72,73%	74,30%
INTERGEDEF	95,48%	89,28%	12,41%	15,60%	87,59%	84,40%
<b>TOTAL MUESTRA</b>	<b>71,18%</b>	<b>67,03%</b>	<b>24,27%</b>	<b>25,44%</b>	<b>75,73%</b>	<b>74,56%</b>

Asimismo, se verifica que en los ámbitos IGAE e IGSS, los posibles indicios de fraccionamiento en casi todos sus expedientes pueden ser debido a que los CM tienen su origen en necesidades permanentes o recurrentes (82,78% y 94,44%). En el ámbito INTERGEDEF, el porcentaje se reduce al 61,88%.

TABLA 14 - Indicios de fraccionamiento y necesidad del contrato				
Ámbito	Con indicios fraccionamiento <b>Y</b> necesidades permanentes/recurrentes (% sobre expte con indicios fracc después del examen de los expedientes)		Con indicios fraccionamiento <b>SIN</b> necesidades permanentes/recurrentes (% sobre expte con indicios fracc después del examen de los expedientes)	
	%CM	% Importe adj sin IVA	%CM	% Importe adj sin IVA
IGAE	82,78%	81,97%	17,22%	18,03%
IGSS	94,44%	91,87%	5,56%	8,13%
INTERGEDEF	61,88%	40,65%	38,12%	59,35%
<b>TOTAL MUESTRA</b>	<b>78,37%</b>	<b>69,89%</b>	<b>21,63%</b>	<b>30,11%</b>

<sup>17</sup> En las tablas siguientes se incluyen también los porcentajes que suponen los expedientes en importe adjudicado sin IVA. En los textos explicativos no se hará referencia a estos porcentajes para no hacerlos confusos.

<sup>18</sup> Informe PCFP18: Indicios de fraccionamiento:

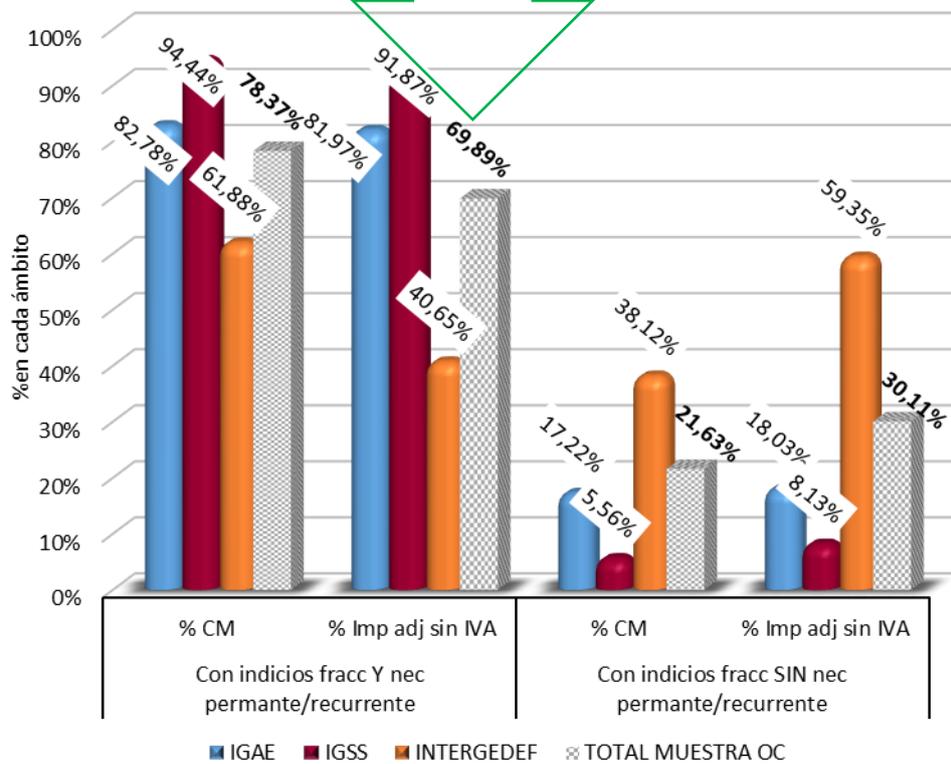
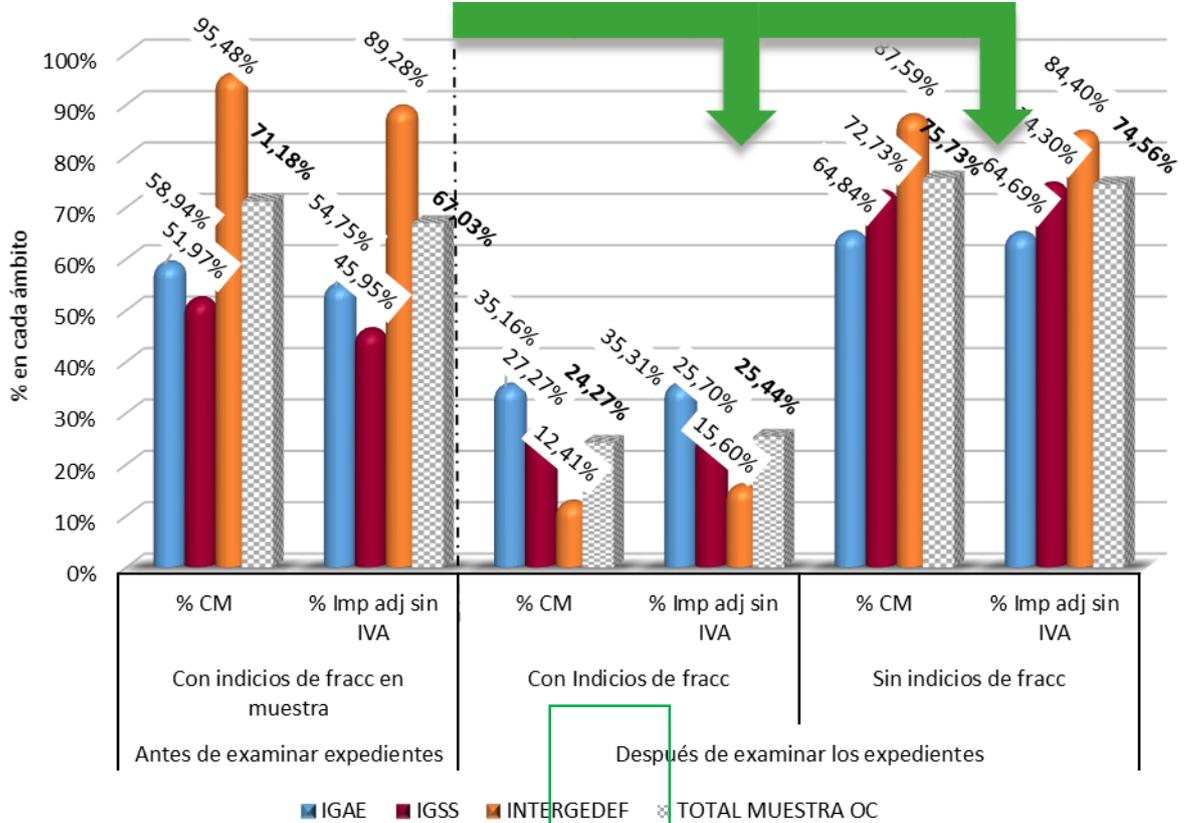
PAAP: 20,81% en número de expedientes y 21,66% en importe adjudicado.

PANAP: 15,00% en número de expedientes y 14,59% en importe adjudicado.



De forma gráfica:

ILUSTRACIÓN 2 - Indicios de fraccionamiento





Para casi todos los órganos controlados del ámbito IGAE, 22 de 25, para los 5 órganos controlados del ámbito IGSS y para los dos órganos controlados del ámbito INTERGEDEF se obtiene la conclusión de que *significativamente, el fraccionamiento de contratos menores **no** es sistemático en el OC/órgano controlado.*

Asimismo, para 14 de los órganos controlados del ámbito IGAE, para 3 del ámbito IGSS y para los dos del ámbito INTERGEDEF se concluye que *significativamente, el fraccionamiento de contratos apreciado se debe a la existencia de necesidades permanentes y recurrentes, es decir, de necesidades conocidas de antemano.*

En el ámbito IGAE, el hecho de que menos del 15% de los contratos esté previsto en la programación (apartado 2.3.b) Programación de la actividad contractual) cuando casi más del 80% de los que presentan indicios de fraccionamiento cubren necesidades permanentes o recurrentes indica un problema de planificación y un posible incumplimiento de lo establecido en el art. 28.4 LCSP.

c) Justificación de la necesidad del contrato y del procedimiento. Contratos puente.

En este apartado se verifica si en la documentación existente en el expediente se motiva adecuadamente tanto la necesidad del contrato como la elección de la CM como procedimiento de adjudicación. O, por el contrario, si los CM se utilizan como “contratos puente” para cubrir situaciones transitorias de bienes/servicios permanentes.

Con carácter general, la necesidad del contrato se encuentra motivada en más del 90% de los contratos analizados en cualquiera de los ámbitos. Asimismo, la justificación de elegir la CM se encuentra en más del 50% de los contratos de la muestra y los contratos puente no superan el 10% en ninguno de los ámbitos<sup>19</sup>.

