

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	Contratación menor/Contrato(s) menor(es).
CNsP	Contratación negociada sin publicidad/Contrato(s) negociado(s) sin publicidad.
EEGG y SSCC de la SS	Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
IGAE	Intervención General del Estado.
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social.
INTERGENDEF	Intervención General de la Defensa.
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
OC	Órgano(s) de contratación.
OOPP	Organismos Públicos
PAAP	Poder Adjudicador Administración Pública.
PANAP	Poder Adjudicador No Administración Pública.
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público.
RPT	Relación de Puestos de Trabajo.
TRLCSPP	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Fundamento del Informe

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



Parte I: Intervención General de la Administración del Estado

Parte I: Intervención General de la Administración del Estado

¿Qué gestión se analiza en este informe?(I)

La realizada por los Organismos Públicos sujetos a CFP seleccionados por riesgo

Sobre la legalidad, eficacia y eficiencia de los contratos menores y negociados sin publicidad adjudicados desde 01/09/17 al 30/09/18

Ámbito subjetivo

- En CM 53 Organismos Públicos que representan el 73,57%* del importe adjudicado en contratos menores
- En CNsP 41 Organismos Públicos que representan el 93,38%* del importe adjudicado en contratos negociados sin publicidad

Riesgos que se analizan

- Riesgo de **fraccionamiento** de contratos (riesgo de incumplimiento).
- Riesgo de **ineficiencia e ineficacia** por falta de planificación o justificación de necesidades.
- Riesgo de falta de adaptación a los **cambios normativos**.
- Riesgo de incumplimiento de **normas de publicidad**.

* Fuente: Plataforma de Contratación del Sector Público, % sobre contratos tramitados en los ejercicios 2016 y 2017.

La gestión ha sido analizada por las Intervenciones Delegadas

Parte I: Intervención General de la Administración del Estado

¿Qué gestión se analiza en este informe? (II)

La realizada por los Departamentos Ministeriales

Sobre la estructura organizativa de los órganos de contratación del Ministerio

Entre noviembre de 2018 y marzo de 2019

Factores Clave del control

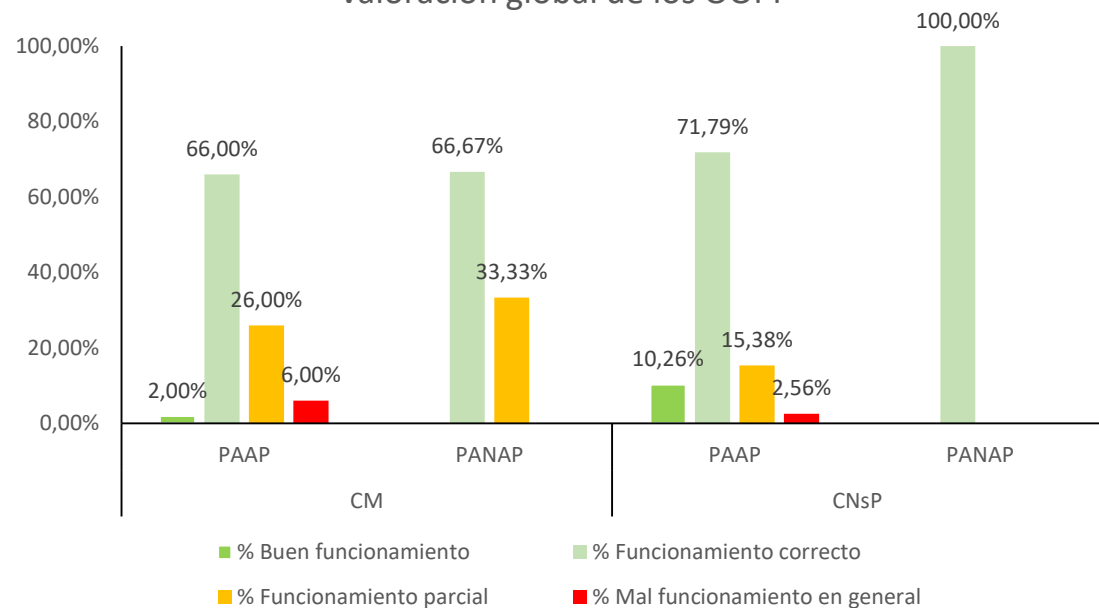
- Estructura definida
- Unidad de acción
- No redundancia
- Dotación de medios
- Vigencia
- Sistema de información

La gestión ha sido analizada por las Intervenciones Delegadas

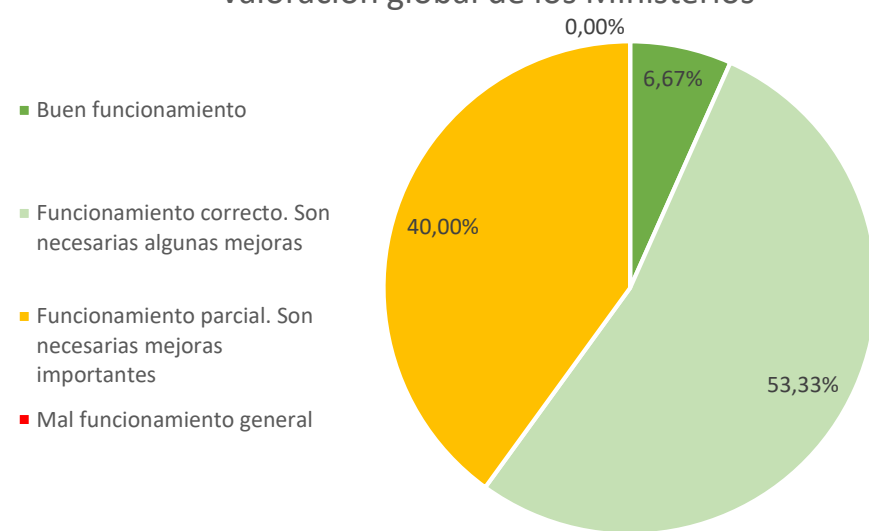
Parte I: Intervención General de la Administración del Estado

