

# CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA





## PRESENTACIÓN CÓDIGO BUENAS PRÁCTICAS FEMP

El anterior mandato de la RED de Transparencia y Participación Ciudadana de la FEMP estuvo marcado, entre otros, por una labor de divulgación de aspectos clave y actuales del buen gobierno desde la perspectiva de los mejores profesionales en la materia del ámbito local, del resto de administraciones públicas, mundo universitario y expertos del sector. Derecho de acceso a la información, protección de datos, buen gobierno, innovación, datos abiertos, gobernanza participativa, integridad en la contratación pública,... han sido temas tratados en diferentes publicaciones que desde la RED/FEMP hemos puesto a disposición de las entidades locales con el objetivo de familiarizar a los responsables políticos y técnicos locales con estas concreciones del buen gobierno y facilitar su puesta en marcha en las entidades locales.



Pues bien, comenzamos con este "Código de Buenas Prácticas en materia de Contratación Pública" la andadura de las publicaciones del presente mandato queriendo, por una parte, abordar un tema de máxima actualidad, como es la integridad, la racionalización y la contratación electrónica y por otra, que estas cuestiones puedan servir de ejemplo en el conjunto de entidades locales para su posible implantación. Para ello hemos vuelto a contar con expertos el mundo local, autonómico, de la administración central, de órganos de control, de la FEMP y del mundo universitario. A todas y todos quiero agradecer expresamente su participación y su buen hacer para que publicaciones como esta puedan ver la luz.

Con esta publicación damos también cumplimiento a uno de los acuerdos de la IV Asamblea General de la RED celebrada el pasado 4 de julio: Continuación con la política de publicaciones iniciada y que tan buena acogida está teniendo por parte de profesionales del sector local y de otros sectores.

Estoy seguro de que esta publicación será de utilidad para todas las administraciones públicas y especialmente para la administración local.

Muchas gracias.

Carlos González Serna.  
Alcalde de Elche  
Presidente de la RED de Entidades locales por la Transparencia  
y Participación Ciudadana de la FEMP.



Cuando el 9 de noviembre se publicaba la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, una de sus mayores novedades fue la introducción de los ejes de Integridad y Transparencia en la base de la contratación pública. Novedad ante la que la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana de la FEMP reaccionó con rapidez poniendo tempranamente en marcha un Grupo de Trabajo de Integridad en la Contratación Pública que tengo el honor de coordinar, con reconocidos expertos y magníficos expertos del mundo de la contratación pública.

Transcurridos ya más de dos años desde la entrada en vigor de la norma con sus numerosos impactos, resultaba oportuno hacer una radiografía de aquellas iniciativas de mayor éxito e implicación para garantizar la introducción de la integridad como uno de los pilares de la contratación, pasando del thinking al doing, y ofrecer así al conjunto de las entidades locales, parámetros de actuación, ejemplos de liderazgo en la materia que pueden servir de inspiración y una herramienta que permita la aplicación de las técnicas de benchmarking.

Para ello, la mejor opción era la de poner en valor la labor desarrollada por algunas entidades del Sector Público, que frente al gran volumen de novedades que conllevó la Ley realizaron una apuesta específica por la integridad, adoptando buenas prácticas que no sólo garantizan el cumplimiento de la norma, sino que van mucho más allá, mejorando los estándares legales de integridad, ofreciendo así un espejo en el que mirarse a otras entidades que quieren emprender algún proyecto en esta línea de políticas públicas, mediante la sistematización de las buenas prácticas en esta obra.

El Código de Buenas Prácticas en la Contratación se estructura en tres bloques, siguiendo los ejes del marco normativo. El primero, recoge experiencias exitosas en materia de **integridad**, aunque de carácter transversal, pues la integridad comprende el conjunto de la actividad en materia contractual. Se recogen experiencias de carácter global, como el Plan de Integridad en la Contratación Pública del Ayuntamiento de Vigo o el Código ético de la Diputación Foral de Guipúzcoa, pero también ejes fundamentales del valor integridad, como es el mapa de riesgos que ha desarrollado el Consello de Contas de Galicia, el sistema de denuncias o alertas de irregularidades, analizando una amplia variedad de ejemplos, ante el reto de transposición de la Directiva comunitaria, así como aspectos de especial impacto como es la función interventora en relación con los contratos menores.

El segundo bloque aborda una de las claves en la gestión pública en general, pero muy especialmente de la contratación pública, como es la **racionalización**. Considerando que la actividad contractual representa entre el 15-20% del PIB de España es preciso llevar a cabo una gestión orientada precisamente a la racionalización de los recursos públicos, tal y como postula la propia norma. Y ahí es pre-



cisamente donde encaja perfectamente la programación de la contratación, a través del Plan Anual, analizando el ejemplo del Ayuntamiento de Logroño. Racionalización en la que resulta preciso contar con personal profesional y profesionalizado, donde ocupa un lugar preferente la formación, con modelos a seguir como la Formación Mooc del IAP de Andalucía. Pero para racionalizar tenemos que tener información sobre la gestión, hacer evaluación, con prácticas como las fichas de seguimiento para la mejor de la eficacia y la eficiencia del Ministerio de Defensa o la figura de las Unidades de control y seguimiento de la contratación. Racionalización que exige también responder a los retos sociales, ambientales y de emprendimiento, siendo clave la utilización de cláusulas para la igualdad en los criterios de adjudicación, del Instituto Vasco de la Mujer, o la inclusión de las PYMES en la estrategia de la contratación pública, como sucede con el Ayuntamiento de Valladolid.

El tercer bloque se refiere a un ámbito estratégico como es la **contratación electrónica**, con prácticas destacadas impulsadas por el marco legal. Así sucede, por ejemplo, con la iniciativa “They Buy for You”, del Ayuntamiento de Zaragoza, aprovechando las oportunidades de los datos abiertos; pero también con la utilización de tecnologías innovadoras como el Blockchain en la Comunidad Autónoma de Aragón. Tecnologías que también facilitan el apoyo y asistencia a los municipios ante los retos y dificultades que se presentan, como lo demuestra el crecimiento exponencial de la Central de Contratación de la FEMP. Para finalizar, recordamos las bases propias y la simbiosis que entre contratación electrónica y transparencia nos permiten las nuevas tecnologías, analizando la experiencia de contratación electrónica de la Universidad de Alcalá y cómo impacta en la transparencia electrónica en la ejecución del contrato en Aragón.

Todo ello ha sido posible gracias a la generosa contribución de grandes expertos, por orden de colaboración, Javier Vázquez Matilla, Jaime Pintos Santiago, Ylenia Díaz Morón, Patricia Iglesias Rey, Miguel Ángel Blanes Climent, Jordi Manau Terrés, Montserrat Jorba Muñoz, Bernabé Palacín Sáenz, Pilar Batet Jiménez, Álvaro García Molinero, José Manuel Martínez, Consuelo Doncel Rodríguez, Rosario Delgado Fernández, Asunción Sanmartín Mora, Miguel Ángel Bernal Blay, María Saldaña Torres, Guillermo Yáñez Sánchez, Roberto Magro Pedroviejo y Sofía Fernández Gonsálvez. Agradecimiento muy especial a dos de las personas autoras, que, además, han asumido el apoyo en las labores de coordinación adjunta, como son Pilar Batet y Bernabé Palacín.

Con esta obra se da continuidad a la labor temprana de este Grupo de Trabajo que comenzó con la elaboración del Decálogo de Integridad en el año 2018 y se desarrolló con la exitosa publicación, en el año 2019 de la “Guía de Integridad en la Contratación Pública Local”, todo un referente en el ámbito de la integridad pública. Por ello también, gracias a José Nuño Riesgo, Secretario Técnico de la Red, siempre dispuesto a impulsar proyectos como éste que contribuyan a la mejora de la gestión pública local, gracias que se hacen extensivas al Presidente de la Red, Carlos González Serna, por el gran papel que ésta desarrolla en el complejo mundo actual. Y gracias, en particular, por haberlo hecho posible en un año como éste, el 2020, marcado por la pandemia, por las urgencias, y por las dificultades, en un entorno en el que precisamente se puso de manifiesto que la contratación pública forma parte del núcleo duro de la acción pública, no sólo para la provisión de bienes y servicios, sino para garantizar los derechos de la ciudadanía.

Concepción Campos Acuña

*Coordinadora del GT de Integridad en la Contratación Pública*

Vigo, julio 2020

# Código de Buenas Prácticas en materia de Contratación Pública

---

**Índice**

<b>PRESENTACIÓN CÓDIGO BUENAS PRÁCTICAS FEMP</b>	3
<i>Carlos González Serna. Alcalde de Elche Presidente de la RED de Entidades locales por la Transparencia y Participación Ciudadana de la FEMP.</i>	
<i>Concepción Campos Acuña Coordinadora del GT de Integridad en la Contratación Pública</i>	5
<b>I. INTEGRIDAD</b>	<b>17</b>
<b>PLAN DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO DE VIGO</b>	19
<i>Concepción Campos Acuña Doctora en Derecho y Secretaria de Gobierno Local, Ayuntamiento de Vigo</i>	
1. GÉNESIS DEL PLAN DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN ¿DE DÓNDE VENIMOS?	19
1.1. El contexto: la apuesta por la transparencia y la integridad aplicadas en la gestión pública	19
1.2. Obligaciones impuestas en la Ley de Contratos en materia de integridad y transparencia	20
2. EL PLAN DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: PICVIGO	21
2.1. Origen	21
2.2. Metodología	22
2.3. Resultados	24
2.3.1. Marco estratégico	24
2.3.2. Desarrollo operativo	25
2.3.3. Planificación de la Contratación pública municipal del año 2020	26
2.3.4. Nuevo canal de comunicación: Intranet Corporativa	26
2.3.5. Open data en materia de Contratación	27
2.3.6. Elaboración y aprobación modelos de Declaración ausencia conflicto de intereses	27
2.4. Seguimiento y evaluación del PIC	28
2.5. Difusión	28
3. CONCLUSIONES: UN MODELO INTEGRAL DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	29
<b>LOS CÓDIGOS DE CONDUCTA Y MARCOS DE INTEGRIDAD EN CONTRATACIÓN PÚBLICA. CASO DE ÉXITO: LA DIPUTACIÓN DE GIPUZKOA</b>	31
<i>Dr. Francisco Javier Vázquez Matilla Abogado, consultor en contratación pública.</i>	
1. LA INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. LA OBLIGATORIEDAD DE ADOPCIÓN DE INSTRUMENTOS	31
2. RED FLAGS EN CONTRATACIÓN PÚBLICA	33



3. EL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL DE LA DIPUTACIÓN DE GIPUZKOA. EL CÓDIGO DE CONDUCTA Y MARCO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL APLICABLE A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	36
3.1. Introducción	36
3.2. Punto de partida y estructuración	37
3.3. Las medidas ad intra. Las previsiones para cargos públicos y personal de la Diputación	37
4. LA DIMENSIÓN EXÓGENA: LA OBLIGATORIEDAD PARA LAS EMPRESAS	40
5. SEGUIMIENTO Y CONTROL	43
<b>LA IMPORTANCIA PRÁCTICA DE LA COMISIÓN ÉTICA, DE TRANSPARENCIA O DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	45
<i>Jaime Pintos Santiago</i>	
<i>Profesor (acreditado ANECA) de la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA) y Director del Título de Especialista en Contratos Públicos. Funcionario de carrera en excedencia.</i>	
<i>Ylenia Díaz Morán</i>	
<i>Secretaria del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria.</i>	
<i>Vicepresidenta Segunda de COSITAL Valencia</i>	
1. POSITIVIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD	45
1.1. En Europa.	45
1.2. En España.	47
2. TRES PREGUNTAS CLAVE: POR QUÉ, PARA QUÉ, CÓMO	48
2.1. ¿Por qué un Código Ético o de Integridad?	48
2.2. ¿Para qué un Código Ético o de Integridad?	49
2.3. ¿Cómo implantamos un Código Ético de Integridad?	50
3. APROBACIÓN Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL CÓDIGO ÉTICO O DE INTEGRIDAD	51
4. COMISIÓN ÉTICA, DE TRANSPARENCIA O DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	51
5. UNA EXPERIENCIA PRÁCTICA LLEVADA A CABO EN EL AYUNTAMIENTO DE RIBA-ROJA DE TÚRIA	52
<b>EL MAPA DE RIESGOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	59
<i>Patricia Iglesias Rey</i>	
<i>Letrada de la Xunta de Galicia. Letrada Mayor del Consello de Contas de Galicia. Consello de Contas de Galicia</i>	
RESUMEN EJECUTIVO	59
1. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ ES NECESARIO QUE UNA ENTIDAD LOCAL GESTIONE LOS RIESGOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA?	60
2. EL CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA HA APOSTADO POR UNA “NUEVA” CULTURA PREVENTIVA DE GESTIÓN DE RIESGOS	62

3.1. ¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DEL CONSEJO?	64
3.2. LAS ENTIDADES LOCALES DEBEN CAMBIAR EL ÁNGULO DE VISIÓN: NUEVO ENFOQUE Y NUEVA METODOLOGÍA	65
4. ¿CUÁL ES PROCESO PARA GESTIONAR EL RIESGO?	66
Primero. Establecimiento del contexto.	66
Segundo: Definimos los objetivos y valoramos los criterios de riesgos en materia de integridad Institucional.	67
Tercero: Identificamos y analizamos los riesgos en pasos sucesivos.	67
5. RIESGOS ESPECÍFICOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	72
5.1. La gestión de riesgos en la contratación pública.	73
6. CONCLUSIONES FINALES	75
7. BIBLIOGRAFÍA	75
8. ANEXO	77
<b>LOS CANALES DE DENUNCIAS</b>	87
<i>Miguel Ángel Blanes</i>	
<i>Doctor en Derecho</i>	
<i>Técnico jurídico del Defensor del Pueblo de la Comunidad Valenciana</i>	
1. INTRODUCCIÓN	87
2. LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER CANALES DE DENUNCIA	87
3. LOS TIPOS DE CANALES DE DENUNCIA Y SUS CARACTERÍSTICAS	88
4. INFORMACIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL CANAL DE DENUNCIA Y EL ASESORAMIENTO PARA FORMULARLA	89
5. INFORMACIÓN MÍNIMA A PUBLICAR EN LA PÁGINA WEB	89
6. EL OBJETO DE LA DENUNCIA	89
7. EL ANONIMATO Y LA CONFIDENCIALIDAD DE LA DENUNCIA	90
8. LA TRAMITACIÓN DE LA DENUNCIA	90
9. LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES	91
10. EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS	91
10.1 Ámbito europeo	91
10.2 Ámbito nacional	92
10.3 Ámbito autonómico	93
10.4 Ámbito local	94
11. CONCLUSIONES	97

<b>EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA EN RELACIÓN A LOS CONTRATOS MENORES ATENDIDOS MEDIANTE ANTICIPOS DE CAJA FIJA EN LOS AYUNTAMIENTO DE SABADELL Y Cerdanyola del Vallès</b>	99
<i>Jordi Manau Terrés</i>	
<i>Interventor del Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès</i>	
<i>Montserrat Jorba Muñoz</i>	
<i>Viceinterventora del Ayuntamiento de Sabadell</i>	
1. CONCEPTO Y REGULACIÓN DE ANTICIPOS DE CAJA FIJA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE SABADELL Y Cerdanyola del Vallès	99
2. PUNTO DE PARTIDA DE LA PROPUESTA: LOS EFECTOS DE LOS RECIENTES PRONUNCIAMIENTOS DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO Y DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO	104
3. BIBLIOGRAFÍA	110
<b>II. RACIONALIZACIÓN</b>	<b>111</b>
<b>EL PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN, UNA HERRAMIENTA PARA LA RACIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO</b>	113
<i>Bernabé Palacín Sáenz</i>	
<i>Ex Dtor. Gral. de Contratación, Responsabilidad Social y Servicios Comunitarios del Ayuntamiento de Logroño. Secretario General Técnico de la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja.</i>	
<i>Investigador doctorando de la Universidad de La Rioja.</i>	
1. QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE LA PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS	113
2. EL PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	116
3. LA EXPERIENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO	119
4. LECCIONES APRENDIDAS	121
5. ANEXO (REPRODUCCIÓN PARCIAL DEL PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN)	124
<b>CLÁUSULAS PARA LA IGUALDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. EXPERIENCIA DEL INSTITUTO VASCO DE LA MUJER</b>	127
<i>Pilar Batet Jiménez</i>	
<i>Jefa de Servicio de Contratación de la Diputación de Castellón</i>	
1. INCORPORACIÓN TRANSVERSAL DE LAS CLÁUSULAS DE IGUALDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	127
2. INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA POR PARTE DE LA DOCTRINA Y LOS TRIBUNALES	130
3. EXPERIENCIA DEL INSTITUTO VASCO DE LA MUJER (EMAKUNDE)	131
4. CONCLUSIONES	136

<b>MODELO “DEFENSA” DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE COMPRAS EN EL SECTOR PÚBLICO (EL EJEMPLO DEL MINISTERIO DE DEFENSA)</b>	137
<i>Álvaro García Molinero</i> <i>Interventor de Servicios en el Ministerio de Defensa</i>	
1. ¿EN QUÉ CONSISTE ESTE MODELO?	137
EJE 1. ESTRATEGIA DE LA FUNCIÓN DE COMPRAS	138
EJE 2. ÉTICA, COMPROMISO Y RESPONSABILIDAD	140
EJE 3. ORGANIZACIÓN Y PERSONAS	142
EJE 4. CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN	144
EJE 6. PLANIFICACIÓN OPERATIVA DE COMPRAS	147
EJE 8. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA CONTRATACIÓN	150
EJE 9. MEJORA CONTINUA	152
EJE 10. RESULTADOS DE LA FUNCIÓN COMPRAS	153
<b>CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA PYMES. LA EXPERIENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, PREMIADA POR LA COMISIÓN EUROPEA</b>	155
<i>José Manuel Martínez Fernández</i> <i>Vicesecretario del Ayuntamiento de Valladolid</i>	
1. CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA Y FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN CON PYMES: OBJETIVO DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA Y ESPAÑOLA	
2. MEDIDAS PARA PROMOVER LA CONCURRENCIA DE LAS PYMES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, EN LAS DIRECTIVAS Y LCSP, Y EN EL RDL 3/2020, DE CONTRATACIÓN EN LOS SECTORES ESPECIALES	158
3. LA EXPERIENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, PREMIADA POR LA COMISIÓN EUROPEA	162
4. CONCLUSIONES	170
<b>LA CREACIÓN DE UNIDADES DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN. ANÁLISIS DE MODELOS</b>	171
<i>Consuelo Doncel Rodríguez</i> <i>Secretaria-Interventora de la Administración local</i>	
1. UNA BREVE APROXIMACIÓN A LAS UNIDADES DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN	171
2. EL MODELO DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO	172
2.1. La definición del ámbito de actuación de la Unidad de supervisión y control:	172
2.2. La configuración de la Unidad dentro del ámbito de la Relación de Puestos de Trabajo de la entidad.	174
3. EL MODELO DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA	175
3.1. La definición del ámbito de actuación de la Unidad de supervisión y seguimiento de la contratación:	175

3.2. La configuración de la Unidad dentro del ámbito de la Relación de Puestos de Trabajo de la entidad	177
3.3. Desarrollo de un Plan de Supervisión anual	178
4. EL MODELO DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE JAÉN	179
4.1. La reformulación de la existente Oficina de Control de las Empresas Concesionarias	179
4.2. La definición del ámbito de actuación de la Oficina de Control de Contratos	180
4.3. La adscripción de medios personales a la Oficina de Control de Contratos	181
5. CONCLUSIONES	182
<b>III. CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA</b>	<b>185</b>
<b>LA IMPLANTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA EN LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ. CONSECUENCIAS EN LA TRANSPARENCIA</b>	187
<i>Rosario Delgado Fernández, Técnica de Gestión, Universidad de Alcalá</i>	
1. INTRODUCCIÓN	187
2. ANTECEDENTES	188
3. INICIO	188
4. DESARROLLO	190
4.1. Primeros resultados y primeras actualizaciones del procedimiento	190
4.2. Ampliación de la tramitación electrónica del expediente	192
5. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS Y DE LAS CONSECUENCIAS EN LA TRANSPARENCIA	193
6. CONCLUSIONES	194
<b>LA NECESARIA TRANSPARENCIA SOBRE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN</b>	195
<i>María Asunción Sanmartín Mora Jefa del Servicio de Régimen Económico y Contratación, Gobierno de Aragón</i>	
1. LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA SOBRE LA FASE DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS	195
2. LA PUBLICIDAD SOBRE LA FASE DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA	198
3. BUENA PRÁCTICA: LA PUBLICIDAD SOBRE LA FASE DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO EN LA NORMATIVA ARAGONESA	200

## **REGISTRO DISTRIBUIDO DE OFERTAS EN LA LICITACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS** 203

*Miguel Ángel Bernal Blay,*

*Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza*

*María Saldaña Torres,*

*Directora de la Oficina de Contratación Pública del Gobierno de Aragón*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. LA OBLIGATORIEDAD DE LA LICITACIÓN ELECTRÓNICA COMO JUSTIFICACIÓN PARA LA INNOVACIÓN EN EL REGISTRO DE OFERTAS        | 203 |
| 2. LA TECNOLOGÍA DE REGISTRO DISTRIBUIDO Y SU POTENCIAL EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA                          | 203 |
| 3. EL REGISTRO DISTRIBUIDO DE OFERTAS EN LA LICITACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS: EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN | 205 |
| 1. Algunas particularidades de la licitación del proyecto.   | 206 |
| 2. El problema a solucionar: la presentación electrónica de ofertas en los contratos públicos.                           | 206 |
| 3. Alcance del sistema.  | 207 |
| 4. Desarrollo del sistema.   | 207 |
| 5. Fases del sistema.  | 209 |
| 4. EXPERIENCIA DE USUARIO  | 209 |
| 5. VALORACIÓN DEL SISTEMA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO   | 211 |
| 6. REFERENCIAS   | 213 |
| 1. Bibliografía  | 213 |
| 2. Referencias al proyecto de registro distribuido de ofertas del Gobierno de Aragón                                     | 213 |

## **PROFESIONALIZACIÓN CONTRATACIÓN: FORMACIÓN MOOC- INSTITUTO ANDALUCÍA** 215

*Guillermo Yáñez Sánchez*

*Administrador de la Comunidad de Prácticas de la contratación pública*

*y experto en contratación pública*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. QUÉ ES UN MOOC  | 215 |
| 2. DISEÑANDO Y GENERANDO EL MOOC   | 215 |
| 2.1. Objetivos competenciales.   | 215 |
| 2.2. Perfil de las personas destinatarias del MOOC.                              | 216 |
| 2.3. Estructura del diseño instruccional.  | 216 |
| 2.3.1. Seis módulos en el MOOC.  | 216 |
| 2.3.2. Diseño instruccional de cada módulo del MOOC.                             | 217 |
| 2.3.3. Aprendizaje colaborativo y conectado. Algo que siempre lo tengo en mente. | 217 |

3. PUESTA A PUNTO MOOC	218
3.1. Retoques del MOOC	218
3.2. Coordinadores y dinamizadores del MOOC	218
3.2.1. Coordinadores del MOOC	218
3.2.2. Dinamizadores del MOOC	219
4. COMIENZA EL MOOC	220
5. DATOS DEL MOOC EN CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ANDALUCÍA 4ª SEMANA	221
6. TALLER LEAN COFFEE. “CÓMO PODRÍA SER UNA COMUNIDAD VIRTUAL DE PROFESIONALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ANDALUCÍA”	222
7. JORNADA VIRTUAL DE CLAUSURA DEL MOOC CON RETROSPECTIVA COLABORATIVA KISS	223
8. CONCLUSIONES MOOC EN CONTRATACIÓN PÚBLICA	226
<b>PROYECTO EUROPEO INNOVADOR EN CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	227
<i>Roberto Magro Pedroviejo</i>	
<i>Jefe de Servicios Interactivos del Ayuntamiento de Alcobendas</i>	
1. INTRODUCCIÓN	227
2. ¿POR QUÉ THEY BUY FOR YOU?	228
3. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO LICITADORAS SEGÚN THEY BUY FOR YOU	229
4. THEY BUY FOR YOU Y CÓMO POTENCIAR A LAS PYMES	230
5. LA IMPORTANCIA DE LOS DESARROLLADORES TIC	230
6. EL FACTOR CLAVE: LOS DATOS ABIERTOS	231
7. DIFUSIÓN PÚBLICA DE LOS LOGROS CONSEGUIDOS EN EL PROYECTO	231
8. CUADROS DE MANDO	232
9. CASOS DE USO DEL PROYECTO THEY BUY FOR YOU EN ESPAÑA	233
10. EL ALMA MATER DEL PROYECTO THEY BUY FOR YOU: LAS PERSONAS	235
11. THEY BUY FOR YOU EN SU RECTA FINAL	235
12. MÁS INFORMACIÓN SOBRE THEY BUY FOR YOU	236
<b>RACIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CENTRAL DE CONTRATACIÓN DE LA FEMP</b>	237
<i>Sofía Fernández Gonsálvez</i>	
<i>Técnica de la Central de Contratación de la FEMP</i>	
1. TENDENCIA HACIA LA CENTRALIZACIÓN DE LA COMPRA PÚBLICA	237
2. LA CENTRAL DE CONTRATACIÓN DE LA FEMP	238
3. LA EVOLUCIÓN DE LAS CIFRAS DE LA CENTRAL DE CONTRATACIÓN DE LA FEMP	241
4. UN CÓDIGO ÉTICO O DE CONDUCTA PARA LA CENTRAL DE CONTRATACIÓN	244
5. REFERENCIAS WEB	245
<b>RELACIÓN DE AUTORES</b>	247





# I. INTEGRIDAD

---



# PLAN DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO DE VIGO



Concepción Campos Acuña

*Doctora en Derecho y Secretaria de Gobierno Local, Ayuntamiento de Vigo*

## 1. GÉNESIS DEL PLAN DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN ¿DE DÓNDE VENIMOS?

### 1.1. El contexto: la apuesta por la transparencia y la integridad aplicadas en la gestión pública

El Ayuntamiento de Vigo cuenta con una extensa trayectoria en la implantación y desarrollo de políticas públicas en transparencia e integridad, ámbitos materiales que se vieron reforzados tras la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, tal e como se puede comprobar con los excelentes resultados obtenidos en las sucesivas evaluaciones efectuadas por *Transparencia Internacional España*, en el Índice de Transparencia de Ayuntamientos (ITA).

En la ejecución de dichas políticas públicas, el Ayuntamiento de Vigo daba un paso más con la integración como Socio Titular en la “*Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana*” de la *Federación Española de Municipios y Provincias*, mediante acuerdo plenario de fecha 30.03.2015, línea de actuación que se consolidó con la adhesión al Código de Buen Gobierno Local de la FEMP mediante acuerdo plenario de fecha 30.11.2015.

En el marco del desarrollo de los estándares de conducta y de mejora continua, se fueron poniendo en práctica distintas iniciativas para alcanzar una mayor transparencia en la gestión pública y en la rendición de cuentas, estableciendo una intensidad superior en relación con las exigencias derivadas de los indicadores legalmente establecidos. En esa línea, con fecha 23.03.2018 se aprobó por la Junta de Gobierno Local el “Plan de seguimiento y evaluación de la transparencia y el buen gobierno municipal”, en el marco de las obligaciones legalmente establecidas y del Código de Buen Gobierno vigente en relación con la evaluación y seguimiento del Código en el ámbito de la administración municipal, siguiendo las recomendaciones de la propia normativa sobre transparencia y de los órganos de control, labores de evaluación y seguimiento, plan que cuenta con un apartado específico relativo a la actividad contractual<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Reconocido como “Práctica Municipal Exitosa”, en la IV edición de los Premio CEMCI (fallado en 2020)

## 1.2. Obligaciones impuestas en la Ley de Contratos en materia de integridad y transparencia

Una de las características más destacadas de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, es la apuesta por el principio de integridad, siguiendo el mandato de las Directivas comunitarias y las demandas de la sociedad de contar con instituciones abiertas, íntegras y transparentes. Sin embargo, y a pesar de que la Ley contiene obligaciones concretas a los poderes públicos para garantizar dicho principio, la extensión, complejidad y dificultades de la norma han hecho que esta dimensión de la contratación pública haya pasado desapercibida, sin que existan demasiadas experiencias que hayan procedido a esta adecuación.

En dichos aspectos, pueden destacarse, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes factores claves en la LCSP: la inclusión como principio general de la contratación pública, del principio de integridad (art. 1), la apuesta por la contratación electrónica como vía que garantiza la eficiencia y la trazabilidad, el refuerzo de las obligaciones de publicidad en el perfil del contratante y la apertura de los datos sobre contratación (art. 63) y, sobre todo, en relación con el tema que nos ocupa, la imposición de deberes concretos a los órganos de contratación de adoptar medidas para prevenir y luchar contra la corrupción y los conflictos de intereses (art. 64). No obstante, debemos precisar que a pesar de que la propia norma fije, en su Exposición de Motivos, que la transparencia es su primer objetivo, esta línea de la contratación pública no ha tenido demasiado seguimiento desde la óptica de su visión integral, aunque sí existan algunas experiencias exitosas de alcance limitado.

Pero el marco de integridad en la contratación pública no se limita al ordenamiento jurídico interno, pues como es sabido, la OCDE cuenta con una recomendación específica, la *Recommendation of the Council on Public Procurement do 18 de febrero de 2015*, en cuyo apartado I define la integridad en la contratación como aquella que “se refiere a que el uso de los fondos, los recursos, los activos y la autorización, es conforme a los objetivos oficiales inicialmente establecidos, y a que de dicho uso se informa adecuadamente, que es conforme al interés público y que está debidamente armonizado con los principios generales del buen gobierno”.

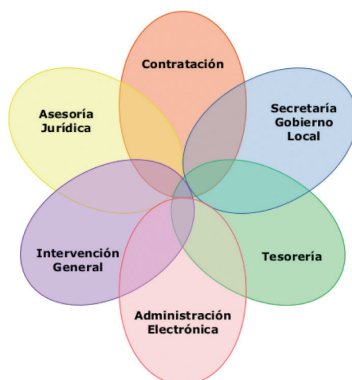
A nivel europeo, no puede dejar de mencionarse el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, el 3 de febrero de 2014, COM (2014) 38, que contempla la necesidad de conseguir una cultura de integridad con referencia a los principios da OCDE de 2009, tras la que se publicarían las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, relativas a los contratos de concesión y sobre contratación pública, que realizan una clara apuesta por una contratación íntegra y transparente, que se transmite a la LCSP en las labores de transposición.

## 2. EL PLAN DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: PICVIGO

### 2.1. Origen

La situación descrita tuvo mejor acogida en el Ayuntamiento de Vigo, que en el marco de la continuidad a su trayectoria en la implantación y desarrollo de políticas públicas en transparencia e integridad, el 22.11.18 acordó en sesión ordinaria de la Junta de Gobierno Local poner en marcha los trabajos para la elaboración del Programa de integridad en la Contratación pública del Ayuntamiento de Vigo y constituir un Comité Técnico para el diseño de un instrumento que acometiera la aplicación del principio de integridad en materia de contratación.

Como muestra de dicho compromiso al frente de dicho Comité se situaron a los responsables de los órganos directivos municipales, en atención a su carácter transversal y a su conocimiento técnico y habilidades de gestión





Para la elaboración del Plan el Comité Técnico del Plan de Integridad en la Contratación Pública procedió a examinar el nuevo marco legal en materia de contratación pública desde la óptica de la integridad, así como las mejores prácticas que se pueden adoptar en la línea de la mejora continua, concluyendo la necesidad de aprobar un marco estratégico del Plan de Integridad que posibilite, por una parte, contar con las líneas y objetivos estratégicos aprobados por el órgano de contratación y, por otra, definir un ámbito de actuación eficiente y dinámico para la ejecución del mismo a través de los objetivos operativos, formulando a la Concejalía Delegada en materia de contratación la adopción del acuerdo respectivo.

Producto del trabajo colaborativo desarrollado por el citado Comité Técnico, el 12.12.19 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Vigo aprobaba el documento "Plan de Integridad en la Contratación. Marco Estratégico".

TRANSPARENCIA

## Plan de integridad en la contratación

Dando continuidad a la trayectoria del Ayuntamiento de Vigo en la implantación y desarrollo de políticas públicas en transparencia e integridad, la Xunta de Gobierno Local acordó el 22/11/2018 poner en marcha los trabajos para la elaboración del Plan de Integridad en la Contratación y constituir un Comité Técnico para el diseño de un instrumento que acometiera la aplicación del principio de integridad en materia de contratación.

- Planificación de la contratación municipal del año 2020, aprobado por acuerdo de la junta de gobierno local en sesión ordinaria del 27/12/2019
- Programa de Integridad en la contratación y constitución de un comité técnico, aprobado por acuerdo de la Xunta de Gobierno Local en sesión ordinaria del 22/11/2019.
- Acuerdo del Plan de integridad en la contratación
- Plan de Integridad en la contratación - Marco estratégico, aprobado por acuerdo de la Xunta de Gobierno Local en sesión ordinaria del 12/12/2019.
- Desarrollo operativo del Plan de Integridad en la contratación, aprobado por resolución de la concejala-delegada de Contratación, Patrimonio y Gestión municipal del 17/12/19.

De este modo, la entidad local alcanzaba los objetivos fijados en la LCSP, al disponer de un Plan de Integridad en la contratación que se concreta a través de este marco estratégico y que cuenta con objetivos estratégicos definidos y líneas de actuación que permitirá una mejora no sólo en el plano de la ética como estándar de integridad sino también de la buena administración, consiguiendo una mayor competitividad en la concurrencia a las licitaciones del Ayuntamiento, por lo que tendrá un impacto directo en la relación calidad-precio de las contrataciones y en la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

Su configuración se estructura siguiendo la metodología internacional de los Marcos de Integridad Institucional (*Integrity Frameworks*) de la OCDE y las líneas del Compliance en el Sector Público (*Public Compliance*) como sistema de gestión de riesgos de carácter preventivo, en la línea de las políticas públicas de vanguardia, siguiendo con la destacada acción de gobierno en materia de transparencia y buen gobierno.

## 2.2. Metodología

Desde su constitución, el Comité Técnico del Plan de Integridad en la Contratación Pública examinó el nuevo marco legal en materia de contratación pública partiendo de la óptica de la integridad así como las buenas prácticas que se pueden adoptar en la línea de la mejora continua, concluyendo la necesidad de aprobar un marco estratégico del Plan de Integridad que posibilite, por una parte contar con las líneas y objetivos estratégicos aprobados por el órgano de contratación y, por otra, definir un ámbito de actuación eficiente y dinámico para la ejecución del incluso a través de los objetivos operativos, formulando a la Concejalía Delegada en materia de contratación a adopción del acuerdo respectivo.

El Comité Técnico desarrolla su labor sobre la base de una metodología en la que se combina una doble técnica:

- Trabajo simultáneo en reuniones presenciales, en las que se fijan los objetivos, se proponen las actividades a trabajar y recogen resultados y opiniones de las experiencias trabajadas, utilizando diversas técnicas como focus group, diagrama de Ishikawa, matriz de riesgos, diagrama de Gant, etc.
- Trabajo en asíncrono, con las ventajas que ofrece el trabajo a distancia y a través de la creación de un espacio virtual de trabajo en la red municipal donde los componentes del Comité pueden compartir y editar los documentos de trabajo que van redactando.

Para establecer una metodología propia en el desarrollo del Plan las fichas elaboradas para cada uno de objetivos operativos cuenta no sólo con el correspondiente cronograma y descripción del objetivo, sino con el detalle de las acciones necesarias para su cumplimiento y los responsables del mismo, asignando el correspondiente equipo, medios necesarios (ajenos o internos, con valoración de costes), así como con los indicadores de seguimiento.

LE.3		RACIONALIZAR Y REFORZAR LA INTEGRIDAD EN LOS PROCESOS	
OE.3.4.		Apoyar y favorecer la integridad durante el proceso	
OO.3.4.1		Aprobar los modelos de declaración de ausencia de conflicto de intereses	
<b>Fecha inicial</b>	1/1/2020	<b>Fecha final</b>	31/7/2020
<b>Descripción</b>	Aprobar los modelos para que las personas que participan en la contratación suscriban su compromiso y manifiesten que no se encuentran en una situación de conflicto de intereses, integrando una acción que además de robustecer el procedimiento de contratación, también recuerda cuales son las conductas que deben adoptarse para garantizar su integridad. Generalizando la práctica que ya se realiza a requerimiento de la Secretaría en todas las Mesas de Contratación y, las declaraciones en los casos de expedientes con financiamiento EDUSI.		
<b>Acciones</b>	<p><b>A.3.4.1.1.</b> Diseñar y aprobar los modelos de las declaraciones de compromiso de comunicación y abstención en caso de conflicto de intereses que realizarán los corporativos con responsabilidades de gobierno.</p> <p><b>A.3.4.1.2.</b> Revisar y aprobar los modelos de las declaraciones firmadas de inexistencia de conflictos de intereses que se extenderán a todos los procedimientos de contratación</p>		
<b>Responsables</b>	<p><b>Político:</b> Concejala de Contratación, Patrimonio y Gestión Municipal</p> <p><b>Técnico:</b> A.3.4.1.1. Secretaria del Gobierno Local/ A.3.4.1.2. Jefa del Servicio de Contratación</p>		
<b>Equipo</b>	Responsables técnicas	<b>Dedicación</b>	20 horas
	GI		(*10% jornada)
<b>Medios ajenos</b>	No	<b>Costes internos</b>	6.859,46 €
<b>Seguimiento</b>	A.3.4.1.1. e A.3.4.1.2. Modelos aprobados: si/no		
<b>Indicadores</b>	Proporción de expedientes que incorporan las declaraciones, por lo menos 95%		

Como parte inescindible de este proyecto se lleva a cabo una estrecha labor de seguimiento mediante sesiones presenciales en las que se realizan las tareas de evaluación y, en su caso, ajuste necesario, siguiendo de ese modo la estrategia del ciclo PDCA: P(Plan), D(Do), C(Check), A(Act):

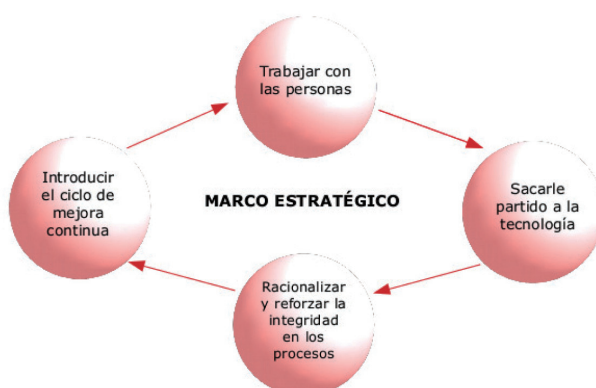


## 2.3. Resultados

### 2.3.1. Marco estratégico

Producto del trabajo colaborativo desarrollado por el citado Comité Técnico, el 12.12.19 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Vigo aprobaba el documento "Plan de Integridad en la Contratación. Marco Estratégico", con la finalidad de dar respuesta a los deberes impuestos en el nuevo marco legal, en particular el artículo 64 que contempla «Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses», y alineado con el desarrollo municipal de las políticas públicas en materia de integridad y transparencia.

El marco estratégico constituye el punto de partida para pasar del Plan al Do, configurándose como la base desde la que, sobre las cuatro líneas estratégicas descritas, proceder al desarrollo operativo y a la implantación de las medidas de integridad, del toolkit de integridad previsto en la Ley de Contratos, y que debe interiorizarse en la gestión transversal de la entidad, estando publicado y disponible en libre acceso a través del Portal de Transparencia.





### 2.3.2. Desarrollo operativo

Una vez aprobado el Marco estratégico y para dar el debido desarrollo a las líneas estratégicas establecidas en el mismo, el 19.12.19 por Resolución de la concejala-delegada de Contratación, como responsable política de la ejecución del Plan, se aprobó el “Desarrollo operativo del Plan de Integridad en la Contratación”.

El desarrollo operativo se articula en una serie de objetivos operativos concordantes con las líneas estratégicas del marco estratégico, objetivos elaborados procurando que reuniesen las características *SMART* (específicos, medibles, alcanzables, realistas y temporales). Partiendo de las Líneas Estratégicas, se concretan los Objetivos Estratégicos descendiendo al detalle necesario de todo proyecto que se sitúa en la práctica municipal, a través de los Objetivos Operativos.

PLAN DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE VIGO DESAGREGADO A NIVEL DE OBJETIVOS OPERATIVOS	
<b>LE.1</b>	<b>TRABAJAR CON LAS PERSONAS</b>
<b>OE.1.1</b>	<b>Alinear y concienciar a las personas</b>
00.1.1.1	Aprobar una declaración institucional de integridad
00.1.1.2	Aprobar un código de conducta
<b>OE.1.2</b>	<b>Profesionalizar la contratación</b>
00.1.2.1	Reorganizar y dotar el departamento de contratación
00.1.2.2	Capacitar en sistemas de prevención
<b>OE.1.3</b>	<b>Asegurar la comunicación interna</b>
00.1.3.1	Establecer un canal de comunicación
<b>LE.2</b>	<b>SACARLE PARTIDO A LA TECNOLOGÍA</b>
<b>OE.2.1</b>	<b>No hacer dos veces lo mismo</b>
00.2.1.1	Integrar Gestión de Expedientes con la Plataforma de Contratación (PLACSP)
00.2.1.2	Automatizar la remisión de datos a los órganos de control de la contratación
<b>OE.2.2</b>	<b>Establecer mecanismos de detección y alerta</b>
00.2.2.1	Establecer un mecanismo de seguimiento y alerta del propio sistema
00.2.2.2	Establecer un portal OPEN DATA
00.2.2.3	Abrir un buzón electrónico de alertas
<b>OE.2.3</b>	<b>Proporcionar herramientas TIC de apoyo a la práctica profesional colaborativa</b>
00.2.3.1	Fomentar una comunidad on-line de profesionalización

<b>LE.3</b>	<b>RACIONALIZAR Y REFORZAR LA INTEGRIDAD EN LOS PROCESOS</b>
<b>OE.3.1</b>	<b>Evaluar los riesgos y las medidas</b>
00.3.1.1	Elaborar un mapa de riesgos de la contratación
<b>OE.3.2</b>	<b>Facilitar los procedimientos</b>
00.3.2.1	Construir una Instrucción General de contratación
<b>OE.3.3</b>	<b>Optimizar los procesos</b>
00.3.3.1	Revisar y ultimar las guías de tramitación electrónica
00.3.3.2	Elaborar los pliegos de cláusulas administrativas generales
<b>OE.3.4</b>	<b>Apoyar y favorecer la integridad durante el proceso</b>
00.3.4.1	Aprobar modelos de declaración de ausencia de conflicto de interés
00.3.4.2	Introducir cláusulas éticas de obligado cumplimiento para los contratistas
00.3.4.3	Crear un Comité de Integridad Contractual
<b>LE.4</b>	<b>INTRODUCIR EL CICLO DE MEJORA CONTINUA</b>
<b>OE.4.1</b>	<b>Potenciar la planificación y la mejora continua</b>
00.4.1.1	Programar la contratación procurando su mejora global

### 2.3.3. Planificación de la Contratación pública municipal del año 2020

Como medida de desarrollo del Plan de Integridad en la Contratación, y considerando la importancia de la planificación para una racionalización de la contratación, para materializar el Objetivo Operativo 4.1.1. “Programar la contratación procurando su mejora global”, incluido la línea estratégica 4 “Introducir el ciclo de mejora continua”, y dando respuesta al mandato legal recogido en el artículo 28.4 de la Ley 9/2017, la Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria de fecha 27.12.2019 aprobó la Planificación de la Contratación municipal para el año 2020 .

Este documento de planificación no sólo se encuentra publicado en el perfil del contratante, Plataforma de Contratos del Sector Público, sino también en el Portal de Transparencia del ayuntamiento.

### 2.3.4. Nuevo canal de comunicación: Intranet Corporativa

Con la finalidad de dotar a la organización de un canal bidireccional de comunicación de las informaciones sobre contratación íntegra y que permitan articular el desarrollo del Plan de Integridad en la Contratación, se ha procedido a la adquisición de una nueva estructura de la Intranet Corporativa Dinámica basada en un Sistema de Gestión de Contenidos (Cms).

Se da cumplimiento así a la Acción 1.3.1.1. del Objetivo Operativo 1.3.1 “Establecer un nuevo canal de comunicación”, Objetivo Estratégico 1.3 “Asegurar la comunicación interna”, Línea Estratégica “Trabajar con las personas”.

### 2.3.5. Open data en materia de Contratación

Con fecha 24.01.20 la Junta de Gobierno local del Ayuntamiento de Vigo aprobó el proyecto de creación y publicación del “Portal de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Vigo”, correspondiente a la Línea Estratégica 2 “Sacarle partido a la tecnología”, Objetivo Estratégico 2.2 “Establecer mecanismos de detección y alerta”, Objetivo Operativo 2.2.2 “Establecer un [Portal de OPEN DATA](#)”.

En el momento de definir cual sería el catálogo inicial de conjuntos de datos a publicar, se le dió prioridad a la información más demandada por la ciudadanía en base a los datos de accesos tanto en la sede municipal como en el Portal de Transparencia.

El [indicador de transparencia de contratos menores](#) fue el más consultado durante el año 2019 por los usuarios del Portal de Transparencia, de ahí su inclusión en el primer catálogo de datos abiertos que se publicará en el Portal de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Vigo, que fue lanzado durante el primer trimestre del 2020.

La licencia bajo la que se publica esta información, Creative Commons - Attribution (CC-BY 4.0), permitirá que se pueda:

- Copiar, distribuir y divulgar públicamente.
- Modificar, transformar y adaptar.
- Servir de base para obras derivadas como resultado de su análisis o estudio.
- Ser utilizadas con fines comerciales o no comerciales, siempre que este uso no constituya una actividad administrativa pública.

### 2.3.6. Elaboración y aprobación modelos de Declaración ausencia conflicto de intereses

Otra de las líneas estratégicas sobre los que gira el desarrollo operativo del Plan de Integridad en la Contratación es la de “Racionalizar y reforzar la integridad en los procesos” (LE3). Esta línea recoge el Objetivo Estratégico 3.4 “Apoyar y favorecer la integridad durante el proceso”, que prevé como objetivo operativo la aprobación de los “modelos de declaración de ausencia de conflicto de intereses”, dando respuesta al mandato legal recogido en el artículo 64 de la Ley 9/2017, de prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento e igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

Con fecha 30.12.19 por Resolución de la concejalía-delegada de Contratación, Patrimonio y Gestión Municipal se incoó el expediente administrativo correspondiente para la aprobación de dichos modelos, modelos que tras la fase de diseño y evaluación por parte del Comité Técnico, han sido aprobados por Resolución de dicha Concejalía de fecha 30.01.2020, dando cumplimiento así a la Acción 3.4.1.1 del Plan.

## 2.4. Seguimiento y evaluación del PIC

Como todo instrumento de planificación resulta necesario someter el Plan en su ejecución al debido seguimiento y evaluación (Check) para determinar, en su caso, las posibles modificaciones e incorporaciones de nuevas líneas de actuación, en un claro ejercicio de rendición de cuentas. Para ello, periódicamente se realizan reuniones de seguimiento por el Comité del Plan, en las que siguiendo la metodología establecida en el diseño de las correspondientes fichas de seguimiento se evalúan, al menos, los siguientes extremos:

- Si se ha iniciado y en qué fecha
- Estado de ejecución: si se está desarrollando en plazo o no, y, en su caso, descripción de las incidencias
- Necesidad de reformulación: valoración específica si la desviación es superior al 20%
- Si está concluido o no

Sin perjuicio de recoger en las referidas fichas otra serie de observaciones que puedan ofrecer mayor información en este ejercicio de rendición de cuentas.

## 2.5. Difusión

Para darle visibilidad a esta acción municipal, y facilitar la transferencia de conocimiento general a otras entidades del sector público, posibilitando así el “benchmarking”, se creó un apartado específico en el Portal de Transparencia municipal dedicado al Plan de Integridad en la contratación en el que se ponen a disposición de toda la ciudadanía los documentos aprobados hasta el momento tanto en su formato original de tramitación administrativa, como de un modo desagregado (fichas objetivos operativos) para facilitar su consulta.

DESAGREGADO A NIVEL DE OBJETIVOS OPERATIVOS : Actualizar todos

1. TRABAJAR CON LAS PERSONAS 3

1.1. Alinear y concienciar a las personas

1.1.1. Aprobar una declaración institucional de integridad

1.1.2. Aprobar un código de conducta

LE.1 TRABAJAR CON LAS PERSONAS			
OE.1.1 Alinear y concienciar a las personas			
OO.1.1.2 Aprobar un código de conducta			
Fecha inicial	1/1/2020	Fecha final	31/12/2020
Descripción	Aprobar un código de conducta con el fin de informar con claridad sobre los estándares de conducta que la institución espera de cada uno de sus miembros		
Acciones	Elaboración de texto dos estándares de conducta co apoyo do Comité de Integridad na contratación (GI, en posteriores citas). Emisión de informe-propuesta. Aprobación pola Xunta de Goberno local (XGL, en adelante)		
Responsables	Político: Concejala de Contratación, Patrimonio y Gestión municipal Técnico: Secretaria del Gobierno Local		
Equipo	Responsable técnico GI	Dedicación	10 horas **10% jornada)
Medios ajenos	No	Costes internos	5.299,46 €
Seguimiento	Elaboración del texto polo GI: si/no Emisión y firma del informe-propuesta: si/no		
Indicadores	Código aprobado: si/no		

1.2. Profesionalizar la contratación

1.3. Asegurar la comunicación interna

2. SACARLE PARTIDO A LA TECNOLOGÍA 3

3. RACIONALIZAR Y REFORZAR LA INTEGRIDAD EN LOS PROCESOS 3

4. INTRODUCIR EL CICLO DE MEJORA CONTINUA 3

Además de en la web municipal y para ampliar el ámbito de difusión del Plan de Integridad en la contratación, se ha procedido a publicar todos los documentos derivados del mismo en el perfil del contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, asumiendo así nuevos estándares de publicidad y transparencia sin dilación, cualquier situación de conflicto de intereses que surja, o que pueda dar lugar al mencionado conflicto, para su tramitación ante el órgano de contratación, dejando de tomar parte en el procedimiento y actividades relacionadas.

Categoría	Documento	Acción	Fecha
Previsiones de contratación	Anuncio permanente para informar a empresas promotoras de espectáculos y conciertos puedan presentar propuestas de actuaciones artísticas	(Descargar)	28 oct 2019
	Planificación de la contratación para el año 2020	(Descargar)	10 ene 2020
	Planificación contratación año 2020 castellano	(Descargar)	17 ene 2020
	Mesa específica expedientes 18945-333, 18367-333, 7622-335	(Descargar)	11 jun 2019
Composición de la mesa de contratación	Composición Mesa de Contratación Permanente	(Descargar)	04 jul 2019
	Calendario de días hábiles	(Descargar)	10 ene 2020
Contratos menores	contratos menores desde 01-01-18 a 31-08-18	(Descargar)	04 oct 2018
	contratos menores desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2018	(Descargar)	09 ene 2019
	contratos menores 1º trimestre 2019	(Descargar)	04 abr 2019
	contratos menores de 1 de abril a 31 de julio de 2019	(Descargar)	02 ago 2019
	contratos menores de 1 de enero a 30 de septiembre de 2019	(Descargar)	28 oct 2019
	contratos menores de 1 de enero a 31 de diciembre de 2019	(Descargar)	10 ene 2020
Plan de integridad da Contratación	Aprobación del Plan de integridad na contratación. Marco estratéxico	(Descargar)	23 dic 2019
	RESOLUCIÓN APROBACIÓN DO DESENVOLVEMENTO OPERATIVO DO PLAN DE INTEGRIDADE NA CONTRATACIÓN	(Descargar)	23 dic 2019
	RESOLUCIÓN DE APROBACIÓN DEL DESARROLLO OPERATIVO DEL PLAN DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN (CASTELLANO)	(Descargar)	10 ene 2020
	Plan de integridad en la contratación. Marco estratégico. Castellano	(Descargar)	10 ene 2020

### 3. CONCLUSIONES: UN MODELO INTEGRAL DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La urgencia de la contratación electrónica, la nueva regulación de los contratos menores, la aparición de diferentes modelos de tramitación, entre otros aspectos del nuevo marco legal, ha colapsado desde la aprobación de la Ley 9/2017, en noviembre de 2017, los esfuerzos de gestión en la contratación pública, dejando en un segundo plano una clara obligación legal de garantía de las obligaciones de integridad en la contratación pública. No puede ser así pues existe un claro problema de eficiencia en la contratación pública como consecuencia de las malas prácticas, irregularidad y fraude en la contratación, ámbito especialmente sensible a estos riesgos, y de hecho los análisis de la OLAF de las estadísticas sobre irregularidades y fraude a lo largo de 5 años (2012-2017) concluyen que el 20% de las irregularidades notificadas estaban relacionadas con incumplimientos de las normas de contratación pública, y que alcanzaban el 30% del total de los importes irregulares comunicados.

De ahí que sea necesario abordar, sin dilación, las obligaciones legales enmarcadas en el principio de integridad, enunciado en el artículo 1 de la ley y, por tanto, informando la contratación pública se

concretan en el artículo 64 de la misma, al imponer a los órganos de contratación la obligación de adoptar las medidas adecuadas para:

- Luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción
- Prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación
- con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los licitadores. Prestando especial atención a los conflictos de intereses.

El Plan de Integridad en la Contratación Pública del Ayuntamiento de Vigo constituye un proyecto innovador para adecuar la gestión municipal de la contratación pública a la Ley de Contratos, conectando dicha gestión con técnicas de Compliance y los marcos de integridad institucional de la OCDE. Aprovechando la metodología del trabajo colaborativo, pilotado por el Comité Técnico del Plan con la colaboración del conjunto de las áreas y servicios municipales, la elaboración de un Plan que desciende de la teoría a la práctica, con la concreción de las fichas de objetivos operativos y se presenta como una práctica única en el conjunto del panorama de la contratación pública.

Plan que, en el marco del cronograma aprobado, presenta ya sus primeros resultados, claramente destacados en relación con la planificación de la contratación, los conflictos de intereses y las nuevas tecnologías. Su difusión, conocimiento y transferencia ofrece la oportunidad de que otras entidades puedan adecuar su gestión a las nuevas exigencias legales de integridad, en los términos establecidos no sólo por la Ley 9/2017, sino también por las Directivas Comunitarias y las Recomendaciones de la OCDE en materia de integridad pública, contribuyendo asimismo a alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), de un modo destacado el ODS 16 para lograr instituciones sólidas, eficaces y transparentes que rindan cuentas.

**NOTA FINAL:** La calidad y el carácter innovador de este proyecto se han vistos reconocidos con el otorgamiento del **X Premio CNIS al mejor proyecto de adecuación a la LCSP** en el que se reconoce la importancia de contar con un plan de integridad.

# LOS CÓDIGOS DE CONDUCTA Y MARCOS DE INTEGRIDAD EN CONTRATACIÓN PÚBLICA. CASO DE ÉXITO: LA DIPUTACIÓN DE GIPUZKOA

Dr. Francisco Javier Vázquez Matilla  
*Abogado, consultor en contratación pública.*

## 1. LA INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. LA OBLIGATORIEDAD DE ADOPCIÓN DE INSTRUMENTOS

El refuerzo de la política de integridad en la contratación pública es un objetivo global.

A título de ejemplo, la OCDE ya desarrolló en el año 2009 una serie de instrumentos dirigidos a reforzar la política de integridad en la contratación pública. Entre esa serie de instrumentos se puede citar en estos momentos el documento Principles for Integrity in Public Procurement. En este documento, junto con una serie de medidas dirigidas a garantizar altos estándares de integridad por parte de los empleados públicos encargados de gestionar procedimientos de contratación pública, se incluían –entre otros- una serie de principios:

- Establecer mecanismos para prevenir riesgos a la integridad en la contratación pública.
- Llevar a cabo una intensa cooperación entre el gobierno y el sector privado para mantener altos estándares de integridad, particularmente en los contratos de servicios.

A su vez la Unión Europea tanto a través de las Directivas sobre contratación pública, como a través de comunicaciones y recomendaciones ha plasmado esta preocupación.

Ejemplo de ello es la Comunicación sobre lucha contra la corrupción en la Unión Europea (COM (2011) 308 final) o a través del importante Anexo “España” al Informe de lucha contra la corrupción de la Unión Europea (COM (2014) 38 final).

Las Directivas sobre contratación pública del año 2014 y la normativa estatal regulan las reglas para el adecuado diseño de los contratos, normas sobre procedimientos de adjudicación de los contratos y, determinan, al mismo tiempo la necesidad de que toda la vida del contrato se adecue al principio de transparencia.

Por ejemplo, el Considerando 16 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública obliga a los poderes públicos a hacer uso de todos los medios posibles con el fin de evitar que los procedimientos de contratación pública se vean afectados por conflictos de intereses. Y señala en particular que ello *“puede suponer hacer uso de procedimientos destinados a detectar, evitar y resolver conflictos de intereses”*.

El artículo 24 de exige que se adopten las medidas adecuadas para prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de contratación a fin de evitar cualquier falseamiento de la competencia y garantizar la igualdad de trato de todos los operadores económicos.

En la misma línea, el artículo 64 de la LCSP determina la obligación de implementar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

Pese a lo anterior, la realidad es que los poderes adjudicadores en España no están, a mi juicio, dando la relevancia que este precepto tiene. Ello se observa, por ejemplo, por la falta de aplicación de medidas para promover la integridad y prevenir la corrupción. Algunas tan sencillas como la existencia de una Declaración de Ausencia de conflictos de interés de cualquier persona que participe en el proceso de contratación pública. Medida sencilla y eficaz que, ya es obligada, cuando la financiación proviene de fondos europeos, de conformidad con el art. 35 del Reglamento Financiero, y que ha supuesto importantes correcciones financieras.

En este sentido el artículo 125.4 del Reglamento (UEA 1303/2013 dispone que *“En lo que respecta a la gestión y el control financieros del programa operativo, la autoridad de gestión deberá aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos detectados”*.

En definitiva, debemos aplicar de forma inminente medidas antifraude y, en definitiva, para la promoción de la integridad.

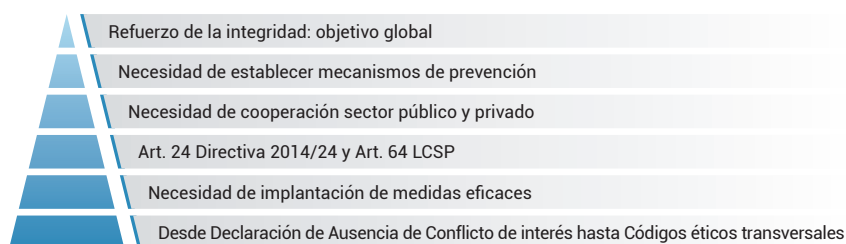
Asimismo, debe promoverse una detección temprana de los posibles conflictos de interés.

Según la OCDE el concepto de conflicto de interés se define como “un conflicto entre el deber y los intereses privados de un empleado público cuando el empleado tiene a título particular intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales.”

Por su parte, el artículo 57 del Reglamento sobre las normas financieras aplicables al presupuesto General de la Unión Europea (Reglamento núm. 966/2012A proporciona una definición de conflicto de intereses para los fines del gasto y de la gestión del presupuesto de la Unión Europea.

*“14 Los agentes financieros y demás personas implicadas en la ejecución y gestión, incluidos los actos preparatorios al respecto, la auditoría o el control del presupuesto no adoptarán ninguna medida que pueda acarrear un conflicto entre sus propios intereses y los de la Unión*

*2i A los efectos del apartado 14, existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de los agentes financieros y demás personas a que se refiere el apartado 14 se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo de comunidad de intereses con el beneficiario”*.





## 2. RED FLAGS EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

Algunas red flag (banderas rojas) que pueden hacer saltar la alarma en los procesos de contratación en todas sus fases podrían ser las siguientes:

### BANDERAS ROJAS PROCESO DE PRE- LICITACIÓN/ PREPARACIÓN DEL CONTRATO

Inadecuada definición del objeto. Compra de productos o servicios inservibles o inapropiados.

Definición del objeto introduciendo limitaciones o prescripciones técnicas muy concretas que hacen referencia a un producto concreto o determinado e impiden la concurrencia de otras licitadoras

Manipulación del valor estimado del contrato para no aplicar el procedimiento y publicidad correspondiente y ocasionando una disminución o ausencia de ofertas.

Criterios de adjudicación ambiguos

Fórmulas de distribución de la oferta económica que no ponderan de forma real las diferencias entre las distintas ofertas

Criterios de adjudicación tan concretos que hacen que solo pueda ofertar una empresa licitadora y se reduzca el mercado

Criterios de solvencia desproporcionados

Cláusulas genéricas o ambiguas, incompletas

Fórmulas económicas con umbrales de saciedad o que no premian el esfuerzo de los licitadores que realizan mejores ofertas

Criterios de mejoras ambiguos

Determinación de valoración inapropiada de los criterios de adjudicación

Poca o ninguna innovación o variación en la licitación respecto de la anterior

Consulta de empresas sobre el contenido de la futura licitación sin respetar el procedimiento y medidas previstas para las consultas al mercado del art. 115 LCSP

Lotes simétricos (fomentan el reparto de contratos) en vez de lotes asimétricos

Lotes o contratos de gran tamaño

Utilización de procedimiento negociado sin publicidad (art. 168 LCSP)

### LICITACIÓN BANDERAS ROJAS PROCESO DE LICITACIÓN

No hacer disponibles los documentos de licitación. Todos deben estar publicados electrónicamente (Art. 136 Y 138 LCSP)

Plazo corto o inadecuado para la presentación de ofertas (art. 136.1 LCSP)

Patrones de oferta inusuales. Oferta colusoria

Errores idénticos en los documentos de oferta o en las cartas enviadas por diferentes empresas. *Como ejemplo: los errores de ortografía. Las ofertas de diferentes compañías contienen letra o tipo de letra similar o usan formularios idénticos o estacionarios. Los documentos de licitación de una compañía hacen referencia expresa a las ofertas de los competidores o usan el membrete o el número de fax de otro postor. Las ofertas de diferentes compañías contienen errores de cálculo idénticos. Las ofertas de diferentes compañías contienen una cantidad significativa de estimaciones idénticas del precio de ciertos artículos.*

Baja participación o ausencia de competencia. Sólo concurre un licitador

Varias licitadoras con solvencia suficiente para concurrir individualmente concurren en UTE

Reducción del mercado mediante la concurrencia de UTES (art. 69.1 LCSP). Sólo concurre una UTE

Aparentes conexiones entre los licitadores

El embalaje de diferentes compañías tiene marcas de matasellos o marcas postales posteriores similares.

Los documentos de licitación de diferentes compañías indican numerosos ajustes de última hora, como el uso de borraduras u otras alteraciones físicas.

Las ofertas de diferentes compañías contienen menos detalles de los que serían necesarios o previstos, o dan otras indicaciones de que no son genuinos.

Los competidores presentan ofertas idénticas o los precios presentados por los ofertantes aumentan en incrementos regulares.

Empresas vinculadas. Art. 42 Código de Comercio

Contratos múltiples adjudicados a las mismas empresas

Rotación de los licitadores ganadores

Ofertas altas / bajas irrazonables

Procedimientos de apertura de ofertas no transparentes

Inadmisión o exclusión de ofertas que están poco motivadas

Se han "marcado" sustanciales diferencias entre una oferta y el resto para anular el efecto de los criterios automáticos

Presión para seleccionar un determinado contratista, subcontratista

La oferta adjudicataria está muy cerca del presupuesto o la estimación

Demoras largas e inexplicables en la adjudicación o negociaciones del contrato

Ausencia de acceso a la información de la contratación

### LICITACIÓN BANDERAS ROJAS PROCESO DE LICITACIÓN

La mejor oferta (con mejor relación calidad precio) no ha resultado seleccionada

Señales fácticas de relación entre licitadores:

Los proveedores se reúnen en privado antes de presentar ofertas, a veces en las proximidades de la ubicación donde se presentarán las ofertas.

Los proveedores regularmente socializan juntos o parecen tener reuniones regulares.

Una empresa solicita un paquete de oferta para sí mismo y para un competidor.

Una empresa presenta los documentos de licitación y licitación propios y de un competidor.

La oferta de un determinado proveedor es mucho más alta para un contrato en particular que la oferta de ese proveedor para otro contrato similar

La dirección del proveedor es igual que el de alguno de los licitadores

Ausencia de medidas de custodia de los sobres en papel

Ausencia de implantación de licitación electrónica (que permite la encriptación de ofertas)

Ausencia de implantación de la publicidad del art. 63 LCSP. Publicidad en el perfil del expediente de contratación

Alto número de contratos adjudicados al mismo proveedor

### EJECUCIÓN. BANDERAS ROJAS

Uso de personal con poca calidad o subcontratistas sin capacidad o aptitudes suficientes (Art 215)

Quejas sobre bienes, obras o servicios de mala calidad

Incumplimiento de prescripciones técnicas o plazo

Continua aceptación de bienes, productos o servicios de baja calidad

Entrega de productos, obras o servicios de baja calidad

Cambios o modificaciones contractuales cuestionables o sin autorización previa

Precios nuevos a precios sustancialmente más altos que mercado

Simulación de variaciones de mediciones irreales para esconder ineficiencia o corrupción o ausencia de tramitación procedimental

Facturas cuestionables por su contenido ambiguo, por su falta de conformidad, por su irregularidad

Documentación de cumplimiento de contrato ausente o cuestionable

### 3. EL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL DE LA DIPUTACIÓN DE GIPUZKOA. EL CÓDIGO DE CONDUCTA Y MARCO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL APLICABLE A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

#### 3.1. Introducción

La Diputación Foral de Gipuzkoa cuenta con un Sistema de Integridad Institucional que fue aprobado en el año 2016.

El propio Sistema ya recoge en el apartado relativo a “Códigos de Conducta” las siguientes previsiones:

*“6.- Igualmente, el cumplimiento de los valores, principios y normas de conducta, con las modulaciones que se exijan en cada caso, se podrán extender a través de las pertinentes cláusulas o, en su caso, en la ejecución del contrato a los adjudicatarios, concesionarios y proveedores, siempre que presten servicios públicos a la ciudadanía o provean determinados servicios públicos”.*

*“7.- Del mismo modo, en los procedimientos de contratación y de subvenciones se podrá incorporar el cumplimiento de determinados valores y estándares éticos o de conducta que deberán ser respetados en el ejercicio de la actividad contractual o subvencionada”.*

Así, en el año 2017 se aprobó el Código de Conducta y Marco de integridad institucional aplicable a la contratación pública.

Este instrumento partía, como premisa, de tratar de alcanzar los siguientes objetivos:

Prevenir actividades corruptas o ilícitas, así como vulneradoras de los valores, principios o normas de conducta que, en su caso, se estipulen.

Controlar que todas las partes cumplan con el contrato y los compromisos asumidos.

Dar mayor transparencia a los procesos de contratación pública.

Resolver consultas e irregularidades y, en su caso, posibilitar que se apliquen reprobaciones o sanciones a los actores que incumplan.

Respetar los derechos sociales, medioambientales y la igualdad.

Para ello crearía unos mecanismos de integridad tanto “ad intra” (Administración foral y sector público) como “ad extra” (empresas y entidades)

Y ello tomando como aspectos sensibles, los siguientes:

Poner especial énfasis en la relación de las empresas y profesionales durante la licitación y ejecución del contrato.

Determinación de la necesidad del contrato.

Preparación de la licitación.

Proceso previo a la presentación de ofertas.

Evaluación de ofertas

Adjudicación

Ejecución del contrato

Extinción o liquidación del contrato

Monitorización independiente (muestreo).

### 3.2. Punto de partida y estructuración

La implantación de protocolos y códigos de conducta debe, a mi juicio, relacionar la mejora de la integridad con la eficacia del procedimiento de contratación, todo ello teniendo en cuenta la necesaria consecución de los mentados objetivos y la proporcionalidad de las medidas que se implanten.

Respecto de la estructuración. En este caso, el código se divide en cinco capítulos.

El Código señala que dado el carácter esencialmente preventivo y de mejora de la infraestructura ética de las organizaciones forales, tiene una orientación propia de carácter axiológico y una necesaria impronta de deontología profesional del empleo público foral, por lo que carece de contenido disciplinario aplicable a las y los empleados públicos, con las salvedades establecidas en el artículo 52 in fine del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).

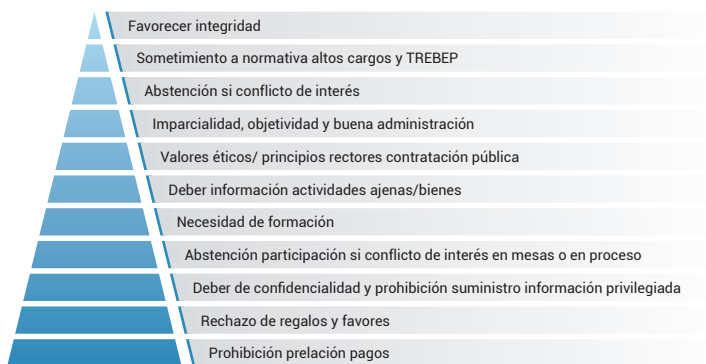
Por su parte, desde su vertiente ad extra, genera un mecanismo para poder obligar a las empresas a su respeto. Así, en su apartado 2.6, establece que “en lo que se refiere a las empresas y entidades licitadoras se incardinará como una obligación o condición esencial de obligado cumplimiento. Para éstas el incumplimiento de las normas de conducta que se prevén en el Código constituye una obligación sancionable”.

El Código parte de la determinación de criterios generales para luego introducir la regulación transversal de los mecanismos de integridad

Por otra parte, la aplicación al procedimiento de contratación se torna muy relevante. El Código opta por la transversalidad. Es decir, se aplicará a toda actuación que forme parte de cualquier fase del procedimiento de contratación.

Respecto al capítulo I, se describen el objeto, Naturaleza y ámbito de aplicación. El capítulo II incluye los valores, principios y normas de conducta y actuación aplicables. En tercer lugar, se regula el Marco de integridad institucional en su dimensión exógena. Y finalmente, se prevé un sistema de garantías para garantizar el cumplimiento de todos los señalado en el código.

### 3.3. Las medidas ad intra. Las previsiones para cargos públicos y personal de la Diputación



Como criterios generales de actuación de los cargos públicos y del personal se pone de manifiesto que lo pretendido es favorecer el aseguramiento de la integridad y la prevalencia los intereses públicos frente a otros que pudieran concurrir y causar disfunciones, ineficiencias o fraudes y los procesos de contratación pública.

Como se observa el código va más allá de la lucha o prevención de la corrupción y aborda las patologías éticas desde un punto de vista global atendiendo a los efectos que pudieran causar.

Somete además a este personal de la normativa reguladora de los Altos cargos públicos y de personal existente, pero haciendo especial énfasis en la necesidad de atención de participación en todos aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con supuesto público.

Obliga y ordena la no intervención en la contratación de obligaciones económicas, operaciones financieras, obligaciones patrimoniales son negocios jurídicos cuando su intervención pueda suponer conflictos de intereses con las obligaciones de sus funciones.

Asimismo, establece que lo que debe regir la actuación de este personal es la imparcialidad, objetividad y la actuación del de acuerdo con el principio de buena administración.

Respecto de los valores, principios y normas de conducta y de actuación aplicables, el capítulo dos del código compila y expone los valores éticos y los principios que la actuación pública deben respetarse.

Respecto de los valores éticos se les da un valor importante, incluso señalando que podrán invocarse como razón de ser del ejercicio de su actividad profesional.

En este sentido se hace una revisión a los valores que vienen determinados con carácter general del Marco integridad de la diputación foral de Gipuzkoa aprobado en el año 2016.

Respecto de los principios, se explicitan los principios rectores de la contratación pública y se explica las consecuencias que es un incumplimiento, transversal, puede acarrear.

Se aborda el principio de eficiencia del gasto público y se señala la necesidad de evitar el mal uso del dinero público y de garantizar la idoneidad del contrato para la satisfacción de la necesidad real.

Asimismo, se aborda el principio de igualdad de trato y no discriminación poniendo énfasis en la necesidad de favorecer el desarrollo una competencia sana y efectiva entre las empresas que participen en una contratación pública.

Así, en relación con el principio de reconocimiento mutuo se pone de manifiesto la necesaria aceptación de todas las empresas que cumplan con las especificaciones técnicas exigibles sin restringir artificialmente la competencia.

Si hay un principio que se desarrolle especialmente es el de transparencia. Esta vez entendida como la necesidad de evitar cualquier voz de favoritismo, ausencia de imparcialidad y arbitrariedad, propugnando que se evite el mayor y más conocido error de los pliegos de condiciones que tiene que ver con el alcance ambiguo del objeto, con los criterios de adjudicación arbitrarios...

Asimismo, se desarrolla el principio de integridad, especialmente aludiendo a la necesidad de prevenir cualquier situación de conflicto de interés, y recalando que la integridad es un valor sustantivo para el servicio público y la buena administración.

También, se regula el deber de información, en el sentido de exigir que el personal de la Diputación informe sobre las actividades económicas o laborales ajenas al trabajo en la diputación que puedan representar un conflicto de interés mediante la presentación de la declaración de actividades y en su caso de la declaración de bienes.

Se regula, además, la necesidad de formación en materia de contratación pública. Se refiere directamente a la profesionalización como clave de mejora de la integridad.

Por otra parte, se regula cuándo y cómo deben de participar los cargos públicos forales y el personal en los procesos de contratación y qué excepciones de actuación se relacionan con los supuestos en los que exista un conflicto. Se exige que el personal de la Diputación informe sobre las actividades económicas o laborales ajenas al trabajo de la Diputación que puedan representar un conflicto de interés mediante la presentación de la declaración de actividades y en su caso de la declaración de bienes.

En relación también con la información se regula el deber de confidencialidad y la imposibilidad de ofrecer informaciones orientaciones de los procesos de contratación que conozca este personal en función de su cargo y que puedan por lo tanto hacer uso de dicha información para beneficio propio o de terceros buen perjuicio al interés público.

Se regula asimismo el rechazo de cualquier tipo de regalo favor servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales sociales y de cortesía por parte de cualquier empresa o entidad y asimismo se contempla una medida específica a través de la cual se vulnera esta prohibición con habitualidad. En este sentido, se prohíbe al personal público ofrecer su dirección personal para recibir cualquier tipo de regalo en su domicilio particular.

Se contempla otra mala práctica muy habitual, como es, sin duda, que exista una alteración del orden de prelación de pagos que ya está establecido legalmente. Esta una práctica carente de integridad a través de la cual las empresas utilizan su influencia para así beneficiarse de un pago de forma más rápida que al que le corresponderían conforme el orden de pago que correspondería.

Por otra parte, la transversalidad que este código presenta en su regulación, se observa, no solo por la referencia antedicha en relación con la prelación de pagos, sino además, con la regulación de la forma de actuación de los empleados y cargos públicos en la ejecución y extinción de los contratos. Así expresamente se regula el deber de exigencia de lo comprometido por las empresas en sus ofertas y la oportuna obligatoriedad y responsabilidad de vigilancia de la correcta ejecución, obligando a reportar cualquier irregularidad, falta de calidad etc.

Finalmente, se obliga a extremar el celo en el abono y liquidación de los contratos, reflejando, con diligencia, las cantidades y calidades que realmente hayan sido ejecutadas.

## 4. LA DIMENSIÓN EXÓGENA: LA OBLIGATORIEDAD PARA LAS EMPRESAS

- » obligatoria suscripción para licitar - art. 64 y 202 LCSP -
- » para cualquier licitación
- » obligación de respeto del Código y de denuncia
- » prácticas corruptas y anticompetitivas
- » rechazo/exclusión/resolución
- » declaración ausencia conflicto interés
- » participación ética en CPM
- » no interferencias en gestión
- » no gastos extraordinarios
- » no comisiones...
- » no prelación pagos indebidos
- » controles subcontratación
- » imposibilidad modificados irregulares
- » consentimiento acceso y puesta a disposición - incluso in situ -
- » denuncias anónimas
- » sanción: 10% - resolución

Como decíamos inicialmente, este Código tiene como una de sus principales características que no solo lleva acabo una regulación que afecte al personal y empleados públicos, sino que también tiene una vertiente exógena: genera obligaciones importantes para las empresas. Quizás, este sea, a mi entender el aspecto más relevante del código.

En primer lugar, el planteamiento jurídico relevante es cómo hacer obligado a las empresas el conjunto de medidas que el código plantea. Quizás puede pensarse que sería necesario otorgarle un carácter legal o reglamentario al mismo. Pero es cierto que además de tratarse de un proceso más gravoso coma es a mi juicio, innecesario.

Basta a mi entender con que se obliga en cada licitación a que se suscriba un compromiso de cumplimiento del código, y que, de conformidad con el artículo 64 LCSP y 202 LCSP esto sea un requisito obligado para concurrir a cualquier contratación promovida por la Diputación de Gipuzkoa.

Respecto del alcance objetivo y temporal del Código, se prevé que afecte a cualquier tipo de contrato regido por una normativa de contratación pública que esté vigente sin reservar los teñirlo a la normativa actual de contratos cuando se aprobó este código.



Asimismo, las empresas licitadoras no solo tienen que cumplir con las obligaciones del código sino que además se ven obligadas a denunciar cualquier irregularidad o incumplimiento por parte, incluso otras empresas de las que tengan conocimiento. Así, se da participación a las empresas, como parte importante para garantizar la integridad del proceso de contratación pública.

Esto va a afectar no solo a prácticas corruptas sino también a prácticas anticompetitivas de cualquier naturaleza y en cualquier fase del procedimiento de licitación o durante la ejecución del contrato.

Se plantean consecuencias graves, como la exclusión o rechazo de las ofertas en fase de licitación o la resolución culpable en fase de ejecución.

Además, se establece la obligación de declaración de ausencia de conflictos de interés también para las empresas o entidades licitadoras, que estarán obligadas junto con su oferta a presentar una declaración de ausencia de conflictos de interés.

Como se ha dicho, no solo son las actividades fraudulentas las perseguidas también las actuaciones contrarias a la competencia. Por ello el propio código establece la obligación de actuar de forma competitiva y abstenerse de cualquier práctica contraria a esta.

Expresamente se recogen los más típicos supuestos de fraude a la competencia que se suelen producir en la contratación pública.

Esto es, que se alcancen acuerdos con otras empresas o operadores económicos para así falsear o manipular resultado una licitación. Ello tanto de cara a determinar los precios futuros de un contrato u otras condiciones tendentes a repartirse los contratos.

Además, expresamente se recoge la imposibilidad de presentar ofertas erróneas, con diferencias significativas de precios o especificaciones al mercado que no respeta la legislación vigente en materia de contratación pública.

Se alude, en esta vertiente exógena, a una práctica bastante habitual como es la presión hacia los cargos públicos y hacia los empleados públicos para influir sobre la valoración de las ofertas.

El carácter transversal del código también se aprecia en que hay una regulación específica para cada una de las fases del procedimiento de contratación y de su ejecución.

En relación con la preparación y diseño del contrato se intentan dirigir las actuaciones relacionadas con la participación de empresas a las consultas preliminares del mercado, reguladas en el artículo 115 LCSP.

En particular, se establecen los principios éticos de participación en estas consultas. Especialmente de cara a evitar falsear la competencia y promover el futuro contrato que se derive de las consultas preliminares tenga especificaciones que hagan que solo la empresa participante pueda acceder a ese futuro contrato, o condicionantes que lo posicionen de forma. Lo mismo ocurre con la típica práctica de participar en una consulta preliminar y ofrecer un precio totalmente exagerado y fuera del mercado para que así la licitación harta de un precio sobre valorado y a ello le siga una baja anormal. Va a ocurrir o puede ocurrir que bien directamente a la empresa que participa en la licitación y en la consulta preliminar señale primeramente un precio muy elevado de licitación para luego hacer una oferta anormalmente baja, o bien, puede ocurrir directamente que quien participe

la consulta preliminar sea una empresa filial o relacionadas de alguna manera con la empresa que luego participa realmente en la licitación.

Por otra parte, se regula como llevar a cabo el acceso a la información del personal gestor durante el procedimiento de licitación. Ello especialmente para evitar cualquier inferencia en el proceso de contratación y ajustarse al proceso de solicitud de aclaraciones previsto en el artículo 138 LCSP.

Por otra parte, se prohíbe llevar a cabo cualquier tipo de gasto extraordinario.

que se está hablando es de las famosas comisiones. Es decir, cantidades abonadas para retribuir de forma ilegítima a personal o cargos públicos. Por ello lo que se prohíbe es que no puede abonarse por parte de la empresa ninguna cantidad que no obedezca a un servicio que efectivamente se haya prestado de forma legítima.

Asimismo, se regula la prohibición de sobornos. Es decir, se regula la prohibición de realizar ofrecimientos, promesas, entregas, aceptación o exigencia de un incentivo para que se realice o seas tenga de realizar actos relacionados con la adjudicación del contrato o con su ejecución.

Éstos incentivos se describen en el propio código, obsequios, préstamos, comisiones, recompensas o otras ventajas.

Respecto de la ejecución del contrato se regula la necesidad de respetar en la ejecución lo previsto en el pliego de condiciones y en la oferta.

Se vuelve a aludir a la imposibilidad de realizar gestiones de agilización de pagos contrarias a la integridad y la necesidad de poner en conocimiento cualquier actuación en este sentido.

Consciente la Diputación de que a través de los subcontratistas se producen algunas problemáticas relacionadas con la integridad y con la buena ejecución de los contratos se regula de forma muy detallada cuál debe ser el proceso de participación de los contratistas en la ejecución de los contratos.

Se establecen una serie de controles sobre los contratos suscritos con el contrato subcontratista y la justificación de abono del precio.

Además, se regula la imposibilidad de utilizar la subcontratación para la comisión de prácticas colusoria o anticompetitivas y se impone la obligación de informar por parte del contratista los subcontratistas del contenido del presente código y su obligado cumplimiento.

Asimismo, se contempla la imposibilidad de llevar a cabo o proponer modificaciones irregulares del contrato.

Pero sin duda, la cuestión más importante, probablemente de este capítulo del Código, sea, en mi opinión, el control y sanción de las prácticas llevadas a cabo por la empresa.

En este sentido se atribuye a las Secretarías técnicas de cada departamento el control de cumplimiento de todos los compromisos anteriores y especialmente se señala en el artículo 11.2 que *"Las empresas o entidades adjudicatarias y el poder adjudicador consienten el acceso y puesta a disposición de cualquier información y documentación que en relación directa o indirecta con el contrato pudieran requerir, salvo la calificada como confidencial. La negativa a su entrega será considerada una falta muy grave y podrá dar lugar incluso a la resolución del contrato"*.

Ello es crucial para descubrir y dilucidar estas prácticas fraudulentas. De ahí que, mediando esta autorización, la información a la que se puede acceder es muy diversa y completa.

En este sentido, se recoge incluso autorización para realizar controles in situ en las instalaciones del contratista.

Por otra parte, se regula la posibilidad de realizar denuncias anónimas.

Especialmente relevante son las penalizaciones que se impondrían a las empresas que, en proporción a su gravedad, podrán llegar al 10% del precio del contrato, IVA excluido o incluso suponer la resolución del contrato cuando su gravedad así lo aconsejara y mediara dolo, culpa o negligencia. Ello sin perjuicio de la posibilidad de tramitación separada de expediente para la declaración de prohibición de contratar.

Estas penalidades, como claramente podrán apreciarse, se basan en el límite previsto en el artículo 202 LCSP, que permite la imposición de penalidades con este porcentaje al incumplir condiciones especiales de ejecución.

Además, el Código señala que estas penalidades son contractuales y, por ende, no excluyen o sustituyen de cualquier modo a las sanciones penales, civiles, disciplinarias o administrativas establecidas legalmente.

## 5. SEGUIMIENTO Y CONTROL

Un Código sin medidas de seguimiento y garantías de control puede quedarse solamente en una declaración de intenciones. Por ello, es relevante, establecer sistemas y herramientas de control de su aplicación.

Por un lado se plantea crear un canal para que tanto la ciudadanía, empresas y el propio personal público pueda efectuar denuncias.

Por otro, se establece que las cuestiones éticas, consultas, dilemas o problemas se deberán plantear ante a la Comisión de Ética Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

En este sentido, se establece que para su resolución cuando sean en materia de contratación pública, la Comisión de Ética Institucional podrá solicitar informe tanto a personas asesoras internas como externas especialistas en ese ámbito.

Por otra parte, se atribuye a esta Comisión la evaluación y seguimiento del Código en todo lo que implique propuestas de modificación de los contenidos establecidos en el mismo, propuestas de programas o acciones de formación, así como evaluación de los resultados anuales de la aplicación del citado Código, se efectuarán por la Comisión de Ética Institucional.



# LA IMPORTANCIA PRÁCTICA DE LA COMISIÓN ÉTICA, DE TRANSPARENCIA O DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Jaime Pintos Santiago

*Profesor (acreditado ANECA) de la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA) y Director del Título de Especialista en Contratos Públicos. Funcionario de carrera en excedencia.*

Ylenia Díaz Morán

*Secretaria del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria. Vicepresidenta Segunda de COSITAL Valencia*

## 1. POSITIVIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD

### 1.1. En Europa.

El Considerando 1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, refiere la transparencia como uno de los principios que se derivan del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Este principio de transparencia, junto con el de igualdad de trato y no discriminación, actúa como salvaguardia y garantía de la correcta aplicación del procedimiento de contratación en todas sus fases.

Para la normativa que regula la contratación pública, los principios generales de la contratación pública son en nuestros días el fundamento de la misma y se caracterizan por su transversalidad, ya que alcanzan a todos los contratos, independientemente de su cuantía, de su naturaleza jurídica de administrativos o privados, manifestándose asimismo en todas las fases del procedimiento de contratación.

Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha destacado que la obligación de respeto de los principios de objetividad, imparcialidad e igualdad y no discriminación<sup>2</sup> en la adjudicación de los contratos públicos se extiende no sólo a los contratos que caen dentro del ámbito de aplicación de las Directivas comunitarias sobre contratación pública, sino también a todos los contratos que celebren los órganos de contratación sujetos a las Directivas, ya que así lo exigen distintos preceptos del TFUE, tal y como han sido interpretados por el propio Tribunal.

De esta suerte, el TJUE ha resaltado en su jurisprudencia la relación existente entre el principio de transparencia y el de igualdad de trato, ya que el primero garantiza el efecto útil de este último procurando que no se distorsionen las condiciones de competencia<sup>3</sup>. Asimismo también ha resaltado que el principio de no discriminación por causa de la nacionalidad conlleva una obligación de transparencia, con el fin de permitir al órgano de contratación asegurarse de que será cumplido<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Para el TJUE la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad se podría considerar, sin duda alguna, como el fundamento de todo el sistema de contratación pública a nivel comunitario (Sentencia TJUE de 22-6-1993, asunto C-243/89).

<sup>3</sup> Sentencia de 25 de abril de 1996 en el asunto 87/94, Bus Wallons, apartado 54.

<sup>4</sup> Sentencia de 18 de noviembre de 1999 en el asunto C-275/98, Unitron Scandinavia A/S, apartado 31.

La transparencia, por tanto, guarda una estrecha relación con los principios de igualdad, publicidad, concurrencia, no discriminación y prohibición de la arbitrariedad de la Administración contratante, fomentando una mayor participación de licitadores y la mejora de sus ofertas.

La transparencia es una herramienta imprescindible en la lucha contra la corrupción. La existencia de procedimientos claros e iguales para todos, la ausencia de ambigüedad en las cláusulas contractuales, la no existencia de impunidad para los infractores, son argumentos en apoyo del establecimiento por la legislación europea de condiciones estrictas de participación en los contratos públicos, con rigurosos sistemas procedimentales y de control de la contratación pública.

El Considerando 16 de la misma Directiva clásica señala que los poderes adjudicadores deben hacer uso de todos los medios que el Derecho nacional ponga a su disposición con el fin de evitar que los procedimientos de contratación pública se vean afectados por conflictos de intereses. Ello puede suponer hacer uso de procedimientos destinados a detectar, evitar y resolver conflictos de intereses.

El considerando 45 de la Directiva citada señala que “para garantizar la transparencia y la trazabilidad del proceso se documentarán debidamente todas las fases del mismo”, lo que exige que tanto las ofertas como la motivación de las decisiones a lo largo del procedimiento deben ofrecerse por escrito.

La misma Directiva advierte que para garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de trato en la adjudicación de los contratos, los poderes adjudicadores deben estar obligados a procurar la transparencia necesaria para permitir a todos los licitadores estar razonablemente informados de los criterios y modalidades que se aplicarán en la decisión relativa a la adjudicación del contrato; y esto, no debe escapar de la atención extrema de los poderes adjudicadores, a través de valoraciones y ponderaciones razonadas e inequívocas de las ofertas dándoles, porque no, una difusión y publicidad que superan las exigencias legal y reglamentariamente exigidas.

En cuanto a las empresas (operadores económicos en términos de la Directiva), ya se advierte que no deben adjudicarse contratos públicos a operadores económicos que hayan participado en una organización delictiva o hayan sido declarados culpables de corrupción o fraude contra los intereses financieros de la Unión, recogiendo en el artículo 57 de la Directiva 2014/24/UE la corrupción y el fraude como motivos, entre otros, de exclusión de los operadores económicos de los procedimientos de contratación.

Tal es la preocupación de las autoridades europeas por el nivel de corrupción en asuntos de contratación pública detectado en los países que conforman la Unión, que ha llegado a incorporar novedosamente en la Directiva 2014/24 todo un Título, el IV, bajo epígrafe de “Gobernanza”, en cuyo artículo 83.3 marca la fecha del 18 de abril de 2017 y posteriormente cada tres años, la obligación por parte de los Estados miembros de presentar a la Comisión un informe de supervisión que comprenda, entre otros, información sobre los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y otras irregularidades graves en la contratación.

Y es, precisamente la transparencia junto con la trazabilidad, pieza fundamental para garantizar unos procedimientos adecuados para la lucha eficaz contra la corrupción y el fraude. Los artículos 26 y 35 de la Directiva de contratos, consideran irregular la oferta que muestre indicios de colusión o corrupción.

## 1.2. En España.

El legislador español ha cogido el guante y por primera vez, de manera expresa, recoge este principio.

Así, el actualmente vigente texto legal español en materia de contratación del sector público (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 -en adelante LCSP-), en cuyo ámbito subjetivo se incluye a entidad, permite afrontar el reto de promover Código Ético de Integridad y transparencia en materia de contratación y compra pública, con la seguridad que el mismo ofrezca un corolario de acciones y compromisos exigibles y cumplibles que hagan de los distintos poderes adjudicadores un referente de ética y moralidad en la licitación, adjudicación y cumplimiento de los contratos públicos, para el cumplimiento de sus fines institucionales y mejor servicio a los intereses de la comunidad.

Incorpora la LCSP en su pórtico, artículo primero, la positivización del principio general de integridad en la contratación pública y desarrolla esta referencia el artículo 64 de la citada Ley.

Nos refiere la LCSP en su preámbulo que

*“El sistema legal de contratación pública que se establece en la presente Ley persigue aclarar las normas vigentes, en aras de una mayor seguridad jurídica y trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia. Todas estas cuestiones se constituyen como verdaderos objetivos de la Ley, persiguiéndose en todo momento la eficiencia en el gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad.”*

También dentro del Libro I se introduce una norma especial relativa a la lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses (meritado artículo 64 LCSP), mediante la cual se impone a los órganos de contratación la obligación de tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación. Esto nos dice también el Preámbulo de la norma, mandato que reproduce en el aludido artículo 64 que obliga nuevamente a los órganos de contratación a

*“tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores”.*

A los efectos, continúa el apartado segundo del artículo 64, el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación. Estableciendo la obligación de que

*“Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación”.*

La aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, incorporando la nueva generación de Directivas europeas sobre la materia, obliga a su vez a ampliar la profesionalización en esta materia, resultando trascendental en este sentido conocer muy bien cuáles son las reglas, normas, trámites y el procedimiento que rige el funcionamiento de la contratación pública.

De este modo, los poderes adjudicadores se deberían igualmente comprometer no solamente a aumentar la eficiencia en los procedimientos de contratación, sino que estos, en todas las fases, queden revestidos de la exigible ética y moralidad a cuantos funcionarios, asesores y autoridades intervengan en las decisiones y acciones de todo tipo en una materia de tan “peligrosos estímulos”<sup>5</sup> como es la contratación pública.

El disponer de un Código Ético de Integridad y Transparencia, debe considerarse como una eficaz herramienta que evite el riesgo de comportamiento “no ético” por parte de los empleados, asesores y autoridades que participen de alguna manera en la formación de los expedientes de contratación, que comprometan a toda la comunidad y actividad administrativa. Por ello, un Código Ético de Integridad y Transparencia, ha de convertirse en garante de buena conducta por parte de todas las personas intervinientes en la formación del expediente de contratación pública en cualquiera de sus fases, evitando los casos de “corrupción” que puedan surgir como consecuencia de la situación preminente que pudieran ocupar en las decisiones contractuales.

## 2. TRES PREGUNTAS CLAVE: POR QUÉ, PARA QUÉ, CÓMO

Vemos que tanto Europa como nuestra legislación actual en materia de contratación pública ha incorporado de manera expresa el principio de integridad en el ámbito de la contratación pública.

Ello, unido a la situación de los últimos años en la que la contratación pública ha estado “bajo sospecha” debido a los distintos casos de corrupción de los que se ha hecho eco los medios de comunicación hacen que exista una mayor sensibilidad y demanda social de integridad y transparencia por parte de la ciudadanía.

Se necesita recuperar la confianza ciudadana respecto de una actividad como es la contratación pública que además tiene una gran relevancia; no hay más que ver su repercusión en el PIB.

Lo cual nos lleva a plantearnos tres preguntas:

### 2.1. ¿Por qué un Código Ético o de Integridad?

Siguiendo la teoría del desarrollo moral de Piaget desarrollada por Kohlberg podemos distinguir tres etapas en su evolución lo que nos permite hacer una analogía en el desarrollo de las razones que nos pueden llevar al convencimiento de la necesidad de contar con un Código Ético o de Integridad.

#### La etapa primera: MORAL PRECONVENCIONAL.

En esta primera etapa la bondad o maldad de un acto depende de sus consecuencias. Es decir, sólo si tiene consecuencias reacciono y actúo en esa dirección.

<sup>5</sup> Exposición de motivos del Real Decreto de Bravo Murillo de 27 de febrero de 1852



Sólo si el no disponer de un Código ético o aplicar medidas de compliance en mi organización tiene consecuencias negativas (algún tipo de sanción, alguna desventaja, falta de obtención de algún beneficio...) reacciono y actúo. Pero en caso contrario no.

Esta primera etapa quizás motivaría a algunas personas jurídicas de ámbito privado a dar sus primeros pasos en el mundo del compliance para mitigar responsabilidades penales pero obviamente no se da en el ámbito de la Administración Pública.

Porque aún cuando es un paso importante las referencias de la LCSP al principio de integridad no trae consigo ninguna consecuencia directa el no llevar a cabo acciones dirigidas a su implantación en el ámbito de la contratación pública.

Por lo tanto es obvio que el miedo a la sanción o a perder algún tipo de beneficio no es lo que mueve a implantar el compliance en la contratación pública.

### La etapa segunda: MORAL CONVENCIONAL.

Lo correcto es la obediencia de la norma, no por temor al castigo sino por la creencia de que la ley mantiene el orden social.

Implanto el compliance en la contratación pública de mi Administración no porque tenga miedo a ninguna sanción sino porque lo dice la Ley y si lo dice la Ley es que ha de ser bueno. No porque yo esté convencido de que sea así pero sí que estoy convencido de que si la Ley lo dice es que es así.

En este punto sí que ayuda el hecho de que por primera vez tanto la Directiva clásica como la LCSP hagan mención expresa a la integridad.

Y quizás ello lleve a algunas Administraciones Públicas a elaborar su Código ético y a adoptar medidas preventivas.

### La tercera etapa: MORAL POSTCONVENCIONAL.

Supone un nivel superior. Se va más allá de la norma llegando a los principios.

Aplico el compliance en mi Administración porque con independencia de lo que diga la Ley y con independencia de las consecuencias que pueda tener CREO firmemente en su bondad.

Este es el nivel al que sería deseable llegar, al pleno convencimiento de la bondad de la cultura del cumplimiento, del servicio público, de la ética, de la actuación ejemplar de la Administración...

## 2.2. ¿Para qué un Código Ético o de Integridad?

Un Código Ético o de Integridad y Transparencia, debería establecer los valores éticos y normas de conducta, así como los principios de buena gestión y normas de actuación profesional, que deben presidir las actuaciones en materia de contratación pública, tanto de los cargos públicos y empleadas y empleados públicos de la entidad contratante en todas aquellas actividades profesionales relacionadas con el ejercicio de sus funciones, de las empresas y entidades licitadoras intervinientes en los procedimientos de contratación, así como de las personas ajenas a dicha entidad que intervengan, directa o indirectamente, en cualquiera de las fases de los expedientes de contratación de la citada institución.

Produciría por tanto efectos ad intra respecto a la propia Administración puesto que contribuiría a su mejora reputacional y como consecuencia al incremento de la confianza ciudadana; en definitiva supondría una mejora sustancial de “la marca Administración Pública” y también ad extra respecto a los contratistas puesto que la propia LCSP siguiendo el camino emprendido por la Directiva clásica regula medidas de redención para los contratistas incursos en prohibición de contratar, las llamadas medidas de self-cleaning.

Igualmente debería tener como finalidad un carácter preventivo y orientador de la actividad de los cargos públicos y empleadas y empleados públicos de la entidad contratante que desplieguen sus actividades directivas o profesionales, directa o indirectamente, sobre el ámbito de la contratación pública, y estar destinado exclusivamente a mejorar la cultura ética de la correspondiente entidad, por lo que tendría que carecer de contenido disciplinario aplicable al personal vinculado a la misma mediante relación funcionarial o laboral, con las salvedades establecidas en las normas legales que en materia disciplinaria rijan para cada uno de ellos.

Del mismo modo, las personas ajenas a la institución que participen o intervengan en cualquiera de los procesos competitivos, de adjudicación, ejecución o finalización de los correspondientes contratos públicos promovidos por la entidad contratante, estarán obligadas al cumplimiento del correspondiente Código Ético de Integridad y Transparencia, debiendo comunicar a las autoridades de la entidad contratante cualquier conducta o actuación que pueda considerarse impropia o contraria a la cultura ética de la Entidad por parte de los cargos directivos y personal de la citada institución o de las empresas y entidades licitadoras.

Asimismo, las empresas o entidades licitadoras que participen en los procesos de selección de candidatos, así como las que resulten adjudicatarias de los correspondientes contratos públicos promovidos por la entidad contratante, se deben comprometer a cumplir el Código Ético de Integridad y Transparencia, colaborando y poniendo en conocimiento de las autoridades de la entidad contratante cualquier conducta o actuación que pueda considerarse impropia o contraria a la cultura ética de la Entidad por parte de los cargos directivos y personal de la citada institución o de las empresas y entidades licitadoras.

### 2.3. ¿Cómo implantamos un Código Ético de Integridad?

La implementación de la integridad en una Administración requerirá a su vez el desarrollo de:

**1. La transparencia.** Elevada a en el Preámbulo de la LCSP a la categoría de uno de los dos objetivos inspiradores de la LCSP es muy importante su desarrollo para mantener las exigencias de integridad en lo público. Hoy en día se considera consustancial a la actuación administrativa no obstante es importante profundizar día a día en la misma e ir incrementando las exigencias al respecto. En el ámbito de la contratación es necesario que la ciudadanía conozca no solo a quien se le adjudican los contratos públicos y por qué sino también todo el proceso: desde la planificación y programación anual, pasando por todos los trámites de cada procedimiento de adjudicación hasta la rendición de cuentas sobre el grado de ejecución de dicha planificación inicial.

**2. La profesionalización.** No basta con tener buenas intenciones es necesario en una materia tan compleja como la contratación pública la formación y estudio constante de manera que se alcance un buen nivel de gestión de la contratación, con eficacia, eficiencia, mediante la incorporación

transversal de esas cláusulas eco sociales que nos permiten una mejor relación calidad precio en la prestación contractual y una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los recursos públicos como exige el artículo 1.3 de la LCSP.

**3. La prevención.** Se trata de anticiparse a las posibles malas conductas. No esperar a que estas se produzcan y entonces actuar sino establecer los mecanismos que permitan su detección precoz y en consecuencia puedan evitarse.

**4. La rendición de cuentas.** Es muy importante además que esa rendición de cuentas lleve aparejada un análisis interno que permita detectar deficiencias que hay que corregir, puntos fuertes que se pueden potenciar y en general que nos suponga un punto de partida para esa necesaria mejora continúa en el funcionamiento de la Administración.

### 3. APROBACIÓN Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL CÓDIGO ÉTICO O DE INTEGRIDAD

Un Código Ético debería ser objeto de aprobación por el órgano de la entidad contratante, (para incluirse dentro del marco de la normativa de contratos del Sector Público), que tenga la capacidad de aprobar las normas que sean necesarias en materia de contratación. Una vez aprobado deberá publicarse para que sea de general conocimiento.

En cuanto al ámbito de aplicación, dicho Código debería ser de aplicación a los cargos públicos y empleadas y empleados públicos de la entidad contratante que desplieguen sus actividades directivas o profesionales, directa o indirectamente, sobre el ámbito de la contratación pública promovida por la misma Entidad en el cumplimiento de fines institucionales.

También será de aplicación a las personas ajenas a la institución que participen o intervengan en cualquiera de los procesos selectivos, de adjudicación, ejecución o finalización de los correspondientes contratos públicos promovidos por la entidad contratante.

Asimismo, debería ser de aplicación a las empresas, empresarios y entidades que concurran a cualquier procedimiento licitatorio de contrato público promovido por la entidad contratante para el cumplimiento de sus fines institucionales, con el fin de establecer un marco de actuación en garantía de la integridad, que debe presidir en los procedimientos correspondientes.

### 4. COMISIÓN ÉTICA, DE TRANSPARENCIA O DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Se podría crear una Comisión Ética en la entidad contratante, como órgano de control ético en la contratación pública de dicha entidad, que actuará como responsable del Seguimiento del control ético en la contratación pública, con capacidad de emprender las acciones encaminadas a la detección, interpretación, formación, gestión, resolución de dudas y situaciones que vulneren o puedan vulnerar el Código Ético que esté en vigor, bien a iniciativa propia o por denuncia, sin que esté revestida de poder sancionador alguno, limitándose en último caso a informar de cualquier conducta que pudiera advertirse contraria o no sujeta a las exigencias del Código Ético por parte del personal, cualquiera que sea el vínculo con la entidad contratante.

te, que intervenga directa o indirectamente, como proponente, asesor, gestor, componente de la Mesa de Contratación, Comisión Asesora o Comité de Expertos, responsable del contrato, director de obra o cualquier otra vinculación análoga en cualquiera de las fases procedimentales que legal o reglamentariamente rijan desde la preparación hasta la conclusión de cualquier contrato promovido por la entidad contratante, cuyo objeto se halle contenido en la legislación de contratos del sector público.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión Ética debería tener la capacidad de poder requerir de las unidades competentes o intervinientes en asuntos de contratación pública, los expedientes, documentos, informes y cuantos datos considere precisos para la supervisión y control de las actuaciones que le sean propias.

Los miembros de la Comisión Ética, en cuanto a las actuaciones propias de su vinculación en la misma, tendría dependencia funcional del órgano de contratación, quien dispondría los nombramientos y ceses de las personas que la integren, que habrán de pertenecer obligatoriamente a las plantillas de personal funcionario o laboral de la entidad contratante, sin la participación pues de cargos electos y de personal de confianza.

La Comisión Ética sería la responsable de la puesta en marcha y correcto funcionamiento del plan de profesionalización de la contratación pública. De la Comisión Ética debería formar parte en todo caso la persona titular de la unidad de contratación de la entidad contratante, que podría ostentar la Secretaría de la misma con la funciones atribuidas por la legislación vigente a este puesto en los órganos colegiados.

La Comisión Ética requeriría un calendario de reuniones ordinarias y tener la posibilidad de reunirse de manera extraordinaria a petición de la persona que ostente la Presidencia o de la solicitud realizada al efecto por una mayoría cualificada de sus miembros, levantándose acta de cada sesión.

## 5. UNA EXPERIENCIA PRÁCTICA LLEVADA A CABO EN EL AYUNTAMIENTO DE RIBA-ROJA DE TÚRIA.

El Ayuntamiento de Riba-roja de Túria (Valencia) en el Pleno ordinario celebrado el 7 de octubre de 2019 aprobó el Código ético para la aplicación de medidas de compliance en la contratación pública. Cabe destacar que dicha aprobación se produjo por unanimidad lo cual es muy importante ya que actualmente están representados siete grupos políticos diferentes en la Corporación municipal. Por ello es muy relevante que en esta cuestión haya existido un gran consenso.

La aprobación del referido Código, cuya redacción inicial se encargó al Profesor Jaime Pintos, no supone un acto aislado sino que es la culminación de todo un proceso de cambio de cultura en el ámbito de la contratación iniciado en 2017.

Se pasa de una contratación en papel, cuyas ofertas eran valoradas fundamentalmente mediante criterios cuantitativos, sin planificación, basada muchas veces en la improvisación a una contratación muy diferente.

Una contratación 100% electrónica, en la que se incorporaban cláusulas sociales y medioambientales a casi todos sus contratos, una contratación transparente que retransmite en *streaming* sus mesas de contratación, cercana ya que dispone de redes sociales relativas exclusivamente a la contrata-

ción (@Riba\_licita y riba\_licita), que pretende facilitar la participación de las pymes y para ello cuenta con una Oficina de atención al Licitador que ofrece un asesoramiento y atención personalizada, una contratación profesionalizada que anualmente programa actividades formativas para empleadas y empleados públicos, concejales y licitadores y una contratación que rinde cuentas y anualmente presenta una memoria donde recoge toda la actividad contractual realizada y en la que incluye un análisis DAFO.

Es en esta tesitura cuando el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria decide dar un paso más, esta vez en pro de la contratación íntegra.

No ha pasado ni un año desde la aprobación del Código y la valoración no puede ser más positiva. Dado que no sólo ha servido para incrementar la sensibilidad ética de todos los agentes implicados en la contratación detectando cuestiones que antes pasaban desapercibidas o a las que no se le daba importancia sino que además se ha reforzado también a consecuencia de esa mirada desde la integridad, otras cuestiones como la transparencia, la profesionalización o incluso la participación ciudadana.

El Código preveía la creación de una Comisión ética (Título II, artículo 11) y así se ha hecho. Esta Comisión está formada exclusivamente por empleadas y empleados públicos.

En su composición se ha buscado que fuera paritaria y que estuvieran en ella representadas diferentes áreas municipales, no solo contratación, debido a la transversalidad de la materia. Asimismo, se prevé que la presidencia sea rotativa para facilitar la total implicación de todos sus miembros.

Esta Comisión celebra sesiones ordinarias y extraordinarias cuando algún asunto a tratar lo requiere y desde la misma se abordan diferentes temáticas:

- **La aplicación de criterios éticos** en las diferentes fases del procedimiento de contratación (desde los actos preparatorios, redacción pliegos, elección de criterios valoración, constitución de la mesa de contratación, valoración ofertas, seguimiento de la ejecución del contrato, etc.) y recogidas en el Título II, artículos 12 y siguientes del Código de Integridad.
- **Medidas de prevención de conflictos de intereses** también en las diferentes fases del procedimiento (arts. 19 a 22 del Código).
- **Profesionalización.** Mediante la formación tanto de la propia Comisión como de la necesidad de promover la misma entre todos los agentes implicados en la contratación. Así, anualmente se aprueba un plan de formación en materia de contratación que distingue acciones formativas dirigidas a:
  - a) Empleadas y empleados públicos tramitadores, es decir el personal del Departamento de Contratación.
  - b) Unidades proponentes, es decir empleadas y empleados públicos que para la gestión de sus áreas requieren la tramitación de un procedimiento de contratación pública (Arquitectas, Ingenieros, Informáticas, Técnicos/as de Cultura, Deportes, Educación, Turismo, Servicios Sociales, Juventud, etc.).
  - c) Concejales, porque dada la complejidad de la materia les resulta de gran interés tanto para realizar labores de gobierno como de oposición.
  - d) Licitadores, también es importante realizar acciones formativas especialmente para pymes que les facilite el acceso a la contratación pública.



Imagen del Curso ofrecido a los Concejales del Ayuntamiento

A través de dicha formación se pretende tomar conciencia y desarrollar actitudes que fomenten el mensaje de una contratación pública íntegra y transparente. A la profesionalización y a la formación “obligatoria” y progresiva, basada en un itinerario formativo especializado se le da una especial importancia a lo largo de todo el Código, dedicándose en especial los artículos 8 y 9, respectivamente. Este plan de formación también ha dado comienzo con la especialización específica de personal clave en la contratación pública y con la formación en masa y sectorizada de las unidades proponentes.



Imágenes de la Jornada de formación específica destinada a las personas responsables de todas las unidades proponentes

Asimismo Riba-roja de Túria se convirtió también en referente en la profesionalización de la contratación pública organizando el 27 de junio de 2019 unas jornadas a nivel regional de Comunidad Autónoma, en la que se dio convocatoria a 120 profesionales de la contratación en el ámbito pú-

blico de distintos y múltiples poderes adjudicadores, convirtiéndose por un tiempo también en el centro de la contratación pública a través de esta jornada abierta en la que se dieron encuentro primeros ponentes nacionales y a la que se sumaron institucional la Generalitat Valenciana, la FVMP y COSITAL Valencia.



Una de las imágenes del evento celebrado en el Castillo de Ribarroja de Túrria

- **Fomento de la transparencia y la participación.** Desde la Comisión ética se proponen medidas que permitan ahondar en la transparencia y fomenten también la participación en materia de contratación pública.

Así por ejemplo, durante este estado de alarma se ha previsto que a las video conferencias mediante las cuales se celebran las mesas telemáticas de contratación sean invitadas a participar las empresas que hayan participado en la licitación y asimismo sean retransmitidas en *streaming* por YouTube e Instagram. O en el Plan que se está elaborando para la reactivación económica y social a través de la contratación estratégica se ha introducido el elemento participativo estableciendo un periodo de información pública y posibilidad de formular propuestas, sugerencias, etc. que serán tenidas en cuenta en dicho Plan.

- **Incremento de la rendición de cuentas.** Cada vez se es más consciente de su importancia. Es por ello que en el Ayuntamiento de Ribarroja de Túrria se ha creado una **Comisión de seguimiento e impulso de la contratación** en la que están representados todos los grupos políticos que celebra sesiones con una periodicidad mensual y que puede elevar propuestas a la Comisión ética para su estudio y posibilidad de implementación. Asimismo, junto a la memoria anual de contratación donde el Ayuntamiento da cuenta de todos los procedimientos de contratación tramitados, con detalle de las ofertas presentadas en cada uno, criterios utilizados para su adjudicación, porcentaje de ofertas presentadas por tipo de procedimiento, etc. se ha previsto la dación cuenta trimestral a los efectos de que sea más sencillo su control y, al mismo tiempo, se pueda reaccionar a más corto plazo ante la necesidad de introducir alguna medida tendente a mayor transparencia, integridad, eficacia, etc.

En el análisis de la actividad contractual que se efectúa para la rendición de cuentas se ha introducido el aspecto de la integridad a través de diferentes medidas propuestas por la Comisión Ética. Y es que es tal la importancia de la Comisión Ética que la misma aparece citada expresamente

hasta en 35 ocasiones en el Código de Integridad de Riba-roja de Túria como muestra de identidad y sustancialidad propia de la atribución de importantes competencias en el correcto desarrollo de la contratación pública en el municipio, siendo así la cosa que a medida que se incrementa la sensibilidad ética de todos los agentes implicados surgen nuevas medidas a aplicar que permiten reforzar la integridad y transparencia en la contratación.

Con todo y con ello se tiene una visión aun mayor, que va más allá y que consiste en que pasado el tiempo suficiente se someta a una auditoría externa la aplicación práctica del Código de Integridad, con la finalidad de obtener una certificación nacional homologada y acreditada de cumplimiento normativo. Ese es el próximo reto en compliance del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria.

Los avances en contratación pública del Ayuntamiento han sido recogidos en distintas y variadas ocasiones por los medios de comunicación<sup>6</sup>. Nos centramos a continuación en aquellas noticias referidas expresamente al Código de Integridad y a la Comisión ética que deriva de la misma.



Del trabajo en materia de integridad y transparencia del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria también se han hecho eco estudios realizados a nivel nacional, como el realizado por el reconocido politólogo, Rafael Camacho "Transparencia y contratación pública. Buenas prácticas a nivel municipal"<sup>7</sup> en el que se sitúa la labor de este municipio de poco más de 20.000 habitantes al lado instituciones de mucho mayor tamaño y presupuesto, como puedan ser los Ayuntamientos de Madrid, Vigo, Valladolid o Murcia.

<sup>6</sup> Sin ánimo de exhaustividad, sirvan sólo a modo de ejemplo las noticias de las semanas pasadas (fecha de consulta 29 de mayo de 2020):

- [Riba-roja fomentará la participación de las empresas locales en la licitación de los contratos del ayuntamiento](#)
- [Riba-roja crea el servicio gratuito de atención y asesoramiento al licitador "Riba-Licita amb tu"](#)

<sup>7</sup> CAMACHO MUÑOZ, Rafael, "Transparencia y contratación pública. Buenas prácticas a nivel municipal", *Revista Contratación Administrativa Práctica*, nº 166, Sección Contratista versus Administración, Marzo-Abril 2020, Wolters Kluwer.



**En conclusión**, el balance no puede ser más positivo.

Se ha incrementado notablemente la confianza ciudadana en la contratación pública del Ayuntamiento y se ha creado una mayor conciencia de la necesidad de la integridad y transparencia en todos los agentes implicados.

De esta manera, al ir adoptando medidas en este sentido se ha conseguido:

- reforzar la motivación de las empleadas y empleados públicos,
- animar a más empresas a concurrir a las licitaciones convocadas

Lo que ha traído como consecuencia ofertas de mayor calidad que repercuten directamente en la prestación de un mejor servicio público a la ciudadanía.



## EL MAPA DE RIESGOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Patricia Iglesias Rey

*Letrada de la Xunta de Galicia. Letrada Maior del Consello de Contas de Galicia.  
Consello de Contas de Galicia.*

### RESUMEN EJECUTIVO

Una de las piedras angulares del nuevo modelo de contratación pública impuesto por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) es, sin duda, la apuesta por el principio de integridad en la contratación. En este sentido, la LCSP ha regulado nuevas obligaciones para los órganos de contratación, ahora responsables de prevenir los riesgos de corrupción, fraude y otras irregularidades en la gestión de la compra pública, y detectar y responder a las prácticas que materializan estos riesgos. Los cambios que se deben promover responden a una estrategia común: la elaboración de planes propios de prevención y de gestión de riesgos adaptados a las necesidades y realidades de cada corporación local, elaborados tras haber realizado un meticuloso análisis de riesgos, mediante el que cada entidad debe realizar una radiografía y determinar cuáles son sus actividades particulares en las que con mayor probabilidad pueden aparecer prácticas irregulares, de fraude o corrupción y con qué controles cuenta la entidad para mitigarlas.

Ante este cambio de paradigma, agradeciendo a mi colega Concepción Campos Acuña la invitación a formar parte del grupo de trabajo de integridad en la contratación pública en el seno de la Red de Transparencia de la FEMP, os expondré como un ejemplo de buena práctica en el ámbito de la integridad institucional el modelo y la metodología de gestión de riesgos del Consello de Contas de Galicia (CCG), dentro de la *Estrategia en materia de prevención de la corrupción*<sup>8</sup> aprobada el 20 de diciembre de 2017. Fue en este contexto de trabajo en equipo, en el que encontré sentido al “Efecto Pigmalión», efecto que en psicología y pedagogía, se refiere al potencial de influencia y la creencia que tiene una persona o grupo de personas sobre otras, de tal forma que mejora el rendimiento del grupo como colectivo.

*“Los logros de una organización son los resultados del esfuerzo combinado de cada individuo. Nuestras acciones y decisiones de hoy le dan forma a la manera en que viviremos en el futuro”*

Vence Lombardi

<sup>8</sup> Acceso al documento: [http://www.consellodecontas.es/sites/consello\\_de\\_contas/files/contents/static\\_content/corruptcion/Estratexia\\_%20prevencion\\_C.pdf](http://www.consellodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corruptcion/Estratexia_%20prevencion_C.pdf)

## 1. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ ES NECESARIO QUE UNA ENTIDAD LOCAL GESTIONE LOS RIESGOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA?

Simplemente observando el *estatus quo* de la percepción de la actividad de contratación pública en España, se puede constatar que es un hecho objetivo que la corrupción pública se perciba por los españoles como uno de los mayores problemas sociales<sup>9</sup>. Esta percepción por sí sola genera desaliento respecto al progreso social y desafección hacia las instituciones democráticas. Todo ello sin contar que la corrupción real, se perciba o no como problema, desvía a la administración de servir a los intereses públicos, dilapida los recursos comunes y acaba generando una cultura empresarial más proclive a invertir en sobornos que en tecnología y mejoras en el desarrollo del negocio. El problema de las irregularidades, fraudes y de corrupción en la contratación parece percibirse como un asunto exclusivamente penal, de reacción ante el delito. Esta visión, en mi opinión, resulta equivocada. Resulta evidente que en cualquier institución pública pueden existir actuaciones que, sin constituir corrupción, sean contrarias a los principios y valores que inspiran la organización (conductas impropias o malas prácticas). Los riesgos de la corrupción sólo son una parte de los riesgos para la integridad de las instituciones públicas. En la esfera pública, la integridad se identifica con la observancia de los valores y principios de buena administración. En un entorno íntegro, los servidores públicos cumplirán con sus responsabilidades, ejercerán sus atribuciones y utilizarán la información y los recursos públicos a su disposición en beneficio del interés general al que sirven.

La preocupación de la Unión Europea por la corrupción en la contratación pública no es una novedad reciente. La constató ya el Parlamento Europeo en una Resolución de 6 de mayo de 2010, donde afirmaba que “el sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción y que estas conductas ilícitas distorsionan el mercado, provocan un aumento de los precios y de las tarifas abonadas por los consumidores para la adquisición de bienes y servicios, y generan desconfianza respecto a la Unión Europea”<sup>10</sup>. Entre 2014 y 2017 se aprobaron las normas que articulan este paso de la recomendación a la obligación de prevenir los riesgos para la integridad en la contratación pública: corrupción, fraude o cualquier irregularidad que, a pesar de no producirse con la intención de obtener un beneficio privado ilegítimo, provoque perjuicios a las instituciones públicas o al interés general.

A nivel de Organismos Internacionales, la gestión de riesgos se muestra como una tarea esencial si realmente los poderes adjudicadores quieren perseguir una mejora, en términos de eficiencia y eficacia, en el ciclo de vida de la contratación pública. La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>11</sup> recomienda a los gobiernos y administraciones en relación a la contratación pública que “Se evalúen de forma periódica y sistemática los resultados de los procedimientos de contratación; se desarrollen indicadores de rendimiento, eficacia y ahorro en la

<sup>9</sup> Según el estudio realizado por Transparencia Internacional España, que se hizo público el 29 de enero de 2019. España ocupa la posición 41 entre los 180 países estudiados en el impacto de Percepción de la Corrupción (IPC). Último acceso al documento el 7 de mayo de 2020.

<sup>10</sup> El Parlamento Europeo, 2010: punto 27 de la Resolución. “Según Strombom (1998), los costes añadidos al contrato pueden llegar a alcanzar el 20% o 25%, pero en algunos casos se elevan hasta el 50% del coste total del contrato” Medina, 2008: pág. 2.

<sup>11</sup> <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools>. Acceso al documento el 6 de mayo de 2020.

contratación pública; se elaboren herramientas de evaluación de riesgos que permitan identificar y gestionar amenazas al sistema de contratación pública y se den a conocer las estrategias de gestión de riesgos en la contratación pública”.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (adoptado el 31 de octubre de 2003<sup>12</sup> por la Asamblea General de las Naciones Unidas), también es buena muestra de la necesidad de apostar por esta estrategia bifronte y dedica gran parte de su articulado a establecer medidas de tipo preventivo que deben ser adoptadas por los protagonistas del fenómeno de la corrupción, para las empresas, pero también y de forma muy destacada por las propias administraciones públicas

La finalidad de estos marcos no es sólo evitar riesgos de malas prácticas y de corrupción, sino también fortalecer el clima ético de las estructuras organizativas procurando paliar desincentivos o estímulos perversos que se le puedan presentar u ofrecer a las personas integrantes de aquellas, tanto interna como externamente. En este nuevo contexto de una nueva cultura preventiva, la definición de un mapa de riesgos en la contratación pública se convierte en una herramienta nuclear y de relevantes ventajas prácticas, pero que exigirá un compromiso en los más altos niveles políticos y de gestión dentro del sector público para reforzar el sistema de integridad global y completo para lograr implementar la gestión del cambio, como se demuestra en la siguiente figura:



Figura 1: fuente obtenida de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública.

En el ámbito concreto de la contratación pública, la propia OCDE<sup>13</sup>(2016), recomienda a los gobiernos y administraciones que “Se evalúen de forma periódica y sistemática los resultados de los procedimientos de contratación; se desarrollen indicadores de rendimiento, eficacia y ahorro en la contratación pública; se elaboren herramientas de evaluación de riesgos que permitan identificar y gestionar amenazas al sistema de contratación pública y se den a conocer las estrategias de gestión de riesgos en la contratación pública”.

En el sector local, el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (en adelante, RCIL), supuso una tormenta (perfecta) y un auténtico cambio de paradigma en el nuevo marco normativo del control interno de las entidades locales que, además, pauta una nueva metodología técnica de control al situar la cuadratura del círculo en el “riesgo” como origen de la actividad de control. El nuevo

<sup>12</sup> Acceso al documento: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-13012](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-13012). Última consulta el 6 de mayo de 2020.

<sup>13</sup> Acceso al documento: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools>.

RCIL ha supuesto un cambio sustancial en el control de la esfera local, que si bien inicialmente se centraba en el cumplimiento normativo de legalidad, actualmente se ha visto reforzado con la evaluación de la eficacia y la eficiencia y, más actualmente, con la participación en la lucha contra las irregularidades y el fraude.

De este modo, ya la Guía para las normas de control interno del sector público de la INTOSAI de 2004 es fiel reflejo de esta nueva perspectiva al establecer como objetivos generales del control interno y en la gestión del riesgo:

- 
- » Ejecutar las operaciones de manera ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva.
- 
- » Satisfacer las obligaciones de responsabilidad.
- 
- » Cumplir con las leyes y regulaciones.
- 
- » Salvaguarda de recursos contra pérdida por desperdicio, abuso, mala administración, errores, fraude e irregularidades.
- 

## 2. EL CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA HA APOSTADO POR UNA “NUEVA” CULTURA PREVENTIVA DE GESTIÓN DE RIESGOS.

En el año 2015 se reformó la Ley del Consello de Contas de Galicia<sup>14</sup>, (LCCG) asumiendo la responsabilidad de colaborar con las administraciones en la prevención de la corrupción, asesorarlas sobre los instrumentos normativos, y fomentar en la sociedad civil el comportamiento ético en sus relaciones con el sector público. En el ha diseñado una estrategia de control interno con tres fases para prevenir la corrupción, donde además de un diagnóstico de la situación de los sistemas de control interno, y la elaboración y seguimiento de los planes de prevención de la corrupción, ha incluido el poner a disposición de las entidades públicas metodologías para la implementación de “sistemas de prevención de riesgos” (en particular, guías técnicas de evaluación de riesgos y modelos tipo de planes de prevención).<sup>15</sup>

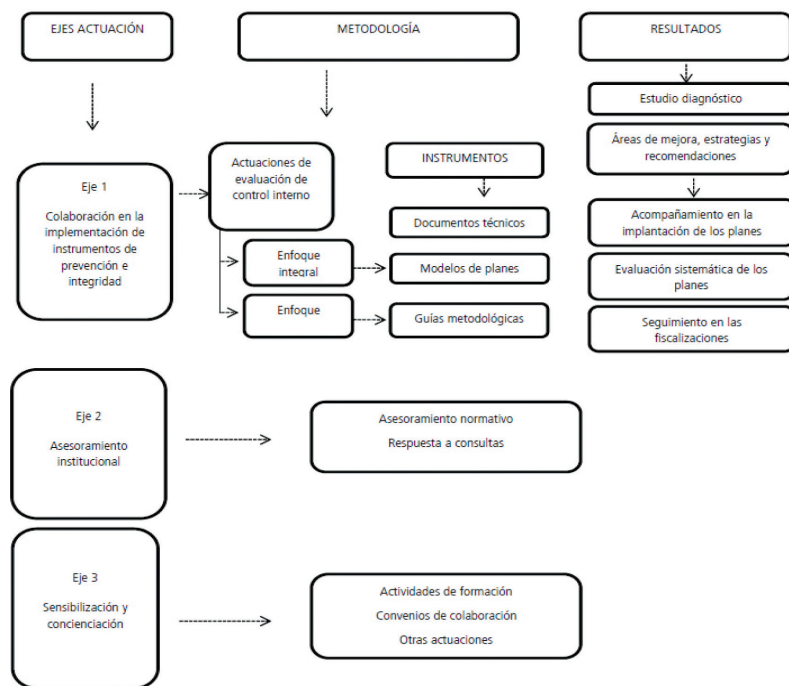
En el documento de *Estrategia en materia de prevención de la corrupción* aprobado por el Consello de Contas de Galicia el 20 de diciembre de 2017 se establece como un objetivo prioritario que todas las entidades públicas gallegas (en la que están incluidas, claro está, las corporaciones locales) deberán desarrollar una estrategia que permita la implantación de modelos de organización y gestión de riesgos en la que se contemplen:

- 
- » El establecimiento de una política de integridad institucional.
- 
- » La identificación, evaluación y análisis de riesgos de corrupción.
- 
- » La adopción de medidas de supervisión y control.
- 

<sup>14</sup> Ley 8/2015, de 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio.

<sup>15</sup> RODRÍGUEZ FRAGA BEATRIZ (2017), pág. 12. El marco conceptual y metodológico para la evaluación del funcionamiento de los sistemas de control interno, es el desarrollado por el informe COSO con la metodología incorporada en las Guías para las normas de control interno del sector público elaboradas por INTOSAI.

En el Plan Estratégico vigente del CCG recoge las líneas básicas de actuación a medio plazo (período 2019-2022)<sup>16</sup> a realizar por CCG dentro del ámbito de prevención de la corrupción se estructura en 3 ejes, que aparecen representados en el siguiente gráfico, así como la metodología, alcance y de las actuaciones que va a realizar el CCG dentro del plan estratégico vigente, que se muestran en el siguiente gráfico:



Dentro del ámbito del eje 2 se abordan los objetivos estratégicos y las medidas a realizar en materia de prevención de la corrupción. De entre los objetivos estratégicos del eje 2 de Prevención de la Corrupción, se incluye el deber del CCG de colaborar de forma proactiva (no fiscalizadora) con las administraciones gallegas en la implantación de instrumentos y sistemas de prevención e integridad. En el ámbito local, se suscribieron cuatro protocolos de colaboración con las cuatro Diputaciones Provinciales gallegas y con la Federación de Municipios y provincias de Galicia (FE-GAMP) para la promoción de actuaciones conjuntas en materia de prevención de la corrupción.

En el Plan anual de trabajo del CCG aprobado para el año 2020<sup>17</sup>, en el área de corporaciones locales se incluye la realización de los diagnósticos sobre la implantación de los sistemas de control interno y de gestión de riesgos en las Diputaciones de Lugo y Coruña (ejercicio 2019). La inclusión de esta actuación en el plan anual de trabajo corriente responde a la recomendación del Parlamen-

<sup>16</sup> Acceso web al contenido del Plan Estratégico (2019-2020); [http://www.consellodecontas.es/sites/consello\\_de\\_contas/files/contents/static\\_content/plan\\_extratexico/](http://www.consellodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/plan_extratexico/)

<sup>17</sup> Acceso al documento: [http://www.consellodecontas.es/sites/consello\\_de\\_contas/files/contents/documents/2020/Plan\\_anual\\_de\\_trabajo\\_2020\\_C.pdf](http://www.consellodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2020/Plan_anual_de_trabajo_2020_C.pdf)

to de Galicia para asesorar a las Diputaciones y a los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes en la implantación de planes de prevención de riesgo de la corrupción para su implantación en este ejercicio.

El objetivo de la presente actuación es primero, la evaluación (radiografía) del funcionamiento del sistema de control interno de la entidad local que se basa en la valoración del entorno de control, que es lo que marca las pautas de comportamiento de la entidad y tiene una influencia directa en la conciencia que tenga el personal sobre el control. Constituye la base y el sustrato para los demás componentes del sistema de control interno, aportando disciplina y estructura.

Para el desarrollo del trabajo se impulsó el protocolo de colaboración firmado con las Diputaciones provinciales en materia de prevención y lucha contra la corrupción en el sector público local de Galicia, y se remitieron, como un primer contacto con el CCG, unos cuestionarios a las propias entidades para indagar sobre:

- 
- » En el respaldo y compromiso con la integridad, valores éticos y normas de conducta de la entidad. Existencia o no de códigos éticos, canales de denuncias.
- 
- » En el funcionamiento y supervisión del control interno.
- 
- » En la estructura organizativa y asignación de responsabilidades
- 

### 3.1. ¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DEL CONSEJO?

En esencia, lo que se pretende en el Consello de Contas de Galicia es que desde dentro de cada entidad se “crea” en el nuevo entorno de control interno y en la nueva cultura preventiva de gestión de riesgos, tarea que se presentó ardua sobre todo en las primeras reuniones y contactos entre representantes del CCG y de las entidades locales en cuestión, en las que hay que armarse de importantes dosis de liderazgo, de escucha activa, colaboración y ser didácticos. Hay que entender que son los gestores públicos en el ámbito local los que, en base al conocimiento de la organización y la información de que disponen de las distintas fuentes a su alcance, los que deban apreciar los distintos factores de riesgo y la identificación y valoración de los mismos. Debe quedar claro que la evaluación de riesgos compete por lo tanto a las propias organizaciones públicas, y deberá ser específica y particular para cada entidad local. Es muy gráfico si pensamos en la disparidad existente en el mundo local, por ejemplo, si comparamos el ayuntamiento de Barcelona con el concello de Cospeito en Lugo, en donde las Diputaciones provinciales están llamadas a jugar un papel relevante de auxilio para implementar el nuevo control interno focalizado en los riesgos de la entidad local, como ya apunta el RCIL.

Las vulnerabilidades y las áreas a las que puede afectar la evaluación de riesgos variarán sustancialmente en función del tipo de entidad, de ahí que lo que se persigue en este capítulo es ofrecer ciertas pautas que orienten a cada entidad pública en la búsqueda del modelo y la metodología más adecuados a sus peculiaridades, priorizando el contenido sobre la forma de presentarlo. Se trata, en definitiva, de ayudar a formular las preguntas adecuadas y obtener las mejores respuestas posibles, así como de sensibilizar a las entidades que integran el sector público autonómico sobre la importancia de identificar y gestionar adecuadamente los riesgos de integridad y corrupción a los que se enfrentan.



### 3.2. LAS ENTIDADES LOCALES DEBEN CAMBIAR EL ÁNGULO DE VISIÓN: NUEVO ENFOQUE Y NUEVA METODOLOGÍA

En la *Metodología en la gestión de riesgos*<sup>18</sup> aprobado el 24 de julio de 2019 por la CTPC del Consello de Contas de Galicia, la gestión de riesgos se contempla con un enfoque amplio que abarca la totalidad de los riesgos de gestión, en los que se tratan de incluir los riesgos de corrupción e infracciones a la integridad, y constituye un instrumento para la gestión del riesgo como ayuda a la planificación, al proceso de toma de decisiones y la ejecución de sus actividades.

La metodología de riesgos que voy a exponer se basa en el modelo COSO, diseñado para mejorar la gestión pública y reducir el alcance del fraude en las organizaciones. También se ha tomado como referencia en el CCG la norma ISO 31000:2009, que establece los principios básicos de carácter genérico sobre la gestión de riesgos, aprobada con el objetivo de ayudar a las organizaciones de todo tipo a administrar los riesgos de gestión con efectividad. Este marco de referencia define la gestión de riesgos como la posibilidad de que ocurra un evento que afecte negativamente a los objetivos de la entidad (COSO 2004), y resulta aplicable a la evaluación de todo tipo de riesgos en función de los objetivos establecidos.

Cuando se habla de objetivos de la entidad nos estamos refiriendo no solo a objetivos operativos (eficacia y eficiencia), sino también de cumplimiento normativo, de buena gestión financiera, de adecuada información, y también a los objetivos de integridad (comportamientos conforme a los principios y valores de una buena administración) y de prevención de la corrupción (posibilidad de que, por acción u omisión, se abuse del poder para obtener un beneficio privado, directo o indirecto). Se busca así una cultura de cumplimiento, en la que la prevención de riesgos constituye un proceso relevante para la mejora de la gestión pública de cara a su eficacia, eficiencia y calidad de los servicios, y la evaluación de riesgos de corrupción constituye además un objetivo primordial de cara a la salvaguarda de los recursos públicos y a la recuperación de la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

La secuencia de la metodología utilizada intenta acercar explicar la administración de riesgos a las entidades locales. De este modo, los objetivos se sintetizan los siguientes hitos claves:

- 
- » Impulsar el diseño de objetivos institucionales con la suficiente claridad, que sirvan de guía para la evaluación de riesgos.
- 
- » Identificar las áreas de actividad especialmente vulnerables.
- 
- » Identificar los eventos que constituyen los riesgos, considerando la posibilidad de fraude y corrupción, y evaluar su probabilidad y su impacto.
- 
- » Determinar cómo deben tratarse esos riesgos, elaborando una matriz de riesgos que permita identificar los aspectos a los que se debe prestar especial atención y las respuestas o medidas correctoras a implantar.
- 

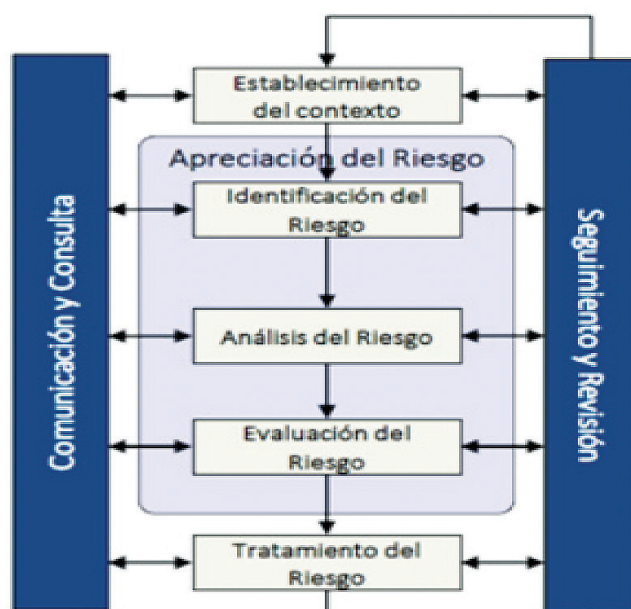
<sup>18</sup> Acceso al documento: <http://www.consellodecontas.es>.

## 4. ¿CUÁL ES PROCESO PARA GESTIONAR EL RIESGO?

En los siguientes apartados se desarrollan las fases de identificación, análisis, evaluación y tratamiento de los riesgos.

En cada una de estas etapas deberán establecerse mecanismos de comunicación y coordinación que fomenten la implicación de todos los afectados. Siguiendo la norma ISO 31000:2009 *Gestión de riesgos. Principios y directrices*, los procesos de evaluación de riesgos se desarrollarán de acuerdo con el establecido en el siguiente esquema:

Diagrama de flujo ISO 31000



**Primero.** Establecimiento del contexto.

Para aplicar con éxito cualquier metodología de evaluación de riesgos es importante dotar a las organizaciones de ciertas condiciones previas de carácter normativo e institucional y, asimismo, asegurarse de que el proceso contará con el compromiso de la dirección y con los medios suficientes para llevarlo a cabo. El entorno en el que cada una de las entidades que integran el sector público autónomo desempeña sus funciones es diferente, y consecuentemente los riesgos a los que están expuestas no pueden generalizarse, sin perjuicio de la consideración de algunos de ellos como comunes o más habituales en las distintas áreas de gestión. Como ya hemos dicho, cada entidad local deberá definir de manera individual su propio contexto y sus propios riesgos, con la finalidad de que las estrategias que desarrolle para gestionarlos sean adecuadas y efectivas.

En el ámbito interno, será necesario tener en cuenta el funcionamiento general de la entidad y los objetivos y metas que persigue, considerando:

- » La planificación estratégica
- » La cultura de la organización en relación con la integridad y los valores éticos
- » La estructura orgánica de la entidad y la manera de asignar responsabilidades
- » Los sistemas de información y los procesos de toma de decisiones
- » Las normas, directrices y modelos adoptados por la entidad.

El principal riesgo procedente del ámbito externo será la existencia de personas u organizaciones que puedan tener interés en ofrecer beneficios ilegítimos a los servidores públicos a cambio de una acción u omisión; riesgos que se magnifican en la administración local (sobre todo en ayuntamientos pequeños) en donde todos se conocen y resulta complicado marcar la línea divisoria de los intereses entre los servidores públicos y los vecinos. Los riesgos más comunes derivarán de las debilidades de la entidad en las funciones de supervisión, control y auditoría interna; de la gestión inadecuada de sus contratos y de sus relaciones con los proveedores; y por último, de factores de carácter individual que puedan predisponer a los empleados públicos a cometer acciones inapropiadas, como la insatisfacción en el trabajo o las presiones políticas.

**Segundo:** Definimos los objetivos y valoramos los criterios de riesgos en materia de integridad Institucional.

Una vez definidos estos contextos, y con carácter previo a la fase de identificación de los riesgos concretos que le afectan, cada entidad establecerá sus objetivos en materia de integridad y prevención de la corrupción tratando de que sean coherentes con los objetivos de carácter general de la institución: ¿qué se va a hacer o qué se pretende conseguir en este ámbito?; ¿cuáles son los recursos disponibles?; ¿quién será el responsable de conseguir los objetivos fijados?; ¿cómo se evaluarán e informarán los resultados?; y ¿quién va a imponer las sanciones que procedan, en su caso?

El establecimiento de estos objetivos permitirá determinar el riesgo aceptado (riesgo que una entidad está preparada para soportar antes de que se juzgue necesario actuar) y la tolerancia al riesgo, entendida como la desviación aceptable por parte de la entidad en la consecución de sus objetivos.

Una cuestión esencial de esta etapa es la definición de los criterios de riesgo, esto es, los criterios que se aplican para evaluar la importancia de los riesgos, en función de las causas y consecuencias para las instituciones.

**Tercero:** Identificamos y analizamos los riesgos en pasos sucesivos.

El principal objetivo de esta fase será identificar las actividades y procesos más vulnerables y los riesgos específicos a los que están expuestos. El resultado final, cuyo éxito requerirá de la implicación y participación activa de todo el personal, consistirá en la elaboración de una lista o inventario de procesos vulnerables que permita diferenciar entre los que están bajo control y aquellos que no lo están y que, por lo tanto, deberán ser gestionados.

La identificación de estos procesos vulnerables se realiza tanto a través de la determinación de los posibles riesgos inherentes al propio proceso como a través de otros factores de vulnerabilidad de la propia organización. A continuación se exponen los posibles pasos a seguir:

**Paso 1.** Identificación de las actividades y procesos de la organización.

El análisis de riesgos debe partir de la identificación de las actividades o procesos propios de cada organización, diferenciando entre los procesos centrales y los procesos de apoyo.

Por otra parte, en las entidades públicas existen determinadas áreas de gestión especialmente sensibles (contratación pública, subvenciones, gastos de personal, gestión de tesorería, de ingresos, etc.) sobre las que este Consello de Contas de Galicia realizó una identificación de los riesgos más comunes en el documento técnico *Catálogo de riesgos por áreas de actividad*<sup>19</sup>, que trataremos en el siguiente apartado de este documento centrándonos en los riesgos en la contratación pública.

**Paso 2.** Consideración de los factores de riesgo que afectan a cada proceso o actividad.

Pueden definirse como factores de riesgo las situaciones o circunstancias que incrementen la probabilidad de que se produzcan incumplimientos, falta de fiabilidad de la información, falta de eficacia en las actuaciones o prácticas corruptas propiamente dichas. La presencia de estos factores debe ser apreciada por los propios gestores en base al conocimiento de la organización o de diferentes fuentes de información, como:

- 
- » Informes internos o externos, informes de auditoría, resoluciones judiciales o denuncias.
- 
- » Información procedente de la experiencia de los empleados de la entidad, a través de entrevistas o cuestionarios.
- 
- » Información sobre experiencias en entidades similares obtenida a través de informes públicos o páginas web.
- 

Un factor de riesgo (al igual que el riesgo mismo) puede afectar a varios objetivos de la organización y también a varias áreas de actividad o de gestión. En las Administraciones públicas suelen identificarse distintos factores de riesgo de gestión, que básicamente obedecen a la tipología que se enumera a continuación:

- Factores de riesgo externos:
  - » Debilidades en el marco normativo necesario para fortalecer la integridad y la lucha contra la corrupción (leyes en materia de conflictos de intereses, protección adecuada de los denunciantes, o establecimiento de sanciones para el caso de incumplimiento).
  - » Cambios reguladores importantes.
  - » Cambios en los altos cargos de la organización.

---

<sup>19</sup> Documento número 5º *Catálogo de riesgos por área de actividad* está publicado y de libre acceso en la página web del CCG desde el 24 de julio de 2019. Acceso al documento en la página web <http://www.consellodecontas.es>

- Factores de riesgo internos o institucionales:
  - » Ausencia de una política adecuada que promueva la transparencia y el comportamiento ético.
  - » Inadecuación o debilidad de los mecanismos internos de supervisión.
  - » Ausencia de sistemas de alerta para el caso de que se produzcan irregularidades.
  - » Actividades con alto grado de discrecionalidad.
  - » Procesos poco informatizados
  - » Información poco transparente
  - » Gestión documental deficiente
- Factores de riesgo individuales:
  - » Relaciones inadecuadas con los clientes
  - » Falta de experiencia o de formación
  - » Posibles presiones en el ambiente de trabajo
  - » Insatisfacción de los trabajadores
  - » Inadecuada supervisión del trabajo
- Factores de riesgo procedimentales:
  - » Falta de manuales de procedimientos
  - » Falta de transparencia en la toma de decisiones
  - » Falta de claridad en la distribución de competencias
  - » Ausencia de controles verticales y horizontales de los procedimientos

### **Paso 3.** Identificación de los riesgos.

El objetivo de este paso consiste en generar una lista de riesgos basada en eventos que podrían obstaculizar o retrasar el logro de los objetivos a que está sujeta toda entidad pública. El riesgo debe estar descrito de manera clara y precisa y su redacción no debe dar lugar a ambigüedades o confusiones con la causa o factores generadores del mismo. Como ya se señaló, el objetivo final de esta fase será identificar los riesgos de una manera estructurada que facilite la posterior elaboración de un mapa de riesgos por parte de cada entidad.

- Riesgos en general. Tipología

El proceso de identificación incluye la clasificación de los riesgos considerando, entre otras, las siguientes categorías:

---

**Estratégicos.** Se asocian a los asuntos relacionados con la misión y el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

---

**Financieros.** Se relacionan con los recursos económicos de la institución, principalmente de la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos.

---

---

**Operativos.** Aquellos relacionados con fallos en los procesos, en los sistemas o en la estructura de la institución.

---

**Legales.** Afectan a la capacidad de la institución para dar cumplimiento a la legislación y a los deberes contractuales.

---

**Tecnológicos.** Riesgos relacionados con la disfunción o la obsolescencia de la equipación tecnológica.

---

**A la integridad.** Son aquellas situaciones o eventos que, en el caso de materializarse, impactarían en mayor o menor medida en el entorno de los valores y principios éticos de la institución.

---

**Reputacionales.** Riesgos relacionados con la reputación de la entidad y la percepción que tiene la ciudadanía de su eficacia.

---

#### **Paso 4:** Evaluación del riesgo

La finalidad de la evaluación es determinar la extensión con la que un evento puede afectar a los objetivos de una organización. Se realiza desde una doble perspectiva: probabilidad de ocurrencia e impacto sobre los objetivos. Se trata, por lo tanto, de determinar la graduación del riesgo en función de la probabilidad de que el riesgo ocurra y de su impacto en el caso de ocurrir. En general, la evaluación de riesgos se caracteriza por una primera etapa que tiene como objetivo medir el riesgo inherente (riesgo inicial antes de controles) y una segunda etapa de contraste de esos riesgos con los controles establecidos, para determinar el riesgo actual sobre el cual decidir las medidas de tratamiento.

El resultado final de esta fase será la evaluación de cada riesgo individualmente desde esa doble perspectiva (probabilidad e impacto) teniendo en cuenta la naturaleza del riesgo y la magnitud de las consecuencias en caso de que llegue a producirse. Los riesgos más importantes serán aquellos en los que concurran una alta probabilidad de ocurrencia y un alto impacto.

- Probabilidad.

La graduación de la probabilidad puede valorarse con base en la frecuencia (por ejemplo, el número de veces que se produjo el riesgo en los últimos años) y también basarse en la existencia o ausencia de medidas para mitigar la posibilidad de riesgo. En el siguiente cuadro se presenta una posible valoración de la probabilidad del riesgo teniendo en cuenta la mayor o menor intensidad de la presencia de esas variables (frecuencia y medidas).

Cuadro 3. Probabilidad de ocurrencia del riesgo

VALOR	PROBABILIDAD	FACTORES DE GRADUACIÓN
9	Alta	La entidad no implantó medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia inferior a la anual (varias veces en el año)
8		La entidad no implantó medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia anual (una vez al año)
7		La entidad no implantó medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia superior a la anual
6	Media	La entidad cuenta con medidas parciales que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia inferior a la anual (varias veces en el año)
5		La entidad cuenta con medidas parciales que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia anual (una vez al año)
4		La entidad cuenta con medidas parciales que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia superior a la anual
3	Baja	La entidad tiene implantadas medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia inferior a la anual (varias veces en el año)
2		La entidad tiene implantadas medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia anual (una vez al año)
1		La entidad tiene implantadas medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia superior a la anual

Fuente: elaboración por la CTPC del Consello Contas de Galicia.

- Impacto

El impacto sobre los objetivos se valorará teniendo en cuenta las consecuencias para la entidad en caso de que el riesgo se materialice. En el siguiente cuadro se presenta una posible valoración de la gravedad del riesgo teniendo en cuenta la mayor o menor intensidad de los daños reputacionales de los incumplimientos (sean en la consecución de los objetivos de la entidad o de normas tanto penales como administrativas) o de los daños al patrimonio público.

Cuadro 4. Impacto

VALOR	GRAVEDAD	FACTORES DE GRADUACIÓN
9	Alta	Uso indebido de cargos o fondos públicos existiendo además un beneficio particular. Indicio de infracciones penales o administrativas graves que ocasionen daños reputacionales a la institución
8		Incumplimiento de objetivos estratégicos que afecten a la imagen institucional o a la prestación de los servicios
7		Uso irregular de cargos, fondos o medios públicos con daños significativos al patrimonio
6	Media	Indicio de infracciones penales o administrativas menos graves con impacto moderado en la imagen de la institución
5		Otros incumplimientos de normas administrativas
4		Uso irregular en la utilización de medios públicos sin daños significativos al patrimonio
3	Baja	Indicio de infracciones penales o administrativas leves que ocasionen pequeños daños en la imagen institucional reversibles a corto plazo
2		Incumplimiento de objetivos operativos
1		Irregularidades administrativas que no supongan incumplimientos normativos ni afectación al patrimonio

Fuente: elaboración por la CTPC del Consello Contas de Galicia.

**Paso 5: Matriz de riesgos.**

La matriz de riesgos muestra una escala de la gravedad de los riesgos teniendo en cuenta la probabilidad de ocurrencia y la gravedad de las posibles consecuencias. El resultado final del proceso será la priorización de los riesgos asignando a cada uno de ellos una categoría de probabilidad e impacto.

La matriz debe incluir también las medidas a adoptar en cada caso, que serán objeto de análisis en el apartado siguiente.

**Cuadro 5. Matriz de riesgos**

Probabilidad / Gravedad	Baja	Media	Alta
Alta	Moderado	Elevado	Elevado
Media	Bajo	Moderado	Elevado
Baja	Bajo	Bajo	Moderado

Fuente: elaboración por la CTPC del Consello Contas de Galicia.

El formato del modelo de mapa de riesgos puede ser el siguiente:

**Cuadro 6. Mapa de riesgos**

Identificación del Servicio/Unidad administrativa					
Actividades	Riesgos	PO	GC	GR	Medidas de prevención

PO. Probabilidad de la ocurrencia: 1,2,3 = Baja; 4,5,6 = Media; 7,8,9 = Alta  
 GC. Gravedad de la consecuencia: 1,2,3 = Baja; 4,5,6 = Media; 7,8,9 = Alta  
 GR. Graduación del riesgo: 1 = Bajo; 2 = Moderado; 3 = Elevado

Fuente: elaboración por la CTPC del Consello Contas de Galicia.

## 5. RIESGOS ESPECÍFICOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El documento de *"Catálogo de riesgos por área de actividad"* aprobado por la CTPC<sup>20</sup> se elaboró como complemento al documento de trabajo nº 4 *"Metodología para la administración de riesgos"*, y tiene por finalidad recoger una relación de los riesgos que, de acuerdo con la experiencia fiscalizadora del CCG, son recurrentes en el sector público autonómico gallego, así como de las medidas específicas que se proponen para dar respuesta a aquéllos. En particular, en el Catálogo se presta especial atención a aquellas actividades que por su propia naturaleza son más susceptibles de dar lugar a riesgos de gestión, incluidos riesgos de corrupción, como la gestión de personal, concesión de subvenciones públicas, la contratación pública o el urbanismo.

<sup>20</sup> Documento número 5 *Catálogo de riesgos por área de actividad* aprobado por la CTPC y del que se tomó razón por la sección de Prevención de la Corrupción del CCG el 19 d julio de 2019. [http://www.consellodecontas.es/sites/consello\\_de\\_contas/files/contents/static\\_content/corrupcion/Catalogo\\_riscos\\_C.pdf](http://www.consellodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corrupcion/Catalogo_riscos_C.pdf)



Cabe poner de manifiesto que la enumeración de riesgos que se realiza en el Catálogo para cada una de estas materias no tiene carácter taxativo; se trata de una relación orientadora para que cada entidad analice si sus propios riesgos encajan con los descritos en el catálogo e introduzca, en su caso, las modificaciones que considere necesarias para adaptarlo a su contexto.

Por otra parte, el documento elaborado pretende recoger todas aquellas conductas que constituyan un riesgo, incluidos los de fraude o corrupción, con independencia de que se hayan materializado previamente o no. El *Catálogo* resultante de esa adaptación individualizada debe tener como objetivos principales los siguientes:

- 
- » **Identificar**, dentro de cada entidad, los riesgos más recurrentes a los que se enfrenta, prestando especial atención a los riesgos de corrupción.

---

  - » Ahondar en el **análisis de esos riesgos** para obtener el conocimiento necesario que permita adoptar medidas preventivas que minimicen la posibilidad de que se produzcan.

---

  - » Proponer **medidas correctoras** que, en el caso de materializarse el riesgo, contribuyan a reducir la gravedad de sus consecuencias.
- 

### 5.1. La gestión de riesgos en la contratación pública.

Los riesgos específicos en el ámbito de la contratación pública en el *Catálogo* aprobado se agruparon en atención a las distintas fases del procedimiento contractual:

- **Fase preparatoria.** En las actuaciones preparatorias de un expediente de contratación se adoptan decisiones que pueden comprometer los principios rectores de la contratación pública. Así, la falta de estudio y justificación de las necesidades que se pretenden cubrir a través del contrato perjudica la eficiente utilización de los fondos públicos; la elección de un procedimiento que restringe la participación de licitadores influye directamente en la concurrencia; el diseño de pliegos y criterios de solvencia y adjudicación que puedan favorecer a determinados operadores afectan a la igualdad de trato de los licitadores; y la determinación de un precio del contrato que no se ajuste al mercado resulta contrario a la economía del gasto.
- **Fase de licitación.** La vulneración del principio de transparencia es la principal amenaza en esta fase del procedimiento. Limitar la publicidad de las licitaciones y el libre acceso a la información necesaria para presentar las ofertas constituye riesgos que restringen la concurrencia y amenazan la igualdad de trato. También resulta esencial la idónea custodia de las ofertas para evitar el riesgo de vulneración del secreto o la manipulación de las proposiciones que se presenten.
- **Fase de adjudicación.** La objetividad y la transparencia en la selección del operador económico que resulte adjudicatario son factores fundamentales para garantizar la igualdad de trato y la eficiencia del gasto mediante la elección de la mejor oferta. Los principales riesgos identificados en esta fase apuntan a la falta de imparcialidad o profesionalización de los miembros de las mesas de contratación o del comité de expertos, a la no detección de prácticas colusorias o a la opacidad en la valoración de las ofertas debido a la falta de publicidad de las actas y de los informes técnicos o por imprecisiones en la justificación de las puntuaciones otorgadas a cada oferta.
- **Fase de ejecución.** En esta fase existe el riesgo de desvirtuar las cláusulas y condiciones en base a las que se adjudicó el contrato. Se comprometen principios fundamentales como la igualdad

de trato si no se supervisa y verifica el cumplimiento de las condiciones que determinaron la selección de un licitador frente a otro (plazos, mejoras, adscripción de medios personales o materiales o condiciones especiales de ejecución) y puede afectarse también a la economía del gasto a través de modificaciones contractuales que incrementan el precio inicial de las prestaciones.

En el cuadro siguiente se sintetizan los riesgos más comunes en la contratación pública según las fases del procedimiento:

<b>1. Preparación</b>	<b>2. Licitación</b>	<b>3. Ejecución</b>
1. Impulsar y preparar contratos innecesarios o perjudiciales	5. No evitar prácticas anticompetitivas	9. Obtener una prestación diferente a la contratada
2. Preparar contratos que limiten indebidamente la concurrencia o la libre competencia	6. Admitir o excluir empresas licitadoras de forma sesgada	10. Modificar injustificadamente el contrato
3. Filtrar información privilegiada	7. Valorar de forma sesgada las ofertas	11. Autorizar pagos injustificados o irregulares
4. Adjudicar directamente a un operador al margen del procedimiento de contratación	8. Resolver la adjudicación o formalizar irregularmente los contratos	12. No exigir responsabilidades por incumplimientos

Fuente: Oficina antifraude de Cataluña.

A nivel de sistema general de contratación pública, las medidas preventivas de mejora transversales que se proponen, son las siguientes:

Incrementar la transparencia para favorecer la concurrencia y la rendición de cuentas.

Fortalecer los comportamientos éticos y la profesionalización.

Mejorar los mecanismos de control. Incluir la fase de ejecución del contrato con un seguimiento cierto de lo contratado y de los bienes y productos servicios. Conseguir la independencia del control con respecto a la administración titular.

Cambio en el desarrollo de la función pública, estableciendo mecanismos de rotación en aquellos órganos o instituciones que puedan presentar mayores problemas.

De forma específica, y para cada uno de los procesos de contratación se pueden establecer unas guías específicas de gestión del riesgo que permitan reducir e incluso los mismos a lo largo del proceso. La Elaboración de estas Guías para la prevención de la corrupción en la contratación pública está incluida como una actuación en el vigente Plan anula de Trabajo 2020 del CCG.

En el anexo I de este documento, se incluye el cuadro de identificación de los principales riesgos que pueden concurrir durante la tramitación de los expedientes de contratación y se enumeran algunas de las posibles medidas que se pueden adoptar para prevenirlos y, en su caso, corregirlos.

## 6. CONCLUSIONES FINALES

1. La integridad se configura así como un pilar de la actuación de las instituciones públicas, con un enfoque distinto al del mero cumplimiento legal, y deberá ser abordada desde una perspectiva global que la sitúe como punto de partida para el desarrollo de una actuación enfocada a la generación de valor público.
2. La definición de un mapa de riesgos como elemento de integridad ofrece la posibilidad de identificar tanto las medidas preventivas, como las de contingencia en función de dicho riesgo, fijándose como objetivo, localizar, describir, categorizar, así como y priorizar, en función de su gravedad y probabilidad, el conjunto de riesgos que la institución tendrá que gestionar. Riesgos que, en función de su naturaleza, pueden ser comunes a las distintas fases en las que se estructura el procedimiento de licitación, o propias de cada una de ellas.
3. Como se recoge en la *Metodología para la Administración riesgos*<sup>21</sup> aprobado por el OCEX gallego, para aplicar con éxito cualquier metodología de evaluación de riesgos es importante dotar a las organizaciones de ciertas condiciones previas de carácter normativo e institucional y, asimismo, asegurarse de que el proceso contará con el compromiso de la dirección y con los medios suficientes para llevarlo a cabo.
4. Cada entidad local deberá definir de manera individual su propio contexto y sus propios riesgos, con la finalidad de que las estrategias que desarrolle para gestionarlos sean adecuadas y efectivas. En este sentido, el conocimiento particularizado de la propia organización, de su estructura interna, y de las interacciones que realiza con el exterior contribuirá a determinar cuáles son, en cada caso, las principales debilidades y fortalezas. En general, será relevante considerar cualquier factor que asegure que el enfoque atribuido a la gestión de riesgos es apropiado a las circunstancias, a la organización y a los riesgos que afectan al logro de los objetivos de cada entidad.
5. La gestión de riesgos forma parte de los principios de la mejora continua. Los riesgos de la contratación pública en el estado español no se han analizado de forma pormenorizada ni sistemática y menos aún a lo largo de todo el ciclo de vida del proceso. Los pilares fundamentales del sistema contratación pública debiera ser la gestión del riesgo, que debe cubrir desde la planificación hasta la terminación del plazo, la liquidación del contrato, el vencimiento de las garantías de calidad o la disposición final del bien o servicio que se ha contratado.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Documentos aprobados por la Sección de Prevención y por la Comisión Técnica de Prevención de la Corrupción del Consello de Contas de Galicia.
- COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) (2015) *La gestión de riesgos corporativos*. Resumen ejecutivo.
- Sistema de prevención de delitos (UNE 9601) o de prevención de la corrupción (ISO 37001).

<sup>21</sup> De acceso público en la página web del Consello de Contas de Galicia desde el 29 de julio de 2019. <http://www.consellodecontas.es/es/content/nuevos-documentos-en-materia-de-prevencion>.

- Gimeno Feliú, *Hacia una nueva Ley de Contratos del Sector Público. ¿Una nueva oportunidad perdida?*, REDA, núm. 182, 2017, pp. 181-221.
- Nieto Martín, Adán y Maroto Calatayud. Manuel. *Public Compliance: Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, 26 de enero de 2015 Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha.
- M. Gimeno Feliú, *Reglas para la prevención de la corrupción en la contratación pública*. Texto Ponencia V seminario de Contratación pública. Formigal, Septiembre de 2014.
- Ponce, *La prevención de la corrupción mediante la garantía de un derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local*, en Anuario de Derecho Local 2012, IDP, Barcelona, 2013, pp. 136-137.
- Informe de la Comisión europea y del Consejo en Febrero 2014 sobre la lucha contra la corrupción.
- El informe de octubre de 2015 de la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia, y otros estudios de gran interés.
- Enrique BENÍTEZ PALMA. *El control externo y los canales de denuncias*.
- Julio GARCÍA MUÑOZ. *Mapas de riesgo y fortalecimiento del Compliance ante el nuevo régimen de control interno local*,
- Documentos de trabajo elaborados por la Oficina Antifraude de Cataluña en materia e prevención y gestión de riesgos en la contratación pública.
- Concepción CAMPOS ACUÑA. *Compliance en la administración pública: dificultades y propuestas*. Colección: Temas de Administración Local, 102 ISBN: 978-84-16219-20-9.
- Concepción CAMPOS ACUÑA *Encaje del saler en el nuevo marco legal de lucha contra la corrupción: una herramienta de compliance*. R.I.T.I. nº 5 Septiembre-Diciembre 2017
- Castillo Blanco, Federico A. *Compliance e integridad en el sector público*. Tirant Lo Blanch ISBN: 978-84-1313-727-8.

## 8. ANEXO

Cuadro de identificación de los principales riesgos que pueden concurrir durante la tramitación de los expedientes de contratación y se enumeran algunas de las posibles medidas que se pueden adoptar para prevenirlos y, en su caso, corregirlos

Actividad/ Perfil funcional	Catálogo de riesgos de gestión en materia de contratación	
	Identificación de los riesgos	Medidas de prevención
Actuaciones preparatorias. Justificación de la necesidad del contrato	Riesgo de demanda de bienes y servicios que no responden a una necesidad real	<p>Definir de forma precisa en la memoria del órgano que propone el contrato las necesidades que se pretenden cubrir mediante el contrato</p> <p>Describir cuáles son los destinatarios de las prestaciones que se van a contratar y justificar la idoneidad del objeto del contrato para satisfacer sus necesidades</p> <p>Evitar meras invocaciones de carencia e insuficiencia de medios para justificar la licitación de contratos de servicios</p>
Actuaciones preparatorias. Elección del procedimiento de licitación	Riesgo de elección de procedimientos inadecuados que limiten la concurrencia	<p>Incluir en la memoria del órgano que propone el contrato una justificación detallada de las razones por las que se elige un determinado procedimiento, evitando la mera invocación de los preceptos legales</p> <p>Motivar con concreción suficiente la utilización de los procedimientos que la ley contempla como excepcionales frente a los procedimientos comunes</p>
Actuaciones preparatorias. Información sobre la contratación	Riesgo de información privilegiada a determinadas empresas sobre las contrataciones que se prevén realizar	<p>Planificar las contrataciones que se prevén realizar antes de iniciarse el ejercicio presupuestario</p> <p>Incluir entre la documentación presupuestaria un anexo en el que se concreten las contrataciones que se prevén licitar a lo largo del ejercicio, no solamente las inversiones</p> <p>Publicar en el perfil de contratante anuncios de información previa en los que se darán a conocer todas las contrataciones programadas para el ejercicio presupuestario</p> <p>Generalizar las consultas preliminares de mercado, que se efectuarán de forma transparente, con publicación en el perfil de contratante para que cualquier empresa interesada pueda participar. Y hacer pública, asimismo, la información intercambiada a través de las consultas, salvaguardando la información técnica o comercial que los potenciales licitadores designen como confidencial</p>

Actividad/ Perfil funcional	Catálogo de riesgos de gestión en materia de contratación	
	Identificación de los riesgos	Medidas de prevención
Actuaciones preparatorias. Elaboración de las especificaciones y pliegos reguladores del contrato	Riesgo de trato de favor a determinados licitadores mediante el establecimiento de las prescripciones técnicas, criterios de solvencia o criterios de adjudicación	<p>Exigir a las personas que participen en la elaboración de la documentación técnica y de los pliegos reguladores del contrato que firmen una declaración de ausencia de conflictos de interés</p> <p>Justificar en el informe o memoria del órgano que propone el contrato las razones por las que se eligen los criterios de adjudicación y por qué permitirán evaluar las propuestas de manera que se consiga la mejor oferta</p> <p>Indicar la ponderación de cada criterio de adjudicación dentro del total que serán objeto de valoración y detallar las reglas de valoración de los subcriterios que se tendrán en cuenta para distribuir la puntuación total de cada criterio, de manera que todos los licitadores conozcan el método de valoración a la hora de preparar sus ofertas</p> <p>Justificar las condiciones de solvencia de forma que se exprese con claridad la proporcionalidad entre las condiciones exigidas y el objeto del contrato</p> <p>Redactar especificaciones técnicas que sean acordes con el objeto del contrato y que atiendan las especificidades de las necesidades que se pretendan satisfacer a través del mismo. Para la redacción de las especificaciones técnicas se tendrán en cuenta las siguientes pautas:</p> <p>Establecer los requerimientos técnicos que respondan mejor a las características y especificidades del contrato que se pretende licitar, evitando la reproducción automática de las especificaciones técnicas de contratos similares celebrados con anterioridad que no se ajusten al actual</p> <p>Encomendar la redacción de las especificaciones técnicas a personal propio de la entidad con competencia técnica en la materia</p> <p>De no contar con personal propio cualificado, se acudirá a personal de la Administración autonómica, preferentemente funcionario, con competencia técnica en la materia</p> <p>Acudir con carácter excepcional al asesoramiento externo de una empresa cuando la entidad carece de experiencia y de los conocimientos técnicos o de mercado sobre el objeto del contrato</p> <p>En estos casos, el asesoramiento se canalizará a través de consultas preliminares de mercado transparentes para conocer las soluciones disponibles en el mercado. Se utilizará el perfil de contratante para facilitar a todos los potenciales licitadores la información proporcionada por la entidad sobre las necesidades que pretende cubrir así como la que faciliten los operadores económicos, salvaguardando siempre la información técnica o comercial que designen como confidencial</p> <p>Comunicar a los licitadores que participen en el procedimiento de contratación el hecho de que una empresa que concurre a la licitación participó en la elaboración de las especificaciones técnicas del contrato y facilitarles la información intercambiada en el marco de la preparación del procedimiento de contratación</p>

Actividad/ Perfil funcional	Catálogo de riesgos de gestión en materia de contratación	
	Identificación de los riesgos	Medidas de prevención
Actuaciones preparatorias. Determinación del valor estimado de los contratos	Riesgo de determinación de un precio del contrato no ajustado al mercado	<p>Incluir en los expedientes un estudio económico que justifique detalladamente el cálculo del valor estimado del contrato, indicando los métodos que se utilizaron para determinarlo</p> <p>Ofrecer dicha información con un grado de desglose suficiente para conocer la valoración de los distintos componentes de la prestación</p> <p>Incluir en el expediente un informe del órgano que propone el contrato en el que se detallen los parámetros y valores que permitirán apreciar el carácter anormal o desproporcionado de las ofertas, evitando el establecimiento de topes máximos para la valoración de las bajas económicas (“umbrales de saciedad”)</p> <p>Especificar en los pliegos esos parámetros objetivos en función de los cuales se considera que la proposición no puede ser cumplida</p> <p>Utilizar métodos de consulta al mercado, como las consultas preliminares, que se efectuarán de forma transparente, con publicación en el perfil de contratante</p>
Licitación de los contratos. Publicidad	Riesgo de limitación de la concurrencia por falta de transparencia en las licitaciones	<p>Utilizar el perfil de contratante y la Plataforma de Contratos Públicos de Galicia como tablón de anuncios de todas las licitaciones de la entidad</p> <p>Publicar las licitaciones en los boletines oficiales en los casos que resulte preceptivo</p>

Actividad/ Perfil funcional	Catálogo de riesgos de gestión en materia de contratación	
	Identificación de los riesgos	Medidas de prevención
Licitación de los contratos. Preparación de ofertas	Riesgo de limitaciones en el acceso a la información contractual necesaria para preparar las ofertas	<p>Proporcionar a los licitadores el acceso electrónico (sin costes) a toda la documentación contractual necesaria para la elaboración de las ofertas desde la fecha del anuncio de licitación o del envío de la invitación</p> <p>Poner la disposición de los licitadores en el perfil del contratante los documentos esenciales para la licitación, garantizando el acceso libre, directo, completo y gratuito</p> <p>Con carácter general, el acceso a la documentación contractual se ofrecerá a través de medios electrónicos, con las excepciones previstas en el artículo 138.2 de la Ley 9/2017. En el caso de licitaciones que requieran previa invitación (negociados o restringidos), se facilitará los documentos esenciales para preparar las ofertas a través de medios electrónicos</p> <p>Incluir en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares un plazo para que los licitadores puedan solicitar las aclaraciones que estimen pertinentes sobre su contenido</p> <p>Tramitar a través de medios electrónicos las aclaraciones y las consultas que formulen los licitadores</p> <p>Hacer públicas las respuestas a las aclaraciones o consultas a través del perfil del contratante y de la plataforma de contratos de Galicia, en términos que garanticen la igualdad y la concurrencia en los procedimientos de licitación</p> <p>Incluir en los anuncios de licitación la información general que garantice que los licitadores conozcan los aspectos básicos de una licitación de manera que, sin necesidad de acudir a otras fuentes de información, puedan tener elementos de juicio suficientes para considerar su grado de interés en la licitación</p> <p>Tener en cuenta las características de los contratos que se licitan para fijar los plazos de recepción de ofertas y solicitudes, de manera que permitan razonablemente la preparación de las ofertas atendiendo a la complejidad y circunstancias del contrato</p>



Actividad/ Perfil funcional	Catálogo de riesgos de gestión en materia de contratación	
	Identificación de los riesgos	Medidas de prevención
Licitación de los contratos. Custodia de las ofertas o proposiciones presentadas	Riesgo de vulneración del secreto de las proposiciones o alteración de las ofertas con posterioridad a su presentación	<p>Implantar los programas y aplicaciones necesarios para permitir la presentación electrónica de ofertas</p> <p>Asignar de forma concreta y por escrito la responsabilidad de custodia de las proposiciones</p> <p>Adoptar medidas de custodia que garanticen la integridad y confidencialidad de las proposiciones presentadas:</p> <p>En caso de que se presenten en papel, se limitará el acceso a las ofertas (se guardarán bajo llave y se limitará y se identificarán a las personas que disponen de acceso a las mismas)</p> <p>En el caso de presentación electrónica, las aplicaciones garantizarán: 1) que nadie pueda tener acceso a los datos transmitidos antes de que finalicen los plazos de aplicación; y 2) que el acceso al contenido de las proposiciones únicamente tenga lugar por la acción simultánea de las personas autorizadas a través de medios de identificación seguros y en las fechas establecidas</p>
Licitación de los contratos. Presentación de las ofertas	Riesgo de no detección de prácticas anticompetitivas o colusorias	<p>Formar a los funcionarios encargados de recibir las ofertas y a los que participen en el examen de las proposiciones, en la detección de indicios de manipulación de licitaciones advertidos por la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia</p> <p>Prever en los pliegos que los licitadores indiquen la parte del contrato que haya previsto subcontratar, identificando a los subcontratistas</p> <p>Incluir en los pliegos la exigencia de declaración de oferta independiente en la que los licitadores firman que la proposición se presentó sin colusión con otras empresas y con la intención de aceptar el contrato en el caso de ser adjudicatario</p> <p>Los funcionarios encargados de recibir las ofertas observarán e informarán al órgano de contratación si detectan determinados patrones de conductas advertidos por la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia (ofertas presentadas por la misma persona física, ...)</p> <p>Exigir, en los procedimientos negociados, la declaración de las empresas con las que el licitador tenga vinculación</p>

Actividad/ Perfil funcional	Catálogo de riesgos de gestión en materia de contratación	
	Identificación de los riesgos	Medidas de prevención
Adjudicación de los contratos. Valoración de las ofertas	Riesgo de falta de objetividad y transparencia en la valoración de las ofertas	<p>Velar por una composición de las mesas de contratación que garantice la objetividad e imparcialidad en la adopción de las propuestas de adjudicación. Para tal fin se observarán las siguientes garantías:</p> <p>Nombrar a los miembros de la mesa de contratación primando la designación específica para cada contrato frente a una designación con carácter permanente</p> <p>Garantizar la rotación de las personas que actúan como miembros de las mesas de contratación</p> <p>Procurar la designación de, al menos, dos vocales entre técnicos especializados en la materia objeto del contrato</p> <p>En ningún caso formarán parte de las mesas de contratación los altos cargos, entendiéndose cómo tales los relacionados en el artículo 37.1 de la Ley de transparencia de Galicia</p> <p>Siempre que sea posible, prevalecerá la designación de personal funcionario frente al personal laboral</p> <p>Solamente se designará personal funcionario interino si no existen funcionarios de carrera cualificados y deberá motivarse y acreditarse este extremo en el expediente</p> <p>No formará parte de las mesas de contratación el personal laboral temporal ni el personal vinculado a la entidad a través de un contrato administrativo</p> <p>En ningún caso formará parte de las mesas de contratación el personal eventual</p> <p>Los miembros de las mesas de contratación firmarán una declaración de ausencia de conflicto de intereses</p> <p>Publicar en el perfil de contratante la composición de las mesas identificando sus miembros de forma nominativa</p> <p>Publicar en el perfil de contratante los actas de las mesas de contratación y los informes técnicos que motivaron la adjudicación</p> <p>Garantizar la independencia e imparcialidad de las personas a las que la mesa de contratación les solicite un informe técnico, siguiendo las siguientes pautas:</p> <p>Se solicitará preferentemente a personal de la entidad con competencia técnica en la materia antes que a personal externo</p> <p>De no contar con personal que pueda emitir el informe, se acudiría a personal de la Administración autonómica, preferentemente funcionario, con competencia técnica en la materia</p> <p>Si las dos opciones anteriores no resultaran viables, se solicitará asesoramiento externo con las precauciones idóneas para garantizar la independencia e imparcialidad de la persona o empresa que se designe para emitir la opinión técnica (firmarán declaración de ausencia de conflicto de intereses, selección a través de los procedimientos legalmente previstos...)</p>

Actividad/ Perfil funcional	Catálogo de riesgos de gestión en materia de contratación	
	Identificación de los riesgos	Medidas de prevención
Adjudicación de los contratos. Valoración de las ofertas	Riesgo de falta de objetividad y transparencia en la valoración de las ofertas	<p>Velar por una composición del comité de expertos que garantice la objetividad, independencia y profesionalidad en la valoración de los criterios dependientes de un juicio de valor. Para tal fin se observarán las siguientes garantías:</p> <p>Siempre que sea posible, los expertos deberán ser personal al servicio del órgano contratante pero no formarán parte del departamento o servicio que promueve la contratación</p> <p>Deben contar con la calificación profesional adecuada en razón del objeto del contrato y no pueden haber participado en la redacción de la documentación técnica del contrato</p> <p>En ningún caso formarán parte del comité de expertos los altos cargos ni el personal eventual</p> <p>Siempre que sea posible, prevalecerá la designación de personal funcionario de carrera frente al personal laboral</p> <p>En el caso de designar a personal externo a la entidad, se adoptarán las precauciones idóneas para garantizar la independencia e imparcialidad de la persona que se designe</p> <p>Los miembros del comité de expertos no formarán parte de la mesa de contratación</p> <p>Los miembros del comité de expertos firmarán una declaración de ausencia de conflicto de intereses</p> <p>Evitar la mera invocación de las causas de la ley para justificar la utilización del procedimiento negociado. El informe del órgano o servicio que propone el contrato incluirá una justificación específica de la elección de este procedimiento motivando su elección frente a los procedimientos comunes</p> <p>Garantizar la transparencia y trazabilidad del proceso documentando debidamente todas las fases del mismo</p>

Actividad/ Perfil funcional	Catálogo de riesgos de gestión en materia de contratación	
	Identificación de los riesgos	Medidas de prevención
Adjudicación. Elección de procedimientos	Riesgo de adjudicación directa irregular mediante uso indebido de la contratación menor	<p>Efectuar el seguimiento de la contratación menor a través de una base de datos en la que se registren todos los pagos efectuados por este procedimiento a lo largo del ejercicio</p> <p>Revisar los gastos menores pagados durante los últimos años identificando las prestaciones contractuales que se repitieron durante esos ejercicios. En atención a la revisión efectuada, estimar el importe total de los sucesivos contratos y reconducir la adjudicación de las prestaciones que tuvieron carácter periódico o recurrente a través de los procedimientos previstos en la normativa contractual en atención a la cuantía estimada</p> <p>Acudir excepcionalmente al contrato menor, motivando su utilización en los términos exigidos por la normativa contractual</p> <p>Favorecer la concurrencia adoptando las siguientes medidas:</p> <p>Publicar un anuncio en el perfil de contratante a principios del ejercicio, en el que se informe de las prestaciones que se suelen contratar a lo largo del año sin exceder los límites del contrato menor y promover la elaboración de una "bolsa de proveedores" a los que se podrá solicitar oferta en el momento de precisar la prestación</p> <p>Exigir tres ofertas excepto en los contratos de escasa cuantía</p> <p>Garantizar la rotación de los proveedores a los que se les solicita oferta</p> <p>Publicar los contratos menores, una vez adjudicados, en el perfil de contratante y en el portal de transparencia</p>
Ejecución. Supervisión de los contratos	No detectar alteraciones de la prestación contratada durante la ejecución	<p>Designar una persona responsable del contrato que reúna garantías de independencia respecto del contratista y con calificación técnica idónea para ejercer la correcta supervisión del contrato Preferentemente serán empleados públicos de la propia administración con conocimientos especializados en la materia</p> <p>Documentar por escrito las decisiones e instrucciones que se dicten para asegurar la correcta realización de la prestación pactada</p> <p>Efectuar el seguimiento, durante la ejecución del contrato, del cumplimiento de las cláusulas contractuales, en particular de aquellas características de la prestación que fueron determinantes para la adjudicación del contrato (plazo, mejoras, adscripción de medios personales o materiales...)</p> <p>Dejar constancia en el expediente de los incidentes que puedan surgir durante la ejecución del contrato y de la observancia o inobservancia de las circunstancias pactadas (mejoras, condiciones especiales de ejecución...)</p>

Actividad/ Perfil funcional	Catálogo de riesgos de gestión en materia de contratación	
	Identificación de los riesgos	Medidas de prevención
Ejecución. Modificación de los contratos	Ausencia o deficiente justificación de las modificaciones contractuales	<p>Limitar las modificaciones contractuales a aquéllas que se contemplen de forma expresa en el pliego de cláusulas administrativas particulares con el contenido exigido en el artículo 204 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP)</p> <p>Justificar aquellas modificaciones que no estuvieran previstas en el pliego, evitando invocaciones genéricas de los supuestos legales que las puedan amparar (artículo 205 de la LCSP)</p> <p>En los casos de prórroga contractual que no estuviera prevista en el PCAP, justificar la necesidad de que continúe realizando las prestaciones el mismo contratista una vez expirada la duración del contrato</p> <p>Publicar las modificaciones en los medios que resulte preceptivo (DOUE, perfil de contratante y Portal de Transparencia) y comunicarlas al Registro de Contratos del Sector Público Autonómico de Galicia</p>
Ejecución. Recepción de los contratos	Recibir prestaciones deficientes o de calidad inferior a las ofrecidas por el adjudicatario	<p>Comunicar el acto de recepción del contrato a la IXCA o la Intervención delegada correspondiente, cuando resulte preceptivo</p> <p>Dejar constancia en el expediente, a través de un informe técnico o en el propio acta de recepción, de un pronunciamiento expreso sobre el cumplimiento de aquellas características de la prestación que se contemplaron en la adjudicación del contrato (mejoras, condiciones especiales de ejecución,...)</p>
Ejecución. Pago	Realizar pagos de prestaciones facturadas que no se ajustan a las condiciones estipuladas en el contrato	Garantizar una idónea segregación de funciones de forma que la persona encargada de pagar las facturas no sea la misma que presta la conformidad sobre el cumplimiento de las condiciones estipuladas en el contrato
Ejecución. Responsabilidades	No exigir responsabilidades por incumplimientos contractuales	<p>Contemplar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares el catálogo de incumplimientos que llevarán aparejados la imposición de penalidades</p> <p>Dejar constancia en el expediente de un pronunciamiento de que no se produjo, durante la ejecución del contrato, ningún incumplimiento que llevara aparejado la imposición de penalidades</p>



# LOS CANALES DE DENUNCIAS

Miguel Ángel Blanes

*Doctor en Derecho*

*Técnico jurídico del Defensor del Pueblo de la Comunidad Valenciana*

## 1. INTRODUCCIÓN

Las personas que trabajan en una entidad pública, se relacionan con ella o los ciudadanos en general, pueden tener conocimiento de comportamientos ilegales, fraudulentos, corruptos o poco éticos que causan un perjuicio al interés público y a la sociedad en su conjunto.

Estas personas, conocidas con el nombre de denunciantes, necesitan contar con canales o medios para presentar sus denuncias que sean efectivos, confidenciales, seguros y que les aseguren que no van a sufrir ningún tipo de represalia por formular dicha denuncia.

La Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, contiene algunos preceptos dedicados a los canales de denuncia. Hay que destacar que el plazo de trasposición de esta normativa comunitaria finaliza el 17 de diciembre de 2021, por lo que su aplicación todavía no es obligatoria.

Con carácter general, el denunciante debe poder elegir el canal de denuncia interno o externo más adecuado en función de las circunstancias particulares del caso. Asimismo, es necesario proteger la revelación pública de información, teniendo en cuenta principios democráticos tales como la transparencia y la rendición de cuentas, y derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación.

## 2. LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER CANALES DE DENUNCIA

Es importante destacar que, al margen de la mayor o menor obligatoriedad legal de crear un canal de denuncia, cualquier entidad pública puede decidir libremente su puesta en marcha, ya que ello entra dentro de su potestad de autoorganización administrativa.

Salvo que la legislación sectorial imponga la existencia de un canal de denuncia de forma obligatoria en un ámbito determinado, la Directiva (UE) 2019/1937 no desplegará efectos directos hasta el 18 de diciembre de 2021, por lo que cada Estado miembro tiene libertad para decidir qué entidades y en qué ámbitos deben contar con canales y procedimientos de denuncia interna o externa.

No obstante, la referida Directiva (UE) 2019/1937 sí que ofrece algunas pautas que pueden ser orientativas.

Respecto al ámbito subjetivo, la idea es que los canales de denuncia se apliquen a todas las instituciones del sector público, incluidas también las entidades que sean propiedad o estén vinculadas o sujetas a su control.

En cuanto al ámbito objetivo, se considera prioritario el respeto de las normas de contratación pública en el sector público, de manera que la obligación de establecer canales de denuncia debe aplicarse a todas las autoridades contratantes y entidades contratantes a nivel local, regional y nacional, pero de forma que guarde proporción con su tamaño.

### 3. LOS TIPOS DE CANALES DE DENUNCIA Y SUS CARACTERÍSTICAS

Siempre que se garantice la confidencialidad de la identidad del denunciante o su anonimato, corresponde a cada entidad pública definir el tipo de canales de denuncia que se hayan de establecer (interno y/o externo).

Con carácter general, los canales de denuncia deben permitir que las personas denuncien por escrito y que lo puedan hacer por correo, a través de un buzón físico destinado a recoger denuncias o a través de una plataforma en línea, ya sea en la intranet o en internet, o que denuncien verbalmente, por línea de atención telefónica o a través de otro sistema de mensajería vocal, o ambos.

Cuando para la denuncia se utilice una línea telefónica u otro sistema de mensajería de voz con grabación, a reserva del consentimiento del denunciante, las entidades públicas tendrán derecho a documentar la denuncia verbal de una de las maneras siguientes: a) mediante una grabación de la conversación en un formato duradero y accesible, o b) a través de una transcripción completa y exacta de la conversación realizada por el personal responsable de tratar la denuncia.

Se ofrecerá al denunciante la oportunidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma la transcripción de la llamada.

A petición del denunciante, dichos canales deben también permitir denunciar mediante la celebración de reuniones presenciales en un plazo razonable, teniendo derecho las entidades públicas a documentar la reunión de una de las maneras siguientes: a) mediante una grabación de la conversación, o b) a través de un acta pormenorizada de la reunión.

Es necesario que se establezcan canales de fácil acceso que sean seguros, garanticen la confidencialidad para recibir y tratar la información proporcionada por el denunciante sobre infracciones y permitan el almacenamiento duradero de información para que puedan realizarse nuevas investigaciones.

Estos canales deben estar separados de los canales generales que existan para comunicarse con el público, por ejemplo, correos electrónicos de atención ciudadana o de presentación de sugerencias, quejas o reclamaciones, perfiles en redes sociales, etc.

También es relevante tener en cuenta que los canales deben diseñarse y gestionarse de forma que se garantice la exhaustividad, integridad y confidencialidad de la información, y se impida el acceso a ella por parte de personal no autorizado.



## 4. INFORMACIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL CANAL DE DENUNCIA Y EL ASESORAMIENTO PARA FORMULARLA

No es nada fácil denunciar, es decir, tomar la decisión personal de hacerlo. Es frecuente tener miedo a sufrir represalias o ser rechazado socialmente al ser considerado despectivamente como un “chivato”.

Las personas que están considerando la posibilidad de denunciar deben poder tomar una decisión fundada sobre su conveniencia, y sobre cuándo y cómo hacerlo.

Es esencial que esa información sea clara y fácilmente accesible. Una buena opción es publicar dicha información en un lugar visible de la página web y redactarla con un lenguaje fácil, sin tecnicismos, para que todas las personas, con independencia de su nivel profesional y cultural, puedan comprenderla sin dificultades.

Toda la información referente al canal de denuncias debe ser transparente, fácilmente comprensible y fiable, con objeto de promover las denuncias y no de obstaculizarlas.

Los denunciantes que no están seguros de cómo denunciar o de si van a ser protegidos, pueden verse disuadidos de hacerlo. Debe estar disponible un asesoramiento confidencial, imparcial, individual y gratuito, sobre si, por ejemplo, la información en cuestión entra dentro del alcance de las normas aplicables sobre protección de los denunciantes, sobre qué canal de denuncia puede ser mejor utilizar, etc.

El acceso a este asesoramiento puede ayudar a garantizar que las denuncias se realicen a través de los canales apropiados y de manera responsable, y que las infracciones e irregularidades se detecten en tiempo oportuno o que incluso puedan evitarse.

## 5. INFORMACIÓN MÍNIMA A PUBLICAR EN LA PÁGINA WEB

La persona que quiere formular una denuncia debe encontrar en la página web la siguiente información mínima, a ser posible, en una sección o apartado separado y fácilmente identificable:

- a) los datos de contacto para los canales de denuncia, en particular, las direcciones electrónica y postal y los números de teléfono para dichos canales, indicando si se graban las conversaciones telefónicas o se transcriben;
- b) los procedimientos aplicables a la denuncia de infracciones, incluida la manera en que la autoridad competente puede solicitar al denunciante aclaraciones sobre la información comunicada o proporcionar información adicional, el plazo para dar respuesta al denunciante y el tipo y contenido de dicha respuesta.

## 6. EL OBJETO DE LA DENUNCIA

A través de los canales de denuncia puede llegar información de distinto tipo e importancia.

Con la finalidad de garantizar la eficacia del funcionamiento del canal de denuncias, las entidades públicas están legitimadas para priorizar la tramitación de las denuncias más graves frente a las

que deriven de infracciones menores o formales, así como acordar el archivo, sin más trámites, de las denuncias reiteradas o falsas.

En cualquier caso, las resoluciones que se adopten serán motivadas y debidamente notificadas al denunciante.

## 7. EL ANONIMATO Y LA CONFIDENCIALIDAD DE LA DENUNCIA

La posibilidad de presentar denuncias de forma anónima solo está reconocida en ámbitos sectoriales muy concretos, por ejemplo, en el tributario. En mi opinión, no se sostiene que, para recaudar dinero, la denuncia pueda ser anónima (artículo 114 de la Ley General Tributaria) y, por el contrario, para luchar contra la corrupción, no pueda serlo y el denunciante se tenga que identificar.

Como ejemplo, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) permite la presentación de denuncias anónimas. Sin embargo, la nueva Directiva (UE) 2019/1937 deja en manos de cada Estado su aceptación o rechazo (artículo 6.2). No me parece de recibo. En mi opinión, la primera y más fundamental medida de protección de los denunciantes de corrupción es el anonimato.

Aunque el artículo 16.1 de la mencionada Directiva establece que los Estados miembros velarán para que no se revele la identidad del denunciante sin su consentimiento expreso ni tampoco cualquier otra información de la que se pueda deducir directa o indirectamente su identidad a ninguna persona que no sea un miembro autorizado del personal competente para recibir o seguir denuncias, es muy fácil que se produzca alguna filtración y que acabe conociéndose el nombre y apellidos del “delator o chivato”.

Para evitar esa filtración, es necesario que los canales de denuncia estén programados de forma segura para garantizar la confidencialidad de la identidad del denunciante y de cualquier tercero mencionado en la denuncia e impida el acceso a ella al personal no autorizado.

## 8. LA TRAMITACIÓN DE LA DENUNCIA

Si el denunciante no tiene confianza en que la denuncia será tramitada es posible que decida finalmente no denunciar. Si presenta la denuncia y no tiene más noticias sobre el recorrido de la misma, es posible también que no se quiera arriesgar. Por ello, debe informarse al denunciante, en un plazo razonable, de las acciones previstas o adoptadas en la tramitación de la denuncia.

Las posibilidades que se pueden presentar son variadas. Desde la remisión a otros canales o procedimientos cuando la denuncia afecte exclusivamente a los derechos individuales del denunciante, hasta el archivo del procedimiento debido a la falta de pruebas suficientes, pasando por el envío a la autoridad administrativa o judicial competente para proseguir la investigación.

En todos los casos, el denunciante debe ser informado de los avances y el resultado de la investigación. Durante el transcurso de la misma, debe ser posible pedir al denunciante que proporcione información adicional, aunque no exista ninguna obligación de hacerlo.

La nueva Directiva (UE) 2019/1937 exige el envío de un acuse de recibo de la denuncia al denunciante en un plazo de siete días a partir de la recepción (artículos 9.1.b) y 11.2.b), a menos que el denunciante solicite expresamente otra cosa o que la autoridad competente considere razonablemente que el acuse de recibo de la denuncia comprometería la protección de la identidad del denunciante.

El plazo razonable para dar respuesta al denunciante no debe exceder de tres meses, o seis meses en casos debidamente justificados que haya que efectuar una investigación más larga, teniendo en cuenta la naturaleza y la complejidad de la denuncia (artículos 9.1.f) y 11.2.d) de la citada directiva.

Hay que tener en cuenta la necesidad de abordar con prontitud el problema que sea objeto de denuncia, así como la necesidad de evitar la revelación pública innecesaria de información.

El objetivo es comunicar al denunciante lo antes posible el resultado final de la investigación desencadenada por la denuncia, así como transmitir dicha información a las instituciones o autoridades competentes para, en su caso, seguir investigando y evitar la prescripción de las infracciones administrativas o penales.

## 9. LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES

Los canales de denuncia deben garantizar la protección de los datos personales de quienes sean mencionados en la denuncia, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Los procedimientos deben asegurar, en todo momento, la protección de la identidad del denunciante y de cada persona afectada o tercero que se mencione en la denuncia, por ejemplo, testigos, compañeros de trabajo, etc.

El personal que sea responsable de tramitar las denuncias debe cumplir con el deber de secreto profesional y confidencialidad a la hora de transmitir los datos, tanto dentro, como fuera del organismo público, y también cuando una autoridad competente abra una investigación o una investigación interna o lleve a cabo acciones relacionadas con la denuncia.

No se recopilarán más datos personales que los que resulten estrictamente necesarios y se conservarán durante el tiempo indispensable para garantizar el buen fin de la investigación.

## 10. EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

Cada vez son más las instituciones públicas que han puesto en funcionamiento canales de denuncia. Estas entidades públicas pertenecen a ámbitos territoriales muy diversos. Vamos a examinar algunos ejemplos en el ámbito europeo, estatal, autonómico y local.

### 10.1 Ámbito europeo

La Comisión, así como algunos órganos y organismos de la Unión Europea, como la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la

Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), disponen de canales y procedimientos para la recepción de denuncias de infracciones de la normativa comunitaria.

Así, por ejemplo, la **OLAF** admite las denuncias anónimas y permite su presentación en línea, a través del Sistema de Notificación de Fraudes, con transmisión de documentos por red de conexión segura<sup>22</sup>.

## 10.2 Ámbito nacional

A nivel nacional, destacamos algunas iniciativas interesantes en las que el denunciante no es considerado como tal, sino como un “colaborador” o “comunicador”.

En 2014 entró en funcionamiento el llamado “buzón de colaboración” de la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** (CNMC), en el que, cualquier empresa o ciudadano que tenga información fehaciente sobre prácticas contrarias a la competencia por parte de una empresa, pueden aportar dicha información, sin necesidad de hacer una denuncia formal<sup>23</sup>. Al ser un buzón de carácter anónimo la identidad de la persona que aporta la información en ningún caso queda registrada, salvo que ésta sí lo requiera, a través de las correspondientes casillas del formulario.

La **Comisión Nacional del Mercado de Valores** también cuenta con una dirección electrónica a la que comunicar posibles infracciones<sup>24</sup>. El denunciante puede decidir libremente revelar su identidad o no. Se acusará recibo de las comunicaciones recibidas y en caso de iniciarse un procedimiento sancionador a partir de los hechos comunicados, se le informará de ello al comunicante.

Por otra parte, la **Inspección de Trabajo y Seguridad Social**, además de la denuncia formal identificativa, ha puesto en marcha un “buzón” con el que se pretende hacer frente a las situaciones injustas sufridas por los trabajadores, ofreciendo la posibilidad de comunicar, desde el anonimato, las situaciones de abuso laboral a las que puedan estar sometidos<sup>25</sup>.

En parecidos términos, la **Agencia Tributaria** también permite la presentación telemática de denuncias anónimas sobre hechos o situaciones que puedan ser constitutivos de infracciones tributarias o tener trascendencia para la aplicación de los tributos, poniendo a disposición del denunciante diversos modelos o formularios, distinguiendo entre los siguientes tipos: denuncia ordinaria; de facturas y tickets no declarados; de software de ocultación de ventas; de comercio electrónico y fraude web, y finalmente, denuncia de alquiler de inmuebles<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Disponible en la web: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud\\_es](https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_es); fecha de consulta: 30/04/2020.

<sup>23</sup> Disponible en la web: <https://blog.cnmv.es/2019/04/08/si-detectas-practicas-anticompetitivas-cuentanoslo-tenemos-un-buzon-de-colaboracion/>; fecha de consulta: 30/04/2020.

<sup>24</sup> Disponible en la web: <https://www.cnmv.es/portal/whistleblowing/presentacion.aspx>; fecha de consulta: 27/04/2020.

<sup>25</sup> Disponible en la web: [http://www.mitramiss.gob.es/itss/web/Atencion\\_al\\_Ciudadano/COLABORA\\_CON\\_ITSS.html](http://www.mitramiss.gob.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/COLABORA_CON_ITSS.html); fecha de consulta: 26/04/2020.

<sup>26</sup> Disponible en la web: <https://www.agenciatributaria.gob.es/AEAT.sede/procedimientoini/ZZ06.shtml> fecha de consulta: 27/04/2020.

### 10.3 Ámbito autonómico

La **Oficina Antifraude de Catalunya** ha habilitado el llamado “buzón de denuncias anónimas”, un canal seguro de admisión de las comunicaciones, ya que permite mantener el anonimato durante todo el proceso, la bidireccionalidad de las comunicaciones y la ocultación del dispositivo electrónico (dirección IP) desde el que el denunciante se conecta a la red<sup>27</sup>.

La Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña, contempla un plazo máximo de duración de las investigaciones de 6 meses, prorrogables por otros 3 meses más en casos complejos (artículo 16.2); la comunicación del acuse de recibo de la denuncia al denunciante, aunque no se fija un plazo concreto (artículo 16.3) y, finalmente, no se contempla la comunicación al denunciante del resultado de las investigaciones (artículo 21), aunque en la página web se indica que “siempre que pueda, y si ello no afecta a información personal que no sea pública, la oficina comunica al denunciante el contenido de la resolución que se deriva de su denuncia. Cuando se archiva una investigación, Antifraude informa al denunciante para que, si lo cree oportuno, pueda trasladar la información a otra autoridad”.

Por otra parte, la **Agencia Valenciana Antifraude** también tiene en marcha un “buzón de denuncias”<sup>28</sup>. Una vez presentada una denuncia, los denunciantes obtienen de la aplicación informática un acuse de recibo en el que se les confirma que la denuncia ha sido realizada con éxito. Se entiende que el acuse de recibo es inmediato. La Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, no contempla ningún plazo. El acuse de recibo incorpora un código alfanumérico de acceso a un canal de comunicación confidencial.

El código asignado cuando se accede al buzón es la única forma de acceso y es responsabilidad del denunciante conservarlo. Este canal seguro de comunicación electrónica garantiza la confidencialidad de las comunicaciones y ofrece la posibilidad de preservar el anonimato. Permite además mantener la colaboración con la Agencia en la comprobación de los hechos.

Es importante que se mantenga el diálogo entre los denunciantes y la agencia por medio de este canal para facilitar las tareas de investigación y comprobar los hechos. La falta de respuesta a los requerimientos de información formulados a través del buzón de denuncias puede suponer el archivo de las actuaciones.

Una vez presentada la comunicación y admitida a trámite, se procederá a analizar la verosimilitud de los hechos en un plazo no superior a 30 días hábiles. En caso de que este análisis así lo aconseje, se iniciará un procedimiento de investigación que tendrá un plazo máximo de 6 meses, ampliable a otros 6 en los casos de especial complejidad (artículos 12 y 13 de la citada Ley 11/2016). El archivo del procedimiento se comunicará al denunciante mediante escrito motivado (artículo 16.2 Ley 11/2016).

Se admiten también las denuncias anónimas, que podrán ser presentadas de dos formas distintas:

- Utilizando el navegador pero sin facilitar los datos identificativos y de contacto. En este caso queda rastro de la dirección IP desde la que se realiza la comunicación, la cual puede ser requerida a la Agencia por las autoridades competentes.

<sup>27</sup> Disponible en la web: <https://www.antifrau.cat/es/investigacion/denuncia.html>; fecha de consulta: 30/04/2020.

<sup>28</sup> Disponible en la web: <https://www.antifraucv.es/es/denuncia/buzon-de-denuncias/>; fecha de consulta: 2/05/2020.

- Garantizando plenamente el anonimato de la comunicación en el entorno digital (también de la dirección IP, que puede identificar a la persona que navega por Internet), utilizando una red de anonimización.

La herramienta más utilizada es la red TOR. La forma más sencilla de utilizar esta red es descargar e instalar el navegador [Tor Browser](#). Se trata de un software gratuito y de código abierto que permite mejorar la privacidad y seguridad en internet. Al conectarse a la red con TOR, la conexión pasa a través de una serie de túneles cifrados antes de ser encaminada hasta su destino lo que dificulta rastrear la fuente de la información. Así, la identidad de la persona que se conecta al buzón de denuncias está protegida.

Por otra parte, la **Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Illes Balears** ofrece también un buzón para que cualquier persona pueda denunciar, incluso, de forma anónima, a través de un canal seguro que de admisión permite el anonimato durante todo el proceso, la bidireccionalidad de las comunicaciones y puede ocultar la identificación del dispositivo (dirección IP) conectado en la red<sup>29</sup>.

El artículo 14 de la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears, contempla el envío de un acuse de recibo al denunciante y un plazo máximo de resolución de 6 meses, ampliable por otros 3 meses. También se prevé la comunicación del archivo al denunciante.

## 10.4 Ámbito local

El **Ayuntamiento de Barcelona** ha puesto en marcha el llamado “**buzón ético y de buen gobierno**”, con la finalidad de que la ciudadanía y el personal municipal puedan exponer de manera anónima presuntas irregularidades contrarias a Derecho o a los principios éticos y de conducta en la gestión de los asuntos locales<sup>30</sup>.

### **Gestión independiente**

Es relevante mencionar que el buzón lo gestiona la Oficina de Transparencia y Buenas Prácticas, mediante un equipo formado por funcionarios de carrera escogidos por concurso público. Por lo tanto, no hay injerencias de ningún tipo por parte del personal eventual o de funcionarios de libre designación, elegidos a dedo por el gobierno municipal de turno.

### **Confidencialidad y anonimato**

El buzón se ha creado mediante la interfaz GlobalLeaks, un proyecto de software libre, que constituye una vía segura para garantizar el anonimato con comunicaciones encriptadas.

Se trata de un medio de prevención y resolución de conflictos que preserva la identidad de la persona que hace la comunicación y también incorpora herramientas para garantizar los derechos de las personas a las que se atribuye una conducta ilegal, irregular o que no se ajusta a las reglas éticas.

<sup>29</sup> Disponible en la web: <https://oaib.es/denuncias> ; fecha de consulta: 3/05/2020.

<sup>30</sup> Disponible en la web: [https://ajuntament.barcelona.cat/guardiaurbana/es/noticia/buzon-etico-un-canal-de-denuncia-pionero-contr-la-corrupcion\\_455102](https://ajuntament.barcelona.cat/guardiaurbana/es/noticia/buzon-etico-un-canal-de-denuncia-pionero-contr-la-corrupcion_455102) ; fecha de consulta: 3/05/2020.

### **Objetivo**

La finalidad es tutelar el uso correcto de los recursos públicos, la resolución de los conflictos de interés, la objetividad y la neutralidad de la gestión pública en el ejercicio de las competencias municipales en general y, en especial, en los temas de contratación pública, función pública, otorgamiento de ayudas y subvenciones, ordenación urbanística, licencias municipales, etc.

El buzón nace, no de una sospecha o posicionamiento negativo sobre la actuación municipal, sino de la conveniencia de ofrecer un canal que permita tener conocimiento de cualquier acción u omisión contraria a los principios de buen gobierno como un modo de reforzar la gestión pública, de manifestar su honestidad e integridad y, como consecuencia, de hacer posible la confianza de la sociedad en las instituciones públicas y en las personas que prestan servicios.

### **Entidades a las que se aplica**

El buzón comprende las acciones y omisiones de los siguientes organismos y entidades públicas:

- Los órganos administrativos y unidades integrantes del Ayuntamiento de Barcelona.
- Las entidades vinculadas o dependientes del Ayuntamiento de Barcelona, como los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales locales o las sociedades mercantiles.
- Las fundaciones y los consorcios, cuando consoliden sus cuentas con el Ayuntamiento de Barcelona o cuando, de manera directa o indirecta, tengan una representación municipal mayoritaria.
- Las sociedades y las entidades que contraten con el Ayuntamiento de Barcelona, cuando así lo disponga el contrato correspondiente o lo aprueben sus órganos de gobierno, en sus relaciones con el Ayuntamiento de Barcelona y con las personas, en el marco de la ejecución del contrato correspondiente y, en especial, en la prestación de servicios públicos municipales.
- Las personas que reciban subvenciones municipales, cuando así lo dispongan el convenio o las bases reguladoras, en el marco de la actuación subvencionada por el Ayuntamiento de Barcelona o sus entidades vinculadas o dependientes.
- El resto de organismos, entidades y sociedades donde esté presente el Ayuntamiento de Barcelona y que se adhieran voluntariamente al funcionamiento del Buzón Ético y de Buen Gobierno. El Ayuntamiento y las personas que lo representen en estas entidades promoverán la adhesión mencionada.

### **Funcionamiento**

Se exige, con carácter general, el cumplimiento de los siguientes requisitos para que las denuncias puedan ser admitidas a trámite:

- Proporcionar toda la documentación disponible sobre la situación que se comunica, o indicios objetivos para obtener las pruebas, sin que se puedan emprender actuaciones fundamentadas solo en opiniones.
- Tener una certeza razonable de la información que se traslada, que debe tener especial trascendencia para la integridad del sector público municipal.
- En cualquier caso, no se admitirán las comunicaciones que carezcan de fundamento o sean notoriamente falsas.

El funcionamiento del buzón es muy similar al de la Agencia Valenciana Antifraude. Una vez presentada la comunicación, las personas obtienen en la aplicación un acuse de recibo del envío que incorpora un código alfanumérico de acceso a un canal de comunicación de carácter confidencial. El código es el único modo de acceder a este canal, que garantiza la confidencialidad de las comunicaciones y ofrece la posibilidad de preservar el anonimato, permite mantener la colaboración con el órgano gestor del buzón en la comprobación de los hechos y conocer el estado de tramitación de la comunicación.

### **Seguimiento**

Una vez presentada la comunicación y admitida a trámite, como norma general, en un plazo de seis meses, se procederá a comprobar los hechos.

Dicha comprobación se efectuará mediante tareas de investigación y, si procede, se formularán recomendaciones con medidas de mejora en la gestión pública, o se propondrá al órgano competente iniciar expedientes administrativos para restaurar la legalidad alterada, la adopción de medidas sancionadoras o disciplinarias o la comunicación a la fiscalía de las conductas que puedan resultar constitutivas de ilícito penal.

El órgano que gestione el buzón emitirá y dirigirá a la persona que formula la comunicación un acuse de recibo y, si procede, le informará del resultado de las actuaciones. Las comunicaciones efectuadas al Buzón Ético y de Buen Gobierno en ningún caso comportan el inicio de un procedimiento administrativo, ni tampoco tienen el efecto de presentación en el Registro municipal. A la persona que comunica los hechos no le corresponden los derechos de las personas interesadas en un procedimiento administrativo (artículos 4.2 y 11 de las Normas reguladoras del Buzón Ético y de Buen Gobierno<sup>31</sup>).

Por otra parte, la **Diputación Foral de Álava** ha habilitado un canal de denuncias específico, ya que solo sirve para comunicar las sospechas de fraude en las operaciones de su responsabilidad cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en el periodo 2014-2020<sup>32</sup>.

Las denuncias pueden ser nominales o anónimas. En el caso de que no lo indique expresamente, se enviará a la cuenta de correo remitente, la confirmación del registro de la denuncia, las conclusiones derivadas de su investigación y, si fuese necesario, las solicitudes de ampliación de información. En todo caso, y en la medida de lo posible, será necesario adjuntar toda la información objetiva disponible que soporte la sospecha de fraude denunciada.

Por último, la **Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid** es la responsable de gestionar las denuncias que se presentan por presunto fraude o corrupción, las cuales pueden ser también anónimas<sup>33</sup>. El denunciante tiene derecho a ser informado de la conclusión del expediente y, en ningún caso, se le considerará interesado en las actuaciones que la Oficina inicie como consecuencia de su denuncia.

<sup>31</sup> Puede consultarse la integridad de las normas en la web: <https://ajuntament.barcelona.cat/bustiaetica/es/normas-reguladoras>; fecha de consulta: 3/05/2020.

<sup>32</sup> Disponible en la web: <https://web.araba.eus/es/asuntos-europeos/denuncia-de-fraude-y-declaracion-institucional>; fecha de consulta 3/05/2020.

<sup>33</sup> Disponible en la web: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Oficina-Municipal-contra-el-Fraude-y-la-Corrupcion/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=00369bbb53158610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnxtchannel=ce069e242ab26010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&idCapitulo=10872147>; fecha de consulta 3/05/2020.



## 11. CONCLUSIONES

Los canales de denuncia son instrumentos de comunicación que pueden resultar muy útiles para luchar contra el fraude, la corrupción y evitar los comportamientos ilegales o poco éticos. La existencia de esta forma de contactar con las entidades públicas, sobre todo, si se garantiza el anonimato, permite, tanto a las personas que trabajan dentro de la propia organización, como a la ciudadanía en general, involucrarse en la defensa de los intereses generales en lugar de mirar a otro lado por miedo a sufrir represalias.

Ahora bien, la mera creación del canal de denuncias no es suficiente. Si las personas interesadas en denunciar no tienen la seguridad de que se garantiza su confidencialidad o el anonimato, tendrán recelos y no denunciarán. Es importante que el funcionamiento del canal sea rápido y efectivo.

Si bien es cierto que hay que garantizar la confidencialidad de la investigación para asegurar el éxito de la misma, no lo es menos que el denunciante no puede ser un convidado de piedra. Si no sabe qué ha pasado con su denuncia, puede pensar que todavía está en un cajón durmiendo el sueño de los justos. Además del acuse de recibo, deberá ser informado lo antes posible del resultado de la investigación: si la denuncia ha sido archivado, si se ha remitido al Ministerio Fiscal o al Juzgado o Tribunal competente, etc.

Esa información no solo debe ser conocida por el denunciante, sino también, en mi opinión, por la ciudadanía en general. La entidad pública debería rendir cuentas sobre el funcionamiento del canal de denuncias, por ejemplo, a través de un informe anual sobre la actividad desarrollada que se podría publicar en la página web para general conocimiento: número de denuncias recibidas, tipología de las mismas, resoluciones de archivo dictadas, de remisión de actuaciones, etc.

Esta buena práctica serviría también para demostrar la utilidad del canal y aumentar la confianza en su utilización. De lo contrario, el canal de denuncias puede ser considerado como una mera operación de maquillaje para mejorar la imagen institucional, sin eficacia real.



# EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA EN RELACIÓN A LOS CONTRATOS MENORES ATENDIDOS MEDIANTE ANTICIPOS DE CAJA FIJA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE SABADELL Y Cerdanyola del Vallès

Jordi Manau Terrés

*Interventor del Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès*

Montserrat Jorba Muñoz

*Viceinterventora del Ayuntamiento de Sabadell*

La reciente modificación de los contratos menores a través de la nueva redacción del artículo 118 de la 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 (en adelante, LCSP), mediante la aprobación y entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en adelante, Real Decreto-ley 3/2020), ha puesto nuevamente en el punto de mira de los operadores jurídicos locales la figura de los contratos menores y, muy especialmente, aquellos cuyo pago se verifica a través del sistema de anticipos de caja fija.

## 1. CONCEPTO Y REGULACIÓN DE ANTICIPOS DE CAJA FIJA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE SABADELL Y Cerdanyola del Vallès

Para una adecuada contextualización del tratamiento dado por los Ayuntamientos de Sabadell y Cerdanyola del Vallès a los contratos menores satisfechos mediante anticipos de caja fija, parece adecuado efectuar, en primer lugar, un breve análisis de ambas figuras, una de origen contractual (los contratos menores) y otra presupuestaria (los anticipos de caja fija). Posteriormente, se procederá al análisis de la gestión realizada hasta el momento actual por ambas Entidades Locales en relación a este tipo de gastos, a los efectos de poder efectuar una adecuada valoración.

A pesar de ser una figura jurídica de gran implantación en todas las Administraciones Públicas, debe señalarse en primer lugar que la LCSP no define el concepto de contrato menor. Y ello es así puesto que en este tipo de contratos no existe diferencia alguna ni en cuanto al contenido de las prestaciones a las que se obliga el contratista, ni tampoco en relación a las obligaciones de la Administración contratante con respecto a la generalidad del resto de los contratos públicos.

Así pues, podemos afirmar que un contrato menor es un contrato que tiene idéntico objeto al de los demás contratos típicos regulados en la LCSP. Pese a ello, existen determinados aspectos que singularizan a los contratos menores y que de forma sucinta pueden concretarse en los siguientes aspectos:

- a) La simplificación en su tramitación procedimental, al fijar el legislador una dispensa de muchas de las exigencias procedimentales que se predicen del expediente de contratación.
- b) Su restricción temporal con respecto al resto de contratos, puesto que en virtud de lo dispuesto en el artículo 29.8 de la LCSP, los contratos menores no podrán tener una duración superior a un año, ni tampoco podrán ser objeto de prórroga.
- c) Finalmente, existe una tercera diferencia en relación a los contratos menores y el resto de contratos típicos regulados en la LCSP y que se circunscribe a su régimen de publicación, por mor de lo dispuesto en el artículo 154 de la LCSP que remite a lo dispuesto en el artículo 63.4 de dicho cuerpo normativo.

A la vista del actual redactado del artículo 118 de la LCSP<sup>34</sup>, los requisitos que debe contener el expediente de contratación relativo a un contrato menor son los siguientes:

1. Un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado 1 del artículo 118.

No obstante lo anterior, este requisito no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.

2. La aprobación del gasto, si bien el caso de los municipios de menos de 5.000 habitantes y por aplicación de la D.A. 3ª apartado 4 de la LCSP *"la aprobación del gasto podrá ser sustituida por una certificación de existencia de crédito que se expedirá por el Secretario Interventor o, en su caso, por el Interventor de la Corporación"*.
3. La incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.
4. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 de la LCSP cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

De lo anterior se desprende que si bien la normativa contractual exige para la tramitación de los contratos menores un régimen jurídico especialmente simplificado, ello no es óbice para que deba tramitarse un expediente de contratación en el que deben incorporarse por mandato legal imperativo una serie de documentos.

<sup>34</sup> En virtud de lo dispuesto por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

Por su parte, la mención que efectúa el artículo 118 de la LCSP a *“aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros”*, nos hace ahondar en este concepto.

Los anticipos de caja fija (ACF) son, según lo dispuesto en el ámbito hacendístico local<sup>35</sup>, *“las provisiones de fondos de carácter no presupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al Presupuesto del año en que se realicen, de los gastos a que se refiere el apartado anterior”*.

Así pues, los gastos que pueden *“atenderse”* mediante ACF son, según el artículo 73.1 del RD 500/1990, aquellos que reúnan alguna de las siguientes consideraciones, a saber: *“atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características”*.

De lo anterior cabe inferir que los gastos que pueden atenderse mediante ACF deben reunir las siguientes características:

- a) Ser atenciones corrientes;
- b) Tener carácter periódico o repetitivo;
- c) Encontrarse comprendidos en alguno de los siguientes supuestos: dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación, aunque tal enunciación debe entenderse abierta al admitirse dentro de su ámbito objetivo *“otros de similares características”*.

Consecuentemente, sólo los gastos *“por material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características”* atendidos mediante anticipos de caja fija tendrían encaje en alguno de los contratos típicos regulados en la LCSP (obras, servicios o suministros) y, por tanto, poder tener la consideración de contratos menores en razón de su cuantía.

Ante la parquedad de la norma presupuestaria local para definir los gastos a satisfacer mediante anticipos de caja fija<sup>36</sup>, puede ser ilustrativa la regulación de este concepto en relación a la Administración General del Estado<sup>37</sup>.

De la regulación estatal cabe inferir las siguientes características de los gastos a satisfacer mediante ACF:

- a) Las provisiones de fondos se aplicarán al *“capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen”*, esto es, al capítulo 2, si bien tal consideración no se desprende en la regulación local.
- b) Tener un carácter periódico o repetitivo.
- c) Destinarse a *“dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación, tracto sucesivo y otros de similares características”*.

<sup>35</sup> Artículo 73.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (RD 500/1990 en adelante).

<sup>36</sup> Artículo 75 del mencionado RD 500/1990.

<sup>37</sup> Artículo 1 del Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre Anticipos de Caja fija.

Llegados a este punto del relato, debemos preguntarnos ¿Cuáles son los gastos por “*material no inventariable, conservación, tracto sucesivo y otros de similares características*” que, pudiendo ser considerados como contrato menor, pueden ser atendidos mediante anticipos de caja fija?

Para responder adecuadamente esta pregunta debemos traer a colación dos cuerpos normativos: la LCSP que regula las características del contrato menor y la presupuestaria o hacendística que nos señala qué gastos pueden ser atendidos mediante anticipos de caja fija<sup>38</sup>.

En relación a la primera de dichas normativas, los requisitos de los contratos menores han sido vistos anteriormente y, especialmente, en lo dispuesto en el artículo 118 de la LCSP.

En relación con la norma hacendística, podríamos decir “*a priori*” y, al menos en el ámbito de la Administración General del Estado, que estos gastos solo tendrían encaje cuando se imputasen en el capítulo 2 del presupuesto de gastos<sup>39</sup>.

Adentrándonos en el resto de requisitos que debe reunir los gastos cuyo pago puede ser atendido mediante ACF cabe preguntarnos ¿qué debe entenderse por “*material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características*”?

La respuesta a dicha pregunta parece lógico que la busquemos en la normativa presupuestaria local y, más concretamente, en la Orden presupuestaria de 2008<sup>40</sup>.

A la vista de lo dispuesto en la citada Orden Ministerial, los gastos que, respondiendo al concepto de “*material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características*”, pueden ser atendidos mediante anticipos de caja fija deben reunir alguna de las siguientes características:

- a) Ser bienes fungibles.
- b) Tener una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario.
- c) No ser susceptibles de inclusión en inventario.
- d) Ser gastos que previsiblemente sean reiterativos.

Así pues, todos aquellos gastos que tengan como finalidad la adquisición de “*material de oficina no inventariable*” o la “*conservación y otros de similares características*” y que reúnan las características mencionadas en el párrafo anterior y que, además, no superasen los límites cuantitativos y temporales establecidos en el artículo 118 de la LCSP podrían, en principio, ser considerados como gastos por contratos menores cuyo pago puede atenderse mediante anticipos de caja fija.

Partiendo de las consideraciones y a tenor de lo dispuesto en el artículo 75.1 del RD 500/1990, tanto el Ayuntamiento de Sabadell como el de Cerdanyola del Vallès regularon, a través de sus bases de ejecución del presupuesto, un modelo de gestión de contratos menores para gastos corrientes

<sup>38</sup> Con la particularidad de la diferencia temporal entre ambas redacciones.

<sup>39</sup> Aunque ello no siempre es predicable en otro tipo de Administraciones que admiten dicha forma de pago en casos diferentes como son, por ejemplo, el pago de ayudas de emergencia social.

<sup>40</sup> Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

de importe inferior a 5.000 euros atendidos mediante anticipos de caja fija que se caracterizaban, a grandes rasgos, por lo siguiente:

- 1) El expediente de contratación incorporaba, en un único documento o informe, los documentos siguientes:
  - Motivación de la necesidad a satisfacer.
  - Datos identificativos del contratista.
- 2) Incorporación al expediente de la factura atendida mediante anticipo de caja fija.
- 3) Acumulación simultánea de las fases de autorización o aprobación del gasto -disposición o compromiso del gasto - reconocimiento de la obligación (fases de ejecución del gasto público "A-D-O"), con motivo la aprobación de la cuenta justificativa del anticipo de caja fija.

Obviamente, dicho procedimiento simplificaba aún más los requisitos establecidos con carácter general en el artículo 118 de la LCSP<sup>41</sup>, justificándose tal modo de proceder en la regulación dada en las respectivas bases de ejecución del presupuesto<sup>42</sup> teniendo en cuenta la interpretación de la remisión contenida en el citado artículo a los contratos cuyo valor estimado sea inferior a 5.000 euros y que fuesen atendidos mediante anticipos de caja fija; soslayándose con tal actuación el hecho de que pese a que un gasto sea atendido mediante un anticipo de caja fija, ello no comporta una alteración del procedimiento ordinario de gestión del mismo, aunque sí su agilización.

Consecuentemente, tal forma de proceder conculcaría lo dispuesto en el artículo 5 del RD 725/1989 cuando señala literalmente lo siguiente:

*"Los gastos que hayan de atenderse con anticipos de Caja fija, deberá seguir la tramitación establecida en cada caso, y de la que quedará constancia documental."*

Afirmación que es completamente confirmada por la IGAE en la Comunicación de interés general de 18 de marzo de 1991 cuando señala:

*"De acuerdo con estos preceptos, los gastos deberán acordarse por los órganos competentes y según el procedimiento establecido en cada caso (...)."*

Y, ello es así puesto que los actos administrativos generadores de un gasto público están sujetos a una doble condicionalidad consistente en que deben respetar tanto el principio de legalidad administrativa como el principio de legalidad financiera, tal y como se señala en el Informe de la IGAE de 15 de enero de 2016, por el que se resuelve consulta relativa a diversas cuestiones relacionadas con la fiscalización e intervención previa de expedientes de gasto.

<sup>41</sup> Tanto en su redacción actual como en la anterior.

<sup>42</sup> Las bases de ejecución del presupuesto de las dos Entidades Locales objeto del presente estudio dedican un escaso contenido a regular los anticipos de caja fija, situación que contrasta con la extensa regulación dada en la Administración General del Estado que le dedica una un Real Decreto, una Orden Ministerial e incluso una Resolución de la IGAE.

## 2. PUNTO DE PARTIDA DE LA PROPUESTA: LOS EFECTOS DE LOS RECIENTES PRONUNCIAMIENTOS DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO Y DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO

El pasado 16 de marzo la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) aprobó cuatro informes<sup>43</sup> en los que se analizaba la gestión de los contratos menores satisfechos mediante anticipos de caja fija.

Si bien en momentos anteriores<sup>44</sup> dicha Junta se había pronunciado en el sentido de no entrar a valorar las consecuencias que podía comportar sobre la gestión de un gasto relativo a un contrato menor satisfecho mediante anticipos de caja fija, al manifestar literalmente que *“las reglas sobre el procedimiento de gestión del gasto público” son “materia propia de otros órganos especializados y no mencionado en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre”*, resulta muy oportuno analizar el actual posicionamiento al respecto de este tema por parte de la JCCPE.

En los cuatro informes de la JCCPE subyace la voluntad de dar una respuesta a las dudas surgidas acerca de la aplicación de las reglas propias de los contratos menores cuando su pago se verifica a través de anticipos de caja fija: (i) la posibilidad de encajar el concepto de gastos de carácter periódico y repetitivo –aspecto vinculado al anticipo de caja fija– en el seno del contrato menor y (ii) los requisitos que deben contener los expedientes de contratación de los contratos menores atendidos mediante anticipos de caja fija. A los anteriores aspectos debe añadirse un tercero, a saber, la forma a través de la cual se cumplen y controlan dichos requisitos, si bien la Junta no realiza un expreso pronunciamiento al respecto.

En relación con la regulación de los anticipos de caja fija, la JCCPE<sup>45</sup> es clara al respecto al manifestar que *“la regulación de los anticipos de caja fija es una regulación presupuestaria que tiene por objeto el establecimiento de un sistema específico de pagos para determinados gastos imputables al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto cuya característica reside en ser periódicos o repetitivos”*; constituyendo los anticipos de caja fija *“un sistema ágil de pagos de determinadas obligaciones, cuyo establecimiento viene motivado por razones de eficacia y eficiencia administrativa, adecuado a la propia naturaleza de los gastos a satisfacer y a su cuantía menor, resultando imprescindible para el normal desenvolvimiento de la actividad de las entidades públicas.”*

Por su parte, la JCCPE admite, sin albergar ningún atisbo de dudas, la posibilidad de poder utilizar el sistema de pago en los contratos menores (servicios, suministros y obras)<sup>46</sup>:

*“Que como se deduce del literal de la ley mediante este sistema de pago también se pueden atender las obligaciones relacionadas con contratos menores. Para estos contratos menores que se paguen a través del sistema de caja fija u otro sistema de pagos similar la ley establece determinadas previsiones específicas que exceptúan el régimen jurídico aplicable a los propios contratos menores solo para los distintos aspectos que acabamos de mencionar.”*

<sup>43</sup> Informes 20/2018, 23/2018, 25/2018 y 40/2018.

<sup>44</sup> Por todos, el informe emitido 40/18, de 10 de diciembre de 2018. Contratos menores. Autorización del gasto y factura. Ayuntamiento de Colmenar Viejo

<sup>45</sup> Informe 54/2018, de 16 de marzo. Anticipos de caja fija.

<sup>46</sup> Informe 23/2018, de 16 de marzo. Contratos menores de I + D + I.



En relación a los requisitos y límites de los contratos menores satisfechos mediante anticipos de caja fija, el pronunciamiento al respecto de la Junta es clara<sup>47</sup>:

*“En efecto, si un pago tramitado a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos de escasa cuantía responde a una relación contractual sometida a la ley, calificable como contrato menor por razón de su cuantía de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 118, procederá la aplicación de lo previsto en este artículo respecto a sus límites y requisitos, ya que esta normativa es la que establece el régimen jurídico de las obligaciones contractuales que darán lugar al pago a través del procedimiento correspondiente, en este caso el de caja fija.”*

Así pues, en el caso de este tipo de expedientes de contratación –contratos menores atendidos mediante anticipos de caja fija–, todos los requisitos previstos en el artículo 118 de la LCSP serán de plena aplicación salvo aquellas previsiones específicas que la propia normativa de contratación exceptúa de forma expresa<sup>48</sup>:

*“Consecuentemente, es clara la voluntad del legislador de, por una parte, no exigir la aplicación de la regla conforme a la cual en los contratos menores la tramitación del expediente exigiría la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales propios del contrato menor. Por otra parte, queda claro que, sensu contrario, el resto de las normas del contrato menor sí serían aplicables cuando se cumplan los requisitos legales.”*

(...)

*“Cuando por sus características estemos en presencia de relaciones jurídicas que constituyan contratos menores, el resto de las normas propias de los mismos y que no sean las excluidas legalmente sí que les resultarán de aplicación, aunque el sistema de pagos escogido sea el de anticipos de caja fija.”*

Así las cosas, parece indudable que a raíz del pronunciamiento de la JCCPE, todo gasto de naturaleza contractual destinado a la adquisición de bienes y servicios cuyo valor estimado no exceda a cinco mil euros y que por sus características pueda ser atendido mediante anticipo de caja fija “u otro similar”, deberá cumplir todos los requisitos previstos en el artículo 118 de la LCSP, a excepción hecha de la emisión del informe del órgano de contratación por el que se justifica en el expediente: (i) la necesidad del contrato y (ii) que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el artículo 118.1 de la LCSP.

En cuanto a otros requisitos característicos de los contratos menores como son: (i) la no alteración del objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación y (ii) que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen los umbrales de los contratos menores, no puede soslayarse que la JCCPE hace un especial hincapié en manifestar que las reglas que a tales efectos establece el artículo 118.3 de la LCSP no son de aplicación en el caso de los contratos menores satisfechos mediante anticipos de caja fija, al señalar literalmente<sup>49</sup>:

<sup>47</sup> Informe 54/2018, de 16 de marzo. Anticipos de caja fija.

<sup>48</sup> Informe citado en el punto anterior.

<sup>49</sup> Informe 20/2018, de 16 de marzo. Alcance e interpretación del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

*“Esta última cuestión, como acabamos de señalar ha sido objeto de un cambio normativo en la medida en que el actual apartado 2 del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público suprime la referencia a la prohibición de repetición de contratos menores por encima del umbral, límite que había sido fuertemente contestado (cabe citar nuestros informes 41/2017 y 42/2017, de 1 de marzo de 2018) por causa del cierre del mercado que aparejaba y de las dificultades que podía ocasionar para los órganos de contratación de pequeño tamaño o para los mercados muy especializados.”*

A estos requisitos deberían añadirse, además, los previstos para este tipo de pago en la normativa presupuestaria y que en el ámbito local se encuentra específicamente en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) y en el Real Decreto 500/1990.

En cuanto a la forma a través de la cual se cumplen y controlan que se cumplen los requisitos fijados por la LCSP en relación a los contratos menores satisfechos mediante anticipos de caja fija, los cuatro informes de la JCCPE son muy parcos al respecto. Efectivamente, al tratar esta situación la única referencia que se realiza al respecto es la siguiente:

*“Podrá adecuarse la forma a través de la cual se cumplen y controlan los requisitos previstos en el citado artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al procedimiento especial de pago de anticipos de caja fija, pero su aplicación a las relaciones materialmente contractuales incluidas en su ámbito de aplicación -y que se paguen a través de estos anticipos- resulta procedente al amparo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, con las especialidades previstas en sus artículos 63.4, 118, 335.1 y 346.3.”*

Ello nos lleva, indudablemente, a la conclusión de que cada Entidad Local deberá determinar internamente cómo y de qué manera se cumplen y controlan dichos requisitos si bien, en todo caso, dada la confluencia de dos ordenamientos jurídicos claramente diferenciados –el presupuestario y el contractual- que inciden en este tipo de gastos, se deben tener en cuenta los siguientes condicionantes:

#### **1. Desde un punto de vista de la normativa hacendística o presupuestaria será necesario:**

- a) Establecer mediante las bases de ejecución del Presupuesto las normas que regulen la expedición de los anticipos de caja fija.

A tales efectos, dichas normas deberían contener detalladamente:

- 1) Los gastos que teniendo la condición contractual de contratos menores son susceptibles de ser atendidos mediante este sistema de pago.
- 2) Los importes máximos de dichos contratos (sin que pueda exceder su valor estimado de cinco mil euros).
- 3) Las aplicaciones presupuestarias a las que podrán imputarse este tipo de gastos, así como el importe que sobre los créditos correspondientes a de dichas aplicaciones pueden gestionarse en concepto de anticipos.
- 4) Los plazos de rendición de las cuentas justificativas y reposición de los fondos, así como el modelo al que han de ajustarse dichas cuentas.

b) Regular mediante decreto de la Alcaldía-Presidencia:

- 1) Las diferentes habilitaciones de caja fija que puedan constituirse dentro de la Entidad Local.
- 2) El nombramiento de los habilitados o cajeros pagadores.

**2. En lo referente a la normativa de contratación pública, todos los contratos menores satisfechos mediante anticipos de caja fija deberán ajustarse a lo dispuesto en los artículos 63.4, 118<sup>50</sup>, 335.1 y 346.3 de la LCSP.**

Así las cosas, los pronunciamientos de la JCCPE ponen claramente de manifiesto la necesidad de introducir un proceso de mejora en la gestión dada hasta el presente de los contratos menores atendidos mediante anticipos de caja fija. A tales efectos, en uno de los municipios objeto del presente trabajo se ha constituido un grupo de trabajo transversal que, bajo las actuales técnicas de gestión y *management* público, tiene por objetivo:

Introducir en las bases de ejecución del presupuesto unas verdaderas normas reguladoras de los anticipos de caja fija, tomando como base la regulación de la Administración General del Estado con la correspondiente adaptación a las características organizativas de la Entidad Local.

Establecer dentro de la organización municipal, los mecanismos necesarios para adaptar los procedimientos contractuales actualmente en vigor a otros que permitan cumplir los requisitos previstos en el artículo 118 de la LCSP, detallando las diferentes actividades dentro de este proceso, así como el modelaje a utilizar.

Implementar en las bases de ejecución del presupuesto<sup>51</sup> los procedimientos de verificación que deben llevarse a cabo por el órgano de control interno en relación con los procesos de fiscalización e intervención vinculados con las órdenes de pago de anticipos de caja fija.

**3. La fiscalización previa de los anticipos de caja fija y de las reposiciones de fondos en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril.**

A diferencia de que ocurre con la Administración General del Estado<sup>52</sup>, ni el TRLRHL ni tampoco el RD 500/1990 contienen una mención específica a la fiscalización previa e intervención de los anticipos de caja fija.

Ha sido con la aprobación y entrada en vigor del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (RCIL) donde se establece, por primera vez una regulación<sup>53</sup> de la actuación que debe llevar a cabo el órgano de control interno de las Entidades Locales en relación a los anticipos de caja fija, presidida por el reducido número de motivos de reparo que pueden formularse en la fiscalización de los anticipos de caja fija, motivado por la necesaria rapidez y agilidad que, por su naturaleza, presentan los mismos.

<sup>50</sup> Con las especialidades señaladas anteriormente.

<sup>51</sup> O en los reglamentos de control que en su caso se puedan aprobar.

<sup>52</sup> Artículo 153 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

<sup>53</sup> En términos muy similares a lo dispuesto en los artículos 22 a 24 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

Efectivamente, en los artículos 25 a 27 del citado Real Decreto se regulan los siguientes aspectos:

- a) La fiscalización previa de las órdenes de pago de los anticipos de caja fija con motivo de su constitución, modificación y reposición de los fondos a los pagadores.
- b) Las especialidades en cuanto al régimen de los reparos que puedan emitirse por parte del órgano de control interno de la Entidad Local.
- c) La Intervención de las cuentas justificativas de los anticipos de caja fija.

En cuanto a la fiscalización previa de las órdenes de pago, el artículo 25 del RCIL distingue las comprobaciones que deben realizarse en dos momentos temporales distintos:

- a) Cuando se procede a expedir la orden de pago para la constitución o modificación de los anticipos, donde se verificará su concordancia con las normas procedimentales establecidas en las bases de ejecución del presupuesto, así como la competencia del órgano que expide dichas órdenes.
- b) Cuando se procede a la reposición de fondos a los pagadores con motivo de la aprobación de la cuenta justificativa, donde se deberá comprobar:
  - a. La concordancia del importe de la cuenta justificativa con los documentos contables del procedimiento de gastos.
  - b. La competencia de la autoridad que expide dichas órdenes.
  - c. La existencia de crédito adecuado y suficiente en el presupuesto corriente, para poder aplicar todas las fases de ejecución del procedimiento de ordenación del gasto ("A-D-O") derivado de la aprobación de la cuenta.

#### **4. Propuestas sobre la intervención de las cuentas justificativas de los anticipos de caja fija**

##### **4.1** *Los extremos a comprobar en la intervención de las cuentas justificativas de anticipos de caja fija vinculados a los contratos menores.*

Dada la escasa regulación que la normativa hacendística local dedica a la verificación de los anticipos de caja fija, parecería muy interesante que ya sea mediante su incorporación a las bases de ejecución o a un reglamento municipal regulador de la función interventora, se adaptasen dentro de cada Entidad Local los criterios establecidos a tal efecto en el apartado 3º de la Instrucción 3ª de la Circular 3/1996 dictada por la Intervención General de la Administración del Estado, que de forma sucinta se detallan a continuación:

1. La adaptación de la cuenta justificativa al modelo debidamente aprobado.
2. La adecuación de los gastos al crédito presupuestario y a las atenciones para cuya cobertura fueron librados, de tal forma que aquéllos se ajusten a los acuerdos e constitución o modificación del anticipo. Tal actuación se llevaría a acabo en el momento de examen de los justificantes.
3. Que los gastos atendidos mediante anticipos de caja fija no superen los límites establecidos en las normas procedimentales. En el caso de los contratos menores atendidos mediante anticipos de caja fija, salvo regulación específica, el importe máximo se correspondería con los 5.000 euros de valor estimado previsto en el artículo 118 de la LCSP.

#### **4.2. Los informes a emitir por el órgano de control interno municipal.**

Como se ha visto anteriormente, el RCIL regula en su artículo 25 los extremos que deben ser objeto de verificación por parte del órgano de control interno en relación a los anticipos de caja fija, estableciendo en su artículo 26 que en el caso de incumplimiento de alguno de esos requisitos se formulará el correspondiente reparo.

No obstante lo anterior, no se regula en el citado Real Decreto el informe que debe efectuarse por la intervención municipal acerca de los resultados del examen efectuado sobre la propia cuenta justificativa y sobre los justificantes de las distintas partidas que la integren.

Así las cosas, sería también conveniente regular -bien en las bases de ejecución o en el reglamento municipal de la función interventora-, las características de este informe, siguiendo lo dispuesto en el Apartado 4º de la Instrucción 3ª de la Circular 3/1996, de la IGAE.

Cuestión independiente es la verificación del procedimiento de gasto llevado a cabo en el correspondiente centro gestor con motivo de un contrato menor y que ha sido pagado por el habilitado mediante los fondos percibidos en concepto de anticipos de caja fija.

Efectivamente, la adecuación de dicho procedimiento a la norma procedimental de referencia, esto es, a lo dispuesto en el artículo LCSP, deberá ser objeto de verificación mediante el correspondiente informe de control financiero.

#### **4.3. Los documentos justificativos en las reposiciones de anticipos de caja fija. Especial referencia a los contratos menores.**

A la vista del pronunciamiento que debe llevarse a cabo por el órgano de control interno en relación a la cuenta justificativa y a los documentos que la soportan, parece también muy aconsejable que dentro de las bases de ejecución del presupuesto se incorpore una regulación respecto de los documentos justificativos en las reposiciones de fondos de anticipos de caja fija.

A tales efectos, resulta ilustrativo el informe de la IGAE de 31 de mayo de 2000 donde establece que, además de las facturas, el ordenamiento jurídico admite como documentos justificativos los recibos y demás que justifiquen el derecho del acreedor y el pago, siempre que sean auténticos y originales y que, en el caso de documentos sustitutivos de las facturas, reúnan todos los requisitos que a éstas exige la normativa reguladora de las obligaciones de facturación.

#### **4.4. Los medios de pago de los contratos menores atendidos mediante el sistema de anticipos de caja fija.**

Las bases de ejecución también deben regular los medios de pago autorizados al cajero pagador en el sistema de anticipos de caja fija, generalmente el cheque, la transferencia y, cuando concurren determinadas circunstancias, el metálico; no siendo posible efectuar los pagos mediante domiciliación bancaria<sup>54</sup>.

No obstante lo anterior, parecería razonable actualizar estos medios de pago a otros más acordes con la realidad actual, debido a la existencia de un comercio –el electrónico, que no es ajeno a las necesidades a satisfacer por las Entidades Locales- que requiere otro tipo de medios de pago como podría ser la tarjeta de débito en soporte físico o digital.

<sup>54</sup> Informe de la IGAE de 14 de junio de 1996.

#### **4.5. Comprobación de la subsanación de los defectos puestos de manifiesto por el órgano de control interno**

Finalmente, siguiendo lo dispuesto en la Comunicación de interés general de la IGAE de 17 de septiembre de 1992 sería muy conveniente regular las actuaciones de comprobación sobre la subsanación de los defectos puestos de manifiesto en el informe que debe efectuarse por la intervención municipal acerca de los resultados del examen efectuado sobre la propia cuenta justificativa y sobre los justificantes de las distintas partidas que la integren.

### **3. BIBLIOGRAFÍA**

- PASCUAL GARCÍA, J. (2009). *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*. Ed. Boletín Oficial del Estado.
- VIGO MARTIN, B. et al. (2018). *Manual del Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. (2009). *Fundamentos jurídicos del control ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado*. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda.

## II. RACIONALIZACIÓN

---





# EL PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN, UNA HERRAMIENTA PARA LA RACIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO

Bernabé Palacín Sáenz

*Ex Dtor. Gral. de Contratación, Responsabilidad Social y Servicios Comunitarios del Ayuntamiento de Logroño. Secretario General Técnico de la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja.*

*Investigador doctorando de la Universidad de La Rioja.*

## 1. QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE LA PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS<sup>55</sup>

Son conceptos fundamentales de la excelencia aplicados a la gestión pública, el de añadir valor para los ciudadanos, transformando sus necesidades y expectativas en prestaciones y servicios útiles y competitivos; la creación de un futuro sostenible en el marco de la estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, el desarrollo de la capacidad de la Organización, mediante la simplificación de los procesos, la racionalización y la planificación y control la gestión; el aprovechamiento de la creatividad y la innovación como fórmula para mejorar las herramientas existentes y crear otras nuevas mediante una eficaz gestión del conocimiento colectivo; el liderazgo con visión, inspiración e integridad, promoviendo la profesionalización de los empleados, su mejor desempeño y rendimiento, neutralidad, objetividad y transparencia; la gestión con agilidad de las actividades, mediante la utilización de la dirección por objetivos, datos e indicadores; alcanzar el éxito mediante el talento de las personas, desarrollando las habilidades y la gestión por competencias de los empleados, a través de la motivación y la participación en los objetivos de la organización; y el mantenimiento en el tiempo de resultados sobresalientes, en un escenario de mejora continua en el que se planifica, se llevan a cabo las actividades, se evalúan y controlan, revisando y corrigiendo desviaciones.

En este contexto de buena gestión o de buena administración, transparente, promotora de la participación y de la rendición de cuentas, enfocada al ciudadano, que toma decisiones basándose en la evidencia, que lidera y establece compromisos con las personas; la planificación y la dirección por objetivos y el control de la gestión y evaluación de los resultados, se erigen en principios profesionalizantes que invitan a salir de la “zona de confort” en la que muy a menudo se sitúan los gestores públicos, impidiendo la gestión del cambio, la innovación y el emprendimiento públicos.

<sup>55</sup> PALACÍN SÁENZ, Bernabé. “La calidad como herramienta para conseguir un modelo eficiente de gestión pública, socialmente responsable”. Cap. I. En VV.AA., *Calidad, transparencia y ética pública*. Director PINTOS SANTIAGO, Jaime. Colección Monografías. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera ed. 2017.

Normas técnicas de gestión de la calidad, como ISO<sup>56</sup> o E.F.Q.M<sup>57</sup>, se han ocupado de la planificación sobre la base del ya clásico ciclo de mejora continua de DEMING<sup>58</sup>, mostrando los beneficios clave y acciones posibles para la consecución de objetivos, frente a las normas administrativas, léase leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente, que no van más allá de meras declaraciones formales.

Pero volvamos al concepto que nos ocupa, ¿para que sirve la planificación?. Con la planificación se fijan objetivos de proceso para un período determinado, tales como la elaboración de proyectos de obras o de servicios, su contratación y ejecución durante el ejercicio correspondiente, la elaboración de un plan estratégico interno, o la confección de una carta de servicios. La planificación conlleva fijar los recursos necesarios para proporcionar los resultados que queremos, de acuerdo a unas necesidades y expectativas previamente definidas, así como la definición de riesgos y oportunidades, y el establecimiento de indicadores y sus objetivos. Con el verbo de acción "Hacer", se pretende llevar a cabo lo planificado, conforme a los procesos y procedimientos de aplicación. La verificación implica el seguimiento y medición de todos los hitos, a modo de objetivos intermedios que hayamos fijado, así como la comunicación de los avances o retrocesos experimentados. Por último, "Actuar", es acción que se orienta a la corrección de desviaciones durante el proceso de ejecución, o a la corrección para la mejora una vez concluido el proceso. Una representación de este proceso lo vemos en la siguiente figura:

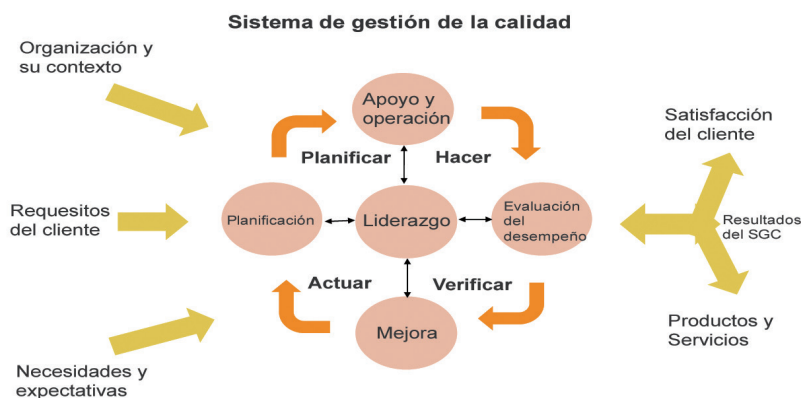


Figura 3. Fuente ISO 9001:2015

<sup>56</sup> ISO 9001:2015. Cap. 6 Planificación.

<sup>57</sup> EFQM. Criterios de resultado 6,7,8 y 9

<sup>58</sup> UIMP-INAP-Agencia de Evaluación y Calidad. U.D 1 "Modernización de la gestión pública. La Calidad como estrategia de Modernización". Máster en Liderazgo y Dirección Pública 2013-2015. "[...] La mejora continua sigue un desarrollo dinámico que Deming adaptó de Walter A. Shewhart, conocido como PDCA. Se trata de un ciclo para la resolución de problemas y la mejora continua que consta de cuatro fases básicas:

<sup>1)</sup> Plan: Planificar. Qué se quiere conseguir y qué hacer para lograrlo.

<sup>2)</sup> Do: Hacer. Poner en marcha la planificación.

<sup>3)</sup> Check: Comprobar. Medir resultados

<sup>4)</sup> Act: Actuar. Acciones necesarias para corregir errores y desviaciones de los objetivos planificados."

La importancia de la orientación a resultados de la gestión ha sido enfatizada por los distintos sistemas de gestión de la calidad bajo el ciclo planificar-hacer-verificar-actuar, o de la matriz REDER, enfoque, despliegue, evaluar, revisar y perfeccionar. Así, la norma ISO persigue el logro del desempeño eficaz del proceso, y su mejora, sobre la base de la evaluación de los datos. Para ello, las organizaciones deben llevar a cabo la planificación, en la que establecen objetivos de calidad, determinando: “qué se va a hacer, qué recursos se requerirán, quién será responsable, cuándo se finalizará, y cómo se evaluarán los resultados”. Del mismo modo, EFQM identifica a las organizaciones excelentes como aquéllas que alcanzan y mantienen en el tiempo resultados sobresalientes que satisfacen o exceden las necesidades y expectativas de sus clientes, de las personas, de los grupos de interés relevantes de la sociedad, y de los grupos que aportan la financiación.”

También la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) se ha ocupado de la planificación en el documento titulado “La Planificación como herramienta para impulsar la competencia y la eficiencia en el aprovisionamiento público (G-2019-02)”, definiéndola como *“análisis de necesidades y de potenciales alternativas para la correcta definición de estrategias”*, descubriendo algo que resulta de nuestras evidencias, esto es, que la normativa de contratación pública no es especialmente sensible al grado de relevancia que debería ostentar.

La CNMC<sup>59</sup> señala numerosas ventajas de la planificación, y por lo que a nosotros interesa, recogemos aquí la identificación de necesidades de la organización categorizándolas, para ajustarlas a los recursos disponibles, la de favorecer la toma de decisiones en cuanto a la estructura y organización internas, la mejora de la gestión económico-financiera derivada de la identificación de necesidades, y la que es más importante, la información al sector privado sobre las necesidades de las entidades del sector público a satisfacer en un marco temporal, *“lo que le permite preparar sus propuestas y facilita el acceso al mercado, especialmente de las pymes.”* Si bien, advierte la CNMC, que desde la óptica de la competencia esta predictibilidad puede generar un incremento de comportamientos anticompetitivos que deben ser objeto de supervisión y minimización. Concluye la CNMC que las carencias de planificación, provocan diferentes patologías en la gestión de la Organización, tales como la utilización abusiva de procedimientos poco favorecedores de la competencia (menores y negociados), falta de transparencia y publicidad, fraccionamiento injustificado de los contratos, y falta de claridad en los criterios de adjudicación, entre otros.

---

<sup>59</sup> Distribuye las fases de la planificación en las siguientes: Identificación, análisis y categorización de necesidades (carencias del sector público para el cumplimiento de sus fines institucionales: el objeto de los contratos se define en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer), Determinación de los objetivos o líneas estratégicas de la organización (análisis de implicaciones de gestión, financiación, mercado afectado, responsables y forma de aprovisionamiento más adecuada), Programación de acciones de aprovisionamiento (para que las necesidades sean cubiertas en el momento en que son requeridas), Seguimiento y control continuo, Evaluación e indicadores (evaluación para corrección de desviaciones y adecuación a la planificación realizada).

## 2. EL PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Estas ideas básicas sobre planificación, vistas en el apartado anterior, sirven para darnos cuenta de que no es casual que la única referencia al plan de contratación que contiene la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en adelante LCSP 2017, sea en un capítulo, el I del Título I de la misma, que trata de la racionalidad y consistencia de la contratación del sector público. Porque con la planificación se trata de racionalizar, esto es, de llevar a cabo las actividades y tareas propias del proceso de contratación pública de modo eficiente, rentabilizando los recursos escasos de los que dispone la Administración, para obtener la máxima y mejor respuesta de los colaboradores privados en la realización de las obras, los suministros y servicios requeridos por los poderes adjudicadores.

Pues bien, en la línea argumental de su inclusión sistemática en la LCSP 2017, el artículo 28, *Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación*, en su apartado 4, señala: “Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada”. Aunque nos hubiera gustado una mejor justificación de su porqué, que intuimos, y un mayor desarrollo, que siempre anima al gestor a lanzarse cuando se trata de herramientas innovadoras.

A falta de este desarrollo que comentamos, algunos órganos de contratación, han sabido reaccionar pronto, dándose cuenta del alcance y los beneficios que la planificación en general y el plan anual de contratación en particular suponen para los operadores económicos y para la gestión interna. Éste es el caso del Plan Anual de Contratación del Ayuntamiento de Logroño, aprobado mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 27 de febrero de 2019, que expresa claramente este propósito, al decir:

*“el Ayuntamiento de Logroño no representa una excepción en la falta de planificación de su actividad contractual, y que al igual que otros muchos poderes adjudicadores, el funcionamiento regular de sus órganos de asistencia, especialmente de la DG de Contratación, se produce a demanda de las Unidades proponentes que necesitan de un contrato para llevar a cabo su actividad prestacional. Pero **esta forma de actuar mediante la fórmula acción-reacción, produce graves inconvenientes e ineficiencias varias**, entre ellas y la cita como de mayor impacto, la que se deriva de la terminación de un contrato, cuando debido a la falta de planificación, el siguiente llamado a sucederle no ha culminado todavía el procedimiento de adjudicación y formalización.*

*Situación que ha originado, en ocasiones, la utilización de construcciones jurídicas inapropiadas para la prórroga forzosa del contrato, tales como contratos menores o procedimientos negociado «puente», continuación provisional del servicio, etc. Pero también, no menos relevante resulta la escasa reacción que desde la DG de Contratación se tiene para realizar correctamente el trabajo cuando se acumulan, por falta de la debida planificación, las distintas propuestas a tramitar. A ello hay que sumar la complejidad que está suponiendo la implementación de la nueva Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, requiriendo un esfuerzo de aprendizaje de nuevas materias que concurre con el no menos importante crecimiento de procedimientos, antes tramitados como contratos menores.*

*La oportunidad de dar a conocer a los operadores económicos cuáles son las necesidades institucionales que pretenden cubrirse mediante los contratos proyectados, de modo que, con la debida*

*anticipación, puedan estudiar y, en su caso, preparar las correspondientes ofertas, aspecto éste que redundará no sólo en una **más transparente, igualitaria y no discriminatoria contratación pública, sino también en la obtención de ofertas mejores en calidad-precio para el Ayuntamiento.***”

En la idea abunda J.M. MARTÍNEZ<sup>60</sup>, al incluir entre las medidas para facilitar a las PYMES el acceso a los contratos públicos el Plan anual de contratación, indicando que *“una de las limitaciones que se ha señalado para que las pymes puedan preparar adecuadamente sus ofertas es precisamente el «Reducido plazo para presentar las ofertas», por eso, si conocen con antelación las licitaciones que se van a convocar a lo largo de un año, tendrán más opciones de presentarse con una oferta adecuada”*. Concluye afirmando que la redacción de un plan de contratación no supone un trabajo adicional excesivo, enfatizando un beneficio interno, ya señalado, como es el que los propios gestores planifiquen su trabajo para tramitar con la antelación debida los contratos que se precisen repetir.

La planificación, según nos dice Concepción CAMPOS<sup>61</sup>, *“contribuye a la racionalización del gasto público y a su mayor transparencia, permite una visión de conjunto alineada con la función estratégica de la contratación y, en consecuencia, su mejor ejecución”*.

En el ámbito de la racionalización interna, insiste Consuelo DONCEL<sup>62</sup>, especialmente, en el necesario control de los expedientes de contratación, para que el Plan sea realista y ajustado a las necesidades de la Administración Local. Sin olvidar el aspecto externo que venimos enfatizando de una mayor concurrencia a las licitaciones, si los operadores económicos conocen con antelación suficiente las necesidades de los Ayuntamientos.

Hecha esta aproximación a la planificación en general y al plan anual de contratación en particular, basada en dos grandes beneficios de ámbito externo, dirigido a los operadores económicos, e interno, enfocado a los gestores, profundicemos en algo muy práctico y que tampoco desarrolla la LCSP 2017. Me refiero al contenido del Plan.

Según la CNMC, en el documento citado, el plan de compras debe contener al menos los siguientes elementos:

- Objeto o necesidad.
- Presupuesto y asignación de recursos.
- Alternativas de aprovisionamiento.
- Cronograma de las distintas etapas (preparación del método de aprovisionamiento hasta su obtención).
- Se recomienda aprovechar las nuevas tecnologías de forma que la gestión contractual pueda estar apoyada en soportes informáticos, que, entre otras cuestiones, alerten a los responsables, de las incidencias contractuales con antelación suficiente sobre las próximas convocatorias.

<sup>60</sup> MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “Medidas para facilitar a las PYMES la participación en la contratación pública”, Contratación Administrativa Práctica nº 153, enero-febrero 2018, Nº 153, 1 de enero de 2018, Editorial Wolters Kluwer.

<sup>61</sup> CAPOS ACUÑA, Concepción, ¿Cómo afecta el COVID19 al Plan anual de contratación?, dirección de internet: <http://concepcioncampos.org/como-afecta-el-covid19-al-plan-anual-de-contratacion/>

<sup>62</sup> DONCEL RODRÍGUEZ, Consuelo, “El plan de mejora de contratación pública local. Una oportunidad para los pequeños y medianos municipios”, El Consultor de los Ayuntamientos nº 3/2020. Marzo, Nº 3, 1 de marzo de 2020, Editorial Wolters Kluwer.

Para el Ayuntamiento de Logroño, en su plan aprobado en febrero de 2019, los siguientes:

1. Segregación por Dirección General y, en su caso, Unidad
2. Fecha estimada de presentación en la DG de Contratación
3. Objeto del contrato (definición del mismo, no sólo título).
4. Tipo de contrato (obras, suministro o servicio, concesiones, privados: artísticos, patrimoniales, de financiación...)
5. Valor estimado, sin IVA (incluidas posibles prórrogas, modificaciones previstas y otros incentivos)
6. Fecha estimada de inicio de prestación si es nueva o, en su caso, de sucesión de un nuevo contrato, si la prestación es de tracto sucesivo.
7. Reserva de contrato, en su caso, para Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social, Empresas de Inserción, o Programas de empleo protegido.
8. Distribución por lotes, en su caso
9. CPV

La tipología de datos de los que consta el Plan responde a esa vocación ad extra y ad intra que tiene el mismo. Así, la segregación por Unidades proponentes, la fecha estimada de presentación y tipo de contrato, y si la prestación es de tracto sucesivo, interesan a la Unidad gestora encargada de la tramitación del contrato, en este caso la Dirección General de Contratación (en adelante DGC), y sirve para anticipar, programar y gestionar con eficiencia, sin despilfarro de recursos, la preparación y adjudicación de los contratos.

La cuestión no es menor, porque de este modo pueden evitarse los problemas de sucesión de contrataciones en prestaciones de tracto sucesivo, a veces sin título jurídico que ampare períodos valle entre las mismas. Pero no solo esto, sino que además permite gestionar los recursos, siempre escasos en la Administración, conforme a las necesidades temporales de la gestión, evitando los cuellos de botella producidos en estructuras administrativas poco flexibles, que esperan-reaccionan a la petición de tramitación de un contrato por parte de una Unidad proponente que solo circunstancialmente se sujeta a programación.

El Plan permite afrontar la gestión de la contratación de una manera más eficiente, obligando a repensar la estructura administrativa dedicada a esta función, huyendo de las rigidices propias de compartimientos estancos, fijos y permanentes, pasando de un enfoque de espera y reacción, a otro que adapta continuamente sus recursos en función de las necesidades temporales de la actividad contractual. No cuesta mucho imaginar de qué modo estructuras “pétreas”, que todos padecemos, distribuidas en Unidades especializadas en obras, suministros y servicios, pueden reconvertirse para, sin perjuicio de algunas especialidades por razón del objeto de los contratos, tramitar de modo programado las necesidades de colaboración público-privada que tienen los poderes adjudicadores.

Necesidades que nos llevan a la vocación ad extra del Plan, a cuyo efecto sirven los datos de objeto del contrato, su tipología, el valor estimado, la fecha estimada de inicio de prestación o de sucesión de contrataciones, si es reserva de contrato, y la distribución por lotes, en su caso. Todos

ellos, forman parte de una necesaria transparencia que va más allá de las obligaciones legales<sup>63</sup>, y tiene como objetivo que los operadores económicos, colaboradores de la Administración, prevean, organicen y, finalmente, presenten sus mejores ofertas, compatibles con su propia calendarización de actividades.

Las ventajas son evidentes, los operadores económicos tienen una mayor información sobre las necesidades de colaboración de la Administración, que antes no tenían, no al menos con la proximidad de un instrumento cercano, propio, y local como es el Plan, y de otro lado, poseen datos que enriquecen la información principal, y ayudan a mejorar las proposiciones, como son los de fecha prevista de tramitación e inicio de la prestación, al margen de otros particulares que pueden interesar al tercer sector de acción social, como la reserva de contratos, o la distribución en lotes; cuestión igualmente no menor, por cuanto predispone a las PYMES, micropymes y profesionales autónomos a establecer, diseñar y organizar su propio esquema de participación en proyectos a los que no podía acceder normalmente.

Resulta especialmente difícil medir estas ventajas internas y externas que proporciona el plan anual. Sabemos que la planificación es obligatoria para los contratos SARA y voluntaria para todos los demás; intuimos que es buena, eficiente también, si conseguimos mejores ofertas en calidad-precio; pero no tenemos evidencias. Entre otras cosas por la escasez de planes publicados en la plataforma de licitación de contratos del sector público, y porque incluso de los presentados tampoco se deriva ninguna información sobre su evaluación<sup>64</sup>, tan pertinente como la propia publicación. Con la evaluación se pretende detectar desviaciones, prever medidas correctoras y preventivas y mejorar la propia planificación subsiguiente. La evaluación debería arrojar datos fundamentales sobre la mayor eficiencia que buscamos, detectada sobre indicadores cuantitativos de afluencia de licitadores, de precios más competitivos y de cumplimiento de contrato sin desviaciones, y sobre indicadores cualitativos de prestaciones más ajustadas a la finalidad pública que se trata de satisfacer. Entre tanto, se llevan a cabo las operaciones de evaluación, intuimos que planificar es bueno, tan bueno como la perspectiva social y medioambiental de los contratos, pero hace falta algo más para asegurar el equilibrio entre el elemento clave en el que se erige la contratación pública para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y la eficiencia en la utilización de los fondos públicos para conseguirlo. O lo que es lo mismo, el *cóctel* equilibrado de los principios europeos de pleno empleo, respeto al medio ambiente y libre competencia, que ligan las herramientas de la compra pública.

### 3. LA EXPERIENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO

Hasta aquí, hemos analizado la actividad de planificación, respondiendo a las cuestiones de qué es y para qué sirve; también hemos puesto el foco en el Plan específico de Contratación y visto sus peculiaridades, características y datos que lo conforman a la vista de algunas experiencias. En este apartado, recogemos específicamente la experiencia del Ayuntamiento de Logroño, que comienza

<sup>63</sup> La previsión del artículo 28 de la LCSP 2017, se extiende con carácter obligatorio, únicamente a los contratos sujetos a regulación armonizada.

<sup>64</sup> Puede hacerse salvedad del Plan de la Contratación Municipal del año 2020, aprobado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Vigo, en sesión ordinaria de 27 de diciembre de 2019, en el que se establece un atisbo de evaluación, al decir: "El servicio de Contratación elevará a la JGL en el primero trimestre de cada año un informe sobre la evaluación y resultados del desarrollo y ejecución del PACC."

con la aprobación de la Instrucción 1/2018 en materia de contratación pública del Ayuntamiento de Logroño<sup>65</sup>. En su apartado 3.2.1. establece: *“Aprobado definitivamente el Presupuesto General Municipal y, en todo caso, dentro del primer trimestre del año natural, el órgano de contratación aprobará el Plan Anual de Contratación. En el supuesto de contratos armonizados, se realizará el anuncio de información previa previsto en el artículo 134 de la LCSP 2017, reduciéndose de este modo los plazos de licitación en los términos previstos en el artículo 156 de la misma”*

La falta de planificación en este ámbito, al que nos hemos referido en el apartado 2, se puso de manifiesto en el DAFO<sup>66</sup> elaborado por la DGC, fijándose como amenaza, *“la poca disciplina en planificación de las Unidades para la solicitud de actuaciones relativas a la contratación, junto a la inexistente gestión de control de plazos para la tramitación...”*

Es así cómo, atendiendo el requerimiento legal del artículo 28 de la LCSP 2017, y a lo que ello significa en cuanto a la oportunidad de dar a conocer a los operadores económicos cuáles son las necesidades institucionales que pretenden cubrirse mediante los contratos proyectados, se lleva a cabo la elaboración del Plan.

El Plan anual de contratación del Ayuntamiento, tiene en cuenta los nueve puntos citados más arriba, y parte de una estimación de plazos de tramitación previstos por la DGC a efectos de la oportuna previsión, que se computarán desde la solicitud por la Unidad proponente hasta la formalización del contrato, salvo para el procedimiento abierto simplificado abreviado que se computará hasta la conformidad al acuerdo de adjudicación. Estos plazos son los siguientes:

- Procedimiento abierto ordinario o restringido: 6 meses; si es armonizado, 7 meses
- Procedimiento abierto simplificado: 3,5 meses
- Procedimiento abierto simplificado abreviado: 2,5 meses

El plan es un documento dinámico, y aunque no cuenta con la totalidad de las acciones a emprender durante el ejercicio, podrán incorporarse a medida que se vayan comunicando a la Dirección General de Contratación.

Por último, asociado al Plan, como consecuencia de la racionalización llevada a cabo, para una más fácil implementación de las obligaciones de reserva y de división en lotes que incorpora, y en evitación de construcciones jurídicas improcedentes para resolver supuestos de sucesión de contratos necesitados de regulaciones “puente” entre el que acaba y el que comienza; incorpora la siguiente Instrucción dirigida a la administración municipal y sector público del Ayuntamiento:

**Primero:** *Requerir de las Direcciones Grales. Municipales el estricto cumplimiento de los tiempos de tramitación de los expedientes de contratación, ajustados a las previsiones de la Dirección Gral. de Contratación (6 meses para el procedimiento abierto, 7 meses para los contratos armonizados, 3,5 meses para los abiertos simplificados y de 2,5 meses para los simplificados+; contados desde que se introduce la solicitud en el CTR hasta la formalización del contrato, salvo para este último que se computará hasta la conformidad al acuerdo de adjudicación.*

<sup>65</sup> Aprobada mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 14 de noviembre de 2018.

<sup>66</sup> DAFO: Herramienta que sirve al estudio de la situación de una Organización, analizando sus características internas (Debilidades y Fortalezas) y su situación externa (Amenazas y Oportunidades). El objetivo del análisis DAFO es hallar las ventajas competitivas de la Organización en función de su estrategia, de sus características y de las del sector público al que pertenece.



**Segundo:** Tanto la declaración de contratos reservados como la de los susceptibles de división en lotes, podrá ser revisada en el momento de elaborar la Memoria de necesidad del Contrato, si bien, en el primer caso deberá proponerse otra alternativa de reserva de similar valor estimado, que se aprobará expresamente por el órgano de contratación. Y en el segundo, se justificará conforme a lo previsto en el artículo 99 de la LCSP.

**Tercero:** Los órganos de contratación no atenderán propuestas de prolongación de servicios de tracto sucesivo que han acabado su vigencia, incluidas sus respectivas prórrogas, sin un nuevo contrato que le suceda. De este criterio se exceptúan los supuestos previstos en el artículo 29.4 de la LCSP, como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles, con los requisitos que establece; los contratos que sujetos al TRLCSP reúnan estos mismos requisitos; y aquellos otros que sin reunirlos, tanto se rijan por el TRLCSP o por la LCSP, su presupuesto esté integrado por un coste relevante de mano de obra (superior al 60% del Presupuesto Base de Licitación), debiéndose justificar pormenorizadamente las razones de interés público que aconsejen no interrumpir la prestación. Además, en todos los supuestos, el responsable del contrato incluirá en su informe justificativo un apartado específico de las razones por las que, pese a haberse planificado la contratación o, en su caso sin ella, no se ha llegado a tiempo de conectar, sin solución de continuidad, con el nuevo contrato. Informe cuya revisión jurídica y de control interno habrá de informarse favorablemente por la Dirección Gral. de Contratación y por la Intervención General, antes de someterse a la aprobación del órgano de contratación.

*La adopción de estos acuerdos de continuidad provisional de los servicios, no amparará situaciones de demora más allá del tiempo estrictamente necesario para la tramitación y puesta en marcha de un nuevo contrato.*<sup>67</sup>

En Anexo, puede contemplarse un ejemplo de la tabla que contiene la información del Plan.

## 4. LECCIONES APRENDIDAS

Aunque el Plan anual de Contratación del Ayuntamiento de Logroño para 2019, no ha sido objeto de evaluación, nos ha permitido extraer algunas conclusiones de esta experiencia:

- 1. Resistencia al cambio.** Como todo plan, programa e incluso proyecto, que incorpora una metodología y la posibilidad de control, presenta una indudable resistencia a la modificación de hábitos y fórmulas de acometer las actividades y tareas asignadas por la Organización. La cir-

<sup>67</sup> No es objetivo de este trabajo la revisión jurídica de lo acordado por la Junta de Gobierno Local, pero ha de tenerse en cuenta la doctrina del TS (Sentencia de 23 de marzo de 2015) en la que se recuerda que "el enriquecimiento sin causa viene a corregir situaciones de total desequilibrio, en relaciones que carentes de ropaje jurídico, materialmente han existido produciendo beneficios concretos en una de las partes a costa de la otra.", junto a autores como Javier MARTÍNEZ HELLÍN, al mantener que el principio del enriquecimiento sin causa goza de sustantividad propia como fuente de obligaciones frente a la Administración en los casos de la contratación verbal. No niega el supuesto de nulidad radical expuesto, pero la considera una vía incorrecta, puesto que –según dice– el ordenamiento jurídico ha querido que frente a la necesidad de depurar vicios de nulidad un acto administrativo se opongan una serie de principios que limitan esas facultades revisoras y que son los contenidos en el art. 110 de la Ley 39/2015: "las facultades de revisión [...] no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes". Apela el autor a la consideración del Consejo de Estado, dictamen 1019/95, en el que expresa: "A nada conduce, antes bien, sería una formulación artificiosa declarar la nulidad de una inexistente adjudicación contractual, pues aunque pudiera hacerse tal construcción, subsistiría la obligación de la Administración de satisfacer el precio del suministro.". En contra otros como Alba PRADA RODRÍGUEZ y Elena HERRERO GONZÁLEZ (Auditoría Pública núm. 66 (2015), pp. 119-126), y Juan José ORQUÍN SERRANO (El Consultor de los Ayuntamientos 9/2018. Septiembre. Edit. Wolters Kluwer).

cunstancia se ha dado durante la recopilación de información de las Unidades administrativas, a menudo incompleta y necesitada de varios requerimientos para su adecuación al modelo de plan diseñado por el Ayuntamiento, finalmente con alguna ausencia significativa. La pregunta que se impone es: ¿debe demorarse la presentación del Plan, en espera de los más reticentes?, la respuesta es no. El Plan debe alumbrarse en el tiempo previsto, aunque nazca incompleto, pues lo importante es crear cultura de la planificación, de secuencia ordenada de la ejecución de las actividades, esto es, planificar-hacer-verificar-actuar, y no tanto el tener un óptimo documento que, por adentrado el año al que se refiere, no se va a cumplir.

2. **Armonización con el Presupuesto Municipal.** El Plan anual del Ayuntamiento de Logroño nace independiente y, por tanto, no armonizado con el Presupuesto General Municipal, cuando éste le añade un plus muy beneficioso. Este enfoque produce desperdicios e ineficiencias de gestión, tanto en la recopilación de la información, que al no formar parte de la solicitada en la circular para la elaboración del Presupuesto anual, pierde eficacia, al considerar las partes que tiene un menor carácter impositivo, como en la rigurosidad de su contenido y armonización presupuestaria, lo que conduce a publicar un documento poco fiable e inseguro.
3. **Complejidad del Plan.** Deberíamos huir de interpretaciones restrictivas referidas a la única integración de contratos de regulación armonizada, pues al margen de los beneficios en la reducción de plazos que confiere el artículo 134 de la LCSP 2017, por otra parte poco beneficiosos para los intereses del órgano de contratación, especialmente en contratos complejos o de alto presupuesto; lo cierto es que la mayor ventaja, tanto interna como externa, la obtenemos de la integración de la totalidad de los contratos previstos para el ejercicio presupuestario. No solo, como decimos, como instrumento facilitador de la contratación con las PYMES y micropymes, sino también como control de la preparación de contratos sin contratiempos.
4. **Reserva de contratos.** Una de las fortalezas del Plan, la designación de contratos reservados al tercer sector, prevista la sustitución por otros contratos de similar valor, decae por las resistencias de las Unidades promotoras a licitarlos entre los sujetos y entidades que prevén las Disposiciones Adicionales cuarta y cuadragésima octava.
5. **División en Lotes.** Esta asignación que incorporan algunos contratos, le dota de un componente obligacional que impide a priori replanteamientos de última hora de las Unidades proponentes en la Memoria de necesidad. La aprobación del Plan por el órgano de contratación se muestra eficaz en la obligatoria distribución en lotes de los contratos, salvo justificación, que habrá sido apreciada lejos de la toma de decisiones técnicas que afectan al contrato en el momento de su preparación.
6. **Sucesión de contratos.** El Plan se muestra como una herramienta eficaz para la prevención de períodos “valle” entre contratos. La mera constatación en el documento sirve de recordatorio permanente, salvo imponderables (falta de licitadores, recurso especial, etc.), para la preparación de los expedientes con la antelación suficiente para que la sucesión entre contratos se produzca sin solución de continuidad.
7. **Repetibilidad del Plan.** Pese al escaso impacto que pudiera parecer tener el Plan, especialmente si no se evalúa, resulta muy recomendable seguir con la buena práctica iniciada, para ir adquiriendo hábito, de modo que poco a poco vaya interiorizándose por la Organización. Recordemos la importante función interna que desempeña este instrumento de racionalización, especialmente en la ordenación de los recursos.

- 8. Plataforma de licitación del Sector Público.** Al margen de los anuncios de información previa, a los que se refiere el artículo 134 citado, el Plan no encuentra un acomodo claro, visible, transparente e intuitivo para ser localizado por los operadores económicos y grupos interés. Esta circunstancia limita en exceso el potencial del Plan en su vertiente externa, neutralizando los beneficios de su publicidad.
- 9. Satisfacción de necesidades y expectativas de los operadores económicos y grupos de interés.** Forma parte del proceso de evaluación, y resulta muy conveniente medir esta satisfacción para pulsar la utilidad entre los licitadores habituales del órgano de contratación, especialmente de las PYMES y micropymes.
- 10. Evaluación.** Merece un lugar destacado de estas lecciones aprendidas, puesto que nos aporta la información precisa, como se ha indicado más arriba, para detectar afluencia de licitadores y mayor participación de las empresas riojanas, en igualdad de trato, con empresas que, por estructura y potencial económico, responden con mayor prontitud a las necesidades de las Administraciones. Si además de este valor que nos aporta la aplicación externa del Plan, constatamos menos efectos “valle” entre contrataciones, nuestra programación habrá resultado un éxito.

## 5. ANEXO (REPRODUCCIÓN PARCIAL DEL PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN)

Unidad proponente	Inicio de tramitación	Inicio de contrato	Contrato	Objeto del contrato	Valor estimado	Procedimiento	CPV
<b>Abierto Armonizado</b>							
Interior	01/08/2019	01/03/2020	Contratación del servicio de recogida de vehículos de la vía pública	Contratación del servicio de gestión integral del servicio municipal de retirada e inmovilización de vehículos, así como los movimientos de los mismos que sean preciso realizar con motivo de la celebración de Servicios especiales o situaciones de urgencia, calamidad o siniestro público.	2.200.000	Abierto	
LOTES							
<b>Contratos reservados para Centros Especiales de Empleo- Servicios</b>							
Política Social	06/05/2019	02/11/2019	Inspección del servicio de comidas a domicilio	Asistencia técnica de inspección del servicio de comidas a domicilio	60.000	Abierto	85300000
<b>Obras</b>							
Movilidad urbana	10/07/2019	01/11/2019	Actuaciones en Camino de Varea	Diversas actuaciones de reconstrucción y firme del camino	130.000	Abierto simplificado	

Unidad proponente	Inicio de tramitación	Inicio de contrato	Contrato	Objeto del contrato	Valor estimado	Procedimiento	CPV
<b>Servicios</b>							
Alcaldía	02/07/2019	15/10/2019	Patrocinio VII Jornadas en español	Patrocinio con grupo de medios de comunicación para recordar a las administraciones locales, empresas y al conjunto de la sociedad las oportunidades del español como sustentador de redes, marcas nacionales, negocio, y vehículo de empresas y servicios.	30.250	Adjudicación directa	
Archivo	15/02/2019	01/05/2019	Tratamiento documental	Tratamiento archivístico de las transferencias documentales al Archivo, de los años 2016-2018	13.565	Simplificado SUSI	
Políticas Sociales	05/03/2019	01/09/2019	Campañas de comunicación	Comunicación y contratación de medios para San Mateo 2019	18.409	Abierto	
<b>Suministros</b>							
Policía Local	20/05/2019	25/11/2019	Suministro de 4 vehículos	Patrullero tipo-P-1 para la Policía Local	172.800	Abierto	
Protección civil	18/06/2019	01/10/2019	Suministro de cámaras	Suministro de cámaras para instalación en PMA	24.000	Simplificado	



# CLÁUSULAS PARA LA IGUALDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. EXPERIENCIA DEL INSTITUTO VASCO DE LA MUJER

Pilar Batet Jiménez

*Jefa de Servicio de Contratación de la Diputación de Castellón*

## 1. INCORPORACIÓN TRANSVERSAL DE LAS CLÁUSULAS DE IGUALDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

La ley 17/2015, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece que las administraciones públicas deben promover la igualdad de trato y de oportunidades de mujeres y hombres en el mercado laboral incorporando la perspectiva de género en la contratación pública. Se deben reforzar las medidas que permitan crear unas nuevas pautas de relación entre hombres y mujeres basadas en el respeto y la equidad y contribuir así a construir una sociedad más justa y solidaria.

La contratación pública es estratégica, es decir, se trata de un instrumento para implementar las políticas públicas en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia.

Indica el considerando tercero de la Directiva 2014/24 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, que “La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» (Estrategia Europa 2020), como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos”.

Como indica Jaime Pintos<sup>68</sup>, las entidades contratantes deben tener en cuenta la igualdad de género con la finalidad de promover y equiparar condiciones esencialmente desiguales entre quienes participan de los procesos de contratación, incentivando así la utilización de los mecanismos apropiados para su promoción.

La normativa contractual, dispone la incorporación de manera transversal y preceptiva de criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio y que suponen una mejor utilización de los fondos públicos, así lo indica el artículo 1.3 de la 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 (en adelante LCSP).

<sup>68</sup> Jaime Pintos Santiago y Natalia Cáceres Luarte en “Enfoque de género en materia de contratación pública: desarrollo, situación actual y la promoción de éste en la legislación española y chilena”, en Contratación Administrativa Práctica, n.º 154, 2018, Wolters Kluwer.

Las cláusulas de perspectiva de género se podrán incluir en cualquier fase del procedimiento de contratación, lo que reflejamos en el siguiente esquema:

En la definición del objeto del contrato	Art. 71 LCSP
En la solvencia	Art. 90 LCSP
Como prohibición de contratar	Art. 71 LCSP
En los criterios de adjudicación	Art. 145 y 157 LCSP
En los criterios de desempate	Art. 147 LCSP
En las condiciones especiales de ejecución	Art. 202 LCSP

- Las cláusulas de perspectiva de género se pueden incluir en la propia definición del objeto del contrato, especialmente, en los contratos de contenido social. El art. 99.1 LCSP, determina que el objeto de los contratos se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, en especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten.
- En la fase de selección del contratista, siempre que el objeto del contrato se refiera a una prestación específica en materia de igualdad o en una prestación que se deba ejecutar con perspectiva de género, se podrá pedir como solvencia una formación concreta o cierta experiencia en dicha materia (art. 90.3LCSP). Por ejemplo, se podrá exigir para la prestación del servicio de atención a mujeres víctimas de violencia de género, o para el análisis y redacción de un plan de igualdad.
- La ley regula como prohibición de contratar el no cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres. Señala el art. 71.1 LCSP, que la acreditación de su cumplimiento se realizará mediante la presentación de la declaración responsable a que se refiere el artículo 140.

Como quiera que la declaración responsable no es una acreditación efectiva, sería conveniente establecer en los pliegos, que de forma previa a la formalización del contrato, la empresa propuesta como adjudicataria aporte el Plan de igualdad con el contenido que determina el art. 46 L.O. 3/2007.

- Respecto de los criterios de adjudicación, establece la legislación contractual que las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: la igualdad entre mujeres y hombres o el fomento de la contratación femenina (145.2 LCSP).

La inclusión de las cláusulas sociales como criterio de adjudicación se está interpretando de forma muy restrictiva como veremos en el siguiente epígrafe.

- Como criterio de desempate, cuando haya igualdad de puntuación entre las licitadoras, se podrá resolver en favor de la empresa que haya adoptado medidas que favorezcan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, si así se hubiera determinado en el pliego.



En el caso de que no se hubiera previsto nada en los pliegos, el empate se resolverá aplicando lo dispuesto en el art. 147 LCSP, con el orden establecido, encontrándose en tercer lugar el criterio: mayor porcentaje de mujeres empleadas en la plantilla de cada una de las empresas.

- Como condición especial de ejecución, dispone el art. 202.2 LCSP, que se podrán incorporar, entre otras, cláusulas con alguna de las siguientes finalidades: eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración.

De conformidad con el citado precepto, es obligatorio establecer al menos una condición especial de ejecución de tipo social, ética o medioambiental o de innovación.

Procede hacer referencia a la posibilidad de utilizar etiquetas para acreditar el cumplimiento de prescripciones técnicas, de los criterios de adjudicación o de las condiciones de ejecución del contrato.

La etiquetas vienen reguladas en el art. 127 LCSP, que define “etiqueta” como cualquier documento, certificado o acreditación que confirme que las obras, productos, servicios, procesos o procedimientos de que se trate cumplen determinados requisitos.

La etiqueta de tipo social será medio de prueba de que las obras, los servicios o los suministros cumplen las características exigidas, entre ellas, también la igualdad de género, siempre que se cumplan las condiciones que exige la ley: que se refieran a criterios vinculados al objeto del contrato; que los requisitos exigidos para la obtención de la etiqueta se basen en criterios verificables objetivamente y que no resulten discriminatorios; que las etiquetas se adopten con arreglo a un procedimiento abierto y transparente; que sean accesibles a todas las partes interesadas; que los requisitos exigidos para la obtención de la etiqueta hayan sido fijados por un tercero ajeno al empresario; y, que no restrinjan la innovación. Los órganos de contratación que exijan una etiqueta específica deberán aceptar otras equivalentes que cumplan los requisitos exigidos para la obtención de aquella.

A efectos de que la inclusión de éste tipo de cláusulas no se conviertan en papel mojado, es necesario establecer en el pliego las consecuencias de su incumplimiento para el contratista. De igual forma, se debería realizar la correspondiente medición de impactos para comprobar su efectividad<sup>69</sup>.

Las posibles consecuencias a introducir en los pliegos, para el supuesto de incumplimiento de las cláusulas de género, son:

Establecimiento de penalidades	Arts. 122.3 y 192.1 LCSP
Calificación de la cláusula como esencial a efectos de que su incumplimiento sea causa de resolución del contrato	Arts. 122.3 y 211 f) LCSP
Definición del incumplimiento como infracción grave, a los efectos de ser considerado como infracción grave	Art. 71.2 c) LCSP

<sup>69</sup> Bernabé Palacín Sáenz, “La supervisión de la ejecución de los contratos. En especial de las cláusulas sociales y ambientales. ¿Potencia sin control?”. Gabilex N° 7 Septiembre, 2016.

## 2. INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA POR PARTE DE LA DOCTRINA Y LOS TRIBUNALES

Una gran parte de la doctrina y de las salas de lo Contencioso-Administrativo, están realizando una interpretación restrictiva en la aplicación de los criterios sociales, como son los de igualdad de género, específicamente, en su uso como criterios de adjudicación.

Respecto de la vinculación de los criterios de adjudicación al objeto del contrato, dispone el art. 145.6 LCSP que tendrá lugar cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los procesos específicos de producción, prestación o comercialización de las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

La consideración de que un criterio de adjudicación pueda referirse directamente a las cuestiones indicadas en el art. 145.2 LCSP, como es la mejora de las condiciones laborales y salariales, según se señala en la resolución del TACRC n.º 235/2019, la ley no dice expresamente que un criterio de adjudicación pueda referirse directamente a estas cuestiones, sino a “esas finalidades”, y mucho menos que permita hacerlo por encima de los umbrales mínimos establecidos legalmente. Así, indica la citada resolución que “Por ejemplo, un criterio de adjudicación relativo a la “Memoria sobre la prestación del servicio” que valore en mayor medida las ofertas que introduzcan una mayor tecnificación del servicio, podría servir a la finalidad de la conciliación personal y laboral, en la medida en el trabajo se hará de forma más eficiente, pudiendo redundar en la finalidad de permitir en mayor medida la conciliación personal y laboral”.

Por su parte, la sentencia del TSJ de Madrid, de 14 de marzo de 2019, y en contra de lo que había manifestado el TACP Madrid en varias resoluciones, como las nº 85/2016, nº 33/2018, nº150/2017, ha resuelto la nulidad del criterio de adjudicación “mejoras de las condiciones laborales”, por los siguientes motivos: la falta de vinculación con el objeto del contrato; la gran desproporción de la puntuación que se otorga a dicho criterio en relación con la que se le la oferta económica; por tratarse de un criterio discriminatorio; por vulnerar el sistema de fuentes de la relación laboral; y por la ausencia de la mas mínima justificación del criterio.

Considera la doctrina que la mejora o el criterio de adjudicación debe aportar un valor añadido a la ejecución de las mismas. Así, el TACRC, en la citada resolución nº 235/2019, ya había señalado que las mejoras de las condiciones salariales sobre lo dispuesto en el Convenio Colectivo autonómico sectorial no mejoran el nivel de rendimiento del contrato o de su ejecución, y señalaba que medidas concretas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar, la ampliación del permiso retribuido por maternidad o por paternidad, la ampliación del período de excedencia por cuidado de hijos, etc, “tampoco pueden mejorar el nivel de rendimiento del contrato o de su ejecución, ni afectar de manera significativa a la mejor ejecución del contrato”.

Sin embargo, indica Bernabé Palacín<sup>70</sup> que el TARC no tiene en cuenta que algunos de los aspectos sociales pueden formar parte, caracterizando los factores intervinientes en los procesos de producción, comercialización o de prestación, como mejora de la calidad que modula el objeto del contrato. De esta forma, no puede excluirse que la mejora salarial pueda formar parte de las especificaciones técnicas, definitorias de la calidad prestacional (Considerando 99 de a Directiva y art. 124 LCSP).

Señala el citado autor que la utilización de los aspectos sociales como criterios de adjudicación, deben respetar los requisitos siguientes y así, resultará muy difícil la exclusión de los mismos:

---

Vinculación al objeto del contrato.

---

Definición en las especificaciones técnicas.

---

Valoración del rendimiento comparado de las ofertas.

---

Libre elección para el contratista.

---

No atribución al órgano de contratación de una libertad incondicional de elección.

---

Mencionados expresamente en el Pliego o en el anuncio de licitación.

---

Respeto de los principios fundamentales del Derecho comunitario.

---

Cabe señalar que la exigencia de que el criterio haya de aportar un valor añadido al objeto o a la ejecución del contrato no se predica respecto de la condición de ejecución; en este sentido, la Resolución nº 489/2019 TACRC, señala que no debe confundirse esa vinculación con la referida al mismo requisito respecto de los criterios de adjudicación. “En éstos el requisito ha de referirse al objeto del contrato, pero también ha de medir o valorar el rendimiento del aspecto a valorar en la oferta respecto de la prestación objeto del contrato de forma que contribuya a mejorar la satisfacción de las necesidades del órgano de contratación”.<sup>71</sup>

### 3. EXPERIENCIA DEL INSTITUTO VASCO DE LA MUJER (EMAKUNDE)

El Instituto Vasco de la Mujer cuenta con una amplia experiencia en la inclusión de cláusulas de género en la contratación pública. La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, en su artículo 20, dispone el deber de las administraciones públicas vascas de incluir criterios de igualdad en sus contratos y subvenciones.

El VII Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE, aprobado por el Gobierno Vasco el 19 de junio de 2018, también incluye dicha obligación. Se indica en el Plan, que 12 instituciones tienen aprobados acuerdos, instrucciones o circulares relativas a la aplicación de cláusulas para la igualdad en la contratación y 6 más están en proceso de elaboración en el año 2015; y que un 84%

---

<sup>70</sup> Bernabé Palacín Sáenz, en “La difícil vinculación de los criterios sociales al objeto del contrato”, El Consultor de los Ayuntamientos, 2020, Wolters Kluwer.

<sup>71</sup> M<sup>a</sup>. Pilar Batet Jiménez, post “Incorporación de la perspectiva de género en los contratos públicos”, en [lapartecontratante.blog](http://lapartecontratante.blog)

de las 1.938 contrataciones realizadas por el conjunto de instituciones incluyen cláusulas para la igualdad referidas, sobre todo, a las condiciones especiales de ejecución.

El Gobierno Vasco, el 5 de marzo de 2019, aprobó la Instrucción por la que se incorporan cláusulas para la igualdad retributiva entre hombres y mujeres y medidas contra la brecha salarial en la contratación vasca, en ejecución de lo previsto en la “Estrategia y el Plan Operativo de Acción para reducir la Brecha Salarial en Euskadi”.

En la web del Instituto Vasco de la Mujer, se ve reflejada la actuación exitosa en materia de incorporación de cláusulas de género en la contratación pública<sup>72</sup>. La entidad cuenta con una Guía actualizada para la incorporación de la perspectiva de género en los contratos públicos, las subvenciones públicas, los convenios y los conciertos sociales. Igualmente, se establecen modelos de pliegos con cláusulas para la igualdad en los contratos de obras, servicios y suministros, y cláusulas específicas, sobre el objeto del contrato, la solvencia técnica, los criterios de adjudicación, los criterios de desempate y las condiciones de ejecución.

Para que sirva de ejemplo, vamos a destacar algunas cláusulas de pliegos utilizadas en Euskadi, en función de la fase del procedimiento contractual en el que se incorpora:

- **En el objeto del contrato:**

**Gobierno Vasco: Pliego de prescripciones técnicas para la contratación de un servicio de producción de contenidos audiovisuales y retransmisiones en directo con perspectiva de género.**

“Objeto del contrato: Elaboración de los contenidos del texto y audiovisuales que permitan a la ciudadanía conocer de primera mano los eventos, noticias, informaciones, decisiones o actuaciones del Gobierno Vasco y de todas sus entidades, con perspectiva de género”

- **Como solvencia técnica:**

**Gobierno Vasco: Contratación de un servicio de producción de contenidos audiovisuales y retransmisiones en directo con perspectiva de género.**

“Entre los requisitos deberá acreditarse que puede poner a disposición del contrato personal con formación en igualdad efectiva de mujeres y hombres (formación mínima de uno o varios cursos presenciales u “on line” que sumen, al menos, 50 horas), y/o experiencia laboral en el desarrollo de acciones de igualdad entre mujeres y hombres (experiencia laboral mínima de seis meses), a acreditar con la presentación de titulación y/o certificado de experiencia laboral específica.”

- **Como criterios de adjudicación:**

**Diputación Foral de Álava: Licitación para contratar el servicio de Intervención psicosocioeducativa y acompañamiento social a víctimas de violencia de género, y mantenimiento físico de los pisos de acogida.**

“Se puntuará la formación en igualdad hasta un máximo de 12 puntos. Asimismo, se concederá 1 punto a las empresas licitadoras con reconocimiento de “Entidad Colabora con la Igualdad de Mujeres y Hombres” otorgado por Emakunde, así como a las empresas licitadoras que, no

<sup>72</sup> <https://www.emakunde.euskadi.eus/politicas-publicas/-/informacion/clausulas-contratos/>

estando en el supuesto anterior, cuenten con el distintivo “Igualdad en la empresa”, otorgado por el Ministerio de Igualdad. En toda la documentación, publicidad, imagen o material que se genere, la empresa o entidad adjudicataria, deberá emplear un uso no sexista del lenguaje, evitar cualquier imagen discriminatoria de las mujeres o estereotipos sexistas y fomentar una imagen con valores de igualdad, presencia equilibrada, diversidad, corresponsabilidad y pluralidad de roles o identidades de género. Si la empresa adjudicataria cuenta con más de 250 personas en plantilla, deberá acreditar el diseño y aplicación efectiva del Plan de Igualdad previsto en la Ley 3/2007. Igualmente, la empresa adjudicataria deberá acreditar el protocolo frente al acoso sexual o por razón de sexo.”

- **Como criterios de desempate:**

**Diputación Foral de Gipuzkoa: Pliego de cláusulas administrativas particulares para la contratación de la concesión de uso y gestión del centro de acogida inmediata o corta estancia (URRATS), centro de acogida de media o larga estancia (BIDEAN), los pisos de autonomía y los programas de intervención psicosocial ambulatoria para personas víctimas de violencia machista en el territorio histórico de Gipuzkoa.**

“Tendrán preferencia en la adjudicación del contrato las proposiciones presentadas por aquellas empresas públicas o privadas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, tengan en su plantilla un número de trabajadores pertenecientes a colectivos desfavorecidos que se recogen en el Decreto 329/2003, de 23 de diciembre, del Gobierno Vasco, no inferior al 2 por 100, y haya desarrollado políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres, siempre que dichas proposiciones iguallen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios que sirvan de base para la adjudicación.”

- **Como condiciones de ejecución.**

**Ayuntamiento de Bilbao: Pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación de servicios por el procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación.**

“El contratista garantizará que en la ejecución del contrato, la documentación, publicidad, imagen o materiales se realice un uso no sexista del lenguaje, y se evite cualquier imagen discriminatoria de las mujeres o estereotipos sexistas, y se fomente una imagen con valores de igualdad, presencia equilibrada, diversidad, corresponsabilidad, y pluralidad de roles e identidades de género. El contratista deberá cumplir los principios y obligaciones establecidos en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, del Parlamento Vasco, para la Igualdad de Mujeres y Hombres; y en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. La empresa contratista con más de 250 trabajadores, deberán justificar que dispone de un Plan para la igualdad de mujeres y hombres con el contenido previsto en la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres.”

También aparecen en la web de Emakunde, sistemas de verificación y seguimiento de las cláusulas para la igualdad, así como un estudio de seguimiento y evaluación sobre su aplicación. La realización de estas evaluaciones de impacto en función de género, vienen establecidas en la Ley 4/2005 y en las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por el Consejo de Gobierno el 21 de agosto de 2012.

Por su importancia, destacamos el cuestionario de evaluación del V Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres, que para la actividad contractual se refleja en los siguientes ítems:

---

L.1 Número total de contratos (no menores) realizados en el año de evaluación por el departamento o institución.

---

L.2 Número total de contratos realizados en el año de evaluación que incluyen criterios de igualdad de mujeres y hombres.

Contratos totales con criterios de igualdad.

---

L.3 Número de contratos que incluyen criterios de igualdad según ámbito en el que se introduzcan los criterios:

En el objeto de los contratos.

En las especificaciones técnicas.

En la definición de la solvencia técnica y profesional.

En los criterios de adjudicación.

En la definición de las condiciones especiales de ejecución de la actividad contratada.

Otros

---

Igualmente, en la web aparecen indicadores de rendimiento a fin de evaluar los resultados de las cláusulas de género. Por ejemplo, cuántas mujeres han sido contratadas, cuantos planes de igualdad se han aplicado o cuántas empresas aplican protocolos para prevenir el acoso sexual en el trabajo. Se establecen los verificadores de cumplimiento, para comprobar si se han cumplido de forma efectiva las obligaciones y compromisos asumidos en materia de igualdad de mujeres y hombres. Son los pliegos los que deben señalar cuáles son y en qué momento debe presentarse la documentación precisa. También, se ha realizado un estudio de seguimiento y evaluación sobre la aplicación de cláusulas de igualdad.

Destacamos algunos verificadores asociados a algunas cláusulas, que se reflejan en la “Guía para la incorporación de la perspectiva de género en los contratos públicos, las subvenciones públicas, los convenios y los conciertos sociales”, redactada por Santiago Lesmes Zabalegui:

Cláusula	Documentación a presentar
Contratación de mujeres en puestos de responsabilidad o gerencia.	<p>Con carácter anual, la empresa adjudicataria deberá presentar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Informe ITA (Informe de Trabajadores en Alta), y certificado de la Seguridad Social, con expresión de número de personas trabajadoras, sexo, antigüedad en la empresa, categoría profesional y bases de cotización.</li> <li>Declaración nominal y numérica sobre el número total de personas contratadas adscritas a la ejecución del contrato en puestos de responsabilidad, gerencia o cualificados, así como número y porcentaje de mujeres en dichos puestos.</li> </ol>

---

<p>Contratación de mujeres en todas las nuevas contrataciones.</p>	<p>Con carácter anual, la empresa adjudicataria deberá presentar:</p> <p>Informe ITA (Informe de Trabajadores en Alta), y certificado de la Seguridad Social, con expresión de número de personas trabajadoras, sexo y antigüedad en la empresa.</p> <p>Declaración nominal y numérica de todos los nuevos contratos realizados en la última anualidad.</p>
<p>Diagnóstico o análisis sobre la situación de igualdad de mujeres y hombres en la empresa, o entre las personas beneficiarias.</p>	<p>En el plazo de dos meses desde la formalización del contrato, la empresa adjudicataria deberá presentar una copia del diagnóstico o análisis, que (en su caso) deberá ser certificado por una persona con formación especializada en igualdad; o bien acompañado de una declaración responsable de haber participado en el mismo la plantilla de la empresa o la representación legal de la plantilla.</p>
<p>Formación en materia de igualdad.</p>	<p>Con carácter anual, la empresa adjudicataria deberá presentar un certificado expedido por la empresa o la persona formadora, indicativo de contenidos, duración y personas asistentes.</p>
<p>Protocolo o medidas para prevenir el acoso sexual en el trabajo.</p>	<p>En el plazo de dos meses desde la formalización del contrato, la empresa adjudicataria deberá aportar una copia del protocolo o las medidas adoptadas y breve memoria de su impacto, que (en su caso) deberán ser certificados por una persona con formación especializada en igualdad; o bien acompañado de una declaración responsable de haber participado la plantilla de la empresa o la representación legal de la plantilla.</p>
<p>Protocolo específico para el empleo de lenguaje inclusivo e igualitario.</p>	<p>En el plazo de dos meses desde la formalización del contrato, la empresa adjudicataria deberá aportar una copia del protocolo específico para el empleo del lenguaje inclusivo e igualitario, así como de una breve descripción de la difusión realizada.</p> <p>Con carácter anual se deberá presentar en soporte informático una copia de toda la documentación, publicidad, cartelería y cuantos materiales escritos o gráficos haya utilizado la empresa adjudicataria.</p>
<p>Medidas de conciliación a la plantilla.</p>	<p>Con carácter anual la empresa adjudicataria deberá presentar:</p> <p>Una copia de las medidas concretas de conciliación y una memoria técnica comprensiva de su contenido, duración, efectos y personas beneficiarias. En su caso se podrá requerir que la memoria esté avalada por personal con formación especializada de al menos 150 horas en igualdad de mujeres y hombres (se adjuntará certificado acreditativo); o por la plantilla de la empresa o la representación legal de las trabajadoras y trabajadores.</p>

Diseño y evaluación con perspectiva de género	<p>Con carácter previo a la emisión de la factura final, la empresa adjudicataria deberá aportar una memoria técnica con los siguientes contenidos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diagnóstico previo relativo a las desigualdades de género en el marco de la prestación.</li> <li>2. Actuaciones correctoras diseñadas y efectivamente aplicadas.</li> <li>3. Evaluación del impacto de las actuaciones en favor de la igualdad entre mujeres y hombres para las personas beneficiarias de la prestación, o para la plantilla de trabajadoras y trabajadores. Se deberá presentar datos desglosados e indicadores que permitan evaluar la eficacia de las medidas de igualdad aplicadas.</li> </ol>
Convenio de empresa con medidas de igualdad	<p>En el plazo de un mes desde la formalización del contrato, la empresa adjudicataria deberá presentar una copia del convenio de empresa con indicación expresa de las medidas específicas de igualdad.</p>
Certificado de Igualdad	<p>En el plazo de un mes desde la formalización del contrato, la empresa adjudicataria deberá presentar una copia de la certificación o el distintivo oficial.</p>

## 4. CONCLUSIONES

La inclusión de las cláusulas de género en la contratación pública es un instrumento para contribuir a erradicar la desigualdad entre hombres y mujeres y ayudar a construir una sociedad más democrática, justa y solidaria.

La contratación pública se entiende como un medio para implantar políticas públicas como es la igualdad de género. Es posible incluir las cláusulas de género en las distintas fases del procedimiento de contratación pública, siendo necesaria la comprobación del cumplimiento efectivo de dichas cláusulas y el establecimiento de penalidades u otras consecuencias para el caso de incumplimiento, así como evaluar su impacto.

Asistimos a una interpretación restrictiva por parte de la doctrina y jurisprudencia, especialmente en relación con la utilización de las cláusulas sociales como criterios de adjudicación. Sin embargo, incluso en este punto, podemos hacer un esfuerzo los órganos de contratación para intentar cumplir con las distintas exigencias que van señalando los tribunales.

Hemos traído a esta guía la práctica de Emakunde, por su experiencia acumulada durante varios años en la incorporación de cláusulas para la igualdad, con la participación de grandes expertos y de técnicos en la elaboración de pliegos, y con un conjunto de administraciones públicas comprometidas que han apostado estos años por la inclusión de cláusulas para la igualdad de mujeres y hombres en los contratos públicos.



# MODELO “DEFENSA” DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE COMPRAS EN EL SECTOR PÚBLICO (EL EJEMPLO DEL MINISTERIO DE DEFENSA)

Álvaro García Molinero

*Interventor de Servicios en el Ministerio de Defensa*

A mediados del año 2019, el Ministerio de Defensa (en adelante MINISDEF) publicó la Instrucción 42 /2019, de 15 de julio, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se aprueba el Modelo «DEFENSA» de excelencia en la gestión de compras en el Sector Público, basado en la Norma UNE 15896:2015. El modelo ha sido desarrollado conjuntamente por el MINISDEF y su empresa pública dependiente Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE).

Esta Instrucción supone una apuesta decidida por la búsqueda de la excelencia en todos los procesos de compra pública en el MINISDEF (el modelo se propone para su aplicación en cualquier organización del sector público). Este hecho es especialmente significativo dada la particularidad que, en este departamento ministerial, tienen sus necesidades de compra de bienes, servicios o suministros. En primer lugar, por la existencia de un gran número de órganos de contratación (poderes adjudicadores) localizados a lo largo de la geografía del país y, segundo, por la materia sobre la que pueden versar sus procedimientos contractuales (contratación de bienes, servicios obras etc. “ordinarios”, sujetos a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), y de bienes y servicios relacionados con material de defensa que se encuentran sujetos a la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad (LCSD)<sup>73</sup>.

## 1. ¿EN QUÉ CONSISTE ESTE MODELO?

Este modelo, tal y como queda plasmado en el enunciado de la Visión “**Ser una organización excelente en la función de compras**”, busca la transformación de la contratación apostando por aplicar las mejores prácticas en materia de compras aplicables en el sector público. Su finalidad, por tanto, es la de especificar los requisitos para un sistema de gestión de compras de valor añadido destinado a permitir que una organización desarrolle e implemente una política y unos procedimientos destinados a asegurar el cumplimiento de las buenas prácticas en la gestión de compras.

<sup>73</sup> Art. 2.1 de la Ley: “a) El suministro de equipos militares, incluidas las piezas, componentes y subunidades de los mismos.  
b) El suministro de armas y municiones destinadas al uso de las Fuerzas, Cuerpos y Autoridades con competencias en seguridad.  
c) El suministro de equipos sensibles, incluidas las piezas, componentes y subunidades de los mismos.  
d) Obras, suministros y servicios directamente relacionados con los equipos, armas y municiones mencionados en las letras a), b) y c) anteriores para el conjunto de los elementos necesarios a lo largo de las posibles etapas sucesivas del ciclo de vida de los productos.  
e) Obras y servicios con fines específicamente militares u obras y servicios sensibles.  
2. La investigación y el desarrollo se consideran servicios a los efectos de la aplicación de la presente Ley.  
3. Los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado quedarán incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, rigiéndose por las normas generales del Título I y las especiales que les sean de aplicación, de conformidad con el régimen jurídico de la prestación principal, tal como dispone el artículo 289 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público”.

A continuación, se representan los diez ejes en los que está basado el presente modelo:



Se pasa ahora a analizar cada uno de los ejes:

### EJE 1. ESTRATEGIA DE LA FUNCIÓN DE COMPRAS<sup>74</sup>.



Figura 2. Eje 1 Estrategia de la Función Compras

El primero de los ejes viene referido a la necesidad de que la función de compras cuente con su propia definición estratégica (visión, misión, valores, políticas, objetivos) alineada con la de la propia organización “*CICLO ESTRATÉGICO DE LA ORGANIZACIÓN*”.

<sup>74</sup> Se debe entender por FUNCION DE COMPRAS: aquel conjunto de actividades y procesos que se desarrollan en una organización para realizar las compras de los bienes y servicios que se requieran.

Los aspectos relacionados con la gestión estratégica de las compras públicas son:

### EC1. Políticas y objetivos de la función de compras

La organización debe tener una política de compras alineada con la estrategia global de la propia organización y, derivados de la misma, se debe plantearse unos objetivos específicos para la función de compras alineados con la consecución de los objetivos estratégicos. Aspectos a valorar: establecer una política de la función de compras coherente con el propósito de la organización y que la misma esté alineada con la misión, misión y valores definidos por la organización; que exista un compromiso de la alta dirección con esta política, y que la misma se encuentre revisada y ratificada (firmada); implicar activamente a todos los implicados en la función de compras; proporcionar un marco de referencia para el establecimiento de los objetivos de la función de compra, objetivos alineados con los estratégicos, coherentes con la política de compras.

### EC2. Análisis de los factores estratégicos de la función de compras

Se debe abordar el conocimiento que la función compras de la organización tiene acerca de los factores internos y externos que le afectan. Aspectos a valorar: disponer de información actualizada acerca de todos estos factores y fuerzas tanto del entorno (externo) como de la propia organización (interno); identificar las oportunidades y amenazas de las compras basándose en esta información (interna y externa).

### EC3. Formulación de estrategias de compra:

Una de las bases de la gestión de compras de valor añadido es caracterizar las compras que la organización realiza, establecer categorías de compra de acuerdo a la caracterización y diseñar estrategias de compra específicas para las categorías definidas. Aspectos a valorar: identificar los factores clave de éxito que inciden directamente en la consecución de los objetivos previamente definidos; definir y priorizar las categorías de compra del periodo; definir y aprobar las estrategias de compra por categoría para el periodo; comunicar las estrategias al personal de compras y difundirla al resto de la organización; implantar las estrategias de compra; medir, evaluar el grado de cumplimiento de las estrategias definidas y establecer, en su caso, acciones correctivas.

## EJE 2. ÉTICA, COMPROMISO Y RESPONSABILIDAD.



Figura 3 Eje 2 Ética, Compromiso y Responsabilidad

Es un de los ejes transversales (como muestra la imagen). Cualquier organización que persiga la excelencia en la gestión de compras debe mantener un compromiso de comportamiento ético y responsable, con todos los agentes con los que interactúa (empresas, licitadores, proveedores) y con los efectos de su actividad sobre su entorno (económico, medio-ambiente social). Estas pautas de comportamiento deben ser puestas en su doble dimensión, tanto a nivel institucional o corporativo, como a nivel personal de cada uno de los individuos que la componen. Los objetivos concretos son:

### ER1. Ética y conducta profesional

- Códigos éticos y de conducta profesional: es recomendable establecer un código ético y de conducta profesional para los profesionales de la función compras y comprobar que el mismo se ha divulgado correctamente y que se aplica.
- Medidas de prevención de la corrupción: el área de compras es especialmente sensible por su exposición a prácticas irregulares, que pueden derivar en riesgo de corrupción. Este tipo de prácticas dañan la imagen de la organización y merman la confianza de los ciudadanos en nuestras instituciones (públicas).

Por todo ello, es conveniente integrar una política de prevención de la corrupción en la política de función de compras de la organización, plenamente respaldada por la alta dirección (personal directivo y órganos políticos en las entidades locales). Se deben realizar comprobaciones al objeto de identificar posibles situaciones de riesgos de exposición a la corrupción (establecer mecanismos de control para comprobar el grado de aplicación de los programas de prevención de la corrupción → realizar periódicamente informes del grado de avance de estos programas). La formación sobre esta materia de todo el personal implicado en los procesos de contratación es otro de los elementos clave.

## ER2. Compromiso con los operadores económicos

- Fomento del acceso de las PYME a la contratación pública: uno de los elementos que la “Estrategia Europa 2020” considera relevante para incrementar la eficiencia del gasto público.

Se debe definir una política para fomentar el acceso de las PYME y de fomento de la competencia (punto siguiente), correctamente divulgada con medidas concretas e identificar e integrar las mejores prácticas para el logro de este objetivo (ejemplo: las descritas en el “Código Europeo de Buenas Prácticas”<sup>75</sup>; se debe valorar incluir aspectos en los PCAP y PPT en forma de requisitos de solvencia, en los criterios de adjudicación o a través de condiciones especiales de ejecución (CEE) que faciliten el acceso a los contratos licitados, y sin introducir restricciones injustificadas a la competencia. También aquí se deben establecer mecanismos de control para comprobar el grado de aplicación de los programas de prevención de la corrupción → realizar periódicamente informes del grado de avance de estos programas.

- Fomento de la competencia: se debe definir una política para fomentar la competencia en las compras públicas; definir objetivos concretos para favorecer la competencia; valorar establecer medidas específicas en las diferentes etapas de la compra pública (amplia difusión de los procesos de licitación, facilitar el acceso a la información a los licitadores, simplificación de los trámites administrativos, criterios de selección que favorezcan la competencia, criterios de valoración objetivos y cuantificables etc.); los pliegos deben ser elaborados evitando la introducción de barreras, obstáculos o cargas innecesarias y facilitando de los diferentes agentes a los procesos de contratación. También es preciso disponer de una metodología de gestión de riesgos de colusión en las licitaciones públicas<sup>76</sup>.

Asimismo, se deben establecer mecanismos de control para comprobar el grado de aplicación de los programas de prevención de la corrupción → realizar periódicamente informes del grado de avance de estos programas.

## ER3. Responsabilidad institucional

En esta área se establece la forma en la que la organización debe gestionar el impacto que su actividad produce sobre su entorno social, medioambiental y económico:

Responsabilidad social: relacionado con la importancia de que los poderes adjudicadores vean por el cumplimiento de las obligaciones legales en materia social y laboral (objetivos sociales comunes, y en especial en apoyo de personas en situación de desempleo o con minusvalías → empleo de la contratación pública como instrumento para ejecutar distintas políticas públicas).

Algunas propuestas concretas: identificar e integrar mejores prácticas en esta materia (Ej. SA 8000 de social Accountability International; ISO 26000:2010 de responsabilidad social; o ISO 20400:2016 de compras sostenibles); Incorporar aspectos sociales en los pliegos, como requisitos de solven-

<sup>75</sup> Comisión 25.06.2008.

<sup>76</sup> Ejemplo: “METODOLOGÍA PARA LA ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS” del Consello de Contas de Galicia ([http://www.conselhodecontas.es/sites/consello\\_de\\_contas/files/contents/static\\_content/corrupcion/Metodoloxia\\_Administracion\\_riscos\\_C.pdf](http://www.conselhodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corrupcion/Metodoloxia_Administracion_riscos_C.pdf))

cia; criterios de adjudicación o CEE; desarrollar sistemas de valoración, evaluación y control de los aspectos sociales (informes de grado de avance).

**Responsabilidad medioambiental:** con el objetivo de identificar e incorporar aspectos ecológicos o medioambientales en los pliegos, como requisitos de solvencia, criterios de adjudicación o CEE; Desarrollar sistemas de valoración, evaluación y control de los aspectos sociales (informes de grado de avance).

**Responsabilidad económica:** derivada de la necesidad de que las organizaciones se planteen la sostenibilidad económica de las compras que realicen. En especial, cuando estamos ante un gasto público relativo a inversiones públicas cuya explotación debe ser sostenible en el futuro.

Es preciso definir una política económica y de control del gasto que garantice la eficiencia económica y un alto nivel de competencia, integrarla en la política de compras y difundirla en la organización; establecer objetivos concretos para el control del gasto (corriente e inversiones); desarrollar sistemas de valoración, evaluación y control de los aspectos sociales (informes de grado de avance).

### EJE 3. ORGANIZACIÓN Y PERSONAS.



Figura 4. Eje 3 Organización y Personas

En este eje (estructural) se establecen pautas para diseñar el equipo y gestionar el personal de la función de compras, contemplando todos los aspectos, desde la definición de la estructura organizativa adecuada a las necesidades de la organización, los perfiles necesarios, la captación del personal, su formación continua, su motivación y la medida de su rendimiento. Sus principales objetivos son:

#### OP1. Estructura organizativa y diseño de puestos

Este objetivo pretende establecer pautas para diseñar la estructura organizativa de la función de compras, la definición de sus perfiles y capacidades, de las dependencias jerárquicas y de las interrelaciones, definiendo una estructura aprobada por la alta dirección y difundida en toda la organización que, cumpliendo con lo anterior, generen valor y potencien las sinergias.

En este nivel es importante describir las funciones de las estructuras involucradas en la función de compras con el nivel de desagregación necesario (secciones, áreas, unidades, equipos etc.);

definir las interrelaciones e interdependencias funcionales; describir competencias y atribuciones asociadas a cada puesto atendiendo a su descripción (perfiles, experiencia, formación, habilidades y otros). Este objetivo debe ser también objeto de la oportuna medición, evaluación y valoración, actualizando la estructura de la organización según el grado de cumplimiento de objetivos y las nuevas necesidades.

#### OP2. Gestión del empleo en la función de compras

En esta área se aborda la forma en que la función de compras capta, selecciona, integra y promociona al personal competente en base a su formación, capacidades y experiencia. Entre sus aspectos de valoración destaca: el desarrollo de un programa de captación interna y externa, selección e integración de personas especializadas en contratación pública; tener cubierto los puestos con personal que se ajuste a los perfiles buscados; establecer un plan de desarrollo profesional específico (promoción interna, movilidad). Este objetivo debe ser también objeto de la oportuna medición, evaluación y valoración, actualizando los planes y programas definidos y sus resultados, estableciendo las acciones de mejora que se consideren necesarias.

#### OP3. Formación y especialización del personal de compras

Relativo al establecimiento de directrices sobre la forma en que la organización mantiene actualizados los conocimientos y habilidades del personal de compras. Se debe valorar e identificar las necesidades formativas de las distintas áreas involucradas en los procedimientos de contratación; determinar y priorizar las nuevas capacidades y habilidades que se desea desarrollar en el personal; definir objetivos formativos; disponer de un plan de formación y especialización específico en materia contractual. Los planes de formación y la eficacia de los resultados deben ser medidos, evaluados y revisados, estableciendo las acciones de mejora que se consideren necesarias (elaborar y difundir periódicamente informes sobre los resultados y logros del plan de formación y especialización).

#### OP4. Motivación y satisfacción laboral

Se aborda la necesidad de que la organización conozca el grado de satisfacción y motivación del personal y adopte medidas para mejorarla. El reto es conseguir que este personal esté motivado e implicado en su trabajo, y con los valores institucionales de servicio público. Se debe valorar establecer una metodología para medir el grado de satisfacción y establecer un plan de mejora de la satisfacción.

#### OP5. Desempeño del personal de compras

Relativo a la necesidad de que la organización conozca el desempeño del personal de compras, al objeto de adoptar las medidas necesarias para mejorarlo. Al igual que en el objetivo anterior se debe valorar establecer una metodología para medir el grado de satisfacción y establecer un plan de mejora de la satisfacción.

## EJE 4. CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN.



Figura 5. Eje 4 Conocimiento e Innovación

El segundo de los ejes estructurales. En este eje se pretende identificar y aprovechar las oportunidades que pueden suponer beneficios tangibles de la organización. Las organizaciones públicas, al igual que las privadas, deben abogar por el fomento de la innovación<sup>77</sup>. Este es, sin duda, uno de los grandes retos a los que se enfrentan nuestras administraciones. Entre sus objetivos deben señalarse los siguientes:

### CI1. Gestión del conocimiento de la función compras

En esta área se dan las pautas para una gestión del conocimiento que aporte valor a la función de compras. En este ámbito se debe valorar: la detección y análisis de las necesidades de conocimiento de la función de compras; establecer mecanismos para identificar la información clave de la organización relativa esta función, así como una metodología para buscar, organizar, filtrar y presentar la información clave para la organización; compartir y transferir información clave del equipo de compras y distribuir el conocimiento en función de las necesidades y preferencias; almacenar y gestionar eficazmente el conocimiento mediante la utilización de herramientas de gestión del conocimiento y de las TIC; establecer metodología para actualizar y renovar el conocimiento → identificar necesidades y promover proyectos de desarrollo (internos) o adquisición (externos) para cubrir necesidades detectadas y crear un sistema de gestión del conocimiento con objetivos específicos (Ej. Las descritas en la “Guía práctica de la gestión del conocimiento” y “European guide to good practice in Knowledge Management”).

### CI2. Compra Pública de Innovación (CPI)

Se valora la forma en que la organización fomenta la investigación, el desarrollo y la innovación a través de las compras públicas. Se puede emplear como principal referencia la “Guía 2.0 para la compra pública de innovación”<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Considerando 47 de la Directiva 2014/24/UE: “La investigación y la innovación, incluidas la innovación ecológica y la innovación social, se encuentran entre los principales motores del crecimiento futuro y ocupan un lugar central de la Estrategia Europa 2020. Los poderes públicos deben hacer la mejor utilización estratégica posible de la contratación pública para fomentar la innovación (...)”.

<sup>78</sup> [http://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Innovacion/FICHEROS/Guia\\_2\\_0\\_CPI\\_V5\\_Borrador\\_web.pdf](http://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Innovacion/FICHEROS/Guia_2_0_CPI_V5_Borrador_web.pdf)



Aspectos a valorar: definir una política de CPI y pre-comercial, integrarla en la política de compras y difundirla en la organización; establecer objetivos específicos para este tipo de compra; disponer de un equipo de personas capacitadas y competentes, es decir, especializados en compra pública de innovación; planificar y ejecutar la CPI en aquellas categorías de compras de especial referencia; identificar, seleccionar y adoptar las mejores prácticas desarrolladas por otro tipo de entidades (públicas o privadas) relativas al fomento del I+D+I; implantar las técnicas y herramientas de vigilancia tecnológica y de vigilancia del mercado para identificar oportunidades de compra pública de innovación. Se debe medir y evaluar el cumplimiento de objetivos y sus resultados en términos de mejora tangible de la calidad, eficiencia, eficacia o economía, estableciendo acciones necesarias de mejora, y comunicar los resultados y logros de esta política.

## EJE 5. TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN.



Figura 6. Eje 5 Transparencia y Comunicación

El quinto eje es el segundo de los ejes transversales (como muestra la figura). Su carácter de transversalidad viene dado por la importancia y relevancia que tiene la transparencia en la gestión pública (de cara a los propios ciudadanos y al mercado), especialmente en el ámbito de la contratación pública. Entre sus objetivos principales se pueden destacar los que siguen:

### TC1. Transparencia. Publicidad activa

La normativa vigente obliga a las Administraciones Públicas y a sus entes dependientes a publicar de forma periódica y actualizada información pública relevante en sus portales de transparencia o sitios web, con el fin de garantizar la transparencia de su actividad.

Aspectos a valorar: definir una política de transparencia en las compras, integrarla en la política de compras e implantarla en la organización; identificar los sistemas de información adecuados (buscadores, filtros...) para que la información sea accesible a las partes interesadas; identificar qué datos relativos a las compras, además de los exigidos por ley, se publicarán de forma activa y establecer su forma de publicación (Ej. «en bruto», «elaborados», «históricos»); disponer de una metodología de gestión e la publicidad activa de las compras de la organización: ciclo de revisión y aprobación, frecuencia de actualización etc.; formar y sensibilizar en temas de transparencia y publicidad activa; establecer mecanismos de revisión y actualización de las políticas de publicidad.

## TC2. Transparencia. Derecho a la información pública

Se entiende por este derecho aquel que tiene cualquier ciudadano a acceder a la información pública que considere de su interés, con los únicos límites que señala la Ley. Por información pública debemos entender los contenidos o documentos (en cualquier formato) que obren poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Aspectos a valorar: disponer de sistemas eficaces de gestión de solicitudes de información, y de los canales de comunicación adecuados con los ciudadanos; elaborar una metodología o protocolo de actuación relativo a solicitudes de información de los ciudadanos; designar un responsable de acceso a la información pública; disponer de herramientas informáticas para la gestión completa de solicitudes; formar y sensibilizar al personal involucrado en la tramitación de solicitudes de información; realizar seguimiento y evaluación de estos sistemas de gestión y establecer mecanismos de revisión y actualización para adaptarse a los cambios y a los requerimientos de los ciudadanos.

## TC3. Comunicación

En esta área debemos analizar la comunicación desde un doble punto de vista:

Una comunicación interna (en el seno de la organización): relativa a la forma en que la organización realiza la comunicación dentro de su estructura organiza y su personal en el ámbito de la función de compras.

y una comunicación externa (fuera de la organización): entre los agentes externos con los que la propia organización se relaciona como poder adjudicador, así como la organización con la sociedad.

Aspectos a valorar: disponer de un plan de comunicación interna y externa (tipo de información que se difundirá; grupos de interés a los que va se difundirá la información; y los canales de comunicación); designar un responsable de comunicación; establecer (C. externa) un sistema de quejas y sugerencias (Ej. *"Guía para la gestión de quejas y sugerencias"*<sup>79</sup>) ; realizar seguimiento y evaluación del plan de comunicación interna y externa; elaborar y difundir periódicamente informes (c. externa) con resultados de las experiencias de colaboración con otras organizaciones; actualizar el plan de comunicación en función de nuevos requisitos (normativos...) o los cambios en la organización.

<sup>79</sup> [https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO\\_SEFP/038\\_Guia-Gestion-de-Q-y-S-03-06.pdf](https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/038_Guia-Gestion-de-Q-y-S-03-06.pdf)  
[http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia\\_QyS\\_2013.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_QyS_2013.pdf)

## EJE 6. PLANIFICACIÓN OPERATIVA DE COMPRAS



Figura 7. Eje 6 Planificación Operativa de las Compras

El sexto eje es el primero de cuatro de los considerados operativos. En este eje se plantean los aspectos relacionados con la realización del plan de compras del periodo siguiente, los datos a tener en cuenta para realizar correctamente este proceso de planificación y la necesidad de evaluar continuamente su cumplimiento, extrayendo lecciones una vez finalizado el periodo. La LCSP obliga en su art. 28 a los órganos de contratación a planificar/programar su actividad contractual. Los objetivos de este eje son:

### PC1. Identificación y priorización de necesidades

En esta etapa se aborda el proceso de recopilación y priorización de las necesidades de compras de la organización para el periodo siguiente (anual y/o plurianual). Se debe valorar: la necesidad de establecer directrices y acciones concretas derivadas de la estrategia (plan estratégico) de compra para el nuevo periodo; recopilar y consolidar la estimación de necesidades por categoría de compra; identificar y priorizar las contrataciones en función de las estrategias y objetivos, y de la asignación de recursos.

### PC2. Ajuste de las necesidades a los recursos disponibles

Se trata de ajustar las necesidades estimadas con los recursos disponibles (económicos/presupuestarios; humanos; materiales). Es preciso, por tanto, realizar una estimación de necesidades financieras y de medios humanos y técnicos en función de las compras estimadas; realizar el ajuste definitivo de compras en función de tales recursos financieros previstos y realizar el ajuste de cargas de trabajo, priorizando las compras en función de los medios previstos.

### PC3. Programación de la contratación

En esta área se valora la elaboración de una programación consolidada con todos los contratos previstos en el siguiente período. Dicha programación se debe plasmar en un plan de contratación, para su aprobación y difusión a las partes implicadas. Aspectos a valorar: establecer la anteriormente citada programación consolidada y plasmarla en el plan de contratación; aprobación del plan de contratación por la organización; comunicar y difundir el mismo por los medios adecuados; llevar a cabo las contrataciones programadas.

#### PC4. Evaluación del Plan de Contratación

Centrada en la evaluación de las actividades desarrolladas y la propuesta de acciones de mejora (Feedback). Se debe valorar: medir y evaluar la ejecución del plan de contratación y establecer acciones correctivas de las desviaciones producidas (estimado-ejecutado); elaborar y difundir un informe con los resultados de la evaluación realizada.

### EJE 7. CONTRATACIÓN



Figura 8. Eje 7 Contratación

El segundo de los ejes operativos. Se centra en los procesos de contratación, que se encuentran regulados por Ley, no siendo posible introducir variaciones. Se pretende aquí, por tanto, implantar medidas complementarias a lo mínimos exigidos por Ley, principalmente orientadas a la racionalización de los procesos de compra, como generación de modelos o plantillas, implantación de herramientas, unificación de criterios, establecimiento de verificaciones adicionales etc. Los objetivos, atendiendo a las fases del procedimiento de contratación, son:

#### CN1. Gestión de actuaciones preparatorias (Fase interna)

En este punto se abordan los pasos necesarios para preparar correctamente el expediente de contratación. En el inicio del expediente es necesario:

**Identificar y justificar la necesidad:** hay que comprobar que el contrato está incluido en el plan y se ajusta a la necesidad a cubrir y, si se trata de un contrato no planificado, que el mismo se justifica adecuadamente. Aspectos a valorar: establecer el ciclo de elaboración, revisión y aprobación de la propuesta del contrato y sus diferentes responsables (elaboración de la memoria justificativa de la necesidad; establecer qué propuestas de contrato precisan de aprobación por parte de órganos superiores); disponer de herramientas (aplicaciones, procedimientos, guías, plantillas, etc.) que sistematicen y faciliten este ciclo.

**Especificación técnica de la necesidad y condiciones administrativas:** centrado este paso en la elaboración de los PCAP y PPT. Aspectos a valorar: establecer el ciclo de elaboración, revisión y aprobación de los pliegos y sus responsables (establecer qué expedientes precisan la revisión

y aprobación del PPT o proyecto por parte de personal distinto al que los elaboró; determinar y valorar los criterios de adjudicación del PCAP); disponer de directrices acerca de los requisitos de solvencia económico-financiera y técnica o profesional; elaborar modelos tipo de PCAP, librería de cláusulas preestablecidas etc.; disponer de esquemas, plantillas u otros documentos que sirvan para homogeneizar la presentación de ofertas por los licitadores.

### CN2. Anuncio previo y licitación pública (Fase externa)

Al objeto de enfatizar la necesidad de publicar un anuncio previo para dar más tiempo a los licitadores para preparar sus ofertas y, así, acortar los tiempos de tramitación de los expedientes (eficiencia). Aspectos dignos de valoración: establecer directrices para la publicación de los anuncios de información previa; potenciar esta publicidad empleando tecnologías de la información disponibles; establecer mecanismos adecuados de comunicación con las partes implicadas para la aclaración de dudas, asegurando los principios de transparencia e igualdad de trato; asegurar la correcta implantación de la contratación electrónica dentro del proceso general de contratación pública electrónica y establecer la metodología de recepción, archivo y custodia de las ofertas presentadas hasta el momento señalado para la apertura oficial de los sobres.

### CN3. Evaluación de las ofertas y adjudicación del contrato

Respecto a la evaluación, la Ley contempla un órgano auxiliar, la mesa de contratación, que asiste al órgano de contratación (O.C.) con carácter obligatorio para una serie de procedimientos. En esta fase se debe evaluar: establecer metodologías y guías para la valoración, así como para designar al personal cualificado que participará en las mesas; disponer de herramientas (plantillas, modelos) para la valoración y presentación de resultados. En relación a la adjudicación y formalización del contrato, se deben aplicar metodologías y herramientas que ayuden a agilizar los trámites de adjudicación del contrato, notificación y resolución de incidencias; potenciación del uso de la firma electrónica.

### CN4. Seguimiento y control de la ejecución

El control de la ejecución es uno de los puntos en el que los beneficios de implantar un modelo de excelencia pueden resultar más evidentes (la satisfacción de las necesidades públicas dependen de una correcta ejecución del contrato). Aspectos a valorar: caracterizar los contratos por tipologías de acuerdo a sus necesidades de seguimiento y control de ejecución; disponer de una metodología de seguimiento y control, con directrices para el responsable del contrato (RC); designar criterios para su elección y criterios para asignar personal multidisciplinar de apoyo al RC; metodología de gestión de riesgos; establecer parámetros de calidad de la ejecución y contemplar acciones de mejora; establecer indicadores de ejecución y contemplar acciones correctivas ante desviaciones; metodología de gestión de incidencias; adecuados mecanismos de comunicación entre las partes implicadas (contratista, RC, y OC).

## CN5. Extinción del contrato y cierre del expediente

En esta fase se aborda el proceso de cierre del expediente contractual, extracción de lecciones aprendidas y su documentación, comunicación entre partes y el archivo seguro de toda la documentación del expediente. Es de resaltar la necesidad de que la organización evalúe sistemáticamente si la ejecución de los contratos se ha desarrollado de conformidad con los pliegos y contrato, tomando como referencia los indicadores. Aspectos a valorar: establecer una metodología para evaluar el nivel de satisfacción de la ejecución; identificar las partes implicadas en los contratos cuyo nivel de satisfacción se debe evaluar (usuario final, unidad solicitante, RC, contratista etc.); establecer un umbral de satisfacción deseado por cada categoría de contrato; disponer de métodos y herramientas (TIC) para recabar, evaluar y difundir los resultados de medida de satisfacción; disponer de una metodología que facilita la elaboración de informes de conclusiones en función del tipo y categoría de los contratos; extraer lecciones aprendidas y proponer las acciones de mejora que se consideren necesarias.

## EJE 8. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA CONTRATACIÓN



Figura 9. Eje 8 Seguimiento y Control de la Contratación

El octavo eje, y tercero de los operativos. En este eje se plantea la conveniencia de que los contratos que la organización realiza se controlen y coordinen de forma integral, con el fin de facilitar la labor de los RC y de minimizar los posibles riesgos que puedan surgir por las interacciones entre ellos. Con este fin se propone la existencia de una figura, a modo de oficina de seguimiento integral de la contratación, que cada organización debería dimensionar de acuerdo a sus necesidades, situada a un nivel superior al de los responsables de los contratos, con visión sobre todos los contratos que se tenga previsto realizar, ayudando a resolver incidencias y coordinar el desarrollo de los distintos contratos en cualquiera de sus fases. Se pretende llevar a cabo un control efectivo de todo el ciclo integral de las contrataciones. Los objetivos son:

### SC1. Seguimiento y control del plan de contratación

Aquí se aborda la realización de un seguimiento integral de toda la contratación que se realiza en el periodo, al objeto de prevenir incidencias que trasciendan a más de un contrato, y facilitar la consecución de los objetivos y plazos previstos para todos los contratos. Aspectos a valorar: esta-

blecer una metodología para realizar el seguimiento y control del plan de contratación del periodo que contemple, entre otros, calendario de ejecución de los contratos, control de plazos, de riesgos, del gasto y presupuesto, interlocución con responsables de contratos, seguimiento de resultados etc.; empleo de herramientas informáticas que faciliten el seguimiento con personal especializado.

### SC2. Seguimiento integral de la contratación

En este área se plantea la implantación de indicadores globales para monitorizar el estado de la actividad contractual desarrollada. Esto permite conocer el grado de cumplimiento de los objetivos de la función de compras desde un punto de vista global, y plantear soluciones globales para la mejora de la función de compras. Aspectos a valorar: determinar la información necesaria para el seguimiento y coordinación agregado de la contratación en función de los objetivos marcados; definir el catálogo de indicadores globales, y establecer sus metas para un periodo concreto; disponer de herramientas electrónicas que faciliten el seguimiento y análisis de los indicadores globales; estudiar las posibles desviaciones respecto a los objetivos y proponer acciones correctivas; realizar y difundir informes periódicos de resultados del seguimiento integral de los contratos; definir mecanismo de revisión y actualización del catálogo de indicadores.

### SC3. Apoyos a las unidades de contratación y gestión de incidencias

En esta área se aborda la identificación y resolución de incidencias que trasciendan a más de un contrato o que sean de especial relevancia. Aspectos a valorar: establecer una metodología para detectar, tipificar, proponer soluciones y realizar el seguimiento de las incidencias relevantes o que trascienden a más de un contrato; disponer de herramientas electrónicas que faciliten el registro, tratamiento y seguimiento de incidencias; disponer de personal cualificado y formado específicamente, especialmente para la detección temprana de incidencias; analizar los datos globales de incidencias, extraer lecciones aprendidas y proponer acciones de mejora; elaborar y difundir informes periódicos.

### SC4. Seguimiento para la alta dirección

En esta área se recogen las actividades de la oficina de seguimiento integral destinadas a recolectar información actualizada y fiable del estado de la función de compras, facilitando con ello el proceso de toma de decisiones. Aspectos a valorar: definir la información relevante e indicadores necesarios para realizar el seguimiento integral por parte de la alta dirección; establecer una metodología para informar a la alta dirección del grado de avance del plan de contratación, del nivel de cumplimiento de los objetivos y del estado de las incidencias detectadas; disponer de sistemas de información para que la alta dirección tenga acceso a información actualizada, fiable y segura.

## EJE 9. MEJORA CONTINUA



Figura 10. Eje 9 Mejora Continua

Cuarto eje operativo del modelo. La mejora continua como proceso clave para reducir las diferencias entre el rendimiento actual de la función de compras actual y el objetivo de rendimiento en compra. El ciclo de mejora continua se ha plasmado en tres áreas:

### MC1. Revisión de las actuaciones de la función de compras

En esta área se aborda la revisión sistemática de las actividades de la función de compras, verificando que se ajustan a la metodología establecida y que producen los resultados esperados, con la finalidad de identificar las áreas en las que la organización funciona a buen nivel y aquellas que son susceptibles de mejorar. Aspectos a valorar: identificar los puntos fuertes y débiles en los aspectos relacionados con la función de compras; establecer una metodología que sirva para revisar las actuaciones de la función de compras (evaluaciones, auditorías internas, talleres, paneles de expertos, consultas de empleados, buzones de sugerencias etc.); disponer de personal cualificado y formado específicamente para realizar la gestión de este tipo de actuaciones; comunicar el resultado de las revisiones y las áreas de mejora a las partes implicadas en la organización.

### MC2. Programas de mejora

En esta área se plantea el desarrollo sistemático de la actividad de mejora en la función de compras de la organización, mediante la implantación de programas de mejora. Dichos programas deben plantear objetivos concretos de mejora, y deben ser evaluados periódicamente. Aspectos a valorar: seleccionar las “mejores prácticas” desarrolladas por diversas entidades en el ámbito de las compras públicas; definir y priorizar las líneas o áreas de mejora identificadas en función de su importancia y complejidad; establecer objetivos concretos de mejora de la función de compras, alineados con la política y los objetivos; establecer programas de mejora para alcanzar los objetivos; medir y evaluar los resultados de los programas de mejora; elaborar y difundir informes de resultados.



### MC3. Sostenibilidad de la mejora

Este área se centra en la importancia de que las mejoras implantadas en la función de compras se mantengan en el tiempo en la medida que sigan produciendo buenos resultados, y que dichos resultados se difundan a toda la organización con el fin de realimentar e incentivar el ciclo de mejora continua. Aspectos a valorar: metodología para implantar las mejoras de la función de compras; definir un equipo de trabajo y una estructura soporte especializada en controlar y mantener en el tiempo las mejoras implantadas; disponer de herramientas informáticas para la gestión completa de mejora continua; formar y sensibilizar al personal implicado en herramientas y técnicas de mejora continua; medir y evaluar la eficacia y la eficiencia de la gestión de la mejora continua; elaborar y difundir informes con los resultados obtenidos del grado de sostenibilidad de la mejora de la función de compras a las partes implicadas (memorias de sostenibilidad).

## EJE 10. RESULTADOS DE LA FUNCIÓN COMPRAS



Figura 11. Eje 10 Resultados de la Función Compras

El décimo y último eje está dedicado a la consecución de “resultados”. Toda función de compras debe tener una orientación a resultados tanto de la organización, como de su personal y sus procesos. En este eje se recoge todo lo referente a la evaluación de los resultados de la función de compras en todos sus aspectos. Se valora:

### RE1. Resultados estratégicos

En esta área se recoge la evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos y políticas de la función de compras, así como de las estrategias de compra de las distintas categorías. Aspectos a valorar: recopilar y analizar la medida de los indicadores para conocer el grado de cumplimiento de las políticas y objetivos; recopilar y analizar la medida de los indicadores para conocer el grado de cumplimiento de las estrategias por categoría de compras; elaborar y difundir informes con el resultado de los análisis realizados.

## RE2. Resultados de la contratación

En esta área se aborda la medida de los resultados operativos de la función de compras, que fundamentalmente consiste en evaluar el nivel de cumplimiento del plan de contratación del periodo. Aspectos a valorar: recopilar y analizar la medida de los indicadores para conocer el grado de cumplimiento del plan de contratación; recopilar y analizar la medida de los indicadores para conocer los aspectos más relevantes de las diferentes fases de la contratación por categorías de compras; disponer de información sobre los resultados de contratación de otras organizaciones públicas que sean referentes en las compras de cada categoría y utilizarla como referencia para las metas propias; elaborar y difundir informes con el resultado de la contratación del periodo.

## RE3. Resultados en los clientes internos (destinatarios de las compras)

En esta área se plantea la importancia de que se conozca el nivel de satisfacción de los destinatarios de las compras realizadas. Aspectos a valorar: establecer una metodología para medir y evaluar periódicamente este nivel de satisfacción; recopilar la medida de los indicadores para conocer el grado de satisfacción de los clientes internos (usuarios finales de las compras) respecto al cumplimiento de sus necesidades y del nivel de calidad de productos y servicios; analizar los resultados obtenidos de los indicadores para cada categoría, estudiar la tendencia de sus valores y realizar la comparativa con resultados esperados para la toma de decisiones; elaborar y difundir informes con el grado de satisfacción de los clientes internos segmentado por categoría de compras.

## RE4. Resultados en la imagen de la organización

En esta área se plantea la importancia de que las organizaciones públicas evalúen la percepción que los agentes externos tienen acerca de cómo realizan su función de compras. Aspectos a valorar: establecer una metodología para conocer, medir y evaluar periódicamente aquellos aspectos que afectan directamente a la imagen de la organización acerca de sus compras; recopilar y analizar la medida de los indicadores para conocer los aspectos que inciden directamente en la imagen de la organización; elaborar y difundir informes con los resultados relativos a la imagen de la organización a las partes implicadas; publicar aquellos resultados relativos a la imagen de la organización que se vean afectados por la política de transparencia.

# CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA PYMES. LA EXPERIENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, PREMIADA POR LA COMISIÓN EUROPEA

José Manuel Martínez Fernández  
Vicesecretario del Ayuntamiento de Valladolid

La contratación pública gestiona entorno al 20% del PIB de la UE y las PYMES suponen el 99% del tejido empresarial en la Unión. Lograr una mayor participación de las empresas pequeñas y medianas en la contratación pública se considera esencial para la actividad económica de todos los países de la UE. Las Directivas Comunitarias de Contratación y la legislación española imponen facilitar la participación de las pymes en la contratación pública, aunque los avances prácticos son lentos. El Ayuntamiento de Valladolid ha logrado adjudicar a pymes más del doble de contratos y volumen económico que la media de la UE, lo que ha sido premiado por la Comisión Europea, sobre todo por las posibilidades de réplica de su modelo de gestión contractual.

## 1. CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA Y FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN CON PYMES: OBJETIVO DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA Y ESPAÑOLA

Las PYMES<sup>80</sup> son consideradas la “espinas dorsal” de la economía europea, el sector más amplio y que más empleo y valor añadido genera en el UE: suponían en el año 2019 más del 99,8% de las empresas de la UE (el 99,99% en España) y dan trabajo a más de 97,7 millones de personas (8,76 millones, en España), representando el 66,6% del empleo empresarial total (71,9 en España) y el 56,4% del valor añadido bruto de la Unión Europea (61,3% en España); la mayor parte corresponde a las microempresas de menos de diez empleados (93% de media en la UE, 94,7% en España)<sup>81</sup>.

Class size	Number of enterprises			Number of persons employed			Value added		
	Spain		EU-28	Spain		EU-28	Spain		EU-28
	Number	Share	Share	Number	Share	Share	Billion €	Share	Share
Micro	2,641,722	94.7%	93.0%	4,716,631	38.7%	29.7%	129.3	25.2%	20.8%
Small	130,221	4.7%	5.9%	2,470,409	20.3%	20.1%	95.3	18.6%	17.6%
Medium-sized	15,540	0.6%	0.9%	1,581,595	13.0%	16.8%	90.4	17.6%	18.0%
<b>SMEs</b>	<b>2,787,483</b>	<b>99.9%</b>	<b>99.8%</b>	<b>8,768,635</b>	<b>71.9%</b>	<b>66.6%</b>	<b>315.0</b>	<b>61.3%</b>	<b>56.4%</b>
Large	3,369	0.1%	0.2%	3,426,004	28.1%	33.4%	198.9	38.7%	43.6%
Total	<b>2,790,852</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>12,194,639</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>513.9</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

*These are estimates for 2018 produced by DIW Econ, based on 2008-2016 figures from the Structural Business Statistics Database (Eurostat). The data cover the 'non-financial business economy', which includes industry, construction, trade, and services (NACE Rev. 2 sections B to J, L, M and N), but not enterprises in agriculture, forestry and fisheries and the largely non-market service sectors such as education and health. The following size-class definitions are applied: micro firms (0-9 persons employed), small firms (10-49 persons employed), medium-sized firms (50-249 persons employed), and large firms (250+ persons employed). The advantage of using Eurostat data is that the statistics are harmonised and comparable across countries. The disadvantage is that for some countries the data may be different from those published by national authorities.*

<sup>80</sup> Definidas en el artículo 2 del Reglamento (UE) N.º 651/2014 de la Comisión Europea de 26 de junio de 2014.

<sup>81</sup> Datos extraídos del estudio SBA fact Sheet 2019.

[https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review_en)

Datos de España en Directorio Central de Empresas (DIRCE),

<http://www.ipyme.org/es-ES/AreaEstadisticas/Paginas/InformesPYME.aspx>

La contratación pública gestiona entorno al 16% del PIB de la Unión Europea (unos 525.000 millones EUR<sup>82</sup>), por lo que un incremento de la participación de las PYME en el valor total de los contratos que se adjudiquen, tendrá un efecto multiplicador en el fomento del empleo, del crecimiento sostenible y la innovación, destaca la Directiva 2014/23 en su considerando 124.

Esos datos ya llevaron a la Comisión Europea a aprobar en 2008 la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones **«Pensar primero a pequeña escala, «Small Business Act» para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas»** (Bruselas, 25.6.2008, COM (2008) 394 final) y el **«Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las pymes a los contratos públicos»** (Bruselas, Com, 25.06.2008, SEC (2008) 2193). El cuarto de los principios del SMA es **«facilitar la participación de las PYME en la contratación pública»**. Ese objetivo se asume en la «Estrategia Europa 2020» (Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010), y en el «Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE» (Comisión Europea (2011) 15 final. 27.1.2011).

La tres Directivas sobre contratación de 2014 recogen ese objetivo como uno de los retos que ha de abordar la contratación pública de la Unión. La Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión, destaca en su primer considerando que **“debe concederse especial importancia a la mejora de las posibilidades de acceso para las PYME en todos los mercados de concesiones de la Unión”**. La Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, señala en su considerando 2 que la contratación pública ha de articularse **“facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública”**, objetivo que se recoge también en la Directiva 2014/25/UE a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, (considerando 4).

Fomentar la concurrencia de las pymes en la contratación pública está presente en las políticas comunitarias, siendo una constante en los trabajos de las Instituciones comunitarias, reclamado una mayor simplificación de los requisitos de acceso y mayor transparencia, llegando incluso el Comité de las Regiones a plantear la necesidad de adoptar medidas para apoyar la compra los productos locales y regionales en Europa en la contratación pública (p.j.: Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - Reforzar la resiliencia territorial: capacitar a las ciudades y regiones para hacer frente a la globalización; Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - La Política Agrícola Común después de 2020).

En España, la política de facilitar a las pymes la participación en la contratación pública, se introdujo por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la obligación expresa a todos los entes, organismos y entidades del sector público de facilitar a las pymes la participación en los contratos públicos, obligación que se incorporó al TRLCSP 3/2011 en su artículo 22.2, que ha sido reproducido literalmente en el vigente artículo 28.2 de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017, de 8 de marzo (LCSP): **“promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información”**. Anteriormente se habían dictado tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas y algunas Entidades Locales diferentes disposiciones normativas para tratar de facilitar la participación de las pymes en la contratación pública, y con ese objetivo se modificó en diferentes ocasiones la normativa de contratos públicos.

<sup>82</sup> Dato del Parlamento europeo, abril de 2019, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/34/los-contratos-publicos>

La LCSP recoge ese objetivo de facilitar la participación de las pymes en la contratación pública, recordando en su exposición de motivos, que *“la política de fomento de la contratación pública con pequeñas y medianas empresas impregna las nuevas Directivas de contratación pública (...) (es), medida destacada en la Estrategia Europa 2020”* (EM V), manifiesta que pretende *“incrementar la eficiencia del gasto público y facilitar, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la contratación pública, así como permitir que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes”* (EM I párrafo final). El artículo 1.3 de la LCSP positiviza ese desiderátum en términos imperativos, que reitera el citado artículo 28.2. Otras disposiciones posteriores han incidido en ese objetivo, como el «Marco Estratégico en Política Pyme 2030 Pequeña y Mediana Empresa»<sup>83</sup>, aprobado el 12 de abril de 2019, o el Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública.

Pese a esta amplia cobertura normativa, los logros en cuanto a contratos adjudicados a pymes son escasos, como ha señalado el Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo de 26 de mayo de 2016, y reflejan los datos: el porcentaje de empresas que participan en licitaciones públicas se estimó en un 40% en 2017; el porcentaje total de los contratos públicos adjudicados PYME en 2017 fue en España de un 29,45% y el promedio de la UE un 29%<sup>84</sup>. Esos datos, parecen muy inferiores en los contratos de obra pública en España: un estudio de la Fundación Civio de 2016 constaba que en España 7 de cada 10 euros de los contratos del Estado se adjudican a las 10 mismas empresas, que solo representan el 0,01 del tejido empresarial del país<sup>85</sup>. Lo que no constan son datos sobre el volumen económico que representan los contratos adjudicados a empresas pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, potenciar la contratación con pymes es especialmente importante en estos momentos, pues potenciar la utilización estratégica de la contratación pública puede contribuir muy activamente a superar la crisis económica derivada de la sanitaria provocada por el coronavirus Covid-19, dado el volumen económico que se gestiona mediante contratos. La Comisión para la Reconstrucción Social y Económica provocada por el coronavirus COVID-19, recoge en sus conclusiones, presentadas el 29 de julio de 2020, la necesidad de promover la contratación pública social y medioambientalmente responsable, para alcanzar un modelo de gestión más eficiente del gasto público. Mediante una mayor contratación con pequeñas y medianas empresas y con el impulso de la compra pública de innovación, se podrán lograr efectos más directos sobre el empleo de calidad, especialmente necesarios en estos momentos<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> En desarrollo del «Plan de acción de las PYME europeas 2017». Accesible en <https://industria.gob.es/es-es/Servicios/MarcoEstrategicoPYME/Marco%20Estrategico%20PYME.pdf>

<sup>84</sup> SBA Fact Sheet de España 2019, punto “3.4 State aid & public procurement”, el primer indicador, “Percentage of businesses participating in public tenders”, España recoge el 40% El 28% es el dato que recogía la Fact Sheet del año 2016. [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review_en)

<sup>85</sup> “¿Quién cobra la obra? Una investigación de Civio la contratación de obra pública en España”. Civio, 15 noviembre 2016 <https://civio.es/novedades/2016/11/15/quien-cobra-la-obra-una-investigacion-de-civio-sobre-contratos-de-obra-publica-en-espana/>

<sup>86</sup> Puede verse al respecto mi trabajo “Crisis económica post Covid y Contratación Pública. Estrategia de Contratación Pública para contribuir a superar la crisis”. Revista de Estudios Locales nº 233, septiembre de 2020

## 2. MEDIDAS PARA PROMOVER LA CONCURRENCIA DE LAS PYMES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, EN LAS DIRECTIVAS Y LCSP, Y EN EL RDL 3/2020, DE CONTRATACIÓN EN LOS SECTORES ESPECIALES

El establecimiento normativo de medidas para facilitar a las pymes su participación en la contratación pública, parte y trata de superar los obstáculos que las pymes tienen en el acceso a la contratación pública, que ya se recogieron en el informe del Ministerio de Industria «Fomento de la participación de la pequeña y mediana empresa en los procesos de contratación pública», de septiembre de 2005, y en el citado informe «Small Business Act», con las mismas conclusiones: a) tamaño excesivamente “grande” en cuantía y duración de los contratos públicos; b) dificultad de acceso a la información relevante para cada contrato; c) calidad y comprensibilidad de la información proporcionada; d) Proporcionalidad de la capacitación y requisitos financieros proporcionados; e) carga administrativa excesiva; f) excesiva importancia del precio en la selección del contratista frente a la relación calidad-precio; g) reducido plazo para presentar las ofertas; h) alargamiento de los plazos de pago.

Para contrarrestar esos obstáculos, las Directivas de contratación no abordan, en mi opinión, medidas suficientemente ambiciosas e imperativas. Así, en la Directiva 2014/24 se recogen las siguientes:

1. Simplificación general de las obligaciones de información en los procedimientos de contratación, mediante el Documento europeo único de contratación (art. 59). Sin embargo, rellenar este DEUC no es nada sencillo y no recoge todas las declaraciones que sería necesario realizar en los licitadores. La revisión de este documento que se había previsto para 2019, no se ha llevado a cabo aún.
2. División de los contratos públicos en lotes como regla general y motivación específica y pública de las razones para no hacerlo, dejando en manos de los estados la posibilidad de hacer obligatoria la adjudicación de los contratos en lotes separados y de limitar el número de lotes a los que se pueden presentar las empresas o pueden ser adjudicados (art. 46). Las posibilidades de excepcionar la división del objeto de un contrato en lotes están muy abiertas.
3. Reducción de los requisitos de participación, mediante la simplificación de las exigencias de solvencia, especialmente no permitiendo exigir acreditar un volumen de negocio superior al doble del valor estimado del contrato (o lote) al que se licita (art. 58).
4. Posibilidad de efectuar el pago directo a los subcontratistas, cuando éstos lo soliciten y la naturaleza del contrato lo permita, facultad que queda en manos de los legisladores nacionales (art. 71.3).

En transposición de esa Directiva, la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017 (LCSP), recoge en términos imperativos la obligatoriedad de facilitar a las pymes la participación en la contratación pública ya desde su primer artículo: **“se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas”** (artículo 1.3); el artículo 28.2 repite la obligación reproduciendo el artículo 22.2 del TRLCSP: *“Las entidades del sector público (...) promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información, en los términos previstos en la presente Ley”*. La LCSP recoge lógicamente las medidas previstas en las dos Directivas que traspo-

ne y las amplía en algunos puntos, si bien, deja una en mi opinión excesiva discrecionalidad a los órganos de contratación para aplicar o no efectivamente alguna de las medidas que contempla. Las previsiones legales para facilitar a las pymes la concurrencia a las licitaciones públicas tienen tres objetivos básicos:

- a. Adaptar el tamaño de los contratos y las exigencias de solvencia a la capacidad de las pymes.
- b. Simplificar la documentación a aportar para poder concurrir a una licitación pública.
- c. Limitar la necesidad de apalancamiento de recursos para poder ejecutar un contrato público.

Con esos objetivos, la LCSP contempla las siguientes medidas:

1. «Plan anual de contratación». Artículo 28.4. y 134 LCSP; 118 del RGLCAP.
2. Nulidad de los contratos que no se publiquen en la Plataforma de Contratos de Sector Público (art. 39.2.c en relación con el 135.1 LCSP; aunque la utilización de la PCSP ya era obligatoria desde la Ley de Unidad de Mercado 20/2013).
3. Simplificación de los requisitos de solvencia económica y técnica (art. 88.2 y 89.1.h). El volumen de negocio mínimo exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, y la ampliación de los medios para su acreditación, en especial para las empresas de nueva creación (< 5 años), para las que no se exige experiencia como medio para acreditar la solvencia técnica y no exigencia de acreditación de la solvencia en los procedimientos de menor cuantía (arts. 118 y 159.6).
4. División de los contratos en lotes como regla general (arts. 99.3, 250.1.b, 285.1), debiendo justificar expresamente la no división por concurrir alguno de los supuestos que permite la Ley (art. 99.3); posibilidad de limitar los lotes a los que se pueden presentar o se pueden adjudicar a cada licitador (art. 99.4). Sin embargo, la ambigüedad en la regulación de los motivos para no dividir los contratos en lotes, hace que la práctica no se haya extendido debidamente, siendo prácticamente inexistente en los contratos de obras.
5. Posibilidad de prever en los pliegos la constitución de la garantía definitiva mediante retención en el precio en todos los contratos, con la correspondiente garantía (art. 108.1 LCSP).
6. Simplificación documental. Documento Europeo Único de Contratación (DEUC), como declaración responsable de cumplir los requisitos de los “requisitos previos”, los relativos a las cualidades del licitador Artículo 140. El artículo 85 LCSP prevé esta simplificación para acreditar no estar incurso en prohibición para contratar (testimonio judicial o certificación administrativa o declaración responsable).
7. Posibilidad de reducción del plazo de garantía a 6 meses para pymes no controladas directa o indirectamente por otra empresa que no sea pyme, en contratos de obra de valor estimado inferior a 1.000.000€ y de 100.000 en el resto (art. 111.5).
8. Pago en plazo y pago anticipado. Artículo 198. El PCAP puede prever, previa garantía, el pago anticipado por las actuaciones preparatorias del contrato (198.3 LCSP y arts. 156, 157 y 201 RGLCSP). Los plazos que establece la Ley 3/2004, de medidas contra la morosidad en operaciones comerciales, a la que se remite la LCSP, son 30 días para aprobar la factura y 30 para pagarla.
9. Obligación de pago a subcontratistas y proveedores por parte del contratista principal en

los plazos de la Ley de medidas contra la morosidad y control del cumplimiento de esta obligación, artículos 216, 217 y disposición adicional 51<sup>a</sup>. Expresamente se establece que los subcontratistas no podrán renunciar a estos derechos (216.6), como ya habían anulado los Tribunales (STS de fecha 23 de noviembre de 2016, rec. 2883/2014<sup>87</sup>). El artículo 217 prevé la posibilidad de que el órgano de contratación pueda establecer en los pliegos medidas para comprobar el estricto cumplimiento del pago por parte del contratista a los subcontratistas y proveedores.

10. Posibilidad de pagar directamente a subcontratistas y proveedores por parte del órgano de contratación, que se entenderán como pagos realizados por cuenta del contratista principal, que habrá de dar su conformidad a la factura presentada por el subcontratista (disposición adicional 51).
11. Estrategia Nacional de Contratación Pública: tendrá como uno de sus objetivos “promover la participación de las pymes en la contratación pública” (art. 334.2.f).

La actuación de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, con una interpretación de la norma en favor de la promoción de la participación de las pymes en los contratos públicos, está teniendo un efecto práctico positivo, en especial con exigencias de transparencia y vinculación al objeto de los contratos de los requisitos de solvencia y de los criterios de adjudicación y en la exigencia de justificar adecuadamente la división de los contratos en lotes y la propia configuración de éstos, incluso antes de la entrada en vigor de la actual LCSP (Dictamen de la Abogacía General del Estado de 28 de julio de 2006; ATARC de Madrid 104/2015; RTACRC 379/2016, de 13 de mayo; RTACRC 421/2016, de 26 de mayo; ATACP Madrid 124/2018, de 25 de abril; RTACRC 869/2018, de 2 de octubre; RTARC de Cataluña 45/2018). En este ámbito de los lotes está siendo más proactiva la interpretación de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (IJCAE 48/2018 ó 7/2019).

El Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas Directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, incide en su exposición de motivos en que la revisión y modernización de las normas sobre contratación pública, permitirá incrementar la eficiencia del gasto público y facilitará, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas, PYMES (EM II) y que el **“nuevo enfoque comúnmente denominado como «contratación pública estratégica»**”, une a los principios generales de la contratación pública, un mandato legal inequívoco a la entidad contratante para que incorpore de manera transversal, tanto en la configuración como en la sustanciación del procedimiento, consideraciones de naturaleza social, medioambiental y de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (EM III). Estos principios y esta obligación legal se recogen efectivamente en el artículo 27.1 y 2 de la RDL 3/2020.

<sup>87</sup> STS de fecha 23 de noviembre de 2016 (Recurso número 2883/2014, ponente señor Orduña Moreno). Señala el TS que el plazo de 60 días para el pago de las facturas previsto en el art. 4 de la Ley 3/2004 de 29 de diciembre de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales, tiene carácter imperativo para las partes, por lo que son nulos de pleno derecho aquellos pactos o cláusulas contractuales que exceden de dicho límite temporal. Sobre esta cuestión puede leerse “La problemática de los plazos de pago leoninos de los contratistas de obra pública”, publicado el 8 de mayo de 2016 por Pere BRACHFIELD en <http://www.perebrachfield.com/el-blog-de-morosologia/noticias-e-informaciones/urgente-hay-que-controlar-los-pagos-de-contratistas-a-subcontratistas>



Sin embargo, el RDL 3/2020, no avanza en absoluto en las medidas que recoge la LCSP, limitándose a recoger alguna de esas medidas sin corregir las deficiencias ya vistas en la aplicación de la misma, como la inconcreción en la obligación general de hacer lotes. Así, la regulación del artículo 52.3 y 4 del RDL 3/2020, reproduce la de la LCSP; y lo mismo puede decirse de la regulación del pago a subcontratistas y suministradores y comprobación de los mismos (artículo 108 = 217 LCSP); aunque al menos se corrigió del anteproyecto la regulación inicial de los contratos mixtos, que permitía los macrocontratos que integraban prestaciones heterogéneas que ya habían rechazado los Tribunales de todo orden (STS 1795/2019, de 30 de mayo de 2019, rec. 207/2016, en relación a la RTACRC 346/2013): el artículo 15.1 recoge la exigencia del 34.2 de la LCSP (art. 34.2) de que solo puedan fusionarse prestaciones que *“directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional (...)”*. Ciertamente los sectores cuya actividad contractual regula esta norma no son un campo de actuación muy apropiado para las empresas pequeñas y medianas, pues en general requieren importantes inversiones y tecnología, aunque determinadas prestaciones concretas o contratos para entidades locales no muy grandes, podrían ser asumidos por este tipo de empresas.

Para ayudar a ese cambio de mentalidad en ambas partes, empresarios y poderes adjudicadores, ante el reto de una Ley ciertamente compleja, pero a la vez una oportunidad para lograr una mayor eficiencia social con los recursos que se gestionan mediante contratos públicos, se han publicado varias guías y manuales, además de normativa autonómica con medidas, quizá más concretas, al respecto y están accesibles en la web diferentes guías, especialmente dirigidas a las empresas. Entre ellas, pueden resultar útiles por su sencillez las Guías básicas en formato de tríptico, elaboradas por la Subdirección General de Apoyo a la PYME del Ministerio de Industria y el Ayuntamiento de Valladolid»<sup>88</sup>:

- GUÍA BÁSICA PARA LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO. La guía recoge en un escueto argumentario para animar a los poderes públicos a facilitar la participación de las pymes en sus contratos, apelando mandado de legislador español y comunitario para hacerlo y a las ventajas que reporta. Se relacionan de manera resumida las medidas que contempla la legislación nacional y comunitaria para facilitar la participación de las pymes en la contratación pública y se aportan otras medidas complementarias, un extracto de las que se recogen en la Instrucción de contratación del Ayuntamiento de Valladolid 1/2018, accesibles en las páginas webs de ambas entidades<sup>89</sup>:
- GUÍA BÁSICA PARA PEQUEÑAS EMPRESAS Y AUTÓNOMOS. El objetivo de esta guía es ofrecer de manera muy visual y rápida a las pymes una idea de lo que el mercado de la contratación pública puede suponer para su negocio, con unas notas básicas de cómo prepararse para ser contratista del sector público y cómo afrontar por primera vez la participación en una licitación pública, qué se debe analizar y cómo afrontar la preparación de una oferta.

Pero estas guías no son suficientes para que las empresas más pequeñas y los autónomos adquieran los conocimientos y práctica necesaria para concurrir a las licitaciones públicas. La licitación en formato electrónico y los errores en la presentación de ofertas que denotan falta de conoci-

<sup>88</sup> Accesibles en <http://www.ipyme.org/es-ES/DGIPYME/Paginas/DGIPYME.aspx>  
<https://plataformapyme.es/es-es/Crecimiento/Paginas/ContratacionPublica.aspx>

<sup>89</sup> <http://www.ipyme.org/es-ES/DGIPYME/Paginas/DGIPYME.aspx>  
<https://plataformapyme.es/es-es/Crecimiento/Paginas/ContratacionPublica.aspx>

miento de nociones básicas en contratación pública. Es necesario que las asociaciones de estas empresas y las propias Administraciones pongan en marcha planes específicos de formación para que conozcan, en primer lugar, el potencial que el mercado de la contratación pública tiene para estas empresas y luego introducir las en el proceloso procedimiento de la contratación pública. El Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - Contribución de las regiones y ciudades al nuevo marco político de la UE para las pymes (2020/C 39/08) (DOUE 5 de febrero de 2020), insta a los Estados a «*que se adopten medidas suplementarias para promover las pymes*», y apunta que **la falta de conocimientos de las pymes sobre aspectos clave de la contratación pública, sigue siendo uno de los principales obstáculos** para que las pequeñas y medianas empresas se consoliden y aprovechen las oportunidades de expansión que ofrece la contratación pública.

Y por parte del sector público, aunque las medidas de la LCSP podían haber sido más concretas y ambiciosas, **el problema no está tanto en la Ley sino en su aplicación**. Una interpretación de estas posibilidades con el mandato imperativo de facilitar y potenciar la contratación con pymes en los artículos 1.3 y 28.2, permite llegar a una interpretación favorable a la extensión de estas y otras actuaciones para alcanzar ese objeto, haciendo realmente excepcionales los contratos públicos a los que no pudieran concurrir las empresas pequeñas y medianas. Ello **requiere una actitud más proactiva en los gestores de los contratos, implantando de manera efectiva las medidas que prevé la legislación y adoptando otras compatibles con ella que realmente hagan factible la concurrencia de las pymes y autónomos a las licitaciones y, por supuesto, a todos los contratos menores**. Requiere también **un decidido impulso político para liderar ese cambio para concebir la contratación pública como una herramienta para lograr los objetivos sociales marcados por la Estrategia Europa 2020 y por los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda de la ONU para 2030**. Pero también **el esfuerzo de los empresarios por conocer el mercado de la contratación pública y formarse** mínimamente en su regulación para poder concurrir a las licitaciones con ofertas competitivas en calidad-precio.

### 3. LA EXPERIENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, PREMIADA POR LA COMISIÓN EUROPEA

Como acabamos de exponer, la legislación contempla diferentes medidas, no limitativas, para facilitar a las empresas pequeñas y medianas su participación en las licitaciones públicas, pero su aplicación requiere una efectiva implicación de los gestores públicos y un decidido impulso políticos.

El Ayuntamiento de Valladolid ha apostado por una política activa para lograr esa mayor participación de las empresas pequeñas y medianas en sus procedimientos de contratación desde el año 2015, con un decidido y unánime apoyo político y la implicación de toda la organización municipal, incluidas las entidades de su sector público. Tras una primera Instrucción municipal aprobada en aquel año, aún con el Texto de refundido de la Ley de contratos de 2011, se consiguió adjudicar a pymes el 75% de los contratos no menores en los años 2016 y 2017. En ese trabajo para autoimponer medidas adicionales a las que contempla la LCSP, ésta da cobertura suficiente especialmente en los artículos 64 y 202, además de las remisiones que en decenas de preceptos hace a los pliegos. Para adoptar estas medidas adicionales se han tenido en cuenta estas tres reglas: que tengan cobertura jurídica; que no conlleven gasto adicional significativo para el órgano de contratación ni para las empresas; y que no afecten al objetivo de selección de la oferta económicamente más

ventajosa en su conjunto. Es norma interna que autoimpone a todos los gestores municipales de contratos unas pautas de actuación para promover una mayor participación de las pymes en los contratos del sector público municipal.

Con la LCSP se aprobó la actualización de esa norma interna: la «INSTRUCCIÓN 1/2018, PARA IMPULSAR LA CONTRATACIÓN SOCIALMENTE EFICIENTE EN EL AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID Y SU SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL<sup>90</sup>». El objetivo de esta norma, como la anterior, es implementar con los recursos que se invierten mediante contratos públicos las políticas sociales, ambientales, de fomento de la innovación empresarial y de promoción de la pequeña y mediana empresa, en especial las de economía social, y a la vez lograr una contratación pública más transparente e íntegra. Para reforzar el trabajo de los técnicos municipales (más de una treintena trabajaron voluntariamente en ella) y para incentivar su reutilización por cualquier entidad del sector público, se contó con la colaboración activa de varias Administraciones y organizaciones privadas relacionadas con diferentes aspectos de la contratación pública: Confederación Empresarial Española de la Economía Social, CEPES; Foro de la contratación socialmente Responsable, ForoconR; Observatorio de Contratación Pública, ObCP; Observatorio de contratos públicos del Consejo de Colegios de Secretarios, interventores y Tesoreros de Administración Local; Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León; y la Dirección General de Innovación y Competitividad, a través del CDTI, y la Dirección General de Industria y de la Pyme, ambas DG del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. El resultado es una norma con seis títulos que aborda todos los aspectos para lograr una contratación socialmente eficiente:

Título I. Medidas de fomento de la transparencia en la contratación pública del Ayuntamiento de Valladolid y de las entidades de su sector público

Título II. Medidas para facilitar la participación de las pymes en la contratación municipal

Título III. Cláusulas sociales y criterios de compra pública ética

Título IV. Incorporación de aspectos medioambientales en la contratación municipal

Título V. Compra pública de innovación e incentivación de la innovación empresarial a través de la contratación del sector público municipal

Título VI. Calidad y sostenibilidad económica de los contratos municipales

Las medidas para mejorar la integridad en la contratación son esenciales para desarrollar correctamente las medidas de contratación estratégica con garantía de legalidad y, en particular en relación con las pymes, para generar confianza en la objetividad de las adjudicaciones de los contratos públicos. Los pilares de la nueva contratación pública, «**integridad**» y «**estrategia**», **van de la mano para lograr el objetivo de conseguir una mayor participación de las pymes en la contratación del sector público.**

Las medidas contempladas en esa Instrucción para fomentar la participación de las empresas pequeñas y medianas, incluidas las cooperativas y autónomos, recogen, como en el resto de apartados de la norma, actuaciones en todas las fases del procedimiento de contratación, además de

<sup>90</sup> Accesible en la web del Ayuntamiento de Valladolid, <https://www.valladolid.es/es/ayuntamiento/normativa/instruccion-1-2018-impulsar-contratacion-socialmente-eficie>

unas medidas generales previas a los expedientes de contratación. Estas medidas que aquí enunciamos, se desarrollan en forma de artículo en la Instrucción.

A. Formación e información sobre la actividad contractual

1. Plan municipal de fomento de la participación de las PYMES en la contratación pública.
2. Información sobre el "Plan anual de contratación".
3. Facilitación de la presentación electrónica de ofertas y de solicitudes de participación.

B. Preparación de los contratos

4. Adaptar el tamaño de los contratos para facilitar la participación en los mismos de las pymes.
5. Requisitos de capacidad y solvencia adecuados al tamaño de los contratos y a las pymes.
6. Precisión, claridad y amplitud de la información necesaria para participar en las contrataciones.
7. Reserva de contratos para PYMES innovadoras.

C. Licitación-adjudicación de los contratos

8. Invitación preferente a las PYMES en los contratos menores y negociados sin publicidad.
9. Ampliación de los plazos de presentación de ofertas sobre los mínimos legalmente previstos, para facilitar a las PYMES la preparación de sus ofertas.
10. Simplificación de los criterios de valoración para facilitar su presentación por parte de las pymes.
11. Fase de alegaciones y recursos a las actuaciones de las Mesas de Contratación para todos los contratos.

D. Ejecución y resolución de los contratos

12. Reducción de cargas en garantías definitivas.
13. Garantía de pago de las facturas derivadas de contratos en 30 días.
14. Medidas para asegurar el pago en plazo por parte del adjudicatario a los subcontratistas y proveedores.

Algunas medidas resultan especialmente efectivas para lograr una mayor participación de las pymes en la contratación pública:

**1. Formación de las pymes en contratación pública.** Desde el Ayuntamiento hemos organizado diferentes actividades formativas con la Cámara de Comercio y de Contratistas y Asociaciones de empresarios de la ciudad. Se trata de acercar a los pequeños y medianos empresarios unos conocimientos básicos de la contratación pública y sus procedimientos; en los derechos y deberes que implica un contrato público; y en la preparación de las ofertas. Esa formación incluye lógicamente el manejo de la Plataforma de Contratos del Sector Público, tanto para el acceso a la información en las licitaciones como para presentar ofertas en formato electrónico, ya que es la plataforma con la licitamos en el Ayuntamiento y todas las entidades del sector público municipal.

**2. Uniformidad y simplificación 'normativa': documentos estandarizados.** Se han aprobado pliegos tipo y cuadros de características particulares modelo que se utilizan de manera habitual en todos los contratos del sector público municipal. Ello hace que las empresas no se tengan que enfrentar en cada licitación con unos pliegos diferentes, además de agilizar la gestión interna. Se procura que toda la documentación técnica y administrativa que han de analizar los contratistas sea clara y precisa y abarque todas las cuestiones necesarias para formarse una idea precisa de la necesidad que pretende cubrir el órgano de contratación con el contrato, el alcance material de las prestaciones que ha de ejecutar el contratista, y todos sus derechos y obligaciones, sin remisiones constantes a la legislación. Esta claridad y simplificación, exigencia del principio de transparencia (p.j. Informe del Tribunal de Cuentas de 27 de octubre de 2016; RTACRC 118/2018, de 9 de febrero de 2018; RTARC-CYL 65/2019, de 30 de mayo), ha de extremarse al determinar los pliegos los criterios de solvencia y su forma de acreditación, y especialmente en los criterios de valoración de las ofertas, que han de ser fáciles de aportar para el adjudicatario y de analizar para el órgano de contratación. Establecer muchos criterios complica el trabajo tanto para los interesados en presentar ofertas, como a la Mesa de contratación para su valoración. Esta dificultad es especialmente relevante en los criterios de valoración no matemática, que exigen la presentación de dosieres más o menos extensos, pero siempre laboriosos (“plan de ejecución del contrato”, “plan social y/o medioambiental”; “medios humanos y materiales a utilizar en la ejecución”, etc.). Elaborar esos documentos requiere recursos materiales y humanos que no están al alcance de la mayoría de los pequeños y grandes empresarios, y tienen un importante coste en tiempo y de oportunidad. Estos criterios benefician especialmente a las grandes empresas y la contratista que ya está ejecutando el contrato. Además, dificulta mucho el control de su ejecución para el órgano de contratación. Lo adecuado es que la documentación técnica de la licitación precise la mayoría de los extremos del contrato, especialmente si se trata de contratos que ya se vienen ejecutando anteriormente y el responsable del contrato debe conocer cómo se han de ejecutar para lograr mejor los objetivos que se pretenden.

**3. Garantizar la transparencia, objetividad e igualdad de trato en los procedimientos de contratación,** es sin duda la mejor carta de presentación que animará a las empresas pequeñas y medianas de todo tipo a presentar ofertas a las licitaciones de un ente del sector público. Los rumores de manipulación de las adjudicaciones por una Administración u otro ente público se extienden rápidamente entre los empresarios, y no van a invertir su tiempo en preparar la documentación para concurrir a una licitación que presumen adjudicada de antemano.

**4. Elaboración y publicación de un «plan anual de contratación»** (arts. 28.3 y 134 LCSP; 118 del RGLCAP), que incluye el de todas las Áreas municipales y el de las entidades instrumentales. El artículo 28.4 impone que los órganos de contratación “*darán a conocer su plan de contratación anual*”, aunque solo impone esta obligación en los contratos sometidos a regulación armonizada, al remitirse al anuncio de información previa, que se regula en el artículo 134 de la LCSP cuyo objetivo es reducir los plazos de licitación (art. 156.3 LCSP, que ya preveía el 141 del TRLCSP). En el Ayuntamiento de Valladolid se ha asumido esa planificación como obligatoria (como mantiene el Informe global de la IGAE sobre la contratación del sector público estatal del año 2018) y se incluyen todos los contratos, excepto los menores, que por definición no pueden ser objeto de planificación, como recomiendan insistentemente por los órganos consultivos y fiscalizadores. (en especial el Tribunal de Cuentas, informes 1.039/2014; 1.254/2017; 1.272/2018; 1.320/2019; 1.333/2019; 1.361/2019; Instrucción 1/2019 de la OIReScon; Informe global de la contratación del sector público estatal del año 2018, IGAE; informe del Consejo Consultivo de Canarias

nº 128/2016, de 21 de abril y Recomendación 1/2019, de 4 de diciembre; IJCCA de Cataluña 14/2014, de 22 de julio; IJSCA Valencia 13/2018, de 21 de diciembre de 2018...).

- 5. Control del pago en plazo a subcontratistas y proveedores.** Al amparo de la previsión de la disposición adicional 51 de la LCSP, los pliegos modelo del Ayuntamiento de Valladolid prevén medidas de control para verificar que el adjudicatario realiza el pago a los subcontratistas y proveedores en los mismos plazos que este los recibe (art. 216 LCSP). Y también las medidas para garantizar el cumplimiento por estos de las obligaciones legales y contractuales en materia social, medioambiental, a través del responsable municipal de cada contrato, la unidad encargada del seguimiento y ejecución de los mismo y de la Intervención municipal, al exigir que se acompañen a las facturas finales o periódicas (cada 6 meses) la justificación de pago. También se prevé que cuando los gestores lo estimen oportuno, se contemple el pago directo a los subcontratistas y proveedores, medida ésta que evita las demoras cuando no impagos del adjudicatario a éstos. **Los pliegos deben regular las condiciones de este pago**, que se entenderán realizados por cuenta del contratista principal, que habrá de dar su conformidad a la factura presentada por el subcontratista. Esto facilitará también el control de los subcontratistas que intervienen en la ejecución de un contrato, a las que hay que exigir el cumplimiento de la normativa social y medioambiental y las obligaciones establecidas al respecto en los pliegos (art. 215.4 LCSP).
- 6.** Un especial esfuerzo se realiza en la **división de los contratos en lotes**, incluidos los contratos de obras y la limitación del número de contratos que pueden adjudicarse a la misma empresa o grupo de empresas, limitación que hemos establecido en un tercio como máximo del número de lotes. Esta es la medida más efectiva para hacer accesibles los contratos a las pymes.

Como hemos señalado, la LCSP impone la división de los contratos en lotes como regla general (art. 99.3) con la obligación de motivar cuando no se haga (art. 116.4.g LCSP), pues conlleva el ajuste de los requisitos de capacidad, solvencia y garantías al tamaño de cada lote (ATRC de Madrid 61/2013; IJCCA de Madrid 3/2014). La actual regulación es transposición del artículo 46 de la Directiva 2014/24, cuyos considerandos 78 y 79 justifican tal regulación y han de ser tenidos en cuenta a la interpretación del articulado. Mantenemos el criterio de la Junta Consultiva estatal del carácter limitativo de los supuestos en los que se puede admitir la no división de un contrato en lotes (IJCCPE 48/2018 ó 7/2019) interpretados además de manera restrictiva a la luz del objeto de las Directivas y le LCSP. En este sentido, entendemos se pronuncia la RTACRC 869/2018, de 2 de octubre, replicando el criterio de la JCCPE: *«Asimismo, en relación con este precepto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa señala en su Informe 48/2018 que siendo la regla general la división en lotes, sin embargo, es posible mediante una justificación solida de las condiciones que **impidan** la división proceder a licitar un contrato sin dividirlo en lotes; tal justificación deberá estar suficientemente motivada y fundada en las circunstancias concurrentes»*. Como se ve, no se habla de que la división genere dificultades en la gestión o coordinación de un contrato, sino que se requiere para que la justificación sea admisible que la división o coordinación sea materialmente imposible, que existan condiciones objetivas *“que impidan la división”*.

Se exige en todo caso que la decisión de hacer o no lotes, así como su justificación, se ha de recoger en la memoria justificativa del expediente de contratación, por mandato del artículo 116.4.a), memoria que ha de publicarse en el perfil de contratante de cada poder adjudicador, como exige el artículo 63.3.a) LCSP. A la hora de configurar los lotes se exige tener muy presente cuales son los objetivos perseguidos: facilitar la concurrencia de las pymes (ATARC de Aragón 62/2017, de 11 de mayo), aumentar la competencia (RTCP de Cataluña 45/2018, de 21 de marzo) y que haya

varios adjudicatarios (RTACRC 379/2016, de 13 de mayo); incluso conseguir una mayor eficiencia por razón del grado de especialización de las PYMES (RTACRC 1069/2017, de 7 de noviembre).

Mantenemos la limitación de presentar ofertas a varios lotes por parte de empresas vinculadas o pertenecientes al mismo grupo de empresas. Aunque hay RTARC que rechazan esta posibilidad por entender que supone una limitación a la concurrencia no prevista en la Ley (RTARC 252/2017 y 1182/2018; IJCCA Aragón 1/2019; ATACP Aragón 32/2019), tenemos en cuenta que la Ley exige a los órganos de contratación adoptar *“medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción”* (art. 64 LCSP y 86 RGLCSP) y la prohibición de presentar más de una oferta por parte de la misma empresa, que los Tribunales entienden que afecta a las empresas vinculadas (RTACRC 1278/2019, de 11 de noviembre; STSJCyL de 20 de junio de 2019, rec. 432/2018).

Además de esas medidas, también son destacables la ampliación en todos los contratos el plazo para presentar ofertas al menos cinco días sobre el mínimo legal; se admiten alegaciones en todas las actuaciones a lo largo del procedimiento; se simplifican los medios para acreditar la solvencia; se restringe la utilización de criterios de valoración no matemática y se refuerzan medidas para objetivar las adjudicaciones; se generaliza el sistema de garantías mediante retención del precio en todos los contratos; y se asegura el pronto pago (el periodo medio me pago está en 24 días).

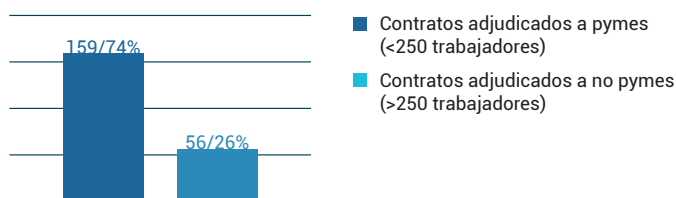
Pero la clave del éxito del sistema no es solo una exigente normativa, sino la plasmación de esas reglas internas en unos pliegos modelo que se utilizan por todo el sector público municipal en todos los contratos. La utilización de pliegos tipo permite hacer efectivas las medidas de la Instrucción en todos los contratos y agiliza la gestión de los procedimientos al no tener que hacer un pliego de cláusulas administrativas particulares para cada contrato. Y es también una medida favorable para los contratistas, que no tienen que enfrentarse a pliegos más o menos diferentes en cada licitación. Y hay también un control de la aplicación de esas medidas por parte de la Secretaría, Asesoría jurídica e Intervención municipal al informar los expedientes de contratación de la efectiva aplicación de esas reglas en cada contrato.

Para validar la virtualidad de este sistema de contratación resulta esencial la evaluación de resultados. Ello es ciertamente complicado con los medios humanos de que podemos disponer las administraciones públicas tras las políticas restrictivas impuestas en materia de personal, por eso hemos tenido que limitarnos a analizar los datos que resultan de los contratos formalizados, sin llegar a valorar los impactos finales en las empresas locales. En todo caso, los resultados que se han conseguido avalan la virtualidad de las medidas adoptadas.

**El porcentaje de contratos adjudicados a empresa pequeñas y medianas en el año 2019 ha sido de un 74% en procedimientos con concurrencia**, principalmente abiertos. El volumen económico, se ha adjudicado a empresas pequeñas y medianas el 57% del importe de contratos formalizados en el pasado ejercicio. Desciende ligeramente el número de contratos adjudicados a pymes con respecto al año anterior, pero se ha incrementado el volumen económico que han recibido las pymes (de un 51 a un 57%). Puede decirse que nos movemos en márgenes muy similares, oscilando entre un 75% (años 2016 y 2017) y 80% de contratos adjudicados a pymes (81% en 2018). En contratación menor (adjudicación) directa, el porcentaje de adjudicación a pymes, es lógicamente, mucho mayor, alcanzado el 73,21% de contratos adjudicados a pymes, por un importe del 93% en número e importe. A empresas domiciliadas en Castilla y León se han adjudicado un 63% de contratos, de las que un 45% tienen el domicilio en Valladolid capital y un 13% en otros municipios de la provincia.

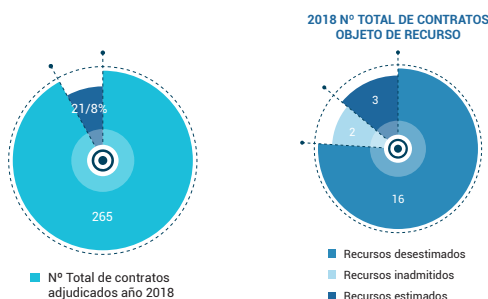
Nº TOTAL DE CONTRATOS ADJUDICADOS EN 2018	265	
Nº DE CONTRATOS SIN DATO DEL Nº TRABAJADORES	-2	
Nº CONTRATOS ADJUDICADOS A EMPRESAS DE MÁS DE 250 TRABAJADORES	48	18%
<b>Nº CONTRATOS ADJUDICADOS A PYMES</b>	<b>215</b>	<b>81%</b>
Nº CONTRATOS ADJUDICADOS A PYMES VALLISOLETANAS	154	58%
Nº CONTRATOS - PYMES VALLADOLID CAPITAL	131	49%
Nº CONTRATOS - PYMES DE OTROS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE VALLADOLID	23	9%
Nº CONTRATOS ADJUDICADOS A PYMES DEL RESTO DE ESPAÑA	61	23%

### DATOS DE LA CONTRATACIÓN AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID 2019



	2018	2019
PORCENTAJE DE IMPORTES CONTRATOS ADJUDICADOS A PYMES	51%	57%
PORCENTAJE DE IMPORTES CONTRATOS ADJUDICADOS A EMPRESAS NO PYMES	49%	43%

Otro dato que especialmente destacables es la **baja litigiosidad**, gracias a exigencias adicionales de transparencia en la contratación pública, que tiene un efecto directo en la confianza de los licitadores y por lo tanto de la concurrencia. El número de recursos administrativos y contenciosos interpuestos contra los procedimientos de contratación del Ayuntamiento ha sido 5, lo que supone un 2,3% de los 215 procedimientos tramitados. Dos has sido estimados (0,9%) y 2 desestimados (0,9%), estando 1 pendiente de resolución en vía contenciosa (0,5%)





Nº TOTAL DE CONTRATOS OBJETO DE RECURSO EN 2019	5	2,3%
RECURSOS DESESTIMADOS	2	0,9%
RECURSOS ESTIMADOS	2	0,9%
PENDIENTES	1	0,5%

De los datos de la contabilidad, la facturación presentada en el año 2019 derivada de contratos, **los procedimientos con concurrencia competitiva han sido 94,11%** (91,96% en procedimiento abierto); negociado sin publicidad un 0,48% y un 5,41% contratos menores (adjudicación directa). El esfuerzo en reducción de los **contratos menores** ha sido muy importante, con una reducción constante desde 2015, bajando de un 14% al **5,4%**. Un dato especialmente destacable para la gestión contractual del Ayuntamiento es el periodo medio de pago, en 2019 fue de 18,5 días, lo que añade a tractivo para las pymes.

Se ha constatado también que la contratación con pymes reporta considerables ventajas directas para el Ayuntamiento. **En general las pymes realizan ofertas más competitivas**, pues sus exigencias de beneficios son menores que las de las grandes empresas y sus gastos generales muy escasos; evitan la subcontratación, con el ahorro que supone en el pago por la intermediación del contratista principal; también suelen las empresas locales tener una mayor implicación en la calidad de los trabajos que realizan. Además, no depender de una única empresa, puede evitar problemas de paralización de servicios importantes para la ciudadanía o los propios servicios internos, en situaciones como una huelga, incumplimientos contractuales, insolvencia de un adjudicatario, etc., porque no se interrumpe totalmente el servicio, obra o suministro afectado. Un ejemplo del ahorro económico de la contratación con pymes para el Ayuntamiento ha sido el contrato de limpieza de edificios municipales del Ayuntamiento de Valladolid: se adjudicó en el año 2014 en 8.317.300,56 €; en 2015, se licitó el servicio en 14 lotes (dejándose uno grande, limpieza de colegios, de más de 4 millones de euros), con un ahorro respecto al contrato anterior de 1.399.595,85; en 2016 se hicieron 19 lotes (se dividió el de colegios) y el precio de adjudicación ha supuesto un ahorro con relación al anterior contrato de 930.274,56 (adjudicándose 15 lotes a centros especiales de empleo). Aunque no hay que ocultar que contratar con pymes tiene algunos hándicaps, ligados a la menor capacidad para apalancar recursos, en especial para grandes proyectos. **Se ha de buscar un justo reparto y un equilibrio entre pequeñas y grandes empresas.**

El sistema de contratación del Ayuntamiento de Valladolid ha recibido el **PREMIO EUROPEO A LA PROMOCIÓN EMPRESARIAL 2019, en la categoría MEJORA DEL ENTRONO EMPRESARIAL**. Se trata de unos premios creados por la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYME (DG Growth) de la Comisión Europea, hace trece años. Su objetivo es identificar y reconocer públicamente las actuaciones y medidas de éxito en el fomento del emprendimiento y la creación de nuevas empresas en Europa, para aumentar la concienciación respecto al papel que desempeñan estas empresas y estimular e inspirar a nuevos emprendedores. A la edición de 2019 concurrieron 260 iniciativas nacionales de 29 países. Es la primera vez que se premia un proyecto de este tipo, poniéndose así de relieve a nivel comunitario el papel que la contratación pública puede desempeñar en la promoción de las pequeñas y medianas empresas, constatando que el objetivo de las Directivas de Contratación en esta política estratégica para la Unión

es alcanzable, pues el sistema de contratación del Ayuntamiento de Valladolid se basa en esa normativa comunitaria y **es por lo tanto perfectamente replicable por cualquier otro poder adjudicador del a UE**<sup>91</sup>.

## 4. CONCLUSIONES

Fomentar la participación de las pymes en la contratación pública es un objetivo básico de la normativa comunitaria y española, que contemplan medidas específicas al efecto. Para conseguir ese objetivo, los gestores públicos han de implementar esas medidas e implicarse activamente en un cambio en su actividad contractual. Hacerlo reporta enormes y muy visibles ventajas directas e indirectas para las entidades locales. El Ayuntamiento de Valladolid ha demostrado que es perfectamente posible y su sistema de gestión contractual es perfectamente replicable por parte de cualquier otra entidad local.

León, a 20 de febrero de 2020

José Manuel Martínez Fernández

Doctor en Derecho

Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional,

Vicesecretario General del Ayuntamiento de Valladolid

---

<sup>91</sup> Las conclusiones de la Asamblea Europea de la Pequeñas y Medianas Empresas 2019 y la entrega premios puede verse en <https://blogs.ec.europa.eu/promotingenterprise/eepa-2019-shortlist/>

# LA CREACIÓN DE UNIDADES DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN. ANÁLISIS DE MODELOS

Consuelo Doncel Rodríguez  
Secretaria-Interventora de la Administración local

## 1. UNA BREVE APROXIMACIÓN A LAS UNIDADES DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN

En el art. 62.1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, se regula la figura del responsable del contrato, al que se le atribuyen las funciones de supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquellos le atribuyan. De igual forma, se señala que el responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él.

Sin embargo, en la regulación del art. 62.1 LCSP, se establece que el nombramiento del responsable del contrato se realizará *“con independencia de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato que figure en los pliegos (...)”*.

Es especialmente interesante esta regulación de la Unidad encargada de seguimiento y ejecución ordinaria de los contratos en tanto que impone dos obligaciones a las Administraciones públicas: en primer lugar, que dicha unidad debe existir siempre para todos los contratos que celebre ésta, y, en segundo lugar, que debe aparecer de forma indubitada en los Pliegos que deban regir la licitación.

Como señalábamos, el responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él, pero la Unidad encargada del seguimiento y de la ejecución es una unidad administrativa que existirá en todas las organizaciones, con independencia del vínculo del responsable del contrato con el órgano de contratación.

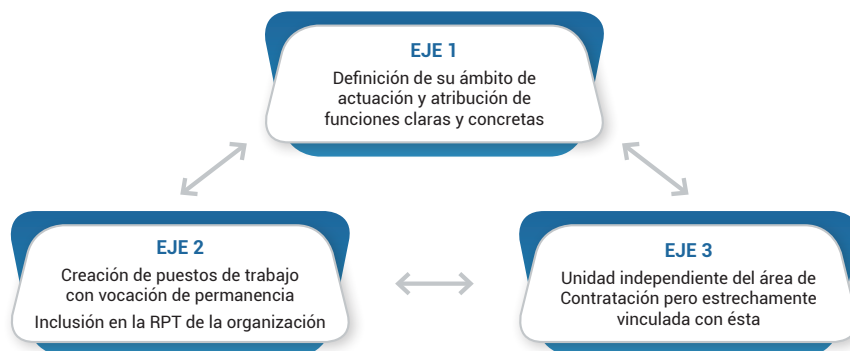
Esta unidad, por tanto, debe servir de soporte al responsable del contrato, facilitando la tramitación de los correspondientes expedientes administrativos, favoreciendo a los responsables del contrato el ejercicio de sus funciones.

Si bien no existe obligatoriedad de que la Unidad encargada del seguimiento y ejecución de los contratos se configure como una unidad separada del área de Contratación, con funciones exclusivamente dedicadas a esta tarea, lo cierto es que son varias las Administraciones que han apostado por este modelo.

En definitiva, los modelos que presentamos a continuación, pese a las diferencias existentes entre ellos -pues han sido concebidos, como no podría ser de otra manera, para dar respuesta a las necesidades de cada organización-, presentan una serie de rasgos comunes que consideramos esenciales para la puesta en marcha de una Unidad de supervisión y seguimiento de los contratos públicos.

Estos modelos dotan de una estructura con vocación de permanencia en el futuro, cuyas funciones son desempeñadas por empleados públicos especializados y que, por tanto, facilitan la profesionalización en el ámbito de la contratación pública, siendo éste uno de los aspectos que debe abordar la Estrategia Nacional de Contratación Pública, de acuerdo con el art. 334.1.e) de la LCSP<sup>92</sup>.

Entre los elementos esenciales de toda Unidad de supervisión y seguimiento de la contratación, podemos encontrar los siguientes EJES:



A continuación, se muestran diferentes modelos que, cada uno con sus particularidades, han abordado la importancia de controlar adecuadamente la ejecución de los contratos administrativos:

## 2. EL MODELO DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO

Casi con toda seguridad, el Ayuntamiento de Logroño fue de los primeros en implantar un sistema de supervisión y seguimiento de la Contratación<sup>93</sup>, la cual se ha hecho de forma progresiva, de tal forma que primero se delimitaron las funciones adscritas a ese puesto de trabajo, para posteriormente crear la Unidad de Supervisión y Control, incorporando dicho puesto a la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Logroño. En concreto, la implantación del modelo se basa en los siguientes ejes:

### 2.1. La definición del ámbito de actuación de la Unidad de supervisión y control:

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, por Resolución de Alcaldía Núm. 8359/2017, de 10 de agosto de 2017, se atribuyeron temporalmente a un funcionario municipal, adscrito a la Dirección General de la Contratación, una serie de funciones relacionadas con la supervisión y control de los contratos.

<sup>92</sup> En concreto, dicho precepto establece que la Estrategia Nacional de Contratación Pública tendrá un horizonte temporal de cuatro años y abordará, entre otros, "promover la profesionalización en contratación pública mediante actuaciones de formación del personal del sector público, especialmente en aquellas entidades que carecen de personal especializado, mediante el diseño de un plan específico en materia de formación en contratación pública y otras actuaciones complementarias de promoción de la profesionalización en la contratación pública".

<sup>93</sup> GUERRERO MANSO, M.C., "La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la Contratación pública", Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2018, p. 169.

En este sentido, en la Instrucción 1/2018, en materia de contratación pública del Ayuntamiento de Logroño, aprobada por la Junta de Gobierno Local con fecha 14 de noviembre de 2018, se señala la importancia de que para que la integración de las cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública sean un potente inductor para la consecución de políticas de la competencia de las administraciones contratantes y en definitiva, supongan un importante beneficio social, es necesario que en la fase de ejecución de contratos se disponga de una solvente y dedicada estructura de supervisión, con unas funciones precisas. Es por ello, que se remite a la atribución de funciones realizadas por la Resolución de Alcaldía anteriormente citada, siendo éstas las siguientes (EJE 1):

#### FUNCIONES DE LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN Y CONTROL

- 1 Colaborar con el responsable del contrato**

  - Colaboración en la fase de diseño de la obra, suministro o prestación, aportando sus conocimientos técnicos para valorar la oportunidad y necesidad de la contratación.
  - Colaboración en la inclusión de cláusulas sociales, ambientales o de innovación.
- 2 Velar por el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el PCAP u ofertadas por adjudicatario**

Entre ellas, las relacionadas con:

  - La contratación de mujeres en sectores en los que está sobrerrepresentada.
  - Grupos vulnerables.
  - Mantenimiento de condiciones de trabajo, salario, cotizaciones a la SS, ingreso por IRPF ante la AEAT,
  - Acreditación de gestión de los residuos, etc.
- 3 Recepción de documentos procedentes de los adjudicatarios**

  - Recepcionar documentos que justifican el cumplimiento de las obligaciones anteriores.
- 4 Realizar inspecciones de la actividad suministro u obra**

  - Realizar inspecciones, ya sea de oficio, a instancia de particulares denunciantes o de los responsables de contrato y directores de obra, y en todo caso debidamente coordinados con éstos.
- 5 Colaborar en la resolución de incidencias, interpretaciones, modificaciones y prórrogas de los contra**

  - A este efecto, el Responsable del Contrato pondrá en conocimiento del funcionario responsable de la función de control, cuantos hechos y cuanta documentación sean precisos para esta colaboración.
- 6 Alertar al órgano de contratación de posibles incumplimientos**

  - Dichos incumplimientos se verificarán mediante los controles preventivos que lleve a cabo.
- 7 Proponer al órgano de contratación acciones correctoras**

  - Proponer al órgano de contratación las acciones correctoras precisas para subsanar las desviaciones observadas en el cumplimiento de las obligaciones del contratista.
- 8 Realizar una evaluación anual**

  - Para ello establecerá los indicadores de rendimiento, satisfacción y de impacto que se precisen, contando con el apoyo y colaboración de las Direcciones Municipales.

## 2.2. La configuración de la Unidad dentro del ámbito de la Relación de Puestos de Trabajo de la entidad.

Como señalábamos anteriormente, mediante Resolución de Alcaldía Núm. 8359/2017, de 10 de agosto de 2017, se atribuyeron temporalmente a un funcionario municipal, adscrito a la Dirección General de la Contratación las funciones descritas con anterioridad, por lo que, en un primer momento, dicha Unidad se componía exclusivamente de un puesto de trabajo.

Con posterioridad, se ha procedido por la Junta de Gobierno Local, en marzo de 2019<sup>94</sup>, a crear el puesto de Jefe de la Sección de Supervisión, Control, Diseño y Ejecución de los Contratos, cuyas funciones se corresponden con las atribuidas de forma temporal mediante la Resolución de Alcaldía señalada anteriormente.

De tal forma que se procede a modificar el Catálogo y la Relación de Puestos de Trabajo, incorporando dicho puesto (EJE 2):

Denominación	C.D.	C.E.	Grupo/Subgrupo	Clase	Jornada
Jefe de la Sección de Supervisión y Control del diseño y Ejecución de los Contratos.	24	14.622,12	A-A2	A.E A.G	9:00 a 14:30, resto flexible/Normal de oficinas.

A la Sección se le adscribe un Administrativo a tiempo completo, cuya actividad se basa en la colaboración y asistencia en tareas de gestión administrativa y tratamiento de datos.

Por tanto, se crea la Sección de Supervisión, Control, Diseño y Ejecución de los Contratos, sección diferenciada dentro de la Dirección de Contratación, Responsabilidad Social y Servicios Comunitarios, e independiente del resto de la organización administrativa integrada en la misma, como así queda reflejada en la última modificación de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Logroño.

<sup>94</sup> Boletín Oficial de La Rioja N°38, de 29 de marzo de 2019.

Resulta especialmente relevante que esta Sección de Supervisión, Control, Diseño y Ejecución de los Contratos se encuentra al mismo nivel del resto de secciones de la misma Dirección, dependiendo directamente del Director, lo que le confiere independencia respecto de las demás unidades adscritas, pero al mismo tiempo refuerza el papel de órgano centralizado y común denominador a todas las dependencias municipales.

### 3. EL MODELO DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

La implantación de la Unidad de supervisión y seguimiento de la contratación que ha desarrollado la Universidad de Córdoba piloto sobre los ejes mencionados anteriormente, como son la delimitación del ámbito de actuación de la Unidad, la configuración de ésta dentro del ámbito de la Relación de Puestos de Trabajo y su creación como unidad independiente dentro de la organización. Sin embargo, por su importancia, añadimos como actuación a destacar, el desarrollo de un Plan de Supervisión anual. Examinaremos con más detenimiento cada uno de estos supuestos:

#### 3.1. La definición del ámbito de actuación de la Unidad de supervisión y seguimiento de la contratación:

Con el fin de definir las funciones y el ámbito de actuación de esta Unidad, se dictó por la Gerencia de la Universidad de Córdoba la Instrucción 8/2018, por la que se regula el procedimiento para la supervisión y control de la ejecución contractual, en cuyo artículo 1 se establece que *“de conformidad con lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público, corresponde a la Unidad de Supervisión el conjunto de funciones para llevar a cabo el control, seguimiento y apoyo en el desarrollo de los contratos para asegurar su correcto cumplimiento y ejecución”*.

A continuación, la Instrucción define las actividades a desempeñar por la Unidad, que desarrollamos a continuación (EJE 1):

#### ACTIVIDADES DE LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO

##### 1 Supervisión integral de la ejecución de los contratos

- Supervisión, en los aspectos técnicos, económicos, administrativos y jurídicos, que deben tenerse en cuenta en el marco de la ejecución de un contrato..

##### 2 Seguimiento permanente de las obligaciones del contrato

- Seguimiento permanente de cada una de las obligaciones contractuales, analizándolas de manera independiente.
- Realización de un análisis integral de la ejecución del contrato, en su conjunto.
- Especial vigilancia de ingresos por canon y otras obligaciones económicas a cargo de la entidad contratista.

##### 3 Definición de elementos a verificar y herramientas que se utilizarán

- Definición de los aspectos que se verificarán para cada una de las obligaciones.
- Definición de las herramientas que se utilizarán y que permitan dejar evidencia y soporte de las actividades de supervisión.

**4 Documentación de posibles incumplimientos**

- Plasmación de evidencias por escrito, a fin de documentar un posible incumplimiento por parte de la entidad contratista.

**5 Estudio exhaustivo de los Pliegos de condiciones**

- Estudio exhaustivo del pliego de condiciones, de la oferta o propuesta seleccionada y del contrato.

**6 Realización de requerimientos al contratista**

- Realización de los requerimientos escritos que sean necesarios a la entidad contratista, a fin de exigirle el cumplimiento oportuno de las obligaciones previstas en el contrato.

**7 Preparación de actas durante la ejecución del contrato**

- Preparación y suscripción de las actas que se requieran desde el inicio hasta la liquidación del contrato, así como su tramitación ante las instancias pertinentes.
- Expedición de las actas para la constancia de cumplimiento de las obligaciones de la entidad contratista a efectos de autorizar los pagos, según lo previsto en el contrato.

**8 Comprobación de que las especificaciones técnicas se corresponden con lo exigido en el PPT**

- Verificación de que los bienes y servicios contratados cumplan con las especificaciones y características técnicas estipuladas en el contrato, dentro de los términos allí señalados, mediante comprobación de cantidades, unidades, calidades, marcas, precios y descripciones del bien o servicio.

**9 Verificación del cumplimiento de cronogramas fijados**

- Verificación del cumplimiento de los cronogramas establecidos en el contrato.

**10 Verificación de la calidad de los servicios y bienes contratados**

- Verificación permanente de la calidad de los servicios y bienes que se estipulen en el contrato.

**11 Información sobre posibles incumplimientos del contratista**

- Información del reiterado incumplimiento de la entidad contratista, en su caso, para la aplicación de procedimientos de imposición de penalidades por retraso o incumplimiento de las prestaciones.

**12 Verificación del cumplimiento de las obligaciones del contratista**

- Verificación de que la entidad contratista mantenga vigentes las pólizas de seguro que garanticen los riesgos derivados de la ejecución del contrato.
- Verificación y exigencia del cumplimiento por parte de la entidad contratista de sus obligaciones fiscales y ante la Seguridad Social.

**13 Suministro de información a la empresa adjudicataria**

- Información a la entidad contratista de las normas de seguridad y salud y prevención de riesgos de la UCO

**14 Elaboración de una Guía de seguimiento de los contratos**

- Elaboración y mantenimiento de una guía definidora de los procedimientos para el seguimiento de la ejecución contractual.



A las funciones anteriores, se incorporan las siguientes funciones de coordinación y representación:

ACTUACIONES DE COORDINACIÓN Y REPRESENTACIÓN:

- 1 Coordinación con los responsables del contrato**

  - Para ello, se establecerán los mecanismos adecuados para documentar la evolución de la ejecución contractual.
- 2 Coordinación con otros Servicios o áreas técnicas**

  - Coordinar con otros Servicios o Áreas técnicas para realizar las inspecciones in situ que verifiquen el cumplimiento técnico de las condiciones de ejecución y en especial con las Administraciones de los Centros, Servicios y Áreas técnicas implicadas (Área Financiera y Presupuestaria, Servicio de Prevención y Protección, Servicio de Infraestructuras y Mantenimiento, etc.).
- 3 Ejercer la representación de la Universidad ante las entidades adjudicatarias**

  - Ejercer la representación de la Universidad ante las entidades adjudicatarias para exigir el cumplimiento de las condiciones contractuales, así como para instruir, en su caso, los expedientes de penalidades que correspondan.

### 3.2. La configuración de la Unidad dentro del ámbito de la Relación de Puestos de Trabajo de la entidad.

Otro de los ejes sobre los que se asienta esta propuesta es la configuración de la Unidad de supervisión y seguimiento dentro de la Relación de puestos de trabajo de la Universidad de Córdoba. Como señalábamos anteriormente, se dota así de una estructura permanente que favorece la profesionalización de la contratación pública.

Este es el *leit motiv* de la creación de la Unidad como así se indica en la breve Exposición de motivos de la citada Instrucción 8/2018, por la que se regula el procedimiento para la supervisión y control de la ejecución contractual, cuando establece que *“esta unidad administrativa especializada, con funcionarios formados en materia de contratación (...)”*, señalando a continuación que *“esta Unidad de Supervisión se enmarca, según la Relación de Puestos de Trabajo, en el servicio de Contratación y Patrimonio de esta Universidad”*.

Efectivamente, en la Relación de Puestos de Trabajo de la Universidad de Córdoba, adscrita al Área de Servicio de Contratación y Patrimonio, pero fuera del ámbito de la Gestión de Contratación -que constituye otra unidad independiente- (EJE 3), encontramos la Unidad de Supervisión y Seguimiento de la Contratación, en el que se incluyen tres puestos de trabajo consistentes en un Jefe de sección, un administrativo y un puesto base, como así se refleja a continuación (EJE 2):

ÁREA DE INFRAESTRUCTURAS										
SERVICIO DE CONTRATACIÓN Y PATRIMONIO										
UCO08	F	330	Jefe de Servicio	15.476,78	F	27	LD	A1	A2	Ex11
Gestión de Contratación										
UCO08	F	331	Jefe de Sección	12.381,32	F	25	CE	A1	A2	Ex11
UCO08	F	332	Gestor Administrativo	7.815,78	F	20	CT	A2	C1	Ex11
UCO08	F	333	Gestor Administrativo	7.815,78	F	20	CT	A2	C1	Ex11
UCO08	F	334	Administrativo	6.448,54	F	18	CT	C1	C2	Ex11
UCO08	F	335	Puesto Base	6.190,66	F	16	CT	C2		Ex11
Supervisión y Seguimiento de la Contratación										
UCO08	F	336	Jefe de Sección	12.381,32	F	25	CE	A1	A2	Ex11
UCO08	F	337	Administrativo	6.448,54	F	18	CT	C1	C2	Ex11
UCO08	F	338	Puesto Base	6.190,66	F	16	CT	C2		Ex11

Fuente: Relación de Puestos de trabajo de la Universidad de Córdoba:

<https://www.uco.es/gestion/laboral/personal-universitario/relacion-puestos-trabajo>

### 3.3. Desarrollo de un Plan de Supervisión anual.

Por último, se realiza una propuesta muy interesante como es el establecimiento de un Plan de Implantación. Como señala la mencionada Instrucción 8/2018, la puesta en funcionamiento de la Unidad de Supervisión va unida a una correcta planificación anual de aquellos contratos que deban ser incluidos en el seguimiento de la ejecución de los contratos.

Además, el objetivo no es solamente supervisar aquellos contratos incluidos en el Plan, sino que a la vista de los resultados que se vayan obteniendo por el Plan de Supervisión, se amplíe este ámbito de actuación a los demás contratos adjudicados por el Servicio de Contratación y Patrimonio.

Por último, señala que *“se propondrá igualmente un calendario anual de medición y análisis de los indicadores de los resultados obtenidos a fin de incorporar la mejora continua de los procesos de esta Unidad”*.

A fin de dar cumplimiento a dicha planificación, se adjunta a la Instrucción 8/2018 un Anexo con aquellos contratos objeto de supervisión en el año 2019.

## 4. EL MODELO DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE JAÉN

El Ayuntamiento de Jaén apuesta, tras la entrada en vigor de la Ley de Contratos, por la creación de una Oficina de Control de Contratos y en este caso, su desarrollo se realiza en base a tres ejes diferenciados: el primero, la reformulación de la existente Oficina de Control de las Empresas Concesionarias, la definición de su ámbito de actuación en segundo lugar, y, por último, la reasignación de personal a fin de dotar de medios personales a la nueva Oficina. Examinaremos cada uno de ellos:

### 4.1. La reformulación de la existente Oficina de Control de las Empresas Concesionarias

La configuración de la Oficina de Control de Contratos del Excmo. Ayuntamiento de Jaén parte de un presupuesto diferente al de los anteriores modelos. En este caso, el Ayuntamiento de Jaén ya contaba con una Oficina de Control de las Empresas Concesionarias, cuyas funciones principales era ejercer el control municipal sobre aquellos contratos que se encontraban en régimen de concesión administrativa.

Sin embargo, con la entrada en vigor de la nueva legislación en materia de contratos, la propuesta del Ayuntamiento de Jaén gira en torno a la posibilidad de que el control de los contratos administrativos que exige el art. 62 de la LCSP, se realice a partir de una reformulación de la Oficina de Control de las Empresas Concesionarias, ya existente y la cual se encontraba ya dotada con medios personales y materiales.

Así se pone de manifiesto en el Acta de la sesión ordinaria de Pleno de fecha 27 de junio de 2018 del Ayuntamiento de Jaén, por la que se acuerda crear la Oficina de Control de Contratos, al señalar que *“existe dentro de la organización administrativa actual del Ayuntamiento de Jaén, una oficina denominada de Control de las Empresas Concesionarias, la cual viene realizando una tarea de seguimiento y control de todos aquellos contratos derivados de alguna concesión”*.

Continúa señalando que la intención del Ayuntamiento es seguir controlando y supervisando la prestación de los servicios de la concesionaria, pero también, *“introducir mecanismos tendentes a la normalización de procedimientos, elaboración de pliegos de cláusulas administrativas particulares tipo y una adecuada planificación de la contratación anual referida a cualquier tipo de contrato”*.

Además, los objetivos de la nueva Oficina de Control de Contratos son más ambiciosos, en tanto que no solamente se pretende ampliar el ámbito de actuación de la oficina, sino que se pretende *“además de potenciar el seguimiento actual, que se centra en los aspectos puramente técnicos, hemos de diseñar una nueva estructura de funcionamiento una nueva denominación a la Oficina de Control, para que el control y seguimiento se realice también en otros ámbitos como el económico y el jurídico y no solamente quede reducido a los contratos de concesión de servicios públicos, sino que se extienda a toda la contratación administrativa en su conjunto”*.

En cuanto a la configuración de la Oficina dentro del ámbito organizativo del Ayuntamiento de Jaén, también se establece por el mencionado Acuerdo Plenario que *“dado que la concesión de cualquier servicio o en su caso la contratación para la prestación de un determinado servicio se formaliza en el Negociación de Contratación de este Ayuntamiento, se estima oportuno adscribir la referida Oficina de Control de Contratos a la Concejalía de Hacienda”*.

Por lo tanto, al igual que sucedía en el caso del Ayuntamiento de Logroño, la Oficina de Control de Contratos se adscribe a la Concejalía de Hacienda, como un negociado independiente del área de Contratación (EJE 3).

## 4.2. La definición del ámbito de actuación de la Oficina de Control de Contratos

En el punto tercero del Acuerdo Plenario se faculta a la Oficina para que realice las siguientes tareas (EJE 1):

### TAREAS ASIGNADAS A LA OFICINA DE CONTROL DE CONTRATOS:

#### 1 Planificación de la contratación

- Planificación de todos los contratos a realizar por el Ayuntamiento de Jaén en cada ejercicio, realizando un análisis económico, técnico y jurídico previo de toda la actividad contractual prevista, colaborando en la confección y seguimiento del Plan Anual de Contratación.

#### 2 Control de la contratación menor del Ayuntamiento

- Control administrativo, jurídico y económico de todos los contratos menores que realice el Excmo. Ayuntamiento de Jaén.
- Como consecuencia de dicho control, se podrán establecer mecanismos administrativos de centralización de compras, a fin de racionalizar y restringir el número de contratos menores formalizados en cada ejercicio.
- La Jefatura de la Oficina de Control de Contratos, será competente para asumir también la jefatura de cualquier unidad administrativa a la que asignen funciones de central de compras en el Ayuntamiento y, en su caso, en sus Organismos Autónomos.

#### 3 Colaboración con el órgano de contratación

- Colaborar con el órgano de contratación aprobando instrucciones y recomendaciones que garanticen el cumplimiento en la ejecución de los contratos, de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral y lucha contra el fraude, el favoritismo y la corrupción.

#### 4 Supervisión de los contratos

- Tareas de supervisión, seguimiento y control técnico, jurídico y económico de cualquier contrato de concesión, prestación de servicios o suministros que concierte el Ayuntamiento de Jaén.

#### 5 Asesoría jurídica en la tramitación de los expedientes

- Asesoría jurídica de contratación para el Excmo. Ayuntamiento de Jaén y todos sus Organismos Autónomos, incluyendo la elaboración de pliegos tipo para la contratación de obras, servicios y suministros, tanto del Ayuntamiento de Jaén, como de todos sus Organismos Autónomos.

De las tareas anteriores destaca el especial hincapié que se hace de que la supervisión y control abarque la totalidad de la contratación menor del Ayuntamiento de Jaén, de tal forma que su ámbito de actuación va más allá del control de aquellos contratos que hayan sido objeto de licitación.

### 4.3. La adscripción de medios personales a la Oficina de Control de Contratos

Al igual que sucede en los modelos anteriores, la Oficina de Control de Contratos se configura de forma independiente al área de Contratación, por lo que se hace preciso dotarla de los medios personales suficientes para el adecuado cumplimiento de los fines que se le han encomendado.

Así, en el mencionado Acuerdo Plenario de fecha 27 de junio de 2018, se señala que *“la Oficina de Control de Contratos verá incrementado el personal adscrito funcionalmente a la misma en la actualidad, con la incorporación de un economista y un asesor jurídico. Dichas personas desempeñarán sus funciones en la Oficina, correspondiendo a la Asesoría Jurídica la Jefatura Superior de la misma”*.

A fin de llevar a cabo esta adscripción de personal, mediante dicho Acuerdo Plenario se procede a reorganizar la Concejalía de Hacienda, adscribiéndose a ésta la Oficina de Control de Contratos, de tal forma que se facilite el trabajo de forma coordinada tanto con el Negociado de Contratación como el de la Intervención municipal.

Finalmente, se configura la estructura de personal de la Oficina de Control de Contratos, en la que se incluye el siguiente personal (EJE 2):



A continuación, se establece también la posibilidad de que la Oficina pueda contar con el personal técnico suficiente, quedando dicho personal adscrito funcionalmente a la Oficina de Control de Contratos.

Esta adscripción temporal de personal técnico, contribuye igualmente a la profesionalización de la contratación pública, en tanto que se impone a este personal técnico que *“deberá emitir los informes y realizar cuantas actuaciones de carácter técnico le sean encomendadas desde la Jefatura de la Oficina de Control de Contratos, para el seguimiento, supervisión o control de la ejecución de los contratos de servicios, concesión de servicios públicos o suministros”*.

## 5. CONCLUSIONES

A lo largo de las páginas anteriores, examinamos los modelos que han implantado diferentes organizaciones con el fin de realizar un adecuado control de la ejecución de sus contratos administrativos.

A continuación, se muestra un cuadro-resumen con los aspectos más relevantes en la configuración de la Unidad de supervisión y control de cada entidad:

EJES	AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO	UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA	AYUNTAMIENTO DE JAÉN
EJE 1: FUNCIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colaboración con el responsable del contrato.</li> <li>- Evaluación anual.</li> <li>- Realizar inspecciones de las actividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguimiento de las obligaciones del contrato.</li> <li>- Imposición de penalidades.</li> <li>- Actuaciones de coordinación.</li> <li>- Elaboración de un Plan de supervisión anual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación de la contratación del Ayuntamiento.</li> <li>- Control de la contratación menor.</li> <li>- Supervisión de todos los contratos del Ayuntamiento.</li> </ul>
EJE 2: PUESTOS DE TRABAJO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de un (1) puesto de trabajo:</li> <li>- Jefe de Sección de Supervisión y control del diseño y ejecución de contratos.</li> <li>- Administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de tres (3) puestos de trabajo:</li> <li>- Jefe de Sección.</li> <li>- Administrativo.</li> <li>- Puesto Base.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adscripción de tres (3) puestos ya creados y creación de (2) puestos:</li> <li>- Jefe de la Oficina.</li> <li>- Coordinador de Servicios Económicos.</li> <li>- Técnico de Administración General.</li> <li>- 2 Administrativos.</li> </ul>
EJE 3: UNIDAD INDEPENDIENTE	Sección de Supervisión y control del diseño y ejecución de contratos	Sección de Supervisión y seguimiento de la contratación.	Oficina de Control de Contratos.

Como se puede observar, se presentan aquí diferentes propuestas que favorecen claramente la especialización en el ámbito de la contratación pública, pero que, sin embargo, requieren de un compromiso por parte de toda la organización, pues necesitan de una adecuada adscripción de medios materiales y personales.

Se trata de propuestas realistas que pueden adecuarse a las necesidades de cada organización, de tal forma que los medios personales o materiales que se adscriban irán en consonancia con el número de población, de empleados públicos o de contratos adjudicados. Se dota, por tanto, de una importante flexibilidad a cada organización en el desarrollo de esta Unidad.

Por último, se recomienda que, de forma simultánea a la creación de la unidad, se desarrollen mecanismos de evaluación que permitan arrojar resultados sobre el impacto que ha supuesto la creación de la Unidad en la organización. Puede resultar interesante conocer, entre otros, el número de contratos sobre los que se ha realizado el seguimiento, el más que previsible ahorro económico derivado de una mejor gestión de los servicios, las penalidades impuestas por incumplimientos de los contratistas o la adecuación del perfil de los responsables del contrato.

En definitiva, la creación de una Unidad de supervisión y control dota de un mecanismo adicional de control a la organización, mejorando la integridad de su contratación pública.





## **III. CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA**

---



# LA IMPLANTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA EN LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ. CONSECUENCIAS EN LA TRANSPARENCIA

Rosario Delgado Fernández,  
*Técnica de Gestión, Universidad de Alcalá*

## 1. INTRODUCCIÓN

Nadie duda ya de que el uso de la contratación electrónica supone un paso que acerca la total transparencia en los procedimientos de contratación pública en aquellos organismos que la ponen en práctica, al menos en aquellos aspectos que se reflejan en la misma. Es posible hacer un trazado de todos los trámites y documentos, de forma que se manifiesten, no solo las malas prácticas, también las ineficiencias y las negligencias, pero no existe sistema electrónico capaz de detectar un pliego técnico diseñado para favorecer a un licitador concreto. Lo que sí puede hacerse, con posterioridad, es un análisis de los datos para apreciar, entre otras cosas, si existen “demasiados” contratos con un licitador solamente y si dichos contratos se corresponden con una unidad concreta, por ejemplo. Indudablemente es una ayuda en todos los aspectos, pero muy particularmente en la limpieza de los procedimientos.

No obstante, aún no está totalmente implantada, a pesar de la obligatoriedad incluida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, dadas las dificultades que parecen encontrar para ello muchos organismos públicos, dificultades que, según refieren, son tanto de tipo técnico como de tipo organizativo.

A pesar de lo indicado en el párrafo anterior, existieron organismos que se adelantaron a la obligatoriedad de la contratación electrónica e iniciaron su proceso para implantarla. No fueron muchos, es conocido el caso de la Diputación de Castellón o de los avances al respecto de la administración del País Vasco, pero, dado que la experiencia profesional de la autora se ha centrado en estos últimos años en la Universidad de Alcalá y que esa Universidad inició su andadura en la contratación electrónica en el mes de abril del año 2015, antes de que fuera obligatoria por normativa nacional o europea, y que además este inicio supuso que se comenzara a trabajar en su implantación a mediados de 2014, el análisis que se realiza se refiere a la implantación y funcionamiento de la contratación electrónica en la Universidad de Alcalá.

Las fechas que se indican tienen como consecuencia principal el hecho de que, en ese momento, no existiera posibilidad alguna de utilizar servicios ofrecidos por la Plataforma de Contratación del Sector Público puesto que no incluía en su oferta la contratación electrónica. La única posibilidad para los organismos que deseaban avanzar en este sentido era el uso de plataformas privadas, y, por lo tanto, la forma de configuración y la personalización de la contratación para la Universidad de Alcalá, no corresponde, en muchos aspectos a las posibilidades que ofrece la Plataforma del Contratación del Sector Público en la actualidad. Esto no supone, en absoluto, una crítica al funcionamiento de la mencionada Plataforma, es simplemente el relato de un hecho. En ese momento no existía ninguna alternativa pública.

## 2. ANTECEDENTES

En el año 2011 la Universidad de Alcalá había iniciado la celebración de las subastas electrónicas como forma de finalización del procedimiento, al principio de forma puntual a modo de "prueba piloto" y poco después reguladas por una circular de su órgano de contratación (Gerente por resolución de desconcentración del Rector) donde se fijaban las bases de utilización, que fundamentalmente se centraban en contratos de alto valor estimado, independientemente del tipo de contrato – se utilizó finalmente tanto para obras, como servicios y suministros – y de la forma de adjudicación, pero siempre manteniendo como objeto de la subasta el precio, sin acompañamiento de ningún otro criterio.

En un principio, se pretendía un ajuste de los precios de los contratos en un entorno de crisis y disminución de los ingresos de la Universidad, tanto por bajada de la matrícula como por disminución de la subvención nominativa aportada por la Comunidad de Madrid.

Fue indiscutible que se cumplía dicho objetivo de mero ahorro económico, pero, se advirtió pronto la existencia de ventajas adicionales, entre las que cabe destacar tres:

- La segunda oportunidad otorgada a los licitadores que habían hecho un ejercicio "especulativo" al presentar su primera oferta y se podían enfrentar al resto conociendo las ofertas de los demás, por lo que utilizaban, si lo consideraban posible y aconsejable, según sus intereses, toda su capacidad de maniobra para conseguir el contrato.
- El plus de transparencia que aparecía con el uso de la subasta, puesto que nadie más que los propios licitadores podían intervenir en la misma y era posible su control por la Mesa de Contratación, celebrando la subasta en un acto público donde los propios licitadores podían enviar representantes, así como asistir cualquier interesado, con la única restricción de no entrar en la sala con dispositivos de comunicación.
- La toma de contacto con mecanismos electrónicos en la contratación, lo que, dado su éxito, supuso que se considerase con más seguridad y menos miedo la posibilidad de usarlos en otro aspecto.

La utilización de la subasta electrónica fue, sin duda alguna un hecho facilitador para que la Universidad se aventurase primero en la licitación electrónica y luego en la contratación electrónica total.

## 3. INICIO

La implantación de la contratación electrónica fue impulsada por la Vicegerencia de Asuntos Económicos con el acuerdo de la Gerencia de la Universidad.

El primer paso fue determinar si existían posibilidades o impedimentos legales para llevar a cabo el proyecto o si existía alguna regulación expresa.

La normativa en vigor en ese momento era el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre. Esta norma no establecía de ninguna manera la obligatoriedad de la licitación electrónica, ni siquiera de las notificaciones, no obstante, se permitía el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la misma e incluso se recomendaban en el apartado 3 de la Disposición Adicional Decimosexta, que regulaba los requisitos que debían cumplir los medios electrónicos, informáticos y telemáticos y que indicaba expresamente lo siguiente:

*“En cumplimiento del principio de transparencia en la contratación y de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa, **se fomentará y preferirá el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contemplados en esta Ley por parte de los licitadores o los candidatos.** En todo caso en el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, dichos medios deberán estar disponibles en relación con la totalidad de los procedimientos de contratación de su competencia.”*

Dicha disposición adicional establecía que los medios a utilizar deberían ser no discriminatorios, estar a disposición del público y ser compatibles con las tecnologías de uso general, que toda la información y especificaciones técnicas necesarias para la presentación electrónica de ofertas y solicitudes estuviesen a disposición de todas las partes interesadas, no ser discriminatorias y ser de estándares abiertos, de uso general y amplia implantación, lo mismo que los programas y aplicaciones necesarios que además deberían ser de fácil acceso.

Asimismo, se exigía que se garantizase la integridad de los datos, que fuesen accesibles solo para los órganos competentes en los momentos adecuados y que, en caso de que se quebrantase esa norma se pudiese detectar con claridad la infracción, así como que estuviesen razonablemente a salvo de virus informáticos y otro tipo de programas nocivos.

Por último, era necesario que quedasen acreditadas la fecha y hora de la emisión y recepción de las comunicaciones y la integridad de su contenido, en especial en lo que se refiere a las ofertas o solicitudes de participación.

En cuanto a la documentación de los expedientes se requería que tanto los actos y manifestaciones de voluntad de los órganos administrativos o de las empresas licitadoras o contratistas que tengan efectos jurídicos se autentificasen mediante una firma electrónica legalmente reconocida, lo que debía garantizarse también por el sistema de contratación electrónica utilizado.

Por todo lo anterior, se consideró que se avalaba legalmente la implantación de la contratación electrónica siempre que se cumplieran los requisitos indicados, y se procedió a modificar los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares para que reflejaran la posibilidad de licitación electrónica, de forma que cada pliego, que constituye la ley del contrato hiciera posible este tipo de tramitación.

Para garantizar que se cumplieran los requisitos de los pliegos se optó por un sistema que solo exigía que el licitador contase con un ordenador, conexión a internet, un navegador actualizado, java actualizado, y un certificado digital que le permitiese firmar. Se admitieron los formatos habituales para documentos: Word, pdf, por ejemplo, así como fotos (jpg, etc) y hojas de cálculo.

Si bien la subida de documentos y el sobre electrónico debían ser firmados de forma electrónica, se admitió también que los documentos en sí mismos fueran firmados en papel, de manera que el apoderado de la empresa podía firmar el documento en papel o de forma electrónica, y firmar asimismo el sobre o que este lo firmara otra persona que se encargaba de subir la oferta, para facilitar la gestión de las ofertas por parte de las empresas.

El segundo paso fue determinar en qué condiciones se encontraba la Universidad respecto a la utilización de medios electrónicos que pudieran complementar las actuaciones que se pretendía emprender.

Descontando al Servicio de Contratación, el resto de la Universidad no contaba con ningún tipo de medio que permitiera el intercambio de documentos de forma electrónica. La firma electrónica era minoritaria en la Gerencia e inexistente en el resto de departamentos y unidades, tanto administrativos como docentes.

Por lo tanto, la única opción que se consideró posible fue que, inicialmente, se tramitase de forma electrónica solo el procedimiento de licitación, de manera que los documentos previos, fundamentalmente la memoria y el pliego de prescripciones técnicas llegasen al Servicio de Contratación firmados en papel, y fuese el propio servicio el que lo digitalizase, mediante un simple escaneo y subiese el documento a la plataforma. Así además se facilitaba el cambio, haciéndolo más progresivo pretendiéndose disminuir las resistencias al mismo, lo que no siempre se consiguió.

No obstante, la aprobación de los pliegos y del expediente por el órgano de contratación se hizo, desde el primer momento, de forma electrónica, marcando el punto a partir del cual comenzaba la tramitación electrónica del expediente, que incluía la publicación de anuncios, la presentación de ofertas y su apertura y la adjudicación, siendo la resolución de adjudicación, en principio el último documento de la fase electrónica, volviéndose a la documentación en papel a partir de aquí.

En un primer momento se consideró necesario permitir que las empresas, a su elección, presentasen las ofertas en papel o de forma electrónica con el fin de evitar un posible efecto de disminución de la concurrencia.

Con estas premisas se inició la primera tanda de licitaciones electrónicas el 18 de abril de 2015, con dos contratos de suministro.

## 4. DESARROLLO

### 4.1. Primeros resultados y primeras actualizaciones del procedimiento

La implantación de la licitación electrónica no supuso ningún problema, se realizó una pequeña formación a la Mesa de Contratación que también asumió el cambio sin dificultades.

Por parte de las empresas, sin embargo, se observó que existían resistencias, que eran mayores, curiosamente, cuanto más grande era la empresa y cuanto más capacidad tecnológica podía suponersele.

De hecho, una gran parte de las empresas optaban por la presentación de sus ofertas en papel, lo que hacía dificultosos los actos públicos de apertura de ofertas, dado que parte de la apertura era electrónica y parte en papel y sobrecargaba de trabajo al Servicio de Contratación que tenía posteriormente que subir las ofertas a la plataforma, impidiéndose además que la eliminación del plazo de correo (10 días) hiciese disminuir el plazo total de la licitación y perdiéndose en gran medida la seguridad que ofrece la gestión electrónica de las ofertas, puesto que la mayoría de ellas se gestionaban a partir de un documento en papel.

Se observó, comparando licitaciones similares en otros organismos, como las mismas empresas que estaban presentando las ofertas a la Universidad en papel, si eran obligadas a ello en otro organismo, las presentaban de forma electrónica.

Asimismo, las propias empresas manifestaron su sorpresa porque el contrato no se pudiese firmar de forma electrónica, trámite mucho más sencillo que la presentación de ofertas, y fuese necesario o bien el envío por correo, firma por la empresa y devolución, para después recoger la firma del Gerente o la asistencia presencial a la Universidad para proceder a dicha firma, más aún cuando la documentación de la empresa seleccionada y la adjudicación del contrato se estaban realizando de forma electrónica desde el primer momento.

Por lo tanto, se decidió modificar el procedimiento decidiendo, por una parte, permitir únicamente la presentación electrónica de ofertas y por otra que la firma del contrato se realizase también de forma electrónica.

En cuanto al procedimiento en sí mismo, se observó que presentaba similares incidencias que la contratación tradicional en papel. En particular el hecho de que las empresas comenzaban muy tarde el proceso de registro, del mismo modo que intentaban entregar las ofertas en papel a última hora, pero en el caso electrónico esto suponía que la mínima dificultad, ya fuese con el registro – generalmente por motivos relativos a los certificados digitales – o con la presentación de la oferta llevaba a que finalizase el plazo de presentación. Asimismo, se observó que las empresas tendían a descargar la responsabilidad en la plataforma, de manera que solicitaban una ampliación del plazo o la posibilidad de hacerlo en papel alegando un supuesto mal funcionamiento.

Por otra parte, algunas empresas exigían una atención continua a su proceso de presentación de ofertas, imposible de prestar, ni por la empresa que gestionaba la plataforma, ni por el Servicio de Contratación, dado que en no se trataba de instrucciones o ayuda puntual, sino de un acompañamiento continuo desde que iniciaban su registro hasta que presentaban finalmente su oferta.

Ambos aspectos llevaban a que los últimos momentos de las licitaciones fuesen imposibles de asumir por los gestores de la contratación, además, una atención exagerada a una empresa podría no ser idónea en absoluto, puesto que el personal del Servicio de Contratación estaba hablando con las empresas y dirigiendo sus pasos *en el mismo momento* en que estas estaban subiendo sus ofertas.

Por otra parte, ampliar el plazo de licitación porque una empresa alegaba que la plataforma tenía un fallo y no le permitía presentar su oferta infringía el principio de igualdad de trato si, en el mismo espacio temporal, otras empresas las habían presentado sin problemas.

Por lo tanto, se tomaron las siguientes decisiones:

- Recomendar en los pliegos que las empresas iniciasen los trámites de registro con plazo suficiente para poder subsanar cualquier incidencia aparecida.
- Recordar en los pliegos que las empresas eran responsables de tener los medios técnicos que se requerían para la presentación de ofertas y que se indicaban en un anexo de los mismos pliegos.

Y para la gestión interna se decidió lo siguiente:

- No atender solicitudes de ayuda “urgente” para el registro de una empresa que lo hubiera iniciado después de las 11 de la mañana del último día del plazo de presentación de solicitudes. Se tramitaban de forma estándar por correo electrónico al servicio de soporte sin desatender el resto de tareas. Atender de forma preferente las solicitudes de ayuda para subir las ofertas de empresas ya registradas.

- No extender el plazo en ningún caso, aunque alguna empresa manifestase que la plataforma tenía un problema, si por los responsables de la plataforma no se corroboraba la existencia de dicho problema y/o si otras empresas estaban presentando ofertas sin dificultades.
- Dar instrucciones, ayuda y soporte en la medida de lo posible, pero siempre teniendo en cuenta que no se podía sustituir la capacidad técnica de las empresas a fuerza de dedicarles un tiempo desproporcionado. Se entendió que era su responsabilidad tener personal con adecuado para la tarea, más aún cuando no se necesitaban conocimientos técnicos mayores que el de usuario habitual de un ordenador y un navegador.

#### 4.2. Ampliación de la tramitación electrónica del expediente

Una vez que se comprobó que se podía llevar a cabo la tramitación electrónica de la licitación, incluyendo la presentación electrónica de las ofertas, fase que, desde el primer momento se había considerado más difícil de llevar a cabo con todas las garantías, se sopesó la posibilidad de extender la tramitación electrónica, por un lado en la documentación previa y por otro a la ejecución del contrato, finalización y devolución de la garantía.

Para las primeras fases se aprovechó que la universidad había creado un centro de identificación que permitía la emisión de certificados electrónicos FNMT por lo que todo el personal de la misma podría tener firma electrónica sin desplazamientos y con facilidad. En un principio se contactó con las unidades proponentes que tenían mayor volumen de contratación para que enviasen sus documentos (fundamentalmente memorias justificativas y pliegos técnicos) con firma electrónica.

Se barajaron diversas posibilidades, no obstante, finalmente se configuró el sistema de modo que solo el Servicio de Contratación utilizase la plataforma de contratación electrónica, asumiendo también el rol de “promotor del contrato” por los siguientes motivos:

- 1) De este modo el número de usuarios era mucho menor, y además bastante fijo. Se consideró la circunstancia de que, si bien ciertas unidades proponentes tenían mucho más volumen de contratación que otras, cualquier departamento o unidad de la Universidad podía en momentos determinados necesitar de un procedimiento de contratación, por lo que la gestión de los usuarios, con sus perfiles, era muy dificultosa si se otorgaban de forma general, y si solo se otorgaban a ciertas unidades se producían asimetrías no deseables en la gestión de la contratación y cierta confusión para los gestores de la misma.
- 2) Dado que la documentación previa se revisa por el Servicio de Contratación que, en muchas ocasiones, solicita modificaciones de la misma antes de proceder a su tramitación, se consideró mucho más adecuado que en el expediente electrónico de la plataforma solo apareciesen los documentos válidos, ya revisados y correctamente firmados.

Así pues, el flujo de trabajo quedó establecido de la siguiente forma:

- 1) Envío de borradores por las unidades proponentes al Servicio de Contratación.
- 2) Revisión/discusión/modificación de los mismos.
- 3) Envío de documentación definitiva por correo electrónico firmada, asimismo, de forma electrónica.



- 4) Entrada en el Servicio de Contratación, subida a la plataforma e inicio de la tramitación del expediente.
- 5) Tramitación electrónica de todos los documentos e incidencias surgidas desde el inicio de la tramitación hasta la firma del contrato

En cuanto a las fases posteriores, se habilitó, como complemento, la consulta a la Agencia Tributaria y a la Tesorería General de la Seguridad Social del certificado acreditativo de estar al corriente con los pagos.

De momento no se han habilitado trámites automáticos a través de la plataforma. Los económicos se siguen de la forma habitual para el resto de pagos de la Universidad y las incidencias en ejecución se tramitan a través de correo electrónico por las unidades proponentes, quedando, eso sí constancia en el expediente electrónico.

En cuanto al expediente en general fue necesario un esfuerzo de clarificación y disminución de trámites duplicados para mantener su coherencia. Aunque ya está bastante depurado, siguen apareciendo situaciones que requieren estudio y consenso para decidir como es más conveniente su trámite.

## 5. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS Y DE LAS CONSECUENCIAS EN LA TRANSPARENCIA

La contratación electrónica es, desde el año 2016 una realidad consolidada en la Universidad de Alcalá.

Una vez superadas las fases iniciales de desconcierto y cierta resistencia, se aprecia la mejora que en la gestión ha provocado la misma, teniendo acceso fácil a todos los expedientes, con una disminución sustantiva del volumen de almacenamiento necesario para el archivo.

En la actualidad la universidad ha licitado de forma electrónica más de 200 contratos, de estos mas de 150 de corresponden a contratación electrónica completa. Se han recibido de forma electrónica aproximadamente 700 ofertas de las que algo más de 600 han sido admitidas.

Estos números demuestran que administración y empresas tienen interiorizado y perfectamente aplicado el procedimiento electrónico. No se ha apreciado en ningún caso que la licitación electrónica disminuyera o dificultase la concurrencia, mas bien al contrario al facilitar que empresarios ubicados fuera del entorno de la Universidad pudiesen participar.

En cuanto a las implicaciones en la transparencia, resulta innegable que, en cuanto a la tramitación de ofertas la transparencia de la contratación electrónica es absoluta, no solo permite saber cuando se han presentado con total precisión sino determinar quien y cuando las ha abierto y quien ha tenido acceso a las mismas.

También facilita una publicación inmediata de los anuncios y documentos previstos en la Ley. Es posible configurar la publicación automática de los mismos, así como de los documentos que se considere conveniente.

Cualquier intervención en algún trámite o documento puede ser detectada y trazada con fecha y hora. Es posible verificar además la fiabilidad de las firmas electrónicas utilizadas.

Todas estas innegables ventajas han supuesto también que el expediente deba llevar un flujo cronológico de trámites, es decir, que no se pueda publicar hasta que el expediente no esté “efectivamente” aprobado por el órgano de contratación, o intervenido, en aquellos organismos en que así esté establecido o con el informe que corresponda y que la modificación de uno de los trámites del expediente suponga una actualización de todos los posteriores.

Lo descrito en el párrafo anterior, que para combatir las malas prácticas en contratación pública es absolutamente aconsejable, ha tenido dos implicaciones transversales

- 1) Ha sido necesario aumentar la diligencia de aquellos que tenían que finalizar los trámites preceptivos (órgano de contratación, órganos económicos que certifican el crédito, interventores, servicios jurídicos...) puesto que sin su firma expresa no puede avanzar el expediente y en los casos en que estos órganos no aplicaban la diligencia requerida ha sido inmediatamente evidente.
- 2) Cualquier error queda inmediatamente de manifiesto, puesto que no se puede corregir mediante el cambio del documento que lo contiene y que, en papel, podía ser firmado con la misma fecha, sino que es necesario una corrección de errores con todas las implicaciones. Esto supone que también ha sido necesario extremar la diligencia de los gestores de contratación del organismo. Lo mismo sucede con la falta de agilidad en la tramitación: es inmediatamente evidente.

## 6. CONCLUSIONES

Mas allá del cumplimiento de la obligación legal de la contratación electrónica a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos de Sector Público, la implantación de la contratación electrónica en la Universidad de Alcalá supuso un avance determinante en la transparencia al garantizar:

- La coherencia del expediente de licitación y la intervención de cada uno de los intervinientes en el mismo en el momento en que era preceptivo, dado el flujo cronológico de trámites y los puntos de parada del expediente que impiden que avance sin el conocimiento e intervención determinados (por ejemplo: aprobación del expediente por el órgano de contratación y firma de la solicitud de apertura de los sobres en la Mesa de Contratación por la presidencia y secretaría de la misma).
- Absoluta transparencia y trazabilidad de la presentación, apertura y valoración de ofertas.
- Cumplimiento fácil e inmediato de las obligaciones de publicación.
- Acceso rápido y sencillo a los expedientes actuales y antiguos no solo a efectos de tramitación sino también a los efectos de garantizar una respuesta rápida y completa a los requerimientos hechos en materia de transparencia.