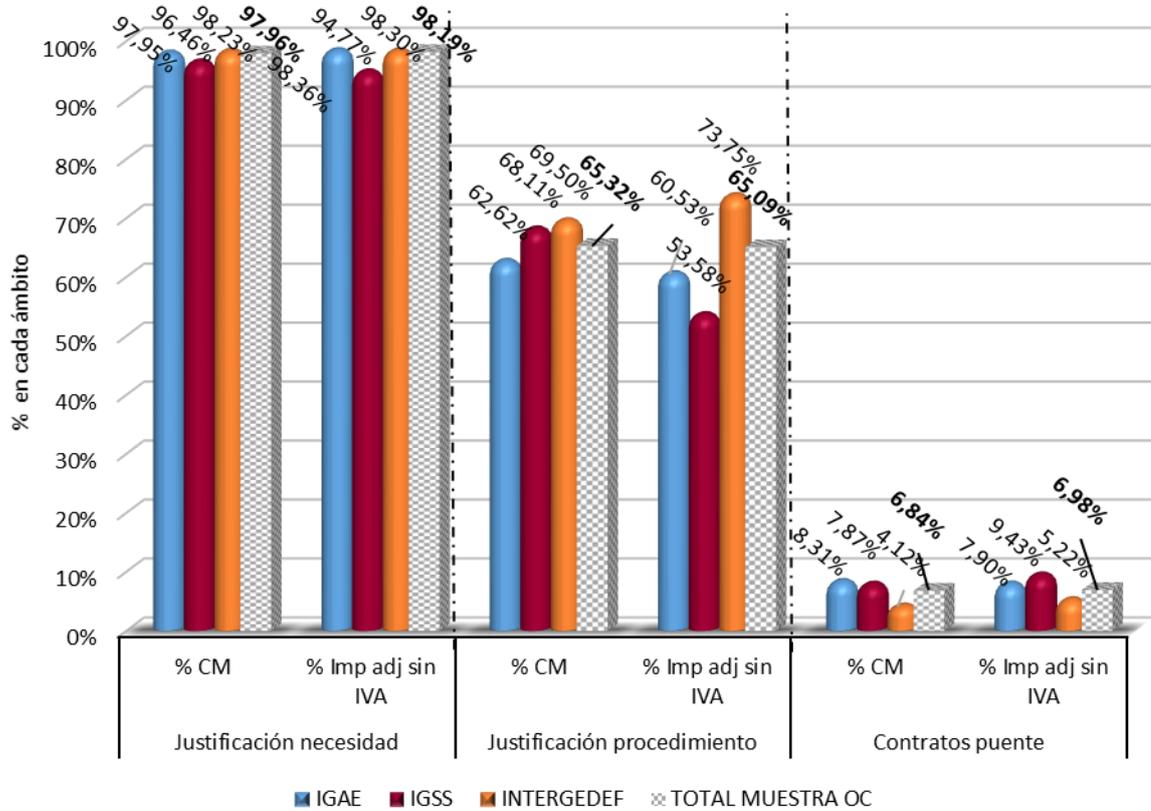
<b>TABLA 15 - Justificación de la necesidad del contrato y del procedimiento. Contratos puente.</b>						
Ámbito	Justificación necesidad (% sobre muestra del ámbito)		Justificación procedimiento (% sobre muestra del ámbito)		Contratos puente(% sobre muestra del ámbito)	
	%CM	% Importe adj sin IVA	%CM	% Importe adj sin IVA	%CM	% Importe adj sin IVA
IGAE	97,95%	98,36%	62,62%	60,53%	8,31%	7,90%
IGSS	96,46%	94,77%	68,11%	53,58%	7,87%	9,43%
INTERGEDEF	98,23%	98,30%	69,50%	73,75%	4,12%	5,22%
<b>TOTAL MUESTRA</b>	<b>97,96%</b>	<b>98,19%</b>	<b>65,32%</b>	<b>65,09%</b>	<b>6,84%</b>	<b>6,98%</b>

Gráficamente:

<sup>19</sup> Informe PCFP18: En casi un 14% de los contratos analizados de PAAP y en un 8,33% de contratos analizados de PANAP no constaba la justificación de la necesidad administrativa que debe cubrir el CM. Esto suponía un 10,39% y un 5,47% del importe adjudicado con IVA, respectivamente. En cuanto a los contratos puente se detectaron en el 6,12% del número de contratos y en el 9,32% del importe adjudicado de los PAAP.



GRÁFICO 13 - Justificación de necesidad y procedimiento. Contratos puente



Adicionalmente, para casi todos los órganos controlados de los ámbitos IGAE e IGSS y para los dos órganos controlados del ámbito INTERGEDEF se llega a la conclusión de que *significativamente, las razones alegadas para promover el contrato son suficientes, es decir, si están motivadas y detalladas*. No se llega a esta conclusión para un órgano controlado en el ámbito IGAE y para otro en el ámbito IGSS.

Sólo para tres órganos controlados en el ámbito IGAE y para dos, en el ámbito IGSS *significativamente, no se ha evaluado la adecuación de los contratos a las necesidades que los originan*.

Y finalmente, para todos los órganos controlados, excepto para uno en el ámbito IGSS, se concluye que *significativamente, las necesidades de los contratos son conformes con los fines del órgano controlado*.

La motivación de la necesidad y del procedimiento no ofrecen problemas significativos en ninguno de los dos ámbitos. Sin embargo, en el ámbito IGAE, el hecho de que menos del 15% de los contratos esté previsto en la programación cuando casi dos tercios cubren necesidades permanentes o recurrentes indica un problema de planificación y un posible incumplimiento de lo establecido en el art. 28.4 LCSP.

d) Ofertas y adjudicación de CM

En el apartado c) Manuales y/o instrucciones internas para contratación menor, se puso de manifiesto que el porcentaje de OC con procedimientos para la solicitud de ofertas no superaba el



35% en los ámbitos IGAE e INTERGEDEF, siendo casi el doble (66,67%) para el ámbito IGSS. Sin embargo, el cumplimiento de estos procedimientos en los CM de la muestra analizados parece indicar que se han aplicado más en los ámbitos IGAE e INTERGEDEF (**45,58%** y **32,56%**) que en el ámbito IGSS (**6,38%**).

TABLA 16 - Solicitud de ofertas			
Ámbito	% OC con procedimiento de solicitud de ofertas (ap. 2.3.c))	% Cumplimiento de procedimiento de solicitud de ofertas	
	%CM	%CM	% Importe adj sin IVA
IGAE	23,94%	45,58%	45,36%
IGSS	66,67%	6,38%	3,40%
INTERGEDEF	35,00%	32,56%	35,60%
<b>TOTAL</b>	<b>26,17%</b>	<b>50,42%</b>	<b>50,12%</b>

Por otra parte, en el caso de que los CM hayan recibido varias ofertas, en casi todos ellos se aplican criterios de selección para elegir al adjudicatario (más del **96%** en los ámbitos IGAE e INTERGEDEF y casi el **87%** en el ámbito IGSS). Los indicios de colusión son bajos, no llegando al 1% en el ámbito IGSS (**0,79%**) y estando cerca del 15% en los ámbitos IGAE e INTERGEDEF (**12,03%** y **15,38%**).

TABLA 17 - Selección de ofertas						
Ámbito	% Varias ofertas recibidas (sobre total muestra CM)		% Aplicación criterios selección ofertas (sobre CM con varias ofertas)		% Indicios de colusión (sobre total muestra CM)	
	%CM	% Importe adj sin IVA	%CM	% Importe adj sin IVA	%CM	% Importe adj sin IVA
IGAE	58,75%	64,03%	96,96%	97,71%	12,03%	12,53%
IGSS	57,48%	59,45%	86,99%	80,49%	0,79%	1,36%
INTERGEDEF	79,78%	83,19%	96,47%	97,06%	15,38%	18,65%
<b>TOTAL</b>	<b>65,95%</b>	<b>70,85%</b>	<b>96,26%</b>	<b>96,85%</b>	<b>12,54%</b>	<b>14,32%</b>

En la mayoría de los órganos de contratación del ámbito IGAE, 20 de 25, en 4 de los 5 del ámbito IGSS, y en los dos del ámbito INTERGEDEF, se concluye que *significativamente, cuando se reciben varias ofertas, se aplican los criterios de selección existentes para la adjudicación del contrato.*

Asimismo, en la mayoría de los órganos controlados del ámbito IGAE, 23 de 25 y para los 5 del ámbito IGSS la conclusión obtenida es que *significativamente, **no** se han advertido indicios de colusión en la presentación de ofertas.*

e) Contratos finalizados y realidad de la prestación

Los contratos finalizados hasta el 1 de abril de 2021 (inclusive) superan el 70% en todos los ámbitos y para la casi totalidad de ellos, la prestación recibida fue la encargada y se utiliza para el fin previsto.



No se han observado deficiencias significativas en el cumplimiento y realidad de las prestaciones recibidas.

TABLA 18 - Contratos finalizados				
Ámbito	Contratos finalizados	Importe de adjudicación, sin IVA (euros)	% Contratos finalizados (sobre TOTAL MUESTRA CM)	% Importe de adjudicación, sin IVA (sobre TOTAL MUESTRA CM)
IGAE	1.890	22.951.891,64	71,73%	73,07%
IGSS	219	1.729.706,08	86,22%	81,78%
INTERGEDEF	1.467	18.589.947,82	96,01%	96,09%
<b>TOTAL</b>	<b>3.576</b>	<b>43.271.545,55</b>	<b>80,96%</b>	<b>81,84%</b>

Para la mayoría de los órganos controlados (24 de 25) en el ámbito IGAE, para los 5 del ámbito IGSS y para los 2 del ámbito INTERGEDEF, se llega a concluir que *significativamente, los contratos eran necesarios y se están utilizando en el lugar y en la forma para los que se adjudicaron.*

### 3. Recomendaciones

En línea con las recomendaciones que se pusieron de manifiesto en el informe de la IGAE relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al artículo 332.11 de la LCSP del PCFP18, se realizan las siguientes recomendaciones que son aplicables a aquellos supuestos de contratación menor que no se abonen mediante anticipos de caja fija o sistemas equivalente.