Valoración global de la gestión

Valoración global de los OOPP



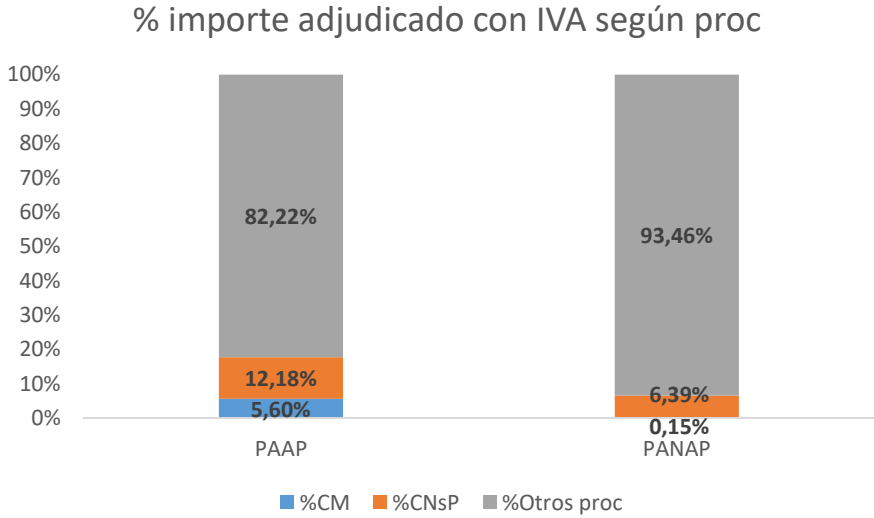
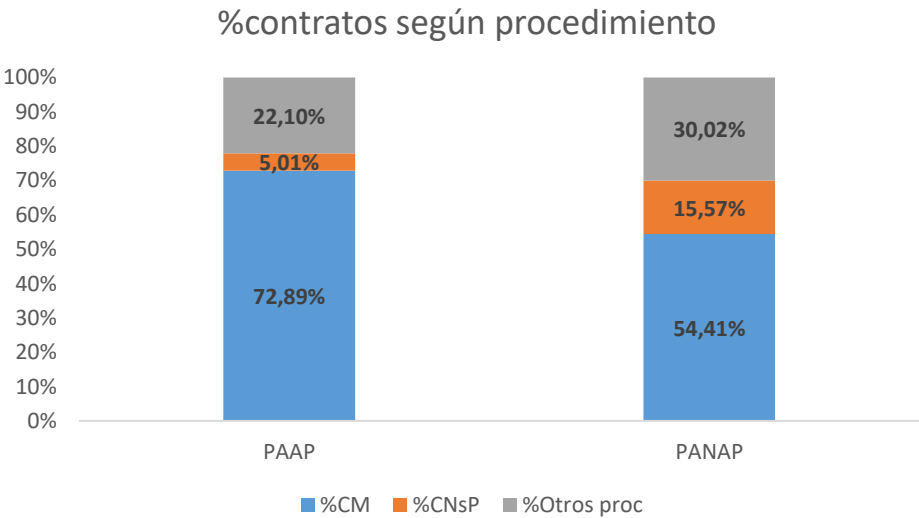
Valoración global de los Ministerios



Datos de Contratación según
procedimiento en OOPP

Tipo de poder adjudicador	Número de contratos menores	Importe total adjudicado de contratos menores con IVA
Total PAAP	11.752	107.832.419,30
Total PANAP	290	2.070.086,70
Total	12.042	109.902.506,00

Tipo de poder adjudicador	Número de contratos negociados sin publicidad	Importe total adjudicado de contratos negociados sin publicidad con IVA
Total PAAP	815	221.749.022,99
Total PANAP	83	86.174.745,27
Total	898	307.923.768,26



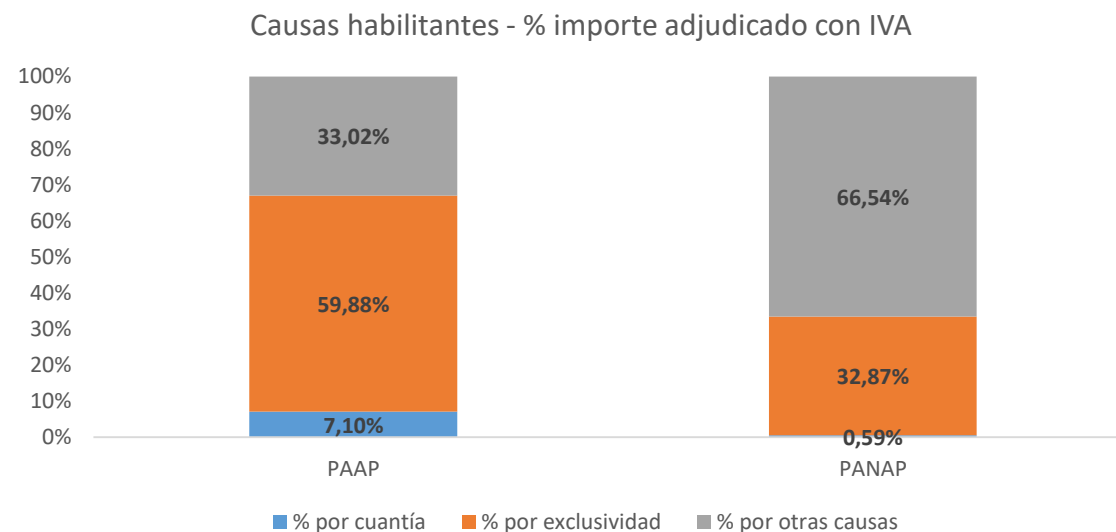
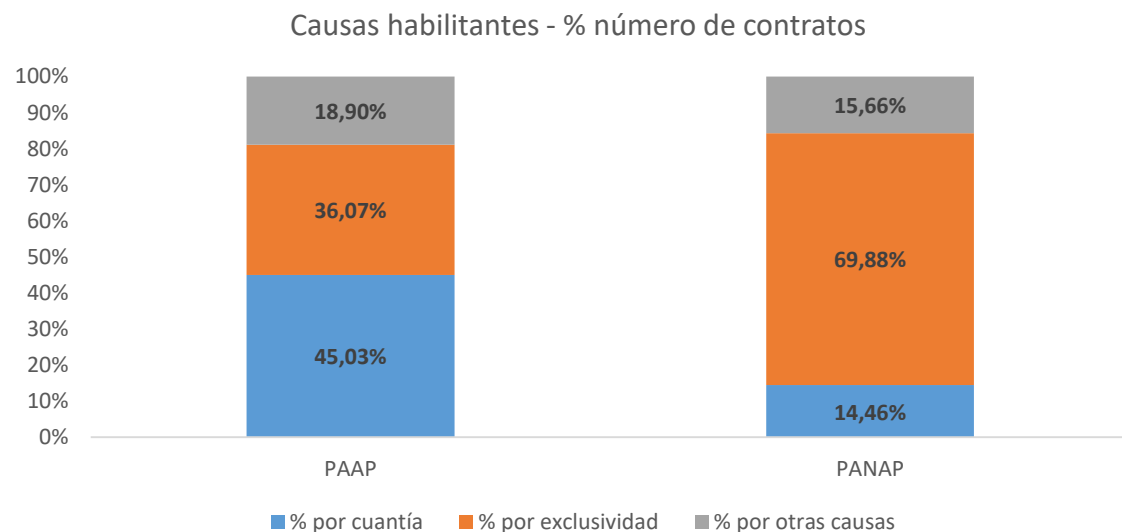
Conclusión

El 77,9 % de la contratación en nº de contratos de los PAAP, y el 69,98 % de los PANAP es sin publicidad.

Mientras que el importe adjudicado sin publicidad en los PAAP representa el 17,78% y en los PANAP el 6,54%.

Parte I: Intervención General de la Administración del Estado

Contratación negociada sin publicidad – causas habilitantes



Conclusión

La CNsP por razón de cuantía es importante en PAAP. La LCSP no lo permite por recomendación comunitaria por lo que este volumen de contratación deberá adjudicarse mediante otro tipo de procedimientos.

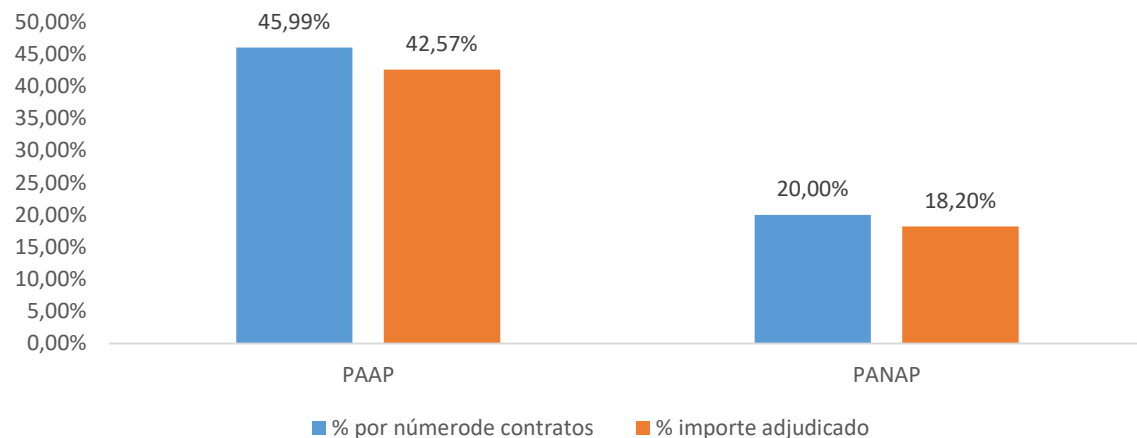
Deben valorarse y reforzar el control interno por los riesgos de contratación por exclusividad

Parte I: Intervención General de la Administración del Estado

¿qué tipo de necesidades se cubren con la contratación sin publicidad?

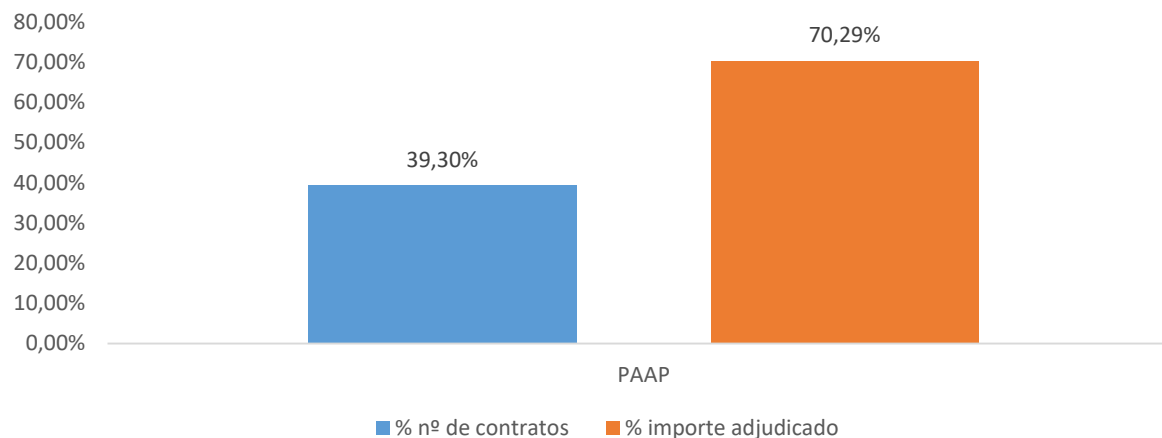
CM (muestra)

% de expedientes con necesidades permanentes + recurrentes + contratos puente



CNsP (muestra)

% expedientes con necesidades permanentes+recurrentes+contratos puente



Conclusión

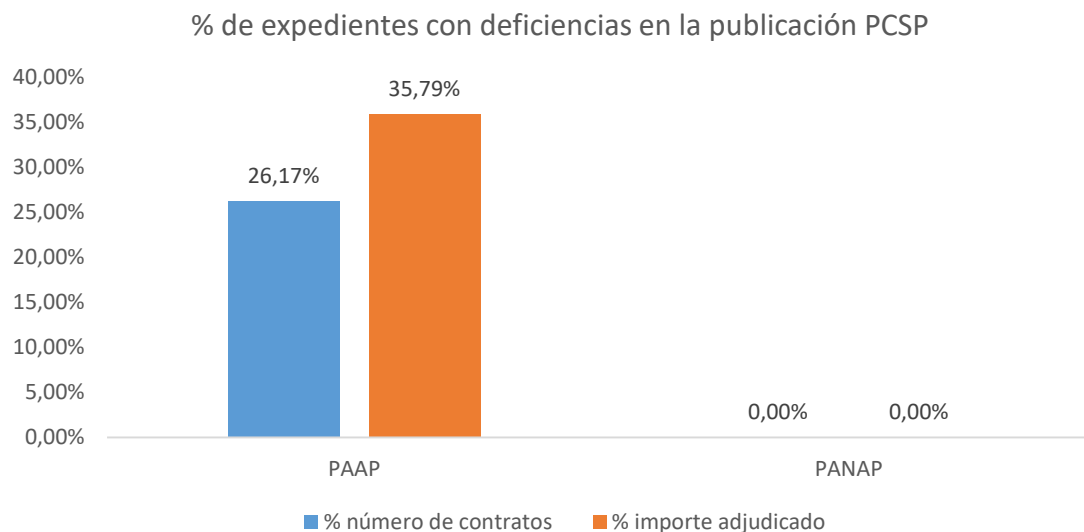
Falta generalizada de planificación en la contratación. Con la LCSP es una obligación la planificación de la actividad contractual

Las necesidades recurrentes y permanentes podrían planificarse y licitarse mediante procedimientos con concurrencia y publicidad  gestión más eficaz y eficiente

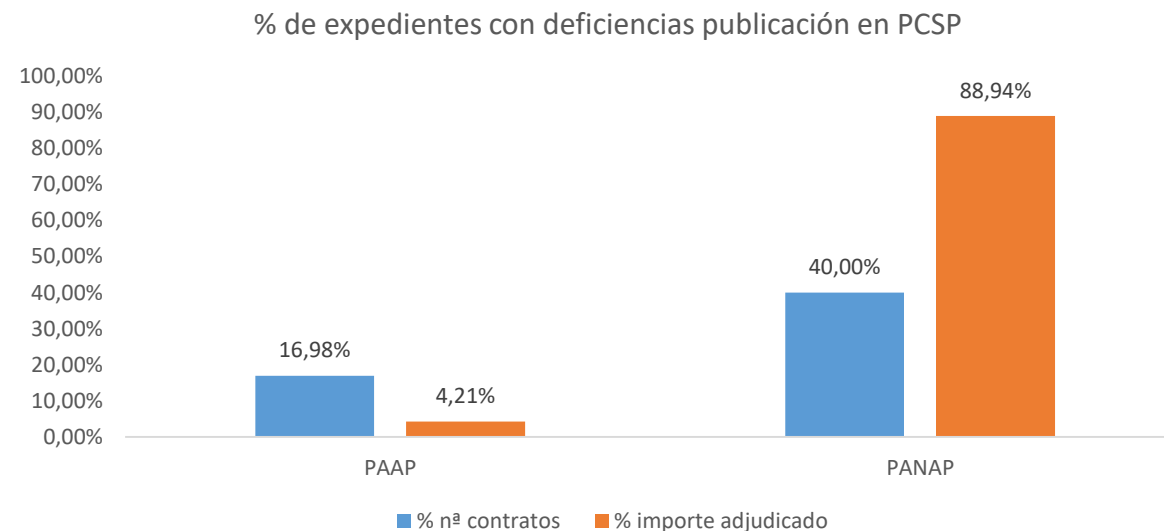
Parte I: Intervención General de la Administración del Estado

Deficiencias en publicación en PCSP

CM (muestra)

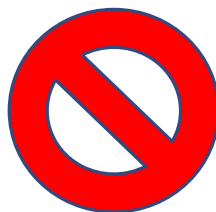


CNsP (muestra)



Conclusión

Cumplimiento mejorable de la publicidad y
transparencia en la Plataforma de Contratación

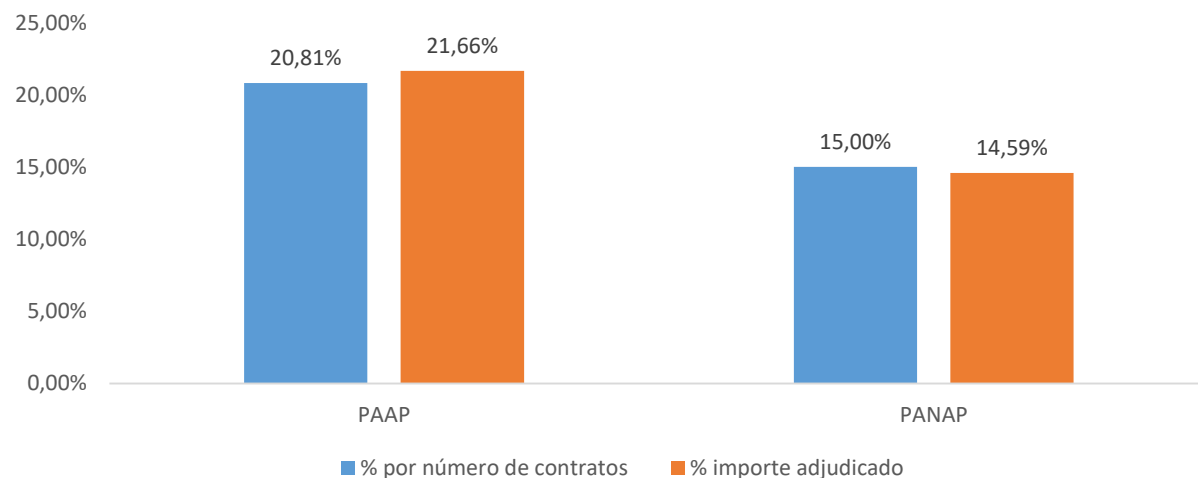


Fraccionamiento

CM (muestra)

CNsP (muestra)

% de expedientes con indicios de fraccionamiento



Indicios de fraccionamiento residuales

Promoción de la concurrencia en contratación menor

%	Nº de organismos que solicitan una única oferta				Nº de organismos que reciben menos ofertas que las solicitadas			
	PAAP		PANAP		PAAP		PANAP	
	por nº de contratos	por importe adjudicado	por nº de contratos	por importe adjudicado	por nº de contratos	por importe adjudicado	por nº de contratos	por importe adjudicado
<10%	3	3			27	25		
11- 29%	4	7			13	11	1	1
30-39%	6	4	1	1	3	5		
40-49%	5	7		1	3	5	1	1
50-74%	11	9	1		2	2		
75-89%	6	6			0	0		
90-99%	6	5			0	0		
100,00%	6	6	1	1	0	0	1	1
sin datos disponibles	3	3	0	0	2	2	0	0
Total	50	50	3	3	50	50	3	3

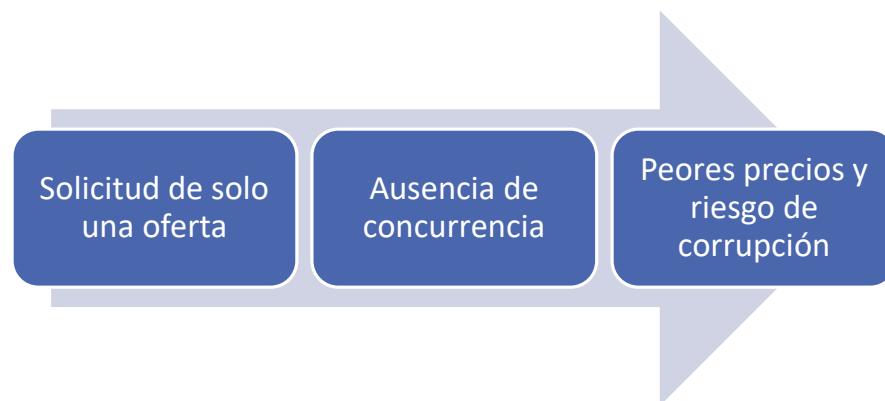
En 11 de los PAAP el porcentaje de contratos examinados que han recibido una única oferta está entre el 50% y el 74%. El número de PAAP en que prácticamente siempre se ha pedido una única oferta (75% al 100% de los contratos examinados) es 18.

Promoción de la concurrencia en CNsP

%	Nº de organismos que solicitan una única oferta				Nº de organismos que reciben menos ofertas que las solicitadas			
	PAAP		PANAP		PAAP		PANAP	
	por nº de contratos	por importe adjudicado	por nº de contratos	por importe adjudicado	por nº de contratos	por importe adjudicado	por nº de contratos	por importe adjudicado
<10%	5	3			13	14		1
11- 29%	6	3			14	11	2	1
30-39%	2	4			1	5		
40-49%	7	2			7	3		
50-74%	8	9	2		3	4		
75-89%	6	5		1	3	3		
90-99%	0	5		1	0	1		
100,00%	5	8			0	0		
Total	39	39	2	2	39	39	2	2

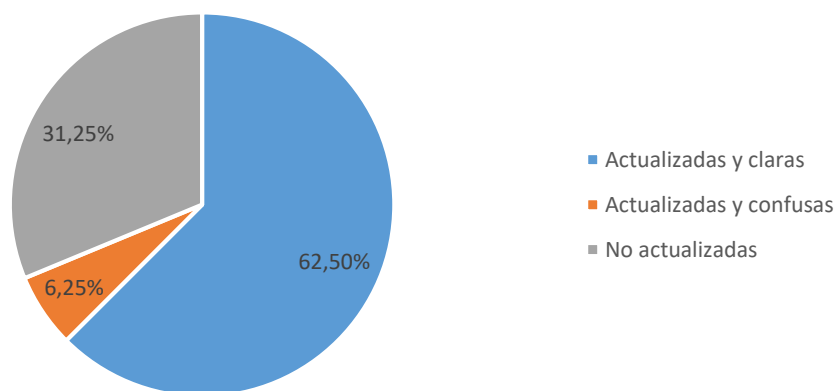
En 14 de los PAAP el porcentaje de contratos examinados que ha recibido una única oferta está entre el 50%-89%. En PANAP, la mayoría de los contratos analizados han recibido una sola oferta. Lo cual podría justificarse por la importancia de la exclusividad como causa habilitante del procedimiento negociado sin publicidad.

Conclusión



Principales conclusiones en Ministerios

Normativa de creación de los OC

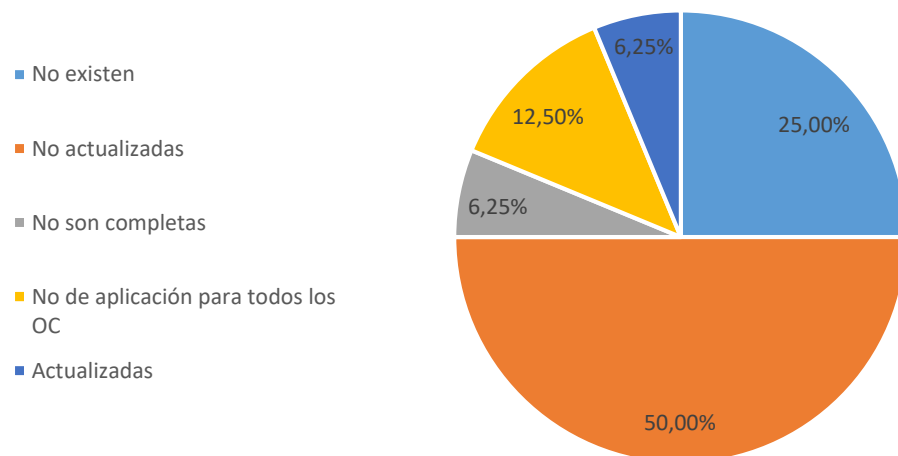


Conclusión

El 31,25% de los Departamentos ministeriales no cuenta con una normativa de creación actualizada. La causa fundamental es la reciente reestructuración ministerial que afecta a la mayoría (81,25%) de los Ministerios.

Principales conclusiones en Ministerios

Manuales e instrucciones de contratación



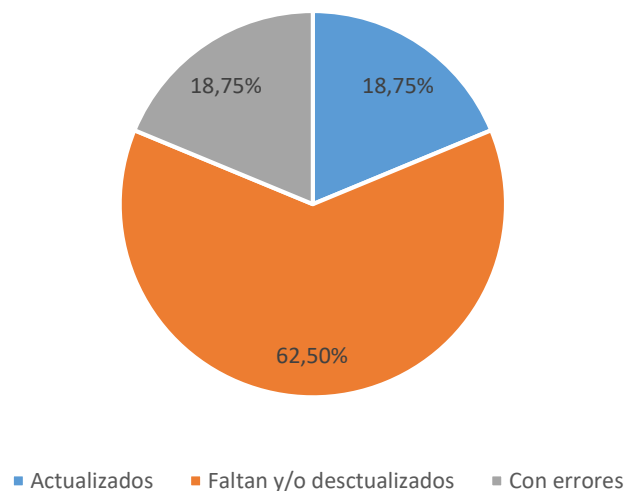
Conclusión

En el 75% de los Ministerios no existen manuales e instrucciones internas de contratación, o no están actualizados a la nueva LCSP.

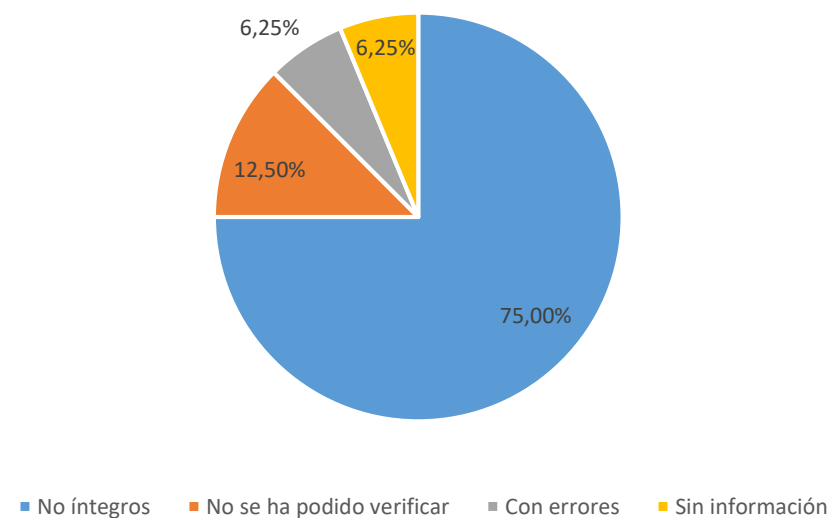
La actualización de dichos manuales e instrucciones a la legislación vigente favorecería la utilización e implantación del expediente electrónico y la utilización de la PCSP

Principales conclusiones en Ministerios

Perfiles de los OC en la PCSP

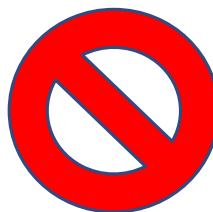


Datos contratación en la PCSP



Conclusión

Cumplimiento deficiente de la publicidad y
transparencia en la Plataforma de Contratación



Parte I: Intervención General de la Administración del Estado

Recomendaciones generales para OOPP



Fortalecer sistema de control interno:

- Manuales, instrucciones o procedimientos internos actualizados.
- Determinación de responsable/coordinador de contratación si hay más de un OC.

Cumplir obligación de publicidad en PCSP.

Implantar sistema de información/gestión: información fiables e íntegras sobre contratación.

Planificación de la actividad contractual: ahora es una obligación legal y un medio de mejores precios y más transparencia.

Parte I: Intervención General de la Administración del Estado

Recomendaciones específicas para CM:



- Adaptación a procedimientos Instrucción ORIESCON.
- Analizar de forma sistemática si lo contratado es adecuado para la necesidad prevista.

Recomendaciones específicas para CNsP:



- Reforzar los mecanismos para garantizar la exclusividad de los contratos, es decir, que solo existe un proveedor.
- Garantizar la fase de negociación, base para la aplicación de este procedimiento excepcional.
- Mejorar los Informes técnicos y los Pliegos.

Recomendaciones para Ministerios

- Actualizar la normativa de creación de los órganos de contratación.
- Programar la actividad contractual.
- Cubrir las RPT con personal formado en el ámbito de la contratación.
- Crear y actualizar las instrucciones internas de contratación.
- Actualizar la información publicada en la PCSP.

Parte II: Intervención General de la Defensa

Parte II: Intervención General de la Defensa

Las actuaciones que se recogen en este informe se han deducido de las principales debilidades observadas únicamente en los informes definitivos de control financiero permanente en relación a la actividad contractual sometida a la LCSP y celebrada entre el 9 de marzo y el 31 de diciembre de 2018.

Más concretamente, los hallazgos se corresponden con las debilidades que en materia de contratación pública sometida a la LCSP han sido incluidas en el Informe Global de control financiero permanente del departamento correspondiente al ejercicio 2018.

Datos de Contratación

Tipo de poder adjudicador	Número de contratos	Importe total adjudicado
Total PAAP	25.067	566.027.524
Total PANAP	0	0
Total	25.067	566.027.524

Fuente: Subdirección General de Contratación del Ministerio de Defensa,
Dirección General de Asuntos Económicos

Conclusiones

- A. Incumplimiento del artículo 100.2 de la LCSP, en relación al desglose en los pliegos del presupuesto base de licitación del contrato.
- B. Incumplimiento del artículo 101.5 de la LCSP en relación al desglose en los pliegos del valor estimado del contrato.
- C. Incumplimiento de lo previsto en el artículo 118 de la LCSP, en relación a los contratos menores.
- D. Incumplimiento de la disposición adicional decimoquinta de la LCSP, sobre la utilización de medios de comunicación en la LCSP.

Parte II: Intervención General de la Defensa

Recomendaciones

1. Respecto al incumplimiento en relación al desglose en los pliegos del presupuesto base de licitación del contrato:
 - inclusión en los pliegos el desglose del presupuesto base de licitación de modo que se incluyan en el mismo, como base para que sea adecuado a los precios del mercado, los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación;
 - aparte de los costes directos e indirectos que lo componen, inclusión de cualesquiera gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, evitando, de este modo, preterir algunos de estos costes en beneficio de alguna de las partes.
2. Respecto al incumplimiento en relación al desglose en los pliegos del valor estimado del contrato:
 - inclusión del método de cálculo del valor estimado del contrato en los pliegos que servirá de base para fijar los requisitos de publicidad exigidos por la LCSP.
3. Respecto al incumplimiento de lo previsto en el artículo 118 de la LCSP, en relación a los contratos menores:
 - adecuada planificación y programación de las necesidades de las Fuerzas Armadas, que tuviera su adecuado reflejo en los Presupuestos Generales del Estado, redundaría en una menor utilización de la figura del contrato menor.
4. En relación al incumplimiento sobre la utilización de medios de comunicación en la LCSP:
 - aplicación de las normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en la LCSP, salvo en los casos que expresa y excepcionalmente se recogen en la disposición adicional decimoquinta.

Parte III: Intervención General de la Seguridad Social

Parte III: Intervención General de la Seguridad Social

Actuaciones de control financiero permanente y de auditoría pública realizadas por la IGSS al amparo de los planes de auditoría pública y control financiero permanente para el ejercicio 2018:

1. Plan de control financiero permanente para el año 2018: gestión relativa al área de contratación administrativa correspondiente a los capítulos II y VI del presupuesto de gastos, desarrollada por cinco entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social durante los ejercicios 2016, 2017 y 2018.
2. Plan de auditorías y control financiero de subvenciones para el año 2018: sobre las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social (MCSS) y sus centros mancomunados, uno de cuyos objetivos es el cumplimiento de la normativa contractual del sector público aplicable por parte de tales entidades y sus centros mancomunados, en su condición de “poderes adjudicadores”.

Parte III: Intervención General de la Seguridad Social

Plan de control financiero permanente para el año 2018 (PAAP):

TIPO DE CONTRATO	PROCEDIMIENTO ABIERTO	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO	ADJUDICACIÓN DIRECTA	OTROS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN	TOTAL
De obras	9.339.059,07	1.445.952,70	4.131.126,23	0,00	14.916.138,00
De suministro	9.197.986,53	86.728.198,26	15.037.721,36	1.730.078,93	112.693.985,08
Patrimoniales	0,00	0,00	310.951,79	0,00	310.951,79
De servicios	124.310.980,14	32.042.281,55	18.435.143,81	235.826,41	175.024.231,91
De carácter administrativo especial	441.986,80	58.836,90	21.767,90	0,00	522.591,60
Otros	119.979,64	0,00	267.415,20	595,32	387.990,16
TOTAL	143.409.992,18	120.275.269,41	38.204.126,29	1.966.500,66	303.855.888,54

Plan de auditorías y control financiero de subvenciones para el año 2018 (PANAP):

TIPO DE CONTRATO	PROCEDIMIENTO ABIERTO	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO	ADJUDICACIÓN DIRECTA	OTROS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN	TOTAL
De obras	30.476.714,52	0,00	4.121.342,57	4.189.155,56	38.787.212,65
De suministro	81.114.136,71	3.006.405,64	17.158.921,14	6.986.167,26	108.265.630,75
Patrimoniales	0,00	0,00	3.027.840,35	0,00	3.027.840,35
De gestión de servicios públicos	3.541.916,17	225.000,00	1.087.459,21	0,00	4.854.375,38
De servicios	157.728.411,93	11.350.035,41	57.387.081,47	30.460.106,80	256.925.635,61
Otros	0,00	0,00	16.016,04	0,00	16.016,04
TOTAL	272.861.179,33	14.581.441,05	82.798.660,78	41.635.429,62	411.876.710,78

Parte III: Intervención General de la Seguridad Social

Principales conclusiones

PAAP: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la SS (I)

- A. Deficiencias en planificación de las necesidades de contratación y elección de los procedimientos de adjudicación.
- no siempre existe una adecuada previsión de las necesidades de contratación ni por tanto una adecuada planificación anual;
 - desviaciones significativas entre el importe de adjudicación de los contratos y el correspondiente a las obligaciones finalmente reconocidas, así como numerosas diferencias entre los créditos inicialmente aprobados y el importe de las obligaciones reconocidas;
 - Tendencia 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.
- B. Deficiencias en preparación del contrato.
- justificación del cálculo del valor estimado, en los procedimientos abiertos y en los negociados sin publicidad, no se ajusta en muchos casos a lo establecido en el artículo 88 del TRLCSP;
 - determinación del precio se formula en términos de precios unitarios, no siempre se da cumplimiento al artículo 68.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
- C. Deficiencias en licitación y adjudicación.
- fórmula utilizada para la valoración del criterio precio en los procedimientos abiertos no siempre es la más adecuada;
 - no siempre se lleva a cabo en los procedimientos negociados sin publicidad el trámite esencial del procedimiento negociado (sin negociación efectiva o sin definición clara de aspectos económicos y técnicos a negociar);
 - efectiva concurrencia competitiva no garantizada;
 - inadecuada o insuficiente justificación de la necesidad de contratar a través del procedimiento negociado sin publicidad.

Parte III: Intervención General de la Seguridad Social

Principales conclusiones

PAAP: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la SS (II)

D. Deficiencias en seguimiento del contrato.

- sin constancia de informes de seguimiento.

E. Deficiencias en sistemas de racionalización técnica de la contratación.

- no existe un adecuado registro y archivo de la documentación de los expedientes.

F. Ajuste de los contratos menores a la nueva LCSP

- no acreditación que se hayan tenido en cuenta los precios habituales de mercado;
- justificación insuficientemente el método de valoración empleado para el cálculo de dicho valor estimado;
- ausencia de justificación de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación o bien no consta justificación de que al contratista no se le han adjudicado más contratos que aislada o conjuntamente superen el importe de 40.000 € en obras o 15.000 € en servicios o suministros;
- no siempre se efectúa una adecuada motivación del contrato.

Parte III: Intervención General de la Seguridad Social

Principales conclusiones PANAP: Mutuas colaboradoras con la SS

A. Efecto directo de las directivas comunitarias sobre contratación

- omisión de publicación en DOUE por aplicación incorrecta del procedimiento de contratación, al no tramitarlos y calificarlos como contratos sujetos a regulación armonizada.

B. Deficiencias de adaptación a la normativa contractual del sector público aplicable.

- deficiencias que afectan en mayor o menor medida a los principios inspiradores de la contratación pública -libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores-, al no disponer de contratos para todas y cada una de las situaciones previstas, o al disponer de los mismos pero no ajustarse plenamente tales contratos a las novedades legislativas que se han ido produciendo.

C. Procedimientos negociados sin publicidad

- Con carácter general, por razón de exclusividad.
- preparación conforme con las disposiciones aplicables en orden a una correcta y adecuada tramitación del procedimiento, quedando justificada y motivada la razón por la que se ha acudido al procedimiento negociado

D. Defectos en el cumplimiento de la obligación de información contractual.

- deficiencias detectadas sobre la obligación legal de comunicación e información al Tribunal de Cuentas.

Recomendaciones para PAAP:

☐ Para todas las EEGG y SSCC de la SS:

- ❖ Elaborar un plan anual de necesidades.
- ❖ Limitar el uso del contrato menor y del procedimiento negociado para la satisfacción de necesidades recurrentes y periódicas.
- ❖ Mejorar el proceso de justificación del cálculo del valor estimado de los contratos a fin de tener en cuenta los precios habituales en el mercado.
- ❖ Revisar las fórmulas de valoración utilizadas.
- ❖ Efectuar una auténtica negociación .
- ❖ Incluir los aspectos económicos y técnicos objeto de negociación.
- ❖ Realizar actuaciones de seguimiento de la ejecución de los contratos, especialmente respecto de las mejoras .
- ❖ Tramitar contratos menores sujetos a LCSP con ajuste a la nueva regulación.

☐ Para determinadas EEGG y SSCC de la SS:

- ❖ motivar los expedientes con mayor exhaustividad
- ❖ documentar y archivar adecuadamente todos los expedientes de contratación tramitados por algún SRTC

Parte III: Intervención General de la Seguridad Social

Recomendaciones para PANAP:

- ❖ Fortalecer los respectivos procedimientos internos de contratación establecidos para una aplicación plena y absoluta de la normativa.
- ❖ Mejorar la justificación de la causa o situación para adjudicar un contrato por procedimiento negociado.
- ❖ Adecuar la remisión de información contractual al Tribunal de Cuentas a la normativa aplicable