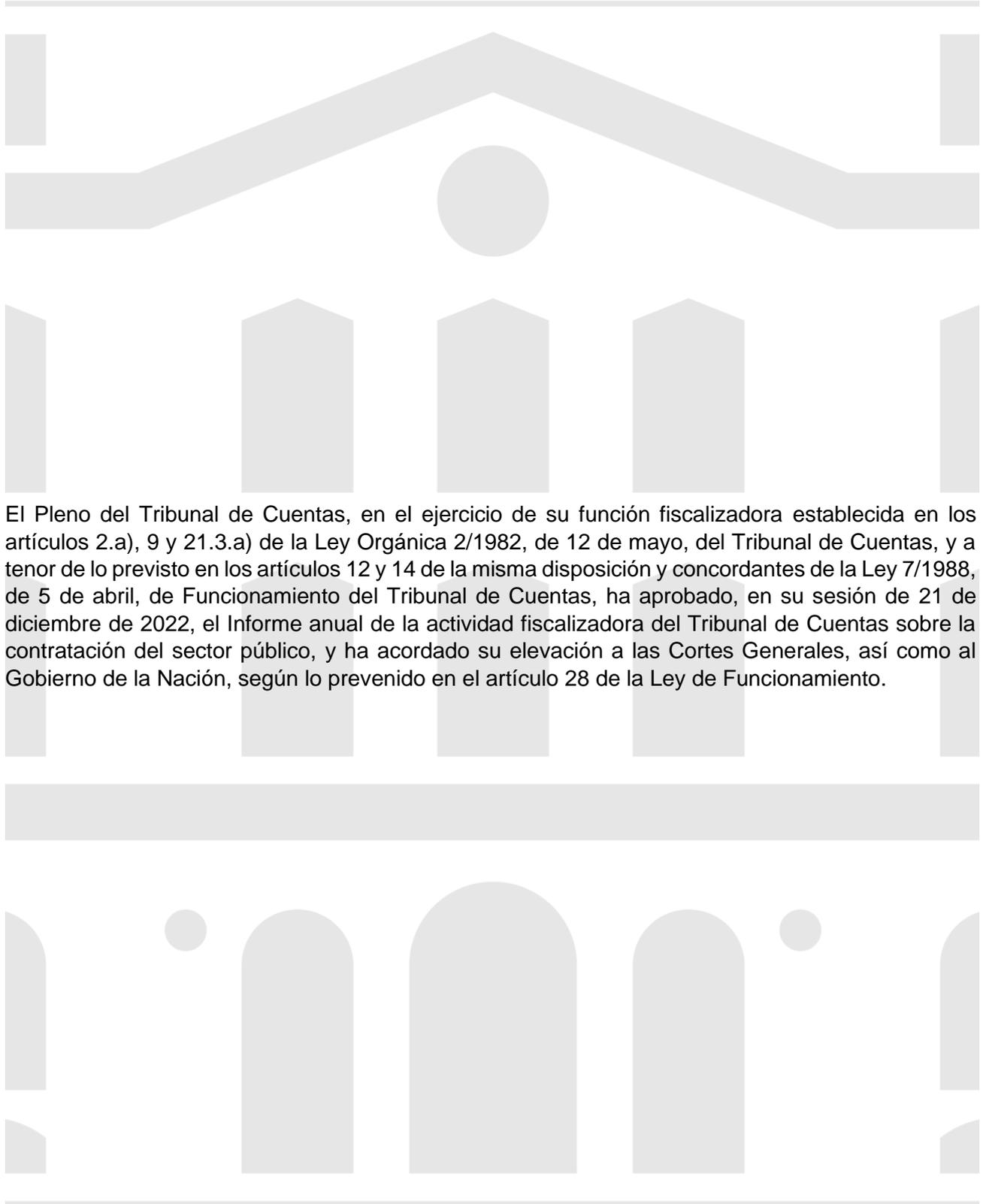




TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.493

**INFORME ANUAL DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA DEL TRIBUNAL
DE CUENTAS SOBRE LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 21 de diciembre de 2022, el Informe anual de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la contratación del sector público, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	9
	I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	9
	I.2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	10
	I.3. METODOLOGÍA EMPLEADA	12
II.	INFORMACIÓN SOBRE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS	14
	II.1. ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO CUYOS CONTRATOS Y, EN SU CASO, ACUERDOS MARCO HAN SIDO FISCALIZADOS	14
	II.2. CONTRATOS Y ACUERDOS MARCO FISCALIZADOS	17
III.	PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS FISCALIZACIONES APROBADAS POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS	19
	III.1. FASE DE PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS Y SELECCIÓN DEL CONTRATISTA	20
	III.2. FASE DE ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS	26
	III.3. FASE DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS	27
	III.4. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE RENDICIÓN	29
	ANEXO	31

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CPV	Common Procurement Vocabulary – Vocabulario Común de Contratación Pública
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LFTCU	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
RGLCAP	Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

RELACIÓN DE CUADROS

**CUADRO Nº 1: INFORMES DE FISCALIZACIÓN CONSIDERADOS PARA LA ELABORACIÓN
DEL PRESENTE INFORME.....11**

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1: CONTRATOS ANALIZADOS POR NATURALEZA.....	17
GRÁFICO N° 2: EXPEDIENTES ANALIZADOS POR ÁMBITO DE FISCALIZACIÓN Y POR NATURALEZA	18
GRÁFICO N° 3: EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE SERVICIOS ANALIZADOS POR ÁMBITO DE FISCALIZACIÓN Y POR OBJETO DEL CONTRATO	19

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, mediante Resolución de 10 de octubre de 2017 y en relación con el *Informe de Fiscalización de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, ejercicio 2014*, adoptó el siguiente Acuerdo:

"Instar al Tribunal de Cuentas a La elaboración de un informe anual en el que se recojan las incidencias detectadas en las comprobaciones y que teniendo efectos transversales por su repetición se considere necesario su comunicación. No nos referimos a la memoria del Tribunal en la que de manera resumida se indican los expedientes fiscalizados y una reseña de los mismos, sino un documento de aquellas incidencias o anomalías que se observan se reiteran en las distintas fiscalizaciones (falta de comunicación adecuada con los Tribunales, discrepancias de los contenidos en los contratos administrativos, cuantificación de las tasas, etc...) como concepto general y sin entrar en los detalles de los expedientes de los que proceden. Entendemos que esa visión general que realiza el Tribunal del conjunto de las administraciones y demás entes, podría dar un informe general con las cuestiones a mejorar en su globalidad".

En la misma línea, la Resolución de la Comisión Mixta, de 23 de noviembre de 2017, aprobada en relación con el *Informe de fiscalización de la contratación celebrada por FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 61, ejercicio 2015*, instaba en términos similares al Tribunal a la elaboración de un informe sobre contratación que recogiera las incidencias detectadas que se producen de forma repetida. Por último, la Comisión Mixta, con fecha 27 de diciembre de 2017, acordó *"Recabar del Tribunal de Cuentas la realización de un informe de fiscalización de las contrataciones de servicios de seguridad privada llevadas a cabo por la Administración General del Estado, Organismos Autónomos y entidades del sector público empresarial y fundacional de ella dependientes"*, de ahí que uno de los principales ámbitos de las fiscalizaciones incluidas para la elaboración del presente Informe hayan sido los contratos de servicios de vigilancia y seguridad privada.

Esta fiscalización se enmarca en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de abril de 2018, contribuyendo a la consecución de diversos objetivos, medidas y actuaciones del mismo. Así, se encuadra en las actuaciones fiscalizadoras tendentes al cumplimiento del Objetivo Estratégico 1 "Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público", y de los siguientes objetivos específicos, medidas y actuaciones:

- Objetivo Específico 1.1 "Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes generales y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente".
- Objetivo Específico 1.2 "Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas", en su Medida 1 "Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas", Actuación 11 "Inclusión en los informes de eventuales progresos y buenas prácticas observadas".
- Objetivo Específico 1.3 "Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción", en su Medida 2 "Fiscalizar sistemáticamente contratación y subvenciones", Actuación 21 "Desarrollo recurrente de actuaciones fiscalizadoras sobre todas las fases de la contratación (licitación,

adjudicación, modificación, ejecución y extinción), así como sobre los distintos tipos de contratos atendiendo a las principales cuantías y áreas de riesgo por cada subsector público”.

La contratación pública constituye una de las principales áreas de la actividad administrativa al tiempo que resulta de suma importancia como instrumento económico y de ejecución de un elevado porcentaje del gasto público, siendo por tanto un elemento vertebrador de la actuación de los organismos y entidades del Sector público. Por ello, su fiscalización debe ser y ha sido siempre un objetivo prioritario y permanente para el Tribunal de Cuentas, como se desprende del contenido de los artículos 11 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, 39 y 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante LFTCU), así como también del artículo 335 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), donde se someten a la fiscalización del Tribunal los contratos celebrados por la Administración del Estado y las demás entidades del Sector público, se establece la obligatoriedad de que los entes públicos remitan anualmente al Tribunal de Cuentas una relación de los contratos que se celebren, incluidos los contratos menores (salvo si se abonan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores y su importe es inferior a 5.000 euros), y se obliga también a esos mismos entes a remitir al Tribunal un extracto de los expedientes de todos los contratos formalizados por importes superiores a determinadas cuantías prefijadas.

En definitiva, la contratación pública se erige en una de las actividades más importantes de las que realizan las administraciones públicas, así como sus organismos y entidades, para la satisfacción del interés público, la prestación de los servicios públicos y la realización de los fines que les son propios, siendo una de las áreas a la que se aplica mayor volumen de recursos económicos. Es precisamente el alcance de esta actuación y el importe del gasto que se le asigna lo que fundamenta, entre otras razones, la específica atención que el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, dedica a la contratación del Sector público.