Sin perjuicio de que con carácter general la valoración de los sistemas implementados por los órganos de contratación es positiva (Funcionamiento correcto. Son necesarios algunas mejoras), deben realizarse las siguientes recomendaciones globales, independientemente de las que constan en cada uno de los informes individuales, para **mitigar o eliminar el riesgo de incumplimiento legal o de los principios de buena gestión financiera** expuestos anteriormente, priorizando las siguientes:

- a) La contratación menor suele estar fragmentada por razones de flexibilidad y agilidad en la gestión en múltiples OC dentro de los distintos departamentos y organismos, lo que puede suponer pérdidas de eficacia y eficiencia al fragmentar el poder de compra. Por ello, sería necesario ejercer una función de **coordinación/supervisión entre los OC** de cada departamento/organismo para mitigar estos riesgos y proceder a realizar un proceso de planificación conjunta que permita utilizar fórmulas de contratación más eficientes y eficaces. En este último aspecto, y siendo obvio que la propia actividad de las administraciones públicas, y mucho más las necesidades que pueden ser cubiertas mediante contratación menor, no es planificable al 100 %, ello no es óbice para que se haga en un porcentaje elevado. En esta línea se recuerda que la programación de la actividad contractual se considera necesaria para garantizar la eficacia de la actividad contractual evitando la celebración de contratos intermedios (“contratos puente”), especialmente en



el caso de necesidades recurrentes, la concentración temporal de las adjudicaciones a finales del trimestre/ejercicio o analizar de forma adecuada los posibles fraccionamientos así como, por consiguiente, lograr una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

- b) Para fortalecer ese proceso, sería recomendable establecer en cada departamento/organismo manuales sobre procedimientos completos y actualizados (con listas de comprobación de requisitos, procesos internos de control, mecanismos de comprobación de vinculación de empresas, verificación de si los bienes o servicios han sido declarados de contratación centralizada, etcétera) de tal manera que el procedimiento fuera homogéneo entre los diversos OC.

Sobre el contenido de estos manuales e instrucciones se puede tener en cuenta lo previsto en el apartado 2.3.c) del presente informe.

- c) Por último, respecto a los principios de buena gestión financiera y la necesidad de mejorar los niveles de economía en la gestión de los recursos públicos, se recomienda:
- i. Realizar una **evaluación de alternativas** a la contratación menor en aquellos casos de necesidades permanentes/recurrentes que puedan permitir el uso de procedimientos con publicidad y concurrencia y, en consecuencia, susceptibles de obtener mejores ofertas en términos económicos y de calidad.
  - ii. Realizar un **análisis de los supuestos en los que se solicita únicamente una oferta por cuestiones de exclusividad y quede acreditada dicha circunstancia en el expediente de forma equivalente a lo aplicado para los procedimientos con negociación sin publicación de anuncio.**
  - iii. Reforzar en el expediente del CM la justificación del presupuesto del contrato con el objeto de evaluar previamente la valoración de las necesidades.



## Parte II: Otras actuaciones realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado

### 1. Alcance

#### 1.1 Ámbito objetivo

La gestión económico-financiera, en la que se incluye la contratación pública, se rige por una serie de principios establecidos en el artículo 69 de la LGP y artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), 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.

En el Plan anual de auditoría 2020 aprobado por Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 20 de diciembre de 2019 se incluyó la realización de auditorías de cumplimiento y operativas en el sector público fundacional, mediante el análisis de la gestión contractual.

El análisis realizado para estas entidades en el área de contratación se ha basado en la “Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública” de la OCDE de 2015<sup>20</sup>, al garantizar que la contratación pública se aborde desde un enfoque integral y estratégico. Con este nuevo sistema se ha pretendido, al analizar la contratación pública, abordar el ciclo de completo de estos procesos en su totalidad, integrando la contratación pública con otros elementos de la gobernanza estratégica, como la presupuestación, la gestión financiera y otros mecanismos de prestación de servicios. De esta forma se logra favorecer la asignación adecuada de los recursos públicos, proponiendo recurrir a la contratación pública como herramienta estratégica; al tiempo que se aporta rentabilidad, fomentando una mayor eficiencia en el gasto público y permitiendo atenuar determinados riesgos como los de desabastecimiento, la ineficiencia o la corrupción o fraude.

En consecuencia, el alcance de la actividad de control de los sistemas y procedimientos en el área de contratación, ha estado orientada a contemplar los siguientes aspectos:

- a) Análisis de la adecuación de los objetivos, de los sistemas de seguimiento y autoevaluación desarrollados por los órganos gestores de las fundaciones, verificación de la fiabilidad de la información de gestión, así como la evaluación del resultado obtenido, las alternativas consideradas y los efectos producidos con relación a los recursos empleados en la gestión de las compras públicas.
- b) Evaluación de sistemas y procedimientos, consistente en el estudio exhaustivo de una muestra de procedimientos administrativos de gestión financiera contractual, con la finalidad de detectar sus posibles deficiencias o, en su caso, su obsolescencia y proponer las medidas correctoras pertinentes o la sustitución del procedimiento de acuerdo con los principios generales de buena gestión.
- c) Análisis de la economía, eficacia y eficiencia de la gestión contractual, consistente en una valoración objetiva del nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la utilización de los recursos públicos por las fundaciones por medio del análisis de sus riesgos (de mercado).

<sup>20</sup> [https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_12/spl\\_1/pdfs/27.pdf](https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_12/spl_1/pdfs/27.pdf)



## 1.2 Ámbito subjetivo

Este análisis se enmarca dentro de los criterios de riesgo delimitados en la estrategia de auditoría del Sector Público Fundacional 2018-2022. Teniendo en cuenta el amplio espectro en el que opera el sector analizado, se ha aplicado el análisis sobre las 8 fundaciones siguientes:

TABLA 19 - Fundaciones
F. Biodiversidad
F. Centro Nacional del Vidrio
F. Ciudad de la Energía-CIUDEN
F. Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III
F. Escuela de Organización Industrial
F. Teatro Real
F. Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares
F. Thyssen-Bornemisza

Dichas fundaciones pertenecen a los siguientes sectores:

- Sector cultural y fabricación de vidrio (3),
- Sector investigación y desarrollo experimental, conservación y uso sostenible de la biodiversidad y descarbonización energética (4) y
- Educación posgrado (1).

En el criterio de selección de las fundaciones analizadas, no solo se ha combinado el volumen de su gestión contractual, sino también criterios operativos y de territorialidad, todo ello en orden a obtener un mayor grado de representatividad de la muestra analizada.

Tomando en consideración el volumen que representan los Gastos por aprovisionamientos y otros gastos de actividad contenidos en el Presupuesto de Explotación del ejercicio, en el que se enmarca la contratación pública del sector, se seleccionó una muestra que representa un 62% del universo de gasto contractual.

## 2. Principales resultados

### 2.1 Consideración general

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.*

## 2.2 Conclusiones

De dicho análisis se obtienen las siguientes conclusiones:

- El funcionamiento de los sistemas (desde su configuración inicial hasta su desarrollo operativo) requiere de contemplar la función de compras/adquisiciones desde una óptica integrada en los fines y estrategia de las entidades.
- Las limitaciones de medios, recursos y ausencia de profesionalización de estas entidades en el área de contratación, suele ser uno de los motivos que limita la existencia de una estrategia de contratación que permita delimitar y determinar las verdaderas necesidades para cumplir los propios fines fundacionales, de ahí que la evaluación obtenida suponga que dichos sistemas funcionan parcialmente.  
En consecuencia, la finalidad de la contratación es convertirse en un mero instrumento para atender a las necesidades puntuales de las fundaciones, y no se incardina en el cumplimiento estratégico de las mismas, como evidencia que la casi totalidad de las fundaciones, carecen de un “Plan anual de contratación”, conforme a lo dispuesto en el artículo 28.4 de la LCSP.
- En general los resultados obtenidos ponen de manifiesto ausencia de concurrencia en las licitaciones y, en consecuencia, de eficiencia en los sistemas de licitación.  
En relación a los procesos de licitación, se ha podido medir su eficiencia a través de la secuenciación de las “bajas” obtenidas en sus procedimientos de licitación. El análisis permite concluir que el nuevo sistema de adjudicación de “procedimientos abierto súper simplificado”, introducido en la norma como elemento dinamizador, no solo produce una simplificación de los procesos contractuales, sino que además es el procedimiento que más porcentaje de baja proporciona en las licitaciones (24%).
- Este hecho pone de manifiesto que no es suficiente con elaborar formalmente un expediente de contratación, conforme a lo establecido en el artículo 28 de la LCSP, sino que requiere de realizarse de la forma más eficiente.
- Se observa una utilización intensiva del uso de la contratación menor sin existir o apreciarse una evaluación de su canalización a través de sistemas dinámicos de contratación o de “procedimientos abierto súper simplificado”.
- En el ámbito de los contratos menores regulados en la Disposición Adicional 54 de la LCSP, en tanto que se trata del régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, se observa dificultad en acreditar que “no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación”.



## Parte III: Otras actuaciones realizadas por la Intervención General de la Defensa

### 1. Alcance

#### 1.1 Ámbito objetivo

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 22 de diciembre de 2020, 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 2021.

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

#### 1.2 Ámbito subjetivo

En el caso del Ministerio de Defensa, con el ámbito de aplicación objetivo anteriormente señalado, los datos que a continuación se expresan siempre van referidos a entidades que gozan de la condición de Administración Pública, a los efectos del artículo 3.2 de la LCSP.

### 2. Principales resultados

#### 2.1 Consideración general

Para la exposición de los resultados más significativos en materia de contratación pública, se ha procedido a realizar una clasificación de carácter transversal de las debilidades detectadas en materia de Contratación Pública.

Además, con fecha 4 de marzo de 2022, la Intervención General de la Defensa emitió Informe de control financiero permanente de la "Actuación horizontal de control de la contratación (contratos menores)". Sus resultados se reflejan en la Parte I del presente informe.

#### 2.2 Observaciones que afectan a la LCSP

##### 2.2.1 Programación y planificación de la actividad contractual.

Conclusión:

Con independencia de la regulación existente en materia de programación y planificación de la actividad contractual, en cumplimiento del artículo 28.4 de la LCSP, como la Instrucción 27/2018, de 18 de mayo, del Secretario de Estado de Defensa por la que se establecen



directrices en materia de contratación en el ámbito del Ministerio de Defensa, modificada por instrucción 17/2021, de 10 de marzo de la Secretaria de Estado, las Resoluciones anuales por las que se aprueba el Plan Anual de Contratación del Ministerio de Defensa (PACDEF), así como las normas complementarias al PACDEF de la Dirección General de Asuntos Económicos, en ciertos ámbitos no existe una programación global de las necesidades anuales de las distintas unidades gestionadas por un Órgano de contratación.

Si bien se han realizado avances importantes, no todos los Centros disponen de manuales internos donde se recoja las gestiones necesarias para la planificación y programación de la contratación general del órgano de contratación y sus unidades administradas.

En otros términos, los órganos de contratación son órganos de apoyo transversal a muchas unidades que, en no pocas ocasiones, se encuentran dispersas geográficamente, incluso en diferentes Comunidades Autónomas.

#### Recomendación:

Sin perjuicio de una adecuada disposición de los créditos, es necesaria una correcta programación y planificación de la actividad contractual.

#### 2.2.2 Expediente electrónico

#### Conclusión:

El porcentaje estimado de documentos electrónicos que integran los expedientes de contratación fue del 51% en el ejercicio 2021, si bien se ha hecho un esfuerzo en impulsar el expediente electrónico todavía existen algunos expedientes que no fueron electrónicos en su totalidad, registrándose con carácter general los expedientes con el carácter de mixtos.

#### Recomendación:

Atendiendo al marco normativo de la contratación se recomienda su impulso mediante instrucciones y la supervisión de la aplicación de procedimientos, así como continuar con los trabajos necesarios para conseguir una tramitación íntegra por vía electrónica del expediente de contratación.

#### 2.2.3 Objeto del contrato: ausencia de justificación suficiente de la no división en lotes

#### Conclusión:

Según lo establecido en el artículo 99 del LCSP, el objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado y se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única.

Además, siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes.



Como excepción a esta regla general, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente.

En este sentido, se ha observado la tramitación de algunos expedientes de contratación con una débil o insuficiente justificación de la no división en lotes, no respetando lo dispuesto en el art. 99.3 LCSP.

#### Recomendación:

Los órganos de contratación deben ajustarse a la LCSP en cuanto a la regla general de la división en lotes, o en caso contrario se deberá justificar debidamente cuando existan motivos válidos.

#### 2.2.4 Mesa de Contratación.

#### Conclusión:

Algunos órganos de contratación no vuelven a convocar la mesa de contratación, una vez que revisado el DEUC, para efectuar la calificación de la documentación del licitador que puede ser propuesto como adjudicatario.

#### Recomendación:

A la vista del tenor literal del artículo 150.2 de la LCSP que no menciona a la mesa de contratación y sí a los servicios del órgano de contratación para efectuar la calificación de los documentos derivados del DEUC, el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, JCCPE número 3/2020, de 25 de mayo, señala que, a tenor de los artículos 326.2.a) de la LCSP y 22.1.a) del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la mesa de contratación es competente para calificar los documentos en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP (criterio que coincide con el establecido en la Circular 4/2019 de la Abogacía General del Estado) porque, cuando alude a los servicios del órgano de contratación para efectuar el requerimiento de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a que alude el artículo 140, se refiere a los servicios administrativos, sean cuales sean su composición y competencias.

A la mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada, entre las funciones cuya ejecución le son encomendadas por la Ley 9/2017, en su artículo 326.2 y por el R.D. 817/2009, de 8 de mayo, en su artículo 22, le corresponde aquella relativa a la calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos. Este cometido no ha sido llevado a cabo por la mesa, incumpliendo por tanto lo dispuesto en las normas mencionadas.

Por todo lo anterior, se recomienda que proceda a convocar de nuevo a la mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada al órgano de contratación, para efectuar la valoración y calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos por parte del licitador que ha presentado la mejor oferta.

**Conclusión:**

Si bien la constitución, composición y funcionamiento de las mesas de contratación es acorde con lo preceptuado en la LCSP, no obstante, se han observado debilidades a la hora de implementar la celebración de sesiones “on line” y de la necesaria publicidad de la composición de la mesa y de sus actas, muy especialmente a través de la obligación de publicidad activa, que debe impulsar el órgano de contratación a través del Portal de Transparencia en cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

**Recomendaciones:****Primera recomendación:**

Los órganos de contratación deben continuar impulsando que la celebración de las mesas de contratación a través de medios electrónicos sea realizada con plenas garantías, de acuerdo con los requisitos que establece el ordenamiento jurídico vigente.

**Segunda recomendación:**

Debe extremarse el cumplimiento de la obligación de publicación activa, que establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a través del Portal de Transparencia.

**Conclusión:**

Ocasionalmente, por problemas técnicos, se elaboran actas de las mesas de contratación, que, si bien la firma de las mismas se ha producido a través de medios digitales, esta no reviste los requisitos de firma electrónica que se regula en:

- El artículo 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- El Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior.
- La Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

**Recomendación:**

Deben utilizarse las aplicaciones y los portafirmas electrónicos de los que dispone el Departamento para cumplir con los requisitos de firma electrónica.



## Parte IV: Otras actuaciones realizadas por la Intervención General de la Seguridad Social

### 1. Alcance

El presente informe incluye los resultados más significativos derivados de las actuaciones de control financiero permanente y de auditoría pública realizadas por la IGSS al amparo de los planes de auditoría pública y control financiero permanente para el ejercicio 2021. Las principales actuaciones de control en materia de contratación pública realizadas en ese periodo son las siguientes:

#### 1.1 Plan de control financiero permanente

En ejecución del plan de control financiero permanente para el año 2021, la IGSS ha realizado un análisis sobre la gestión económico-financiera desarrollada respecto de los contratos tramitados por vía de emergencia como consecuencia de la situación extraordinaria generada por la crisis sanitaria surgida por el COVID-19 en dos entidades del sistema de la Seguridad Social; un análisis sobre la gestión relativa a la contratación administrativa, ejecución presupuestaria y documentación justificativa correspondiente a los capítulos II y VI del presupuesto de gastos en otra entidad del sistema; y, un análisis en materia de contratos menores no abonados mediante fondo de maniobra, sujetos a la LCSP, en cinco entidades del sistema, en el marco de una actuación horizontal establecida en determinados Ministerios, Organismos y Entidades al objeto de obtener una visión de conjunto de la actuación del sector público estatal. Sus resultados se reflejan en la Parte I del presente informe.

##### 1.1.1 Contratos de emergencia vinculados al COVID-19

El análisis se ha efectuado sobre la gestión económico-financiera efectuada sobre los contratos a los que se les aplica el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 durante el ejercicio 2020 y el primer trimestre de 2021, correspondientes a los capítulos II y VI del presupuesto de gastos en las dos entidades del sistema afectadas por este tipo de tramitación al objeto de verificar la razonabilidad y adecuación de los contratos tramitados por esta vía.

Con base en los datos contenidos en los respectivos informes emitidos sobre las dos entidades del sistema de la Seguridad Social controladas, el importe total de adjudicación de los contratos sujetos a análisis asciende, en los ejercicios objeto de control, a 57.964.199,08 € y el total de contratos a 83. La distribución, según la calificación del contrato, por número de contratos adjudicados y por importes de adjudicación es la siguiente:



Gráfico n.º 14

## NÚMERO DE CONTRATOS ADJUDICADOS

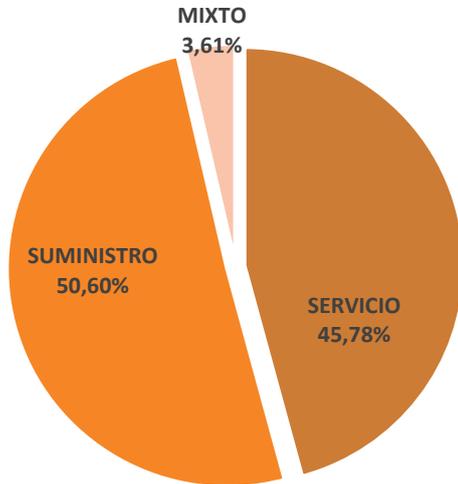
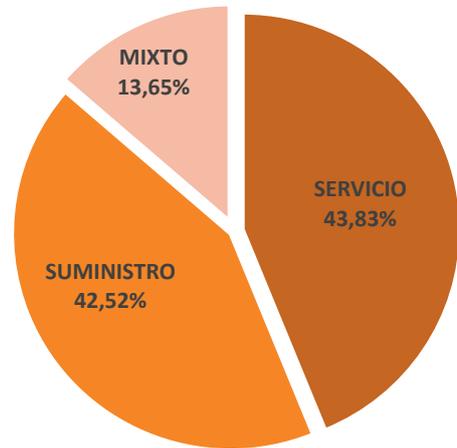


Gráfico n.º 15

## IMPORTES DE ADJUDICACIÓN



### 1.1.2 Contratación administrativa, ejecución presupuestaria y documentación justificativa

Con la finalidad de comprobar si los procedimientos establecidos para la realización de los gastos necesarios para el desenvolvimiento de su actividad en general están debidamente justificados y tramitados ajustándose en su caso a la LCSP así como al Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y demás normativa aplicable a estos procedimientos de gestión, se ha realizado una actuación de control en dos centros de una entidad del sistema de la Seguridad Social toda vez que la única modalidad de control interno a la que están sujetos es la de control financiero permanente.

En concreto, se han analizado los gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones reales imputados al presupuesto del ejercicio 2020, así como contratos adjudicados en 2020 y aquellos contratos no menores adjudicados en ejercicios anteriores de los que se derivan obligaciones con cargo al presupuesto del ejercicio 2020.

Con base en los datos contenidos en los respectivos informes emitidos sobre los dos centros controlados, el importe total de adjudicación de los contratos sujetos a análisis asciende, en los ejercicios objeto de control, a 77.126.231,68€ y el total de contratos a 407. La distribución, entre las diferentes modalidades analizadas, por número de contratos adjudicados y por importes de adjudicación es la siguiente:



Gráfico nº 16

NÚMERO DE CONTRATOS ADJUDICADOS

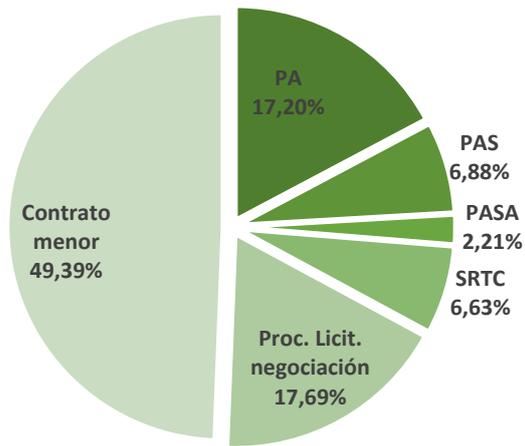
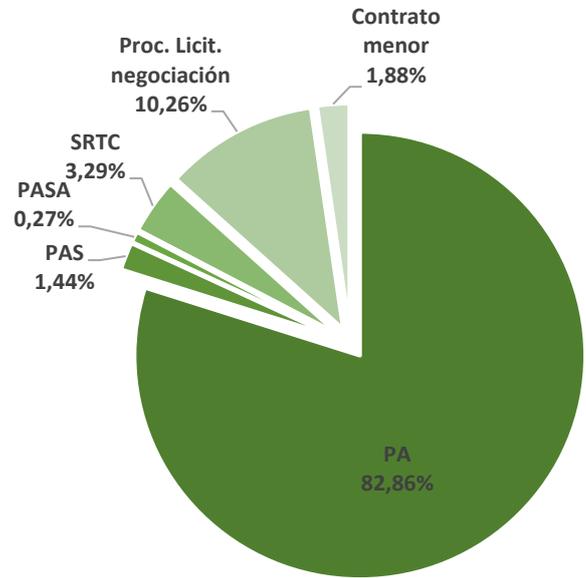


Gráfico nº 17

IMPORTES DE ADJUDICACIÓN



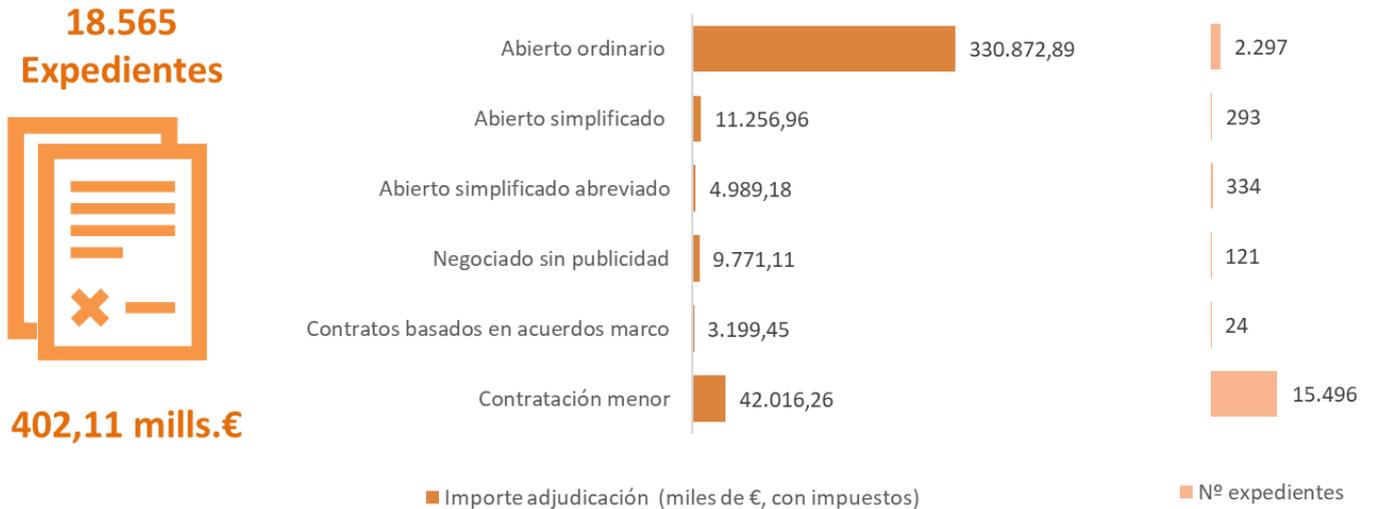
1.2 Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas

Por otra parte, en ejecución del citado plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas para el año 2021, esta IGSS ha realizado los correspondientes trabajos de auditoría de cumplimiento del ejercicio 2020 sobre las MCSS. En la realización de tales auditorías de cumplimiento del sector de mutuas, 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 2020 se ha elevado a un total de 402,11 millones de euros (un 1,98% más que en el ejercicio precedente).

Gráfico nº 18

## ADJUDICACIONES POR TIPO DE PROCEDIMIENTO (MCSS)



Adicionalmente a las mencionadas adjudicaciones, indicar que, debido a las circunstancias excepcionales motivadas por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, las MCSS han tenido que efectuar mediante **tramitación de emergencia** un total de 439 contratos, por un importe de 9,01 millones de euros, para atender necesidades derivadas de dicha situación, tales como la adquisición de diverso material sanitario y de protección -batas impermeables y quirúrgicas, test COVID-19, alfombras adhesivas desinfectantes, mamparas de protección, etc.-, la adaptación de determinados centros para la atención de pacientes afectados por el virus o de los sistemas informáticos para dar respuesta a las nuevas prestaciones del ámbito de la Seguridad Social creadas *ex novo* ante la situación de pandemia y la adquisición de ordenadores y otro material informático para la realización de trabajo a distancia.

A continuación, se presentan los hallazgos más significativos derivados de los informes de control financiero permanente y 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

### 2.1 Administraciones Públicas: entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social

#### 2.1.1 Contratos de emergencia vinculados al COVID-19

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

#### Preparación y adjudicación de los contratos



En una entidad objeto de control, en los contratos de emergencia analizados no constan los elementos que permiten determinar si el **gasto está debidamente cuantificado** y si incluye importes que no son estrictamente indispensables para remediar las circunstancias excepcionales que justifican esta forma de tramitación.

Además, por lo que respecta a la **retención del crédito**, en la mayoría de los expedientes de una de las entidades controladas, no se efectúa la misma o no se realiza en el mismo momento de adoptar el acuerdo por el que se declara la emergencia de la contratación, lo que no se ajusta a lo previsto en el artículo 120 de la LCSP que determina que en caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo por el que se declara la emergencia, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la LGP.

Por otra parte, la **comunicación del inicio de actuaciones** mediante régimen de tramitación de emergencia a la Intervención delegada, en las dos entidades controladas, no se realiza o no se efectúa de conformidad con la disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 y con la Nota Informativa de la JCCPE, sobre la tramitación de emergencia consecuencia de la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Dicha comunicación debe efectuarse en el mismo momento de adoptar el acuerdo de inicio de actuaciones precisas y debe incluir una descripción del objeto de las actuaciones a ejecutar y el importe del gasto por el que se haya efectuado la oportuna retención de crédito o se vaya a iniciar el expediente de modificación presupuestaria.

Por lo que se refiere a la formalización, en una entidad no se **formaliza la contratación** de la mayoría de los expedientes, lo que dificulta la comprobación del exacto cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista. Si bien el artículo 37 de la LCSP reconoce la posibilidad de que la contratación de emergencia tenga carácter verbal, la nota Informativa de la JCCPE sobre la tramitación de emergencia consecuencia de la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en su apartado 3.c) señala que no parece que tal posibilidad debiera emplearse más allá de los supuestos en los que la emergencia sea tal que impida, de hecho, realizar el más mínimo trámite antes de iniciar la actividad contratada y no excluye que, posteriormente, pueda dar lugar a una formalización por escrito.

Además, en dicha entidad, en los expedientes en los que se formaliza por escrito la contratación, dicho documento no se ajusta a las especificaciones establecidas en el artículo 35 de la LCSP, al no determinar el crédito presupuestario con cargo al que se abonará el precio, ni indicar la obligación de la empresa contratista de cumplir durante todo el periodo de ejecución del contrato las normas y condiciones fijadas en el convenio colectivo de aplicación.

Por otro lado, las dos entidades controladas, **dan cuenta del acuerdo de emergencia** adoptado al Consejo de Ministros en un plazo superior a los treinta días estipulados como máximo en el apartado b) del artículo 120 de la LCSP. Además, no se informa sobre que la actividad contratada se limita a lo estrictamente indispensable para prevenir y remediar los daños derivados de la situación de emergencia, ni que no se prolongará fuera de tal situación, tal y como determina la JCCPE en su Nota Informativa sobre la tramitación de emergencia consecuencia de la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

También se ha evidenciado que, en una entidad, el **anuncio de formalización** se publica superando el plazo previsto en el artículo 154 de la LCSP de quince días tras el perfeccionamiento del contrato. Además, no cumple con todas las especificaciones de la sección 6ª del anexo III de la LCSP, siendo los puntos que en mayor medida se dejan de publicar los que hacen referencia a la información sobre si el contrato está relacionado con un proyecto o programa financiado con fondos de la Unión y a la indicación del plazo de presentación de recursos.



## Ejecución de los contratos

En una entidad, no queda constancia en todos los expedientes de que las prestaciones hayan **empezado a ejecutarse** en el mes siguiente desde la adopción del acuerdo por el que se determina la emergencia de la declaración, de manera que no es posible pronunciarse sobre el cumplimiento del artículo 120 de la LCSP.

Además, en la mayoría de los expedientes en los que se ha otorgado la **conformidad a la prestación** de una entidad, no se realiza el acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 210 de la LCSP.

Finalmente, en una entidad, en los casos en los que procedería haber iniciado los trámites previstos en el artículo 212 de la LCSP relativos al procedimiento administrativo de **resolución contractual**, no consta que el órgano de contratación haya acordado la resolución del contrato. Las causas de resolución de los mencionados expedientes estarían entre las recogidas en los artículos 306 y 313 de la LCSP que incluyen como causa de resolución el desistimiento una vez iniciado la prestación o antes de la iniciación de la misma.

### 2.1.2 Contratación administrativa, ejecución presupuestaria y documentación justificativa

De los resultados obtenidos en el control realizado se han observado una serie de deficiencias cuya subsanación redundaría en una mejora de los procedimientos de gestión; en concreto:

#### Aspectos generales de gestión

Los dos centros analizados no tienen un **registro de contratos** que contenga la información completa de los mismos ni disponen de una adecuada gestión documental de los expedientes de contratación ya que, por una parte, la documentación está dispersa entre las distintas unidades intervinientes en el proceso, lo que dificulta su localización e identificación y que, por otro lado, la organización de dicha documentación no está bien identificada lo que no permite un acceso adecuado a la misma y, por tanto, no permite conocer con facilidad y agilidad cualquier dato o información relativa a dichos expediente.

Esta situación ha generado para los equipos de control una falta de seguridad sobre el total de contratos suministrado y dudas sobre la integridad de la información facilitada.

Además, como consecuencia de esta insuficiente gestión documental de los expedientes, los equipos de control no han podido obtener evidencia suficiente, pertinente y válida del cumplimiento de determinados requisitos exigidos legal o reglamentariamente en materia de preparación, adjudicación y ejecución de la contratación, debido a que la documentación aportada no ha sido suficiente para su verificación en numerosos expedientes.

Por otro lado, si bien se ha verificado que **los gastos** efectuados son reales y se derivan de la actividad normal de los centros analizados, **no** siempre se encuentran adecuadamente justificados o soportados con el pertinente **expediente de contratación, convenio o acuerdo**.

La realización de estos gastos sin sometimiento a la legislación vigente especialmente a la LCSP impide cumplir con el objeto y la finalidad de garantizar los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a



la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

### Preparación y adjudicación de los contratos

En los centros analizados no existe una adecuada previsión de las necesidades de contratación ni por tanto una adecuada **planificación anual** de las mismas que se ajuste a las necesidades reales de contratación de cada ejercicio y permita conocer con anticipación los contratos a celebrar o prorrogar, facilite la cuantificación de las necesidades a cubrir, la elección del procedimiento de adjudicación idóneo y la programación de la contratación para garantizar la cobertura de dichas necesidades o el establecimiento de mecanismos de reacción ante necesidades imprevistas.

Las carencias en la planificación de las necesidades de contratación también repercuten en la **elección del procedimiento de adjudicación**, pues la ausencia de un plan o previsión adecuados no favorece la elección de procedimientos de adjudicación ya que se tiende a cubrir necesidades periódicas y recurrentes mediante procedimientos que no permiten el ajuste a criterios de necesidad, oportunidad y eficiencia, ni la racionalización del gasto.

En este sentido, se ha observado el uso de la figura del contrato menor a la que se acude, con carácter general, cuando el importe límite del mismo lo permite, no obstante, aun cuando se utilice en los supuestos previstos legalmente, en ningún caso se considera la posibilidad de agrupar contratos de igual o similar objeto, contratar lotes o utilizar procedimientos de adjudicación más idóneos que favorezcan la publicidad y libre concurrencia, facilitando la obtención de ofertas más ventajosas.

Por otra parte, en los dos centros analizados no siempre se justifica convenientemente la adecuación del **cálculo del presupuesto base de licitación** al precio de mercado, al no figurar de forma desglosada la información utilizada para ello, con la repercusión que esto puede tener para garantizar la viabilidad de las prestaciones objeto de contratación, además de no adecuarse a lo previsto en el artículo 100 de la LCSP.

Tampoco se realiza correctamente el **cálculo del valor estimado del contrato** según lo establecido en el artículo 101 de la LCSP, bien por no quedar acreditado que para dicho cálculo se hayan tenido en cuenta los precios habituales de mercado al no aportarse al expediente una memoria o estudio económico detallado que justifique dicho valor, bien porque no se acredita que se hayan tenido en cuenta las particularidades establecidas para los contratos de suministro o de servicios que tienen carácter de periodicidad.

En cuanto a la **justificación de los expedientes**, en ambos centros, no siempre se presentan motivos válidos que motivan la decisión de no dividir el objeto del contrato en lotes tal como dispone el artículo 99.3 de la LCSP por lo que no existen garantías de que se promueve la libre concurrencia.

En relación con el **contenido de los PCAP** se observa que en los dos centros analizados no siempre se ajusta a lo previsto en la LCSP y en el RGLCAP, con la repercusión que ello tiene en el desarrollo y ejecución del contrato al constituir la base de los derechos y obligaciones de las partes y del contenido de la prestación objeto de contrato.

A modo ilustrativo se ha evidenciado que, en ocasiones, no se incluyen las consideraciones sociales, laborales y ambientales que, como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se hayan establecido; no hay un protocolo de seguimiento del contrato o no se establecen penalidades en caso de incumplimiento; no siempre se establecen las mejoras establecidas como criterios de adjudicación o no están siempre suficientemente especificadas.



Por último, los **procedimientos con negociación**, tramitados en uno de los centros analizados no siempre garantizan la libertad de acceso a las licitaciones, la publicidad y transparencia de los procedimientos, la objetividad del órgano de contratación y la selección de la oferta más ventajosa puesto que no consta en los expedientes la convocatoria de las licitaciones, los criterios de valoración de ofertas, las proposiciones y solicitudes de participación, ni evidencia de negociación con los licitadores.

### Ejecución de los contratos

No se puede afirmar que en el **seguimiento de la ejecución** de los contratos efectuado por el órgano de contratación en los centros controlados garantiza el cumplimiento de las condiciones pactadas y que, en caso de incumplimiento, se adoptan las medidas precisas, ya que con carácter general no constan informes de seguimiento sobre la ejecución de los contratos o los mismos no permiten acreditar si se ha llevado a cabo un seguimiento efectivo de dicha ejecución. Estos informes serían útiles especialmente para controlar si se han cumplido y llevado a la práctica las mejoras propuestas por el adjudicatario.

## 2.2 Poderes adjudicadores no Administraciones Públicas: Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados

De los resultados obtenidos, de manera particular atendiendo a aquellas circunstancias que han tenido una mayor relevancia sobre el conjunto del sector de mutuas (formado por las 19 existentes en el año 2020 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, en relación con la prevención de los riesgos en materia de contratación, teniendo en cuenta que, según el artículo 64 de la LCSP, 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, indicar que, 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 38% 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), con objeto de que los responsables de la gestión puedan prevenir, identificar y solucionar de modo efectivo aquellos conflictos que puedan surgir en los procedimientos de contratación a efectuar.

### 2.2.1 Planificación de la contratación y adecuación a los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación contractual del sector público

En 13 de las 21 entidades no se ha dado adecuado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 28.4 de la LCSP, ya que **no han programado integralmente su actividad de contratación pública** desarrollada en el ejercicio presupuestario 2020 o en períodos plurianuales, y/o no han dado a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante el anuncio de información previa previsto en el artículo 134 de la mencionada ley, que al menos recogiera aquellos contratos SARA.



Por otra parte, 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 2020, 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<sup>(21)</sup>, 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 los gráficos siguientes se observa el porcentaje que representa en cada mutua el importe no licitado sobre el total del gasto de la asistencia sanitaria prestada a través de medios ajenos y su evolución respecto a 2019. Se pone de manifiesto el carácter generalizado del señalado incumplimiento que afecta al 14,84% de las obligaciones reconocidas en el ejercicio auditado con cargo al artículo 25 "Asistencia sanitaria con medios ajenos" de la clasificación económica del presupuesto de gastos para el conjunto de MCSS, produciéndose una leve mejoría con relación al ejercicio anterior en que el porcentaje medio fue del 15,53%.

Debe señalarse, no obstante, que la situación provocada por la crisis sanitaria ha impedido o ralentizado en las MCSS con mayor incidencia en este aspecto la adopción de medidas correctoras que habían sido diseñadas para corregir esta situación, llegando incluso en algunas a elevar el porcentaje del año precedente.

---

<sup>(21)</sup> Se ha de tener en cuenta, en 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 nº 19

Importe contratos asistencia sanitaria / Importe total art. 25 presupuesto de gastos

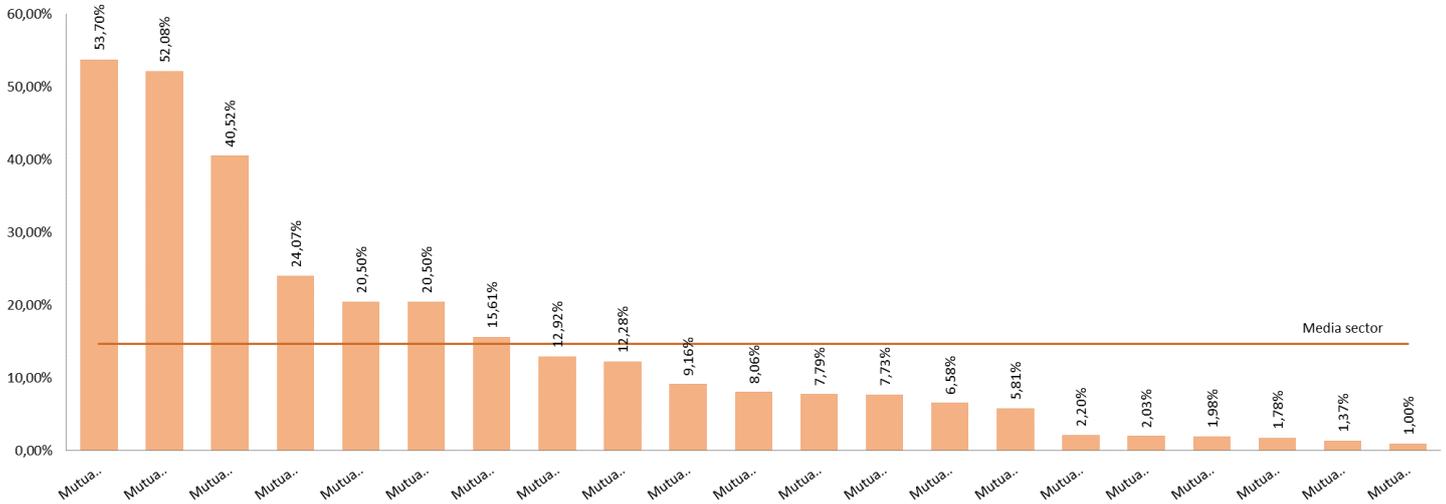
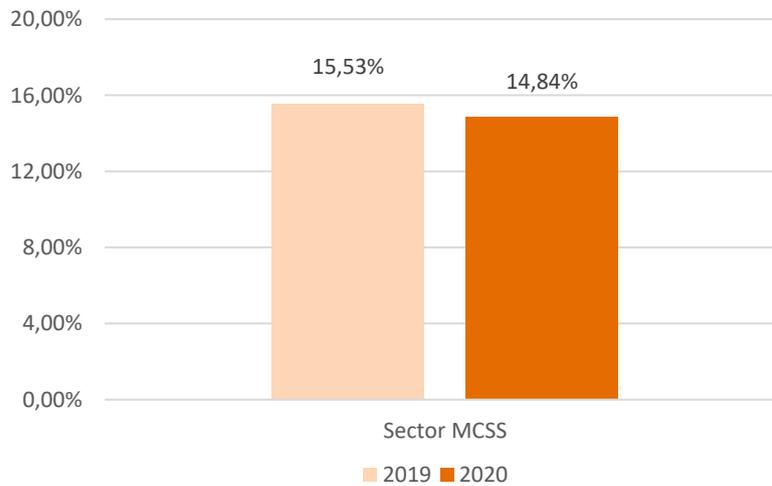


Gráfico nº 20

Importe contratos asistencia sanitaria / Importe total art. 25 presupuesto de gastos

SECTOR MCSS 2019/2020



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

En 12 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.

Por otra parte, en el 43% de las 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. En este sentido, un criterio cuya utilización resulta controvertida es el de la experiencia. La razón de ser de la dificultad técnica de su empleo radica en los posibles usos que permite la LCSP de la experiencia. En este sentido, la experiencia puede utilizarse como forma de acreditar la solvencia técnica o profesional de los empresarios (artículos 88 a 90 de la LCSP), como requisito mínimo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, como compromiso de adscripción o como criterio de adjudicación, contemplado en el artículo 145.2.2º de la LCSP.

Las auditorías efectuadas han evidenciado que en el 24% de las entidades auditadas se ha utilizado la experiencia de la empresa licitadora como criterio de adjudicación. Tanto la jurisprudencia comunitaria como la interna, así como las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y los informes de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, coinciden en proscribir la inclusión de la experiencia como criterio de adjudicación del contrato, ya que no afecta a la calidad de la oferta, sino a características de la empresa licitadora.

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

Finalmente, en el 19% de las entidades se ha verificado que no se ajustan a lo regulado en el artículo 146.2 de la LCSP relativo a la aplicación de los criterios de adjudicación, en la medida que no se ha justificado adecuadamente en el expediente de contratación la elección de las fórmulas ni la preponderancia de los criterios evaluables mediante juicio de valor sobre los evaluables de forma automática.

### 2.2.3 Otras obligaciones principales relacionadas con la normativa contractual del sector público aplicable

En el 33% de las entidades 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 documento de aprobación del expediente, los anuncios de formalización de los contratos y/o las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación, o no haberse publicado el anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea al tratarse de contratos SARA o no contenerse la información requerida, de acuerdo al artículo 135.1 y 4 de la LCSP respectivamente.



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 el 14% 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 seis contratos adjudicados cuyos valores estimados superaban el importe de 900.000,00 €, umbral establecido para su exigencia.

Por último, en 10 de las 21 entidades 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, como, por ejemplo, incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares una condición especial de ejecución de tipo social que no está referida al personal que ejecuta el contrato, no existiendo vinculación entre la misma y el objeto del contrato en cuestión, y/o no incorporar la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de las citadas condiciones especiales de ejecución.

#### 2.2.4 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.

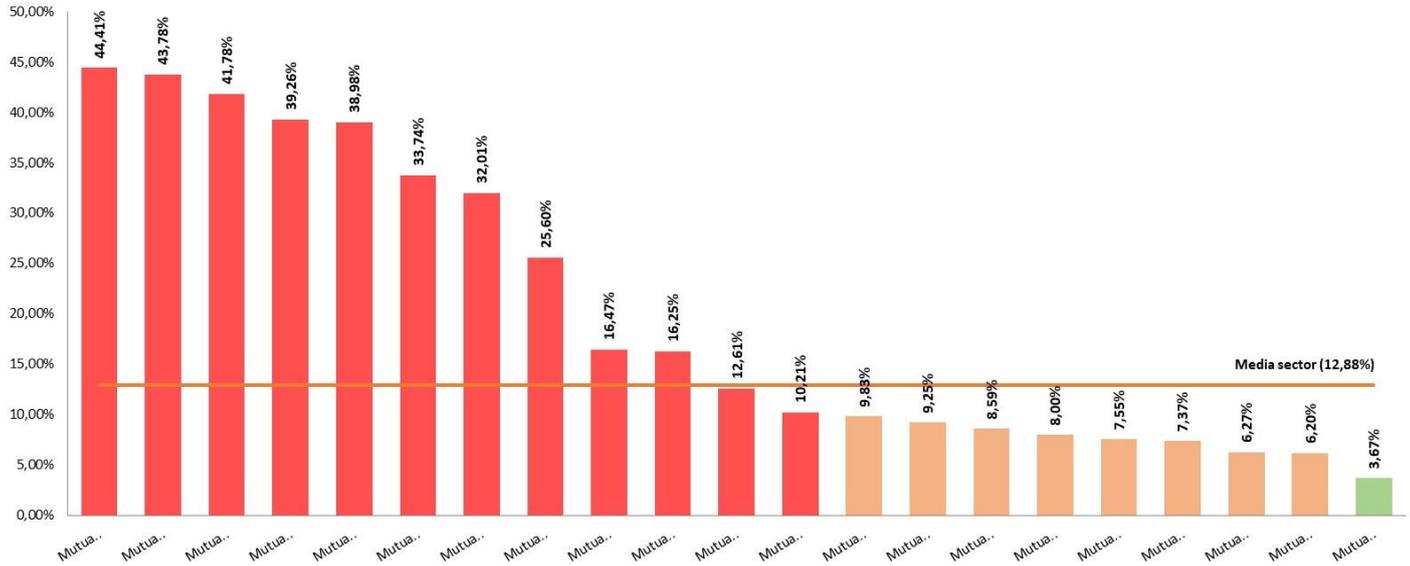
Así, el primero de los indicados mide la proporción de adjudicaciones efectuadas sin ninguna llamada a licitación -a mayor número de licitaciones, mayor transparencia del procedimiento y aumento de la competencia-. Siguiendo esa orientación, se ha calculado un ratio que representa el importe adjudicado 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 2020 (el indicador se valora conforme a los siguientes parámetros: satisfactorio -valor inferior o igual a 5%, al que asigna un color verde-, aceptable -valor superior a 5 pero inferior a 10, representado por el color ámbar- e insatisfactorio -valor igual o superior a 10%, identificado con el color rojo-).

El porcentaje medio obtenido ha sido del 12,88%, 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 2019 en que el porcentaje fue del 17,71%. Al igual que entonces solamente el indicador de una entidad aparece valorado como satisfactorio, mientras que el número de MCSS que cuentan con un ratio considerado aceptable pasa a ser ocho frente a las cuatro del ejercicio anterior.



Gráfico nº 21

Indicador "Sin convocatoria de ofertas"

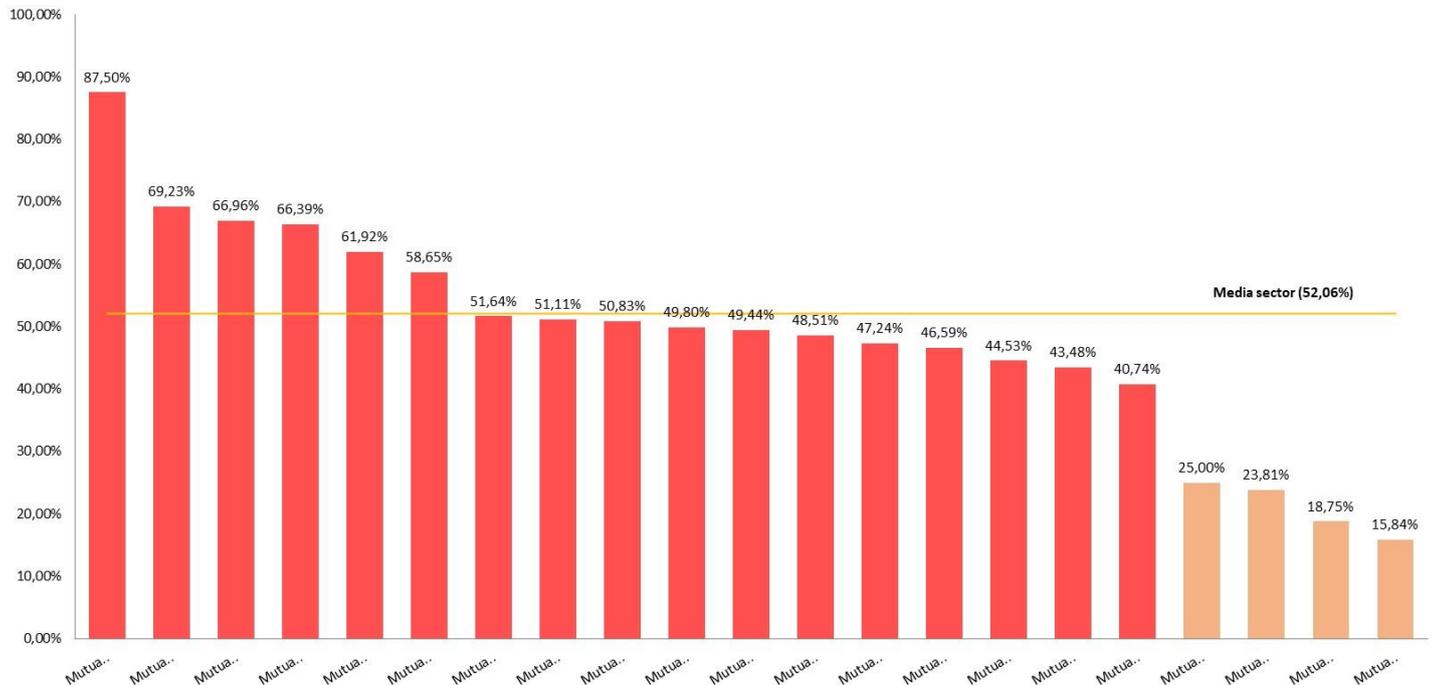


Respecto a lo anterior, una de las principales razones por la que las MCSS han obtenido mayoritariamente una valoración como insatisfactoria estriba en el amplio volumen de contratos adjudicados mediante contrato menor, por un importe de 42,02 millones de euros, que representan el 10,45% sobre el total de adjudicaciones; valores que continúan siendo elevados pese a la mejora respecto al ejercicio 2019 (62,16 millones de euros, que representaban un 15,77% 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. Los resultados alcanzados superan en 17 de las 21 de las entidades el 40%, lo que conlleva un porcentaje promedio en el sector muy elevado, en línea con los parámetros de la Comisión antes indicados.

Gráfico nº 22

## Indicador “Pujador único”



## 2.2.5 Contratos menores

En relación con este tipo de contratación, se ha constatado al respecto, en 18 de las 21 entidades, el empleo del contrato menor para atender **necesidades de carácter habitual o frecuente**, o dicho en otros términos, recurrentes. Tal proceder supone no ajustarse plenamente al mandato contenido en la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIRESCON, a tenor de la cual el contrato menor no puede tener por objeto prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad.

Añadir a lo anterior que el informe 14/20 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado considera que en estos supuestos se estaría produciendo una utilización del contrato menor en fraude de ley; 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 en la práctica totalidad de MCSS, lo cual en último término evidencia un amplio margen de mejora en la programación de la contratación de estas entidades, como elemento complementario de todo lo anterior.



Por otra parte, indicar que en el 24% de las entidades se ha confirmado un incumplimiento de lo regulado en el artículo 63.4 de la LCSP sobre contratos menores, concerniente a la obligación de publicar información relativa a su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario.

### 3. Recomendaciones

#### 3.1 Administraciones Públicas: entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social

##### 3.1.1 Contratos de emergencia vinculados al COVID-19

Cabe señalar que el control realizado se circunscribe a una situación excepcional que tuvo como antecedente la pandemia provocada por el COVID-19, y que fue objeto de una gestión extraordinaria, que requirió una actuación rápida por parte de los organismos públicos para dar respuesta a las necesidades urgentes existentes en dicho momento, por lo que las recomendaciones se circunscriben a aquellos aspectos que permitan mejorar la gestión económica-financiera en sucesivas actuaciones en las que se tenga que acudir a la tramitación de emergencia de los contratos sujetos a la LCSP; en concreto, sería recomendable adoptar las siguientes medidas:

- Motivar o justificar los elementos que forman parte del importe del gasto a fin de poder cuantificar adecuadamente el mismo y prevenir que se puedan producir situaciones de mal uso o de abuso de esta figura jurídica.
- Proceder a la comunicación del inicio de actuaciones mediante el régimen de tramitación de emergencia a la Intervención delegada en el mismo momento de adoptar el acuerdo de inicio de actuaciones precisas, debiendo incluir una descripción del objeto de las actuaciones a ejecutar y el importe del gasto por el que se haya efectuado la oportuna retención de crédito o se vaya a iniciar el expediente de modificación presupuestaria. Además, debe llevarse a cabo la oportuna retención del crédito en todos los expedientes.
- Documentar adecuadamente la formalización de los contratos tramitados por la vía de emergencia, incluso en los limitados supuestos en que se acuda a la contratación verbal y la publicación de los extremos propios del contrato ya que la relajación de los requisitos procedimentales en este tipo de tramitación tiene como objetivo la ejecución inmediata de la prestación contratada, pero ello no excluye que, a posteriori, se dé cumplimiento a las exigencias de los principios de publicidad y transparencia.
- Velar por la realización de los trámites pertinentes para la resolución de aquellos contratos que no se hayan ejecutado total o parcialmente.



### 3.1.2 Contratación administrativa, ejecución presupuestaria y documentación justificativa

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

- Revisar el sistema de gestión documental de los expedientes y establecer un sistema de control que permita identificar los expedientes tramitados, la documentación que los integra y dónde se encuentra.
- Implantar medidas con el fin de que los gastos realizados se encuentren justificados o soportados adecuadamente en un expediente de contratación, convenio o acuerdo.
- Realizar una adecuada previsión y planificación de las necesidades que ayude a recurrir a los procedimientos de adjudicación que permitan obtener una economía de los costes, así como una mayor concurrencia y publicidad.
- Dictar instrucciones para mejorar el proceso de justificación de la adecuación del cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado de los contratos a los precios de mercado, así como para que se recoja todo el detalle de su contenido, dando así cumplimiento al artículo 100 y 101 de la LCSP.
- Revisar la forma de actuar en relación con la justificación de la no división del objeto del contrato en lotes, para que dicha decisión quede debidamente documentada y existan garantías de que se está tramitando el contrato de la forma más adecuada posible.
- Instar a la revisión del contenido de los PCAP al objeto de dar cumplimiento a la LCSP y al RGLCAP y que todas las condiciones que han de regir el contrato estén debidamente incluidas y detalladas.
- Documentar las actuaciones de seguimiento de la ejecución de los contratos, especialmente respecto de las mejoras y aquellos otros criterios que hubieran sido determinantes en la adjudicación del contrato.
- Para los procedimientos de negociación, instar la implantación de un procedimiento adecuado que garantice la libertad de acceso a las licitaciones, la publicidad y transparencia de los procedimientos, la objetividad del órgano de contratación y la selección de la oferta más ventajosa.

### 3.2 Poderes adjudicadores no Administraciones Públicas: mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados

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 plena y absoluta de los procedimientos de adjudicación directa adoptados al margen de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Implementar una adecuada programación de la contratación encaminada al cumplimiento de la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIReScon, en relación con el artículo 28.4 de la LCSP, 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, como condición especial de ejecución, alguna de las consideraciones sociales que 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, y las condiciones económicas relacionadas con la innovación o de tipo medioambiental que recoge el artículo 202 de la LCSP.
- Dar adecuado cumplimiento a las obligaciones de publicidad de la información contractual contenidas en los artículos 63 y 135 de la LCSP.



## ANEXOS DE LA PARTE I: Órganos objeto de la actuación horizontal de contratación

Ámbito	Ministerio	Órgano controlado	
IGAE	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	
	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	
		Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria	
	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	
	Ministerio de Ciencia e Innovación	Ministerio de Ciencia e Innovación	
	Ministerio de Consumo	Ministerio de Consumo	
	Ministerio de Cultura y Deporte	Ministerio de Cultura y Deporte	
		Museo Nacional del Prado	
	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	
	Ministerio de Educación y Formación Profesional	Ministerio de Educación y Formación Profesional	
	Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda	Servicios centrales
			Servicios territoriales
	Ministerio de Igualdad	Ministerio de Igualdad	
	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	
	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	
	Ministerio de Justicia	Ministerio de Justicia	
	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	
		Centro de Investigaciones Sociológicas	
	Ministerio de Política Territorial y Función Pública	Ministerio de Política Territorial y Función Pública	
	Ministerio de Sanidad	Ministerio de Sanidad	
Ministerio de Trabajo y Economía Social	Ministerio de Trabajo y Economía Social		
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana		
Ministerio de Universidades	Ministerio de Universidades		
Ministerio del Interior	Ministerio del Interior		
	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico		
	Instituto para la Transición Justa		
<b>TOTAL IGAE</b>		<b>25</b>	
IGSS	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	Gerencia de Informática de la Seguridad Social	
		Instituto Nacional de la Seguridad Social	
		Instituto Social de la Marina	
Ministerio de Sanidad	Tesorería General de la Seguridad Social		
	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria		
<b>TOTAL IGSS</b>		<b>5</b>	
INTERGEDEF	Ministerio de Defensa	Ministerio de Defensa	
		Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial "Esteban Terradas"	
<b>TOTAL INTERGEDEF</b>		<b>2</b>	
<b>TOTAL UNIVERSO DE CONTROL</b>		<b>32</b>	



## ANEXO DE LA PARTE IV: CENTROS ANALIZADOS

### ENTIDADES OBJETO DE LA ACTUACIÓN DE CONTRATOS DE EMERGENCIA

ENTIDAD	CENTRO	IMPORTE TOTAL ADJUDICADO (euros)
INGESA	SSCC	57.964.199,08
GISS		

### CENTROS OBJETO DE LA ACTUACIÓN SOBRE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y DOCUMENTACIÓN JUSTIFICATIVA

ENTIDAD INGESA: CENTROS ANALIZADOS	IMPORTE ADJUDICADO (euros)
GAS de Ceuta	77.126.231,68
GAS de Melilla	