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en su sesión de 22 de diciembre de 2020, el Programa de Fiscalizaciones para el año 2021, en el que se incluyó, a iniciativa de las Cortes Generales, el *Informe anual de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la contratación del sector público*.

Asimismo, el Pleno, en su sesión de 29 de abril de 2021, acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador, según lo establecido en el artículo 3.b) de la LFTCU y en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas el 23 de diciembre de 2013, concretamente en la norma de procedimiento 34. Y en la misma fecha se aprobaron las Directrices Técnicas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.g) de la misma LFTCU y conforme a la norma de procedimiento 41 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas antes citadas.

I.2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El objetivo general y principal de esta fiscalización, que se constituye como horizontal y de cumplimiento, ha sido elaborar un Informe anual sobre el conjunto de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas respecto a la contratación del Sector público, atendiendo así la solicitud de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, expresada, muy especialmente, mediante la ya citada y transcrita Resolución de 10 de octubre de 2017, y se ha realizado sobre la base de la información proporcionada en los informes de fiscalización aprobados por el Tribunal de Cuentas en 2020 y 2021, en ejecución del Programa de Fiscalizaciones para el año 2020, respecto de la contratación celebrada por los diversos organismos y entidades del conjunto del Sector público.

En consecuencia, se configura como un Informe resumen de las actuaciones desarrolladas sobre contratación en informes previamente aprobados por el Tribunal de Cuentas, no habiéndose realizado ningún tipo de actuación adicional.

El ámbito subjetivo de la fiscalización se refiere al conjunto de las entidades del Sector público, incluyendo, por consiguiente, a la Administración General del Estado y a los organismos y entidades de ella dependientes, a las entidades estatales de los sectores públicos empresarial (financiero y no financiero) y fundacional, y a las administraciones, entidades y organismos pertenecientes a los sectores autonómico y local.

En cuanto al ámbito objetivo, el presente informe se ha elaborado partiendo de los principales resultados contenidos en los informes de fiscalización sobre la contratación pública aprobados por el Pleno del Tribunal en 2020 y 2021, en ejecución del Programa de Fiscalizaciones para el año 2020. Así en el presente informe, se resumen y exponen las principales irregularidades, deficiencias, buenas prácticas y recomendaciones incluidas en dichos Informes, sin realizar referencias a expedientes concretos. En el siguiente cuadro se detalla la relación de Informes de fiscalización utilizados:

CUADRO Nº 1: INFORMES DE FISCALIZACIÓN CONSIDERADOS PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE INFORME

ÁMBITO	INFORME DE FISCALIZACIÓN	FECHA DE APROBACIÓN POR EL PLENO
Departamentos ministeriales y Organismos Autónomos	Informe de fiscalización de los contratos tramitados como de emergencia y de urgencia por las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, del Segura, y del Júcar, así como de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla durante los ejercicios 2008 a 2017	29/10/2020
	Informe de fiscalización de la contratación de los servicios de seguridad privada y de limpieza realizada por los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado y sus organismos dependientes durante los ejercicios 2018 y 2019	27/05/2021
	Informe de fiscalización de las contrataciones de los servicios de seguridad privada llevadas a cabo por los ministerios del área de administración económica del estado y sus organismos dependientes durante los ejercicios 2016 a 2019	27/07/2021
Seguridad Social y Mutuas colaboradoras	Informe de Fiscalización de la contratación celebrada por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, ejercicio 2018	29/10/2020
	Informe de Fiscalización de la contratación celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicio 2019	28/10/2021
Sector público empresarial no financiero estatal	Informe de Fiscalización de contratos de servicios de seguridad privada y limpieza en el ámbito empresarial estatal no financiero, ejercicios 2018 y 2019	24/06/2021
Sector público financiero y fundacional estatal	Informe de fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y de servicios de limpieza formalizados por autoridades administrativas independientes, otras entidades públicas estatales y fundaciones estatales, ejercicios 2018 y 2019	25/02/2021
Sector público autonómico	Informe de Fiscalización de la contratación de los servicios de limpieza y los de seguridad y vigilancia realizada por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2019	29/04/2021
Sector público local	Informe de Fiscalización de los contratos de servicios de limpieza y de vigilancia y seguridad privada celebrados por las entidades locales de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicios 2018 y 2019	22/12/2020

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al ámbito temporal, el presente Informe se refiere a la contratación del Sector público analizada y fiscalizada por el Tribunal de Cuentas en 2020 y 2021, en ejecución del Programa de Fiscalizaciones para el año 2020, para lo cual se ha partido de los informes a los que se hace referencia anteriormente, los cuales han sido aprobados por el Pleno del Tribunal en dichos ejercicios. La información que refleja el Informe afecta a contratos formalizados preferentemente en los ejercicios 2018 y 2019.

Como consecuencia de lo anterior, la norma con rango de ley aplicable a los expedientes de contratación analizados en el seno de cada una de las fiscalizaciones señaladas anteriormente, ha sido distinta en función del momento de inicio del expediente respectivo y de la adjudicación del contrato, estando constituida por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP) y la LCSP, de acuerdo con lo que dispone la Disposición transitoria primera de esta última, y así se refleja al señalar, cuando es el caso, las referencias a la normativa incumplida en cada una de las incidencias que se señalan posteriormente.

I.3. METODOLOGÍA EMPLEADA

Este Informe anual sobre la contratación del Sector Público sistematiza la información obtenida por este Tribunal mediante el análisis y fiscalización de la contratación pública, centrándose en el reflejo de la información numérica y estadística derivada de la contratación directamente fiscalizada por el Tribunal, así como en el estudio de las incidencias más importantes detectadas u observadas de manera reiterada en la fiscalización de la contratación del Sector público. Para este segundo aspecto, se reflejan los resultados obtenidos en el análisis del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos en las fases de preparación, adjudicación, formalización y ejecución de los contratos celebrados por las entidades del Sector público, relacionando las deficiencias detectadas en cada una de ellas e intentando señalar las causas, consecuencias y repercusiones que afectan a los principios informadores de la contratación pública y de su gestión.

En particular, se ha profundizado en los aspectos en los que se han identificado especiales riesgos y en aquellos otros en los que tienen una particular incidencia los principios de publicidad, igualdad y no discriminación, objetividad, transparencia, sostenibilidad ambiental, racionalidad, eficiencia y economía, fundamentales en la gestión del gasto público.

El presente Informe se ha concebido como un instrumento útil para ofrecer una visión global de las distintas incidencias que afectan a la contratación en el Sector público, permitiendo analizar tendencias, detectar áreas de riesgo que sirvan de base para planificar futuras actuaciones fiscalizadoras, analizar el impacto de las medidas legislativas adoptadas, ofrecer elementos de comparación que permitan la evaluación y, en definitiva, ofrecer una imagen de conjunto en un área tan sustancial de la gestión y ejecución del gasto público como es la contratación pública.

La estructura del documento refleja, por una parte, las principales magnitudes generales de la contratación fiscalizada por el Tribunal de Cuentas en 2020 y 2021, en ejecución del Programa de Fiscalizaciones para el año 2020. A continuación, se expone un resumen de los resultados más destacados y de las recomendaciones y buenas prácticas formuladas en los informes de fiscalización de la contratación aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas.

En consecuencia, el Informe se compone de dos partes.

La primera parte aporta una información numérica y estadística, respecto de los contratos y, en su caso, acuerdos marco fiscalizados, de conformidad con los ámbitos de fiscalización de la contratación elegidos para su incorporación al Programa de Fiscalizaciones correspondiente:

- a) Entidades del Sector Público cuyos contratos y, en su caso, acuerdos marco se han fiscalizado, distinguiendo los diferentes sectores a los que pertenecen.
- b) Número total y cuantía global de los contratos y, en su caso, acuerdos marco fiscalizados, referida al importe de adjudicación.
- c) Número total e importe global de los contratos menores fiscalizados, tomando como referencia el importe de adjudicación.
- d) Número total e importe global de los contratos fiscalizados, tomando como referencia el importe de adjudicación, que no tengan la consideración de menores.
- e) Otros datos e informaciones relevantes para la mejor comprensión de los objetivos y ámbito del documento.

Esta información se expone clasificando los contratos de acuerdo con su objeto y naturaleza (obras, servicios, suministros, administrativos especiales, concesión de obras, concesión de servicios y privados) y distinguiendo los distintos ámbitos que conforman el Sector Público, incluidos en el Cuadro nº 1.

La segunda parte recoge los contenidos que a continuación se indican, distinguiéndose, en primer lugar, las siguientes fases de contratación: preparación del contrato y selección del contratista, adjudicación y formalización, y ejecución de los contratos¹. Asimismo, se ha incluido información sobre cumplimiento de la obligación legal de rendición, en su doble vertiente de obligación de remisión de los extractos de los expedientes que superen las cuantías establecidas en la normativa y de las relaciones certificadas de contratos, incluidos los menores. Estas actuaciones de rendición tienen lugar después de la formalización del contrato, o incluso, en algunos casos, después de su ejecución, motivo por el cual dicha información se ha consignado a continuación de la fase de extinción.

La información relativa a cada una de las fases citadas anteriormente se expone distinguiendo, cuando concurren, los siguientes contenidos:

- Limitaciones al alcance del ejercicio de la función fiscalizadora, con especial referencia al principio de transparencia.
- Deficiencias en las actuaciones relativas a la contratación, no constitutivas de incumplimientos o de una aplicación incorrecta de la legislación de contratos.
- Aplicación incorrecta o incumplimientos específicos de la legislación de contratos.
- Problemas de gestión y planificación de la contratación en los ámbitos de fiscalización elegidos.
- Recomendaciones del Tribunal de Cuentas en relación con los cuatro aspectos anteriores.
- Seguimiento de las recomendaciones.
- Buenas prácticas.

La exposición de las incidencias detectadas en el análisis y fiscalización de las distintas fases de la contratación se realiza clasificando las mismas en “**muy significativas**”, “**significativas**” y “**leves**”. Han sido calificadas como “**muy significativas**” las incidencias que han supuesto un incumplimiento sustancial de las normas, considerándose que los contratos no se adjudicaron a los mejores licitadores, o la existencia de un elevado riesgo de que tal cosa se hubiera producido. Han sido calificadas como “**significativas**” aquellas que han implicado un incumplimiento importante de las

¹ En la ejecución se incluirán los aspectos que afectan a las modificaciones de los contratos y las desviaciones temporales.
 INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 21/12/2022 13

normas, a pesar del cual se considera muy bajo el riesgo de que los contratos no se hayan adjudicado a los mejores licitadores. Por último, se han designado como “**leves**” las incidencias relativas a un error intrascendente y, con frecuencia, meramente formal, que no ha incidido directa y negativamente en el nivel de competencia o de adjudicación a las mejores ofertas, pero que sí han podido tener incidencia en el control de la contratación.

II. INFORMACIÓN SOBRE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS

Los principales datos y magnitudes generales de la actividad fiscalizadora realizada por el Tribunal de Cuentas en materia de contratación durante los ejercicios 2020 y 2021, en ejecución del Programa de Fiscalizaciones para el año 2020, son los siguientes.

II.1. ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO CUYOS CONTRATOS Y, EN SU CASO, ACUERDOS MARCO HAN SIDO FISCALIZADOS

A) Departamentos ministeriales y organismos autónomos²

<u>Área de la Administración Económica del Estado</u>	
Ministerios	Organismos Autónomos dependientes
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	
Ministerio de Hacienda y Función Pública	
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	Instituto de Turismo de España
Ministerio de Trabajo y Economía Social	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
	Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (1)	Confederación Hidrográfica del Guadalquivir
	Confederación Hidrográfica del Júcar
	Confederación Hidrográfica del Segura
	Mancomunidad de los Canales del Taibilla
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Organismo Autónomo Parques Nacionales
<u>Área Político-Administrativa del Estado</u>	
Ministerios	Organismos Autónomos / Agencias / Entidades dependientes
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo
	Consorcio Casa Árabe
Ministerio de Cultura y Deporte	Biblioteca Nacional de España
	Consejo Superior de Deportes
	Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música
Ministerio de Ciencia e Innovación (1)	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
	Instituto de Astrofísica de Canarias
	Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales
Ministerio de Defensa	Instituto Español de Oceanografía
	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial "Esteban Terradas"

² Independientemente de su denominación durante el periodo fiscalizado y debido a posibles cambios en la misma durante el ámbito temporal de las respectivas fiscalizaciones, para una mejor comprensión de los resultados se indican las denominaciones actuales de los distintos ministerios, organismos y entidades.

Ministerio de Educación y Formación Profesional	
Ministerio del Interior	
Ministerio de Universidades (1)	Universidad Internacional Menéndez Pelayo
Ministerio de Justicia	
Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (1)	Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado Consejo de Administración de Patrimonio Nacional
Ministerio de Política Territorial	

(1) Ministerios de los que no se han analizado contratos, pero sí de sus Organismos Autónomos dependientes.

B) Sistema de la Seguridad Social y Mutuas colaboradoras

Entidades
Instituto Nacional de la Seguridad Social
Tesorería General de la Seguridad Social
Instituto Social de la Marina
Intervención General de la Seguridad Social
Instituto de Mayores y Servicios Sociales

C) Sector Público empresarial estatal

Entidades
Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
AENA S.M.E., S.A.
Aguas de las Cuencas de España, S.A.
Autoridad Portuaria de Castellón
Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A.
Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora
ENUSA Industrias Avanzadas, S.A.
Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda
Hulleras del Norte S.A.
Minas de Almadén y Arrayanes, S.A.
Nexea Gestión Documental, S.A., S.M.E.
Paradores de Turismo de España, S.A.
SEPI Desarrollo Empresarial, S.A., S.M.E.
Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.
Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A.

D) Sector Público financiero y fundacional

Entidades
Agencia Española de Protección de Datos
Agencia Estatal de Administración Tributaria
Banco de España
Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
Comisión Nacional del Mercado de Valores
Consejo de Seguridad Nuclear
Consorcio de Compensación de Seguros
Corporación Radio Televisión Española
Fundación Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III
Fundación Ciudad de la Energía
Fundación Escuela de Organización Industrial
Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología
Fundación de los Ferrocarriles Españoles
Instituto de Crédito Oficial
Museo Nacional del Prado
Universidad Nacional de Educación a Distancia

E) Sector Público autonómico

Comunidad Autónomas
Comunidad Autónoma de Cantabria
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha
Comunidad Autónoma de Extremadura
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
Comunidad Autónoma de La Rioja
Ciudad Autónoma de Ceuta
Ciudad Autónoma de Melilla

F) Sector Público local

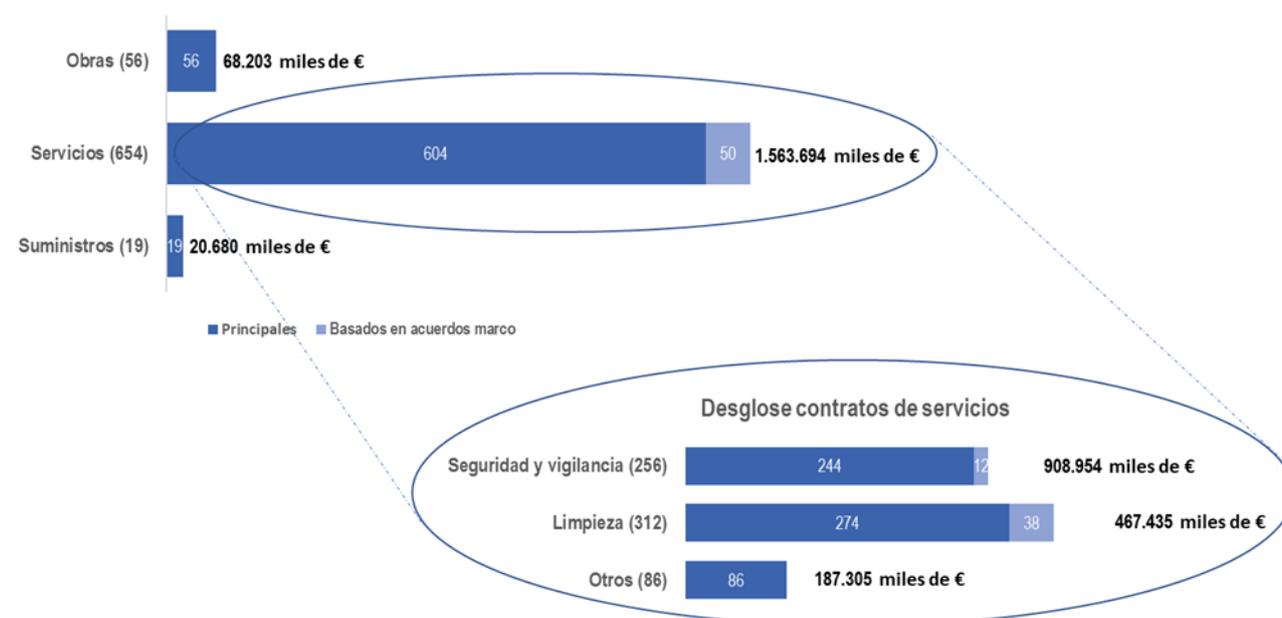
Entidades locales y entidades dependientes
Ayuntamiento de Albacete
Ayuntamiento de Almansa
Ayuntamiento de Almodóvar del Campo
Ayuntamiento de Azuqueca de Henares
Ayuntamiento de Badajoz
Ayuntamiento de Cartagena
Ayuntamiento de Chinchilla de Montearagón
Ayuntamiento de Don Benito
Ayuntamiento de Fuenmayor
Ayuntamiento de Guadalajara
Ayuntamiento de Logroño
Ayuntamiento de Membrilla
Ayuntamiento de Molina de Segura
Ayuntamiento de Murcia
Ayuntamiento de Plasencia
Ayuntamiento de Quel
Ayuntamiento de Quintanar de la Orden
Ayuntamiento de San Javier
Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana
Ayuntamiento de Santander
Ayuntamiento de Santomera
Ayuntamiento de Villaluenga de la Sagra
Ayuntamiento de Villanueva de Alcardete
Ayuntamiento de Yecla
Ayuntamiento de Zafra
Diputación Provincial de Cuenca
Diputación Provincial de Toledo
Fundación Cultura Ciudad de Cuenca
Organismo Autónomo Entidad Ferial de Zafra
Organismo Autónomo Museo Ramón Gaya (Ayuntamiento de Murcia)
Organismo Autónomo Patronato Deportivo Municipal de Toledo
Sociedad Mercantil "Logroño Deporte, S.A."
Sociedad Mercantil Empresa Municipal Palacio de la Magdalena, S.A. (Ayuntamiento de Santander)

II.2. CONTRATOS Y ACUERDOS MARCO FISCALIZADOS

Se han fiscalizado 679 contratos y 50 contratos basados en acuerdos marcos, con un coste acumulado valorado según el importe de adjudicación de 1.652,6 millones de euros. Del total de los contratos analizados 34 tenían la consideración de contratos menores.

Dado que la mayor parte de las fiscalizaciones sobre contratación programadas en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2020 tenían por objeto contratos de seguridad y vigilancia privada, tal como había solicitado la Comisión Mixta, y contratos de limpieza, la mayoría de los fiscalizados corresponden a contratos de servicios³. Todos los contratos basados en acuerdos marcos y todos los contratos menores analizados son contratos de servicios. En el siguiente gráfico se detalla el desglose por naturaleza de los contratos analizados en ejecución del Programa de Fiscalizaciones para el año 2020 y a los que refiere el presente informe.

GRÁFICO Nº 1: CONTRATOS ANALIZADOS POR NATURALEZA



Como se desprende del gráfico anterior el 94,6 % del importe analizado en ejecución del Programa de Fiscalizaciones para el año 2020 corresponde a contratos de servicios, suponiendo los expedientes⁴ de contratos de servicios de seguridad y vigilancia el 55 % del importe total analizado

³ Únicamente se han analizado contratos de obra y de suministros en los siguientes Informes:

- Informe de fiscalización de los contratos tramitados como de emergencia y de urgencia por las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, del Segura, y del Júcar, así como de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla durante los ejercicios 2008 a 2017.
- Informe de Fiscalización de la contratación celebrada por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, ejercicio 2018.

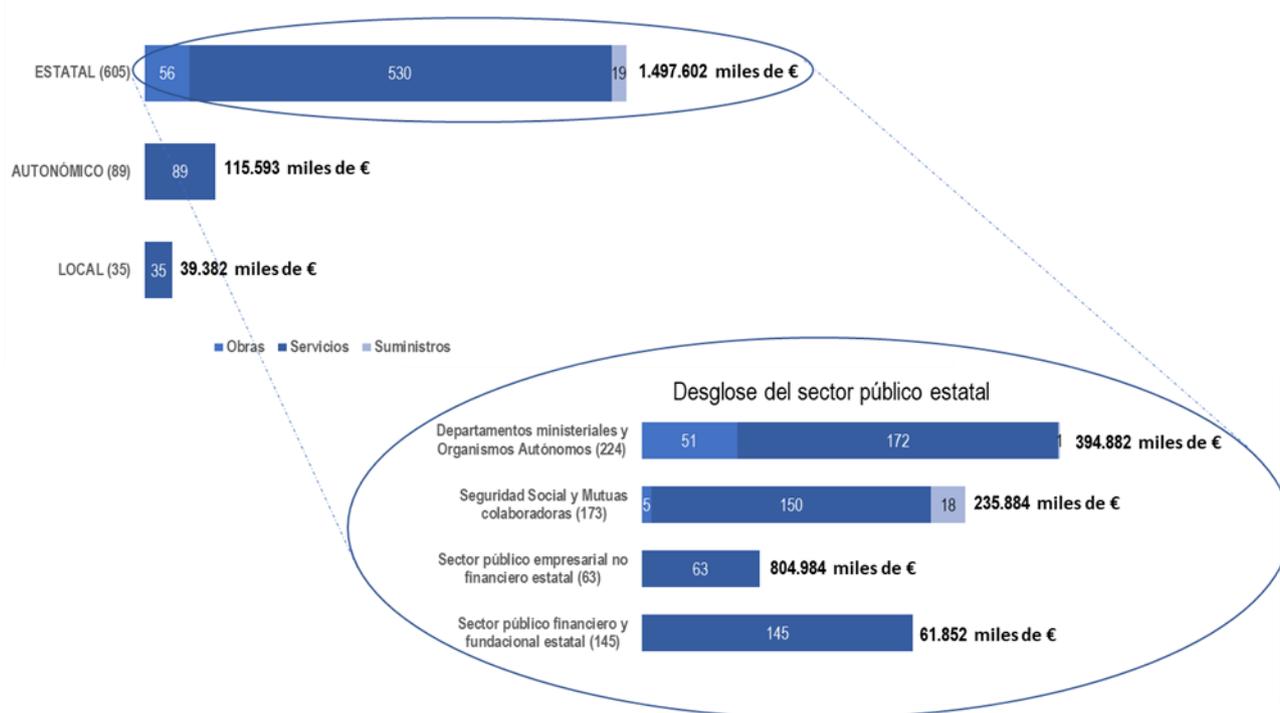
⁴ Se considera expediente a cada uno de los contratos formalizados y a cada uno de los contratos basados amparados en un acuerdo marco.

y los de servicios de limpieza un 28,3 %. Los contratos de obra y de suministros suponen una parte menor (4,1 % y un 1,3 %, respectivamente) del importe total analizado.

Por número de expedientes analizados, el 89,7 % corresponde a contratos de servicios, los expedientes de contratos de servicios de seguridad y vigilancia han supuesto el 35,1 % y los servicios de limpieza el 42,8 %. Los contratos de obra y de suministros suponen únicamente un 7,7 % y un 2,6 %, respectivamente, del número total de expedientes analizados.

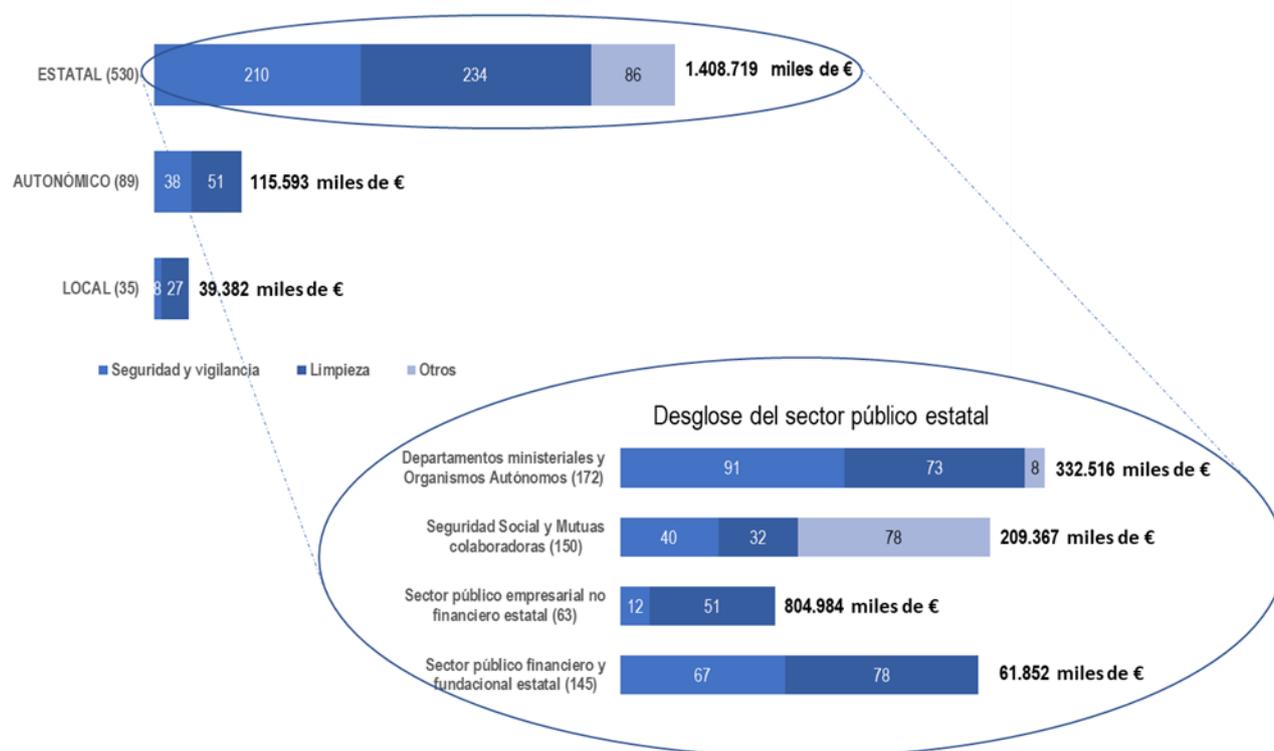
Se ofrece en el siguiente gráfico el detalle del número de expedientes analizados y del total del importe de adjudicación por ámbitos de fiscalización y por naturaleza de los contratos.

GRÁFICO Nº 2: EXPEDIENTES ANALIZADOS POR ÁMBITO DE FISCALIZACIÓN Y POR NATURALEZA



Para los contratos de servicios se ofrece, además, el desglose de los expedientes analizados por ámbitos de fiscalización, distinguiendo los contratos de seguridad y vigilancia, los de limpieza y el resto de los contratos de servicios.

GRÁFICO Nº 3: EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE SERVICIOS ANALIZADOS POR ÁMBITO DE FISCALIZACIÓN Y POR OBJETO DEL CONTRATO



III. PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS FISCALIZACIONES APROBADAS POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Tal como se ha expuesto anteriormente en relación con la estructura del Informe, en esta segunda parte se exponen las principales incidencias, irregularidades o deficiencias observadas en las fiscalizaciones que han servido de base para su elaboración, siempre y cuando, como establece la Resolución de la Comisión Mixta, de fecha 10 de octubre de 2017, se considere necesario comunicarlas por tener efectos transversales y/o por su reiteración.

La exposición en este apartado se ha ordenado atendiendo a las diferentes fases de la contratación, señalándose para cada una de ellas, los contenidos de carácter general relacionados en el subapartado I.3 (limitaciones al alcance, deficiencias, aplicación incorrecta o incumplimientos de la normativa, problemas de gestión y planificación, las recomendaciones del Tribunal en relación con los cuatro aspectos anteriores, y, cuando proceda, seguimiento de recomendaciones efectuadas anteriormente y las buenas prácticas observadas). Asimismo, las incidencias se han clasificado en **muy significativas**, **significativas** o **leves**, de acuerdo con los criterios manifestados anteriormente⁵, señalándose para para cada una de ellas los preceptos legales o reglamentarios

⁵ Serán **muy significativas** las incidencias que supongan un incumplimiento sustancial de las normas, considerándose que los contratos no se adjudicaron a los mejores licitadores, o la existencia de un elevado riesgo de que tal cosa se hubiera producido. Serán **significativas** las que impliquen un incumplimiento importante de las normas, a pesar del cual se considera muy bajo el riesgo de que los contratos no se hayan adjudicado a los mejores licitadores. Serán **leves** las relativas a un error intrascendente y, con frecuencia, meramente formal, que no incide directa y negativamente en el nivel de competencia o de adjudicación a las mejores ofertas, pero sí han podido tener incidencia en el control de la contratación.

que, en su caso, sean de aplicación. No obstante lo anterior, por carecer de importancia relativa, las incidencias leves se exponen en el Anexo a este Informe.

Como se podrá comprobar por las incidencias que se exponen a continuación, la contratación analizada adolece de deficiencias sobre todo en la fase de preparación del contrato y selección del contratista. Por tipos de incidencia, no han concurrido limitaciones al alcance, pero se han detectado deficiencias no constitutivas de incumplimientos normativos, aplicación incorrecta o incumplimientos específicos de la normativa y problemas de gestión y planificación de la contratación, existiendo en todos los casos, como incidencias significativas, y en algunos de ellos muy significativas, suponiendo por tanto un incumplimiento importante de las normas, y en ciertos supuestos un elevado riesgo de que no se hubiera adjudicado a los mejores licitadores.

No obstante, se destaca como positiva la existencia de buenas prácticas relacionadas con las condiciones especiales de ejecución, la imposición de penalidades en supuestos de incumplimiento parcial, la falta de retrasos en los pagos y el cumplimiento del deber de rendición a este Tribunal.

III.1. FASE DE PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS Y SELECCIÓN DEL CONTRATISTA

1. Deficiencias en las actuaciones relativas a la contratación, no constitutivas de incumplimientos o de una aplicación incorrecta de la legislación de contratos

• *Significativas*

- Deficiencias en el establecimiento de los parámetros objetivos que, conforme al artículo 149 de la LCSP, permiten identificar los casos en que una oferta se considere anormalmente baja.

2. Aplicación incorrecta o incumplimientos específicos de la legislación de contratos

• *Significativas*

- Omisión de la motivación de la necesidad de contratar, exigida por los artículos 22 y 109.1 del TRLCSP, y 28 y 116.1 de la LCSP, o bien formulación de dicha motivación en términos excesivamente genéricos o meramente declarativos, pues no se refleja en ellos la extensión de las necesidades que pretendieron cubrirse con el contrato proyectado, ni tampoco la idoneidad de su objeto y se justifica mediante informes de contenido genérico, basados en la falta de “*medios adecuados*” para llevar a cabo la prestación, de manera que esta formulación en ocasiones ni siquiera existe, y en otras se reduce a una referencia general a la inexistencia de medios técnicos y profesionales suficientes para llevar a cabo el servicio con medios propios.
- En los contratos del Sector Público autonómico derivados de Acuerdos Marco y en los que la justificación de la concreta necesidad, prevista con carácter general en los artículos 28 y 116.1 de la LCSP, debía incluirse en una Memoria, que a su vez sería objeto de examen por un órgano de la propia Comunidad Autónoma correspondiente para constar la existencia de esa necesidad, no se ha acompañado dicha Memoria, como tampoco el Informe de citado órgano.
- Falta de adecuada justificación de la tramitación urgente del expediente, al amparo de lo dispuesto en los artículos 112 del TRLCSP y 119 de la LCSP.
- Falta de motivación suficiente en el expediente, como exige el artículo 116.4 de la LCSP, o bien utilización de justificaciones excesivamente genéricas, en relación con el valor estimado del contrato, el procedimiento de licitación, los criterios y requisitos mínimos de solvencia

económica y financiera y técnica o profesional elegidos, la decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, las condiciones especiales de ejecución o los criterios de adjudicación.

- Falta de justificación en el expediente, en los términos previstos en el artículo 146.2 de la LCSP, de la elección de las fórmulas para valorar los criterios de adjudicación.
- Ausencia de exigencia del requisito de solvencia a los licitadores, en contra de lo establecido en el artículo 74 de la LCSP, o bien falta de inclusión en el PCAP de los criterios de solvencia exigibles para la ejecución de las mejoras previstas como criterios de adjudicación o para la ejecución de algunas de las prestaciones objeto del contrato, contraviniendo lo previsto en el artículo 122.2 de la LCSP.
- Utilización, como criterios de valoración de las ofertas y adjudicación del contrato, de aspectos que sirven para acreditar la solvencia de los licitadores (relativos a la aptitud y características de las empresas, como por ejemplo los medios personales y técnicos propios de la empresa o los certificados de garantía de calidad) o el cumplimiento de la normativa laboral, así como falta de establecimiento de baremos o indicadores para su valoración o bien establecimiento de baremos excesivamente amplios y genéricos, inclusión como criterios de compromisos sociales y laborales sin concretar las medidas para hacerlos efectivos, ni determinar su relación con el objeto del contrato, no pudiendo considerarse que se cumplan adecuadamente los requisitos establecidos en el artículo 145 de la LCSP y en el artículo 61 la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
- Ausencia, como parte de las actuaciones preparatorias, de una memoria o documento de carácter económico o algún tipo de estimación de mercado, previo a la contratación, en el que se justifique por qué se ha fijado un presupuesto determinado y no otro mayor o menor, o bien se justifique la estimación del presupuesto y su ajuste al precio general de mercado basándose en consideraciones genéricas, sin precisar los cálculos previos efectuados, tal como establecen los artículos 87.1 y 88.2 del TRLCSP y 73.2 del RGLCAP.
- En el ámbito del Sector Público local, ausencia de valoración de las repercusiones y efectos de los contratos en el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tal y como exige el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Falta de formulación de forma clara, precisa e inequívoca de los términos en los que puede efectuarse una posible modificación de los contratos o de su alcance, límites y naturaleza, incumpliendo así lo establecido en el artículo 204 de la LCSP.
- Inclusión en el PCAP de un exceso de duración de las prórrogas respecto de la regulación legal (artículos 303 del TRLCSP y 29 de la LCSP).
- En el ámbito del Sector Público local, ausencia o insuficiencia del informe de legalidad sobre los PCAP, requerido en la disposición adicional segunda del TRLCSP y en la disposición adicional tercera, en relación con el artículo 122.7, de la LCSP.
- Falta de constancia en el expediente del certificado de existencia y retención de crédito, o del documento que legalmente lo sustituya, exigido por los artículos 109.3 del TRLCSP y 116.3 de la LCSP.
- En algunos supuestos las condiciones especiales de ejecución recogidas en los PCAP de los contratos se corresponden con obligaciones establecidas por la legislación laboral o social que se aplican por imperativo legal a toda la actividad de la empresa, sin incluir obligaciones

adicionales directamente relacionadas con el objeto del contrato, tal como exige el artículo 202.1 de la LCSP, o bien no vienen acompañadas de medidas para compeler el cumplimiento de dicha obligación legal, de manera que su finalidad es la de dar por cumplida la obligación impuesta por el artículo 202 de la LCSP, consistente en establecer al menos una de estas condiciones, pero esta actuación solo puede calificarse como puramente formalista.

- En los contratos de vigilancia y seguridad del ámbito del Sector Público local, falta de exigencia de la habilitación profesional requerida en los artículos 27 y 28 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, e incorporación de cláusulas de revisión del precio cuando, sin embargo, las características de estos contratos excluían legalmente (artículos 89 del TRLCSP y 103 de la LCSP) la posibilidad de que el precio pudiera ser revisado.
- En los PCAP de contratos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad, falta de concreción de los aspectos técnicos y económicos susceptibles de negociación, o bien formulación de tales aspectos de forma genérica o aparentemente contradictoria, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 166.2 de la LCSP y afectando al principio de seguridad jurídica.
- Se incluyen como mejoras en contratos del Sector Público autonómico actividades que corresponden ejercer, por definición, a la entidad contratante, por lo que la prestación que incorpora la mejora contraviene el artículo 145.7 de LCSP.

• *Muy significativas*

- Respecto a las fórmulas fijadas para valorar el criterio precio, se han apreciado deficiencias pueden distorsionar la importancia de este criterio respecto del conjunto de los mismos y afectar al principio de proporcionalidad y a la integridad de las licitaciones, pudiendo llevar a la elección de una oferta que no es la económicamente más ventajosa y a vulnerar la igualdad de trato entre los licitadores, en los términos de los artículos 1, 132.1 y 145.5 de la LCSP:
 - Los resultados a los que llevan no guardan la debida proporción entre las bajas ofertadas y los puntos que se asignan.
 - Se han utilizado fórmulas o métodos de valoración en función de la proporción existente entre las bajas económicas de las ofertas presentadas, cuya aplicación puede dar lugar a resultados desproporcionados (diferencias mínimas en las bajas de las ofertas pueden producir grandes diferencias en las puntuaciones).
 - Se otorga puntuación incluso a las ofertas que no representan una baja respecto del presupuesto de licitación, dando lugar a que las diferencias de puntuación entre las ofertas económicas puedan acabar siendo nimias frente a las diferencias resultantes de la aplicación de los criterios dependientes de un juicio de valor, que, en la práctica, resultan tener una ponderación superior a la definida en los PCAP.
 - Se han detectado faltas de coherencia entre la ponderación otorgada al criterio del precio y la mayor valoración que, de facto, se otorgaba a las mejoras consistentes en la oferta de las empresas adjudicatarias de una bolsa de horas sin coste.
 - En contratos de servicios “intensivos en mano de obra”, fue valorado el precio como único criterio de adjudicación, lo que no resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 145.3 g) de la citada LCSP, que contempla para este tipo de contratos que el precio no debe ser el único factor determinante de la adjudicación.
 - En algún caso falta de inclusión en el PCAP de la fórmula de valoración en los términos dispuestos en el artículo 122.2 de la LCSP.

- Aplicación inadecuada del procedimiento de adjudicación, tramitándose como negociado sin publicidad por inexistencia de competencia por razones técnicas, conforme al artículo 168.a).2º de la LCSP, y previéndose, sin embargo, la ejecución por subcontratación.
- Falta de concreción en los PCAP sobre la forma de valorar cada uno de los aspectos incluidos en los criterios de adjudicación evaluables mediante juicios de valor, tal y como requiere el artículo 145.5 de la LCSP, lo cual, sin embargo, sí se especificó en los informes de evaluación técnica, de manera que dichos aspectos no pudieron ser conocidos por los licitadores en el momento de elaborar sus ofertas, afectando por tanto a los principios de igualdad y transparencia.

3. Problemas de gestión y planificación de la contratación

• *Muy significativas*

- Se ha observado una inadecuada y deficiente planificación de las necesidades contractuales, al no haberse iniciado con la suficiente antelación, o no haberse tramitado con la debida diligencia, los expedientes de contratación que permitieran tener adjudicados los nuevos contratos antes del vencimiento de los anteriores. Ello ha dado lugar a diversas incidencias:
 - La prolongación irregular de la ejecución de los contratos mediante la continuación de la prestación del servicio, en algunos de los supuestos sin la necesaria cobertura contractual, y a su abono conforme a los precios estipulados en los contratos anteriores, lo que ha significado una situación de cierre del mercado y exclusión de la concurrencia más allá del tiempo legalmente previsto.
 - En algunos casos, a la convalidación por el Consejo de Ministros de la omisión de la función interventora que debió recaer sobre las fases de aprobación y compromiso del gasto realizado.
 - En otros casos, a que el órgano gestor adjudicara contratos por el procedimiento negociado sin publicidad por razones de extrema urgencia, sin que se tratara de acontecimientos imprevisibles no imputables al órgano de contratación, como exige el artículo 168 de la LCSP.

Dicha situación se debió, entre otras razones argüidas por las entidades, organismos e instituciones fiscalizadas, a las carencias de personal propio por la no cobertura de vacantes y al volumen inabarcable de expedientes de contratación, razones que, a juicio de este Tribunal, no desvirtúan la deficiente planificación señalada, ya que los servicios de vigilancia y seguridad y de limpieza constituyen una necesidad básica para el funcionamiento ordinario de los centros, y que las carencias de personal indicadas eran conocidas con antelación, al igual que era conocido el plazo de finalización de la vigencia de los contratos desde la misma fecha de su firma.

4. Recomendaciones del Tribunal de Cuentas en relación con los aspectos anteriores

- Sería aconsejable planificar las actuaciones preparatorias de los expedientes de contratación, de una forma metódica y organizada que permita concluir la tramitación y adjudicación de los contratos con la debida antelación, evitando situaciones de contratación irregular o tener que acudir a procedimientos de adjudicación de carácter extraordinario.
- Sería necesario que se determinaran con mayor nivel de precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrir con los contratos proyectados, la idoneidad y proporcionalidad del objeto y contenido del contrato para satisfacerlas y la insuficiencia de

medios en los contratos de servicios de vigilancia y seguridad privada, evitando la utilización de fórmulas genéricas, puramente declarativas, o a la mera cita de preceptos legales.

- Asimismo, sería necesario elaborar, como parte de las actuaciones preparatorias previas a la contratación, una memoria, estimación o estudio económico justificativo del presupuesto del contrato, detallando y desagregando los costes reales del servicio que se va contratar, garantizando así que el precio del contrato es conforme al precio general de mercado, justificando adecuadamente el valor estimado del contrato y facilitando la comprobación de la adecuación de los presupuestos y de las ofertas a los costes salariales exigidos por los convenios colectivos, favoreciendo así la eficiencia en la utilización de los fondos públicos.
- Los PCAP deberían determinar con mayor precisión y claridad la solvencia exigida a las empresas licitadoras, concretando en todo caso los mínimos que dichas empresas han de acreditar, y los criterios que han de seguirse para establecer si una oferta está incurso en presunción de anormalidad.
- Los criterios de adjudicación, la ponderación asignada a cada uno de ellos y las fórmulas y criterios para su valoración deberían constar y justificarse adecuadamente en el expediente, en función de las características del contrato y sin recurrir a justificaciones genéricas. Y en todo caso, en la valoración del criterio precio, debería considerarse la utilización de fórmulas que garanticen una adecuada proporcionalidad entre las ofertas presentadas y las puntuaciones asignadas a cada una de ellas, de manera que se aseguren los principios de objetividad, transparencia e igualdad de trato de los licitadores, que informan la contratación pública.
- Además de lo anterior, y sin perjuicio de que el órgano de contratación pueda asignar justificadamente la ponderación que considere más adecuada al criterio precio, teniendo en cuenta, en cada caso, las características y circunstancias concurrentes, en el supuesto de tratarse de contratos de servicios denominados intensivos en mano de obra, como los de servicios de vigilancia, seguridad privada y limpieza, el factor precio no debe ser el único criterio de valoración considerado en la adjudicación, resultando muy conveniente que el diseño de los criterios de adjudicación y el establecimiento de garantías para su cumplimiento sean especialmente claros en relación con los aspectos sociales o laborales vinculados al objeto del contrato, para evitar márgenes de discrecionalidad en la evaluación de la mejor relación calidad-precio y garantizar el cumplimiento de los convenios colectivos.
- Deberían establecerse, con carácter general para los contratos de seguridad, condiciones especiales de ejecución relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las empresas de seguridad privada contratistas, de acuerdo con la disposición adicional segunda de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.
- Asimismo, sin perjuicio de su carácter potestativo, es conveniente que los PCAP contemplen, como regla general, la imposición de penalizaciones específicas en el caso de que se incumplan las condiciones especiales de ejecución previstas, estableciéndose en los propios pliegos los controles precisos para llevar a cabo el seguimiento de su cumplimiento, haciendo uso, en su caso, de la posibilidad prevista en el artículo 122.3 de la LCSP, de atribuir expresamente a dichas condiciones el carácter de obligaciones contractuales esenciales.
- En los contratos cuya modificación está prevista en el PCAP, sería conveniente que las cláusulas relativas a la modificación se formularsen de forma clara, precisa e inequívoca.

- Los PCAP deberían establecer claramente las competencias y obligaciones del responsable del contrato, así como los medios de que dispone o procedimientos que ha de seguir para controlar el cumplimiento del contrato y, en particular, de las condiciones especiales de ejecución de carácter social o medioambiental, establecidas en los pliegos.
- Se debería propiciar la división del objeto del contrato en lotes para facilitar el acceso a la contratación de las pequeñas y medianas empresas, evitando así limitar la participación de estas como licitadoras, en beneficio de aquellas que cuentan con una gran infraestructura de medios personales y materiales, y en caso de que existan motivos que amparan la decisión de no dividir en lotes el objeto de los contratos, debería dejarse constancia expresa de los mismos en la documentación preparatoria del contrato, sin que a estos efectos sea admisible la utilización de fórmulas genéricas.
- Sería recomendable la aplicación efectiva de las previsiones que, con carácter potestativo, se encuentran contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, tendentes a promover dicha igualdad a través de la contratación.

5. Seguimiento de las recomendaciones

En el análisis del grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en anteriores informes de fiscalización de contratos, así como de las correspondientes resoluciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas referentes a la actividad de contratación, se ha constatado un cierto avance en el grado de cumplimiento de las mismas, si bien la mayor parte de ellas siguen plenamente vigentes, como ocurre con las siguientes:

- Se ha de prestar una mayor atención y precisión a la redacción de los PCAP en relación con la solvencia exigida a las empresas licitadoras.
- Las memorias justificativas de la necesidad de la contratación deberían determinar, con detalle y precisión, cuáles son las necesidades reales a satisfacer con la prestación objeto del contrato, conteniendo referencias específicas a las particulares circunstancias concurrentes en el momento en el que se proponga la tramitación de cada expediente de contratación en lugar de meras referencias genéricas.
- Es necesario extremar el rigor en las fases de planificación previas a la contratación para asegurar con ello la mejor descripción técnica de las necesidades a cubrir, una correcta presupuestación de los contratos y la mejor selección posible de los contratistas.

6. Buenas prácticas

- Este Tribunal ha comprobado que en los PCAP se contempla, en cumplimiento del artículo 202 de la LCSP, al menos una condición especial de ejecución de tipo social (generalmente, el cumplimiento de los convenios colectivos del sector y de las obligaciones salariales básicas que derivan de los mismos), y/o de carácter medioambiental (entre otras, las relacionadas con la gestión de residuos, la promoción del reciclado de productos, el impulso de utilización de productos ecológicos y la utilización de productos respetuosos con el medioambiente).
- Asimismo, los PCAP suelen prever, salvo excepciones puntuales, la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de dichas condiciones especiales a las que, en algunos casos, se les atribuye el carácter de obligaciones contractuales esenciales, a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1 de la LCSP, constituyendo su incumplimiento causa de resolución del contrato, al amparo de lo dispuesto en el artículo 202.

III.2. FASE DE ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS

1. Deficiencias en las actuaciones relativas a la contratación, no constitutivas de incumplimientos o de una aplicación incorrecta de la legislación de contratos

• *Significativas*

- Se han detectado contratos en los que la solvencia y/o clasificación del adjudicatario del contrato o la situación de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social no han quedado debidamente acreditadas en los expedientes.
- No se ha ofrecido justificación suficiente de la aplicación, por parte del órgano de contratación, de los criterios para determinar la existencia de ofertas con valores anormalmente bajos.

2. Aplicación incorrecta o incumplimientos específicos de la legislación de contratos

• *Significativas*

- Deficiencias en los anuncios de licitación consistentes en la falta de publicación en los diarios oficiales, en errores u omisiones en los elementos del anuncio (por ejemplo, falta de especificación de los criterios de adjudicación o no publicación de las condiciones especiales de ejecución) o en la inobservancia de los plazos legalmente establecidos para la publicación y/o apertura de proposiciones de los candidatos, lo cual no se acomoda íntegramente a lo establecido en los artículos 135, 145.5, y 156 de la LCSP.
- En algunos expedientes del Sector Público autonómico el contrato basado incluye modificaciones respecto del contenido del Acuerdo Marco del que deriva, lo cual no se acomoda a la regulación de los acuerdos marco contenida en los artículos 219 y siguientes de la LCSP, en particular en el artículo 222.1.
- En ocasiones las ofertas realizadas incluyen mejoras en sus proposiciones que son valoradas para la adjudicación del contrato pero que, sin embargo, no se han incluido en el documento de formalización del contrato, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 145.7 de la LCSP.
- En relación con los expedientes tramitados por entidades sometidas a la legislación específica de los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales que se acogieron al procedimiento negociado, han existido supuestos de adjudicación sin previa convocatoria de licitación, debido a que la única oferta presentada no alcanzó la valoración mínima exigida, si bien el presupuesto base de licitación experimentó un incremento que supuso una modificación sustancial de las condiciones del contrato, lo cual vulnera lo dispuesto en el artículo 59.a) de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, vigente durante el período fiscalizado.
- En relación con los procedimientos negociados, no ha quedado acreditado que se haya producido una auténtica negociación de los criterios económicos y/o técnicos, en los términos previstos en el artículo 169 de la LCSP.

• *Muy significativas*

- Ausencia de la preceptiva separación en la valoración de los criterios evaluables de forma automática y de aquellos dependientes de un juicio de valor, en clara infracción de los artículos 150.2 del TRLCSP y 145 y 146 de la LCSP.

- Licitación por procedimiento negociado sin publicidad sin respetar la exigencia legal, prevista en el artículo 169.2 de la LCSP, de que el número mínimo de candidatos invitados a participar sea de tres, ya que se solicitan ofertas a las mismas cinco empresas, cuatro de las cuales optan reiteradamente por no formular propuesta alguna.
- Aplicación incorrecta de los criterios de adjudicación por diversas circunstancias, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 146.2 de la LCSP:
 - Valoración de la oferta evaluando la organización interna del licitador y los medios de los que dispone, obviando el hecho de que dicha oferta no es coherente con las especificaciones técnicas del contrato, requeridas en el PPT.
 - Insuficiente motivación de la exclusión de uno de los licitadores.
 - Insuficiente motivación de la puntuación otorgada a los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor o por falta de correlación entre el contenido de las ofertas y la valoración asignada en los informes.
- 3. Recomendaciones del Tribunal de Cuentas en relación con los aspectos anteriores
 - En el documento de formalización se deberían incluir las características de la oferta realizada por el adjudicatario, incluyendo las mejoras que, en su caso, se hubieran ofertado.
- 4. Seguimiento de las recomendaciones

En el análisis del grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en anteriores informes de fiscalización de contratos, así como de las correspondientes resoluciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas referentes a la actividad de contratación, se ha constatado un cierto avance en el grado de cumplimiento de las mismas, si bien los informes técnicos de valoración de las ofertas presentadas por los licitadores deben explicarse y motivarse suficientemente, lo que permitiría comprobar que las puntuaciones han sido otorgadas correctamente conforme a los criterios de adjudicación fijados en el PCAP.

III.3. FASE DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

1. Deficiencias en las actuaciones relativas a la contratación, no constitutivas de incumplimientos o de una incorrecta aplicación de la legislación de contratos
 - *Significativas*
 - En relación con la utilización de las horas de la bolsa gratuita ofertada por las empresas que finalmente resultaron adjudicatarias, cabe indicar diversas incidencias:
 - Falta de utilización de la bolsa de horas, o no utilización en su totalidad, en algunos casos sin mayor justificación al respecto, y en otros, debido a las circunstancias derivadas de la pandemia o al período de vacaciones de los usuarios del Centro, lo cual provocó que un criterio valorado para la adjudicación, finalmente, no se haya plasmado en una prestación de servicios o bien en una prestación completa de los mismos.
 - Inexistencia de información sobre la utilización de la bolsa de horas, a pesar de haber sido solicitada dicha información por este Tribunal.

- Falta de inclusión en los expedientes, o de emisión con la periodicidad indicada, de diversa documentación acreditativa de la adecuada realización de la prestación (relaciones de servicios realizados y precios, certificaciones mensuales o informes de valoración, entre otros), que, según los PCAP, deben acompañar a la factura para la realización del pago.

2. Aplicación incorrecta o incumplimientos de la legislación de contratos

• *Significativas*

- Falta de acreditación suficiente del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución impuestas al contratista adjudicatario del contrato en el ámbito social y laboral, al amparo del artículo 202 de la LCSP, así como de la sistemática y periodicidad con la que se realizan los controles de estas obligaciones.
- Falta de aportación, o bien presentación con retraso, de documentación sobre la recepción de los trabajos, de documentación acreditativa de que se han llevado a cabo tareas dirigidas a verificar el exacto cumplimiento de las prestaciones contratadas, incluida la realización de la mejora ofertada y de las condiciones especiales de ejecución del contrato, tal como disponen los artículos 145.7, 201, 210 y 311.3 de la LCSP.
- Falta de reajuste de la garantía en modificaciones no previstas en los PCAP para adecuarla al incremento del precio, conforme prevé el artículo 109.3 de la LCSP.
- Ciertos contratos no se suspendieron total ni parcialmente a pesar de referirse a instalaciones o dependencias que estuvieron cerradas durante la vigencia del estado de alarma, como eran las escuelas infantiles o colegios públicos, entre otros, con infracción del artículo 34.6 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, lo cual evidencia una indebida gestión de los recursos públicos, al continuar destinando gasto público a actuaciones carentes de utilidad sobre edificios fuera de uso a pesar de disponer de la posibilidad legal de suspender los contratos.

• *Muy significativas*

- Realización de modificaciones no previstas en los PCAP, sin que concurrieran los supuestos establecidos en el artículo 107.1 del TRLCSP que justificarían su realización.

3. Problemas de gestión y planificación de la contratación

• *Muy significativas*

- Prórrogas irregulares de los contratos, dando lugar a situaciones de continuación de la prestación y pago de los servicios sin cobertura de un contrato en vigor, infringiéndose lo previsto al respecto en los artículos 303 del TRLCSP y 29 de la LCSP.

4. Recomendaciones del Tribunal de Cuentas en relación con los apartados anteriores

- Las entidades deberían mejorar sus procedimientos internos para garantizar un seguimiento y control de las obligaciones de los adjudicatarios en el ámbito sociolaboral y deberían llevar a cabo un seguimiento riguroso de la ejecución de los contratos, imponiendo, en su caso, las penalidades que procedan.

5. Buenas prácticas

- Se ha informado, a petición de este Tribunal, de la imposición de penalidades económicas a los contratistas por los incumplimientos parciales de la prestación objeto de los contratos.
- A pesar de incidencias puntuales en el cumplimiento del plazo en los pagos realizados en los expedientes de contratación de servicios de vigilancia y seguridad privada y de limpieza, no han existido retrasos significativos.
- En general, se publican en el perfil del contratante los datos relativos a la actividad contractual de las entidades y organismos fiscalizados, sin perjuicio de algunas incidencias puntuales a las que se ha hecho referencia anteriormente.

III.4. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE RENDICIÓN

1. Limitaciones al alcance del ejercicio de la función fiscalizadora, con especial referencia al principio de transparencia

Con carácter general, no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, pero sí algunas limitaciones al principio de transparencia, concretamente las siguientes:

• *Significativas*

- En un número mínimo de contratos se ha detectado el incumplimiento de la obligación de publicar el expediente de contratación en el perfil del contratante, establecida en el artículo 116.1 de la LCSP.

2. Recomendaciones del Tribunal de Cuentas en relación con el aspecto anterior

- Las instituciones, organismos y entidades fiscalizadas deberían adoptar las medidas necesarias para asegurar que el envío al Tribunal de Cuentas, tanto de las relaciones anuales de los contratos celebrados como de los extractos de los expedientes de contratación, se efectúen en los términos y plazos previstos en la normativa de contratación, garantizando la integridad de dichos envíos y prestando especial atención a los datos que consignan en las relaciones certificadas, a fin de evitar errores.

3. Seguimiento de las recomendaciones

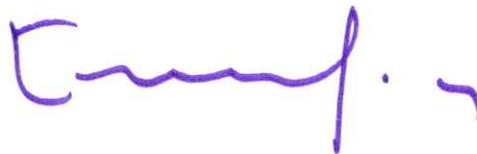
- A pesar de que los incumplimientos detectados no son en absoluto generalizados, en el análisis del grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en anteriores informes de fiscalización de contratos, así como de las correspondientes resoluciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas referentes a la actividad de contratación, la anterior recomendación relativa a la necesidad de emplear una mayor diligencia en la remisión de la documentación contractual para garantizar su integridad y el cumplimiento de los plazos establecidos sigue vigente.

4. Buenas prácticas

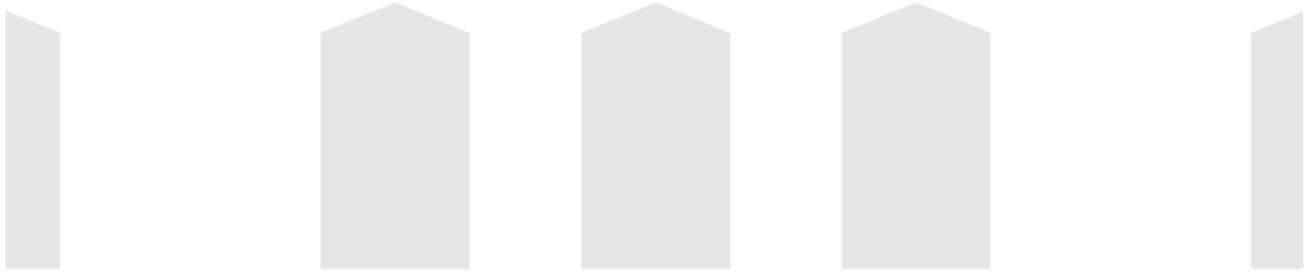
- Con carácter general, y a salvo de los incumplimientos puntuales que se han expuesto anteriormente, durante el periodo fiscalizado, las instituciones, organismos y entidades objeto de fiscalización remitieron las relaciones certificadas de los contratos y los extractos de los expedientes de contratación de rendición obligatoria, por lo que no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los órganos de contratación fiscalizados. Para las excepciones puntuales por la falta de remisión de alguna documentación concreta, esta ha sido solicitada en el curso del procedimiento fiscalizador correspondiente y remitida por el órgano gestor.

Madrid, 21 de diciembre de 2022

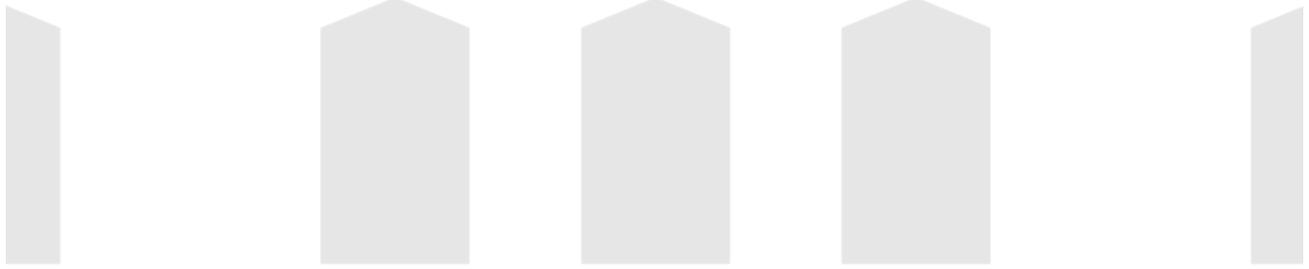
LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



ANEXO



RELACIÓN DE DEFICIENCIAS DE CARÁCTER LEVE

FASE DE PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS Y SELECCIÓN DEL CONTRATISTA

1. Deficiencias en las actuaciones relativas a la contratación, no constitutivas de incumplimientos o de una aplicación incorrecta de la legislación de contratos
 - Utilización de modelos de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) de carácter excesivamente genérico, redactados atendiendo sólo al tipo de contrato y al procedimiento de adjudicación, lo cual conlleva dejar sin concreción numerosos aspectos sustantivos de los contratos, que a posteriori se concretan respecto de cada contrato con el prolijo, y en ocasiones confuso, clausulado de los denominados cuadros de datos técnico-administrativos, y que además impide considerar que dichos PCAP hubieran sido informados por el Servicio Jurídico, tal como prevé el artículo 122.7 de la LCSP.
 - Falta de inclusión en los pliegos de los códigos CPV (Common Procurement Vocabulary – Vocabulario Común de Contratación Pública) correspondientes a las mejoras previstas como criterios de adjudicación o inadecuación del código CPV señalado en los pliegos.
 - Deficiente determinación de los requisitos de solvencia exigidos a los licitadores y los medios para acreditar su cumplimiento, en particular de la clasificación profesional a la que pueden recurrir los licitadores para acreditar la misma, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77.1 b) de la LCSP, 65.1 b) del TRLCSP y 38 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP).
 - Falta de correcta designación del responsable del contrato, previsto en el artículo 62 de la LCSP, y no determinación específica de sus funciones o competencias, ni las funciones específicas de control que asume para garantizar el cumplimiento por el contratista de las condiciones especiales de ejecución de carácter social y medioambiental a las que se refiere el artículo 202 de la LCSP.
 - Ausencia generalizada en los contratos de entidades locales de incorporación a los PCAP de la obligación de que todas las notificaciones y comunicaciones derivadas del procedimiento de adjudicación se realicen por medios exclusivamente electrónicos, como exige la disposición adicional decimoquinta de la LCSP.
 - Formulación de condiciones especiales de ejecución de manera excesivamente genérica o indeterminada, lo cual dificulta el control de su cumplimiento y, en su caso, la imposición de penalidades.
 - Inclusión en el Pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT) y no en el PCAP de las condiciones especiales de ejecución y de las declaraciones precisas sobre el modo de ejercer las potestades directivas, inspectoras y de control sobre la ejecución del contrato por parte del órgano de contratación.
2. Aplicación incorrecta o incumplimientos específicos de la legislación de contratos
 - Omisión de la mención en los PCAP de las declaraciones precisas sobre el modo de ejercer las potestades directivas, inspectoras y de control sobre la ejecución del contrato por parte del órgano de contratación.

- Inclusión como criterios de solvencia de requisitos que no tienen tal carácter, incumpliendo el artículo 78 del TRLCSP (este tipo de incumplimientos solo se ha detectado en contratos formalizados con anterioridad a la LCSP).
- Ausencia de desglose del presupuesto base de licitación en costes directos e indirectos, gastos generales de estructura y beneficio industrial y falta de la desagregación por género y categoría profesional de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral aplicable, que a veces ni figura mencionado, cuando realmente es exigible de acuerdo con lo establecido en el artículo 100 de la LCSP.
- La información recogida en los PCAP de los expedientes sobre las condiciones de los trabajadores afectados por la subrogación no contempla todos los aspectos establecidos en el artículo 130 de la LCSP, ni la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de la obligación de informar sobre la situación de los contratos de los trabajadores afectados por la subrogación.

3. Problemas de gestión y planificación de la contratación

- En algunos de los ámbitos analizados se ha advertido una deficiente planificación de las necesidades contractuales por parte de los órganos de contratación, dado que se han tramitado sucesivamente varios contratos basados en un acuerdo marco, en periodos muy breves de tiempo, para la prestación de un mismo servicio.

FASE DE ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS

1. Deficiencias en las actuaciones relativas a la contratación, no constitutivas de incumplimientos o de una aplicación incorrecta de la legislación de contratos

- En lo referente a la presentación de ofertas anormalmente bajas o desproporcionadas se han detectado supuestos en los que, existiendo ofertas incursas en presunción de desproporcionalidad y habiéndose incoado el procedimiento correspondiente, no obstante no se ha incluido en el expediente la documentación relativa a dicho procedimiento.

2. Aplicación incorrecta o incumplimientos específicos de la legislación de contratos

- Supuestos en los que, existiendo ofertas incursas en presunción de temeridad, no se ha incoado el procedimiento correspondiente, o bien habiéndose incoado no se justifica suficientemente la viabilidad de la oferta que finalmente resultó adjudicataria, lo cual no se ajusta a lo preceptuado en el artículo 149 de la LCSP.
- Falta de acreditación o retrasos en la publicación de la formalización de los contratos en el Boletín Oficial del Estado y/o en el perfil de contratante, no ajustándose al artículo 154 de la LCSP.

FASE DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

1. Deficiencias en las actuaciones relativas a la contratación, no constitutivas de incumplimientos o de una incorrecta aplicación de la legislación de contratos

- Falta de nombramiento del responsable del contrato, al amparo de los artículos 52 del TRLCSP y 62 de la LCSP, para una mayor diligencia en la vigilancia y control de la ejecución

del servicio, o bien la designación se efectúa a un órgano, pero no a su titular, cuando el artículo 62 de la Ley antes citada exige que la designación del responsable recaiga en personas físicas o jurídicas, lo que no puede predicarse de un órgano administrativo.

2. Aplicación incorrecta o incumplimientos de la legislación de contratos

- A pesar de que la empresa adjudicataria estaba incurso en una presunción de oferta anormalmente baja o desproporcionada, falta de implantación de mecanismos de seguimiento para garantizar la correcta ejecución del contrato sin merma en la calidad de los servicios, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 149.7 de la LCSP.
- Retrasos en el cumplimiento de los plazos de pago respecto al plazo de treinta días previsto en el artículo 198.4 de la LCSP o abono de algunas facturas fuera del plazo de 60 días que contemplan las instrucciones internas de contratación de la entidad.

CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE RENDICIÓN

1. Limitaciones al alcance del ejercicio de la función fiscalizadora, con especial referencia al principio de transparencia

- No han sido remitidos de oficio algunos expedientes de contratos que figuraban incluidos en las relaciones certificadas y que eran de remisión obligatoria conforme a los artículos 40.2 de la LFTCU, 29.1 del TRLCSP y 335.1 de la LCSP, por lo que tuvieron que ser reclamados en el desarrollo de cada procedimiento fiscalizador. Asimismo, algunos extractos de expedientes fueron remitidos fuera de plazo (tres meses siguientes a la formalización del contrato respectivo).
- Además de lo anterior, se han apreciado incumplimientos en el plazo de remisión, así como la remisión de forma incompleta, de las relaciones certificadas de contratos, previstas en los artículos 40.2 de la LFTCU y 335.1 de la LCSP.
- Por último, se han producido incumplimientos o retrasos de la obligación de remisión de las incidencias surgidas durante la ejecución, modificación y extinción de los contratos, tal como determinan los artículos 40.2 de la LFTCU, 29.2 del TRLCSP y 335.2 de la LCSP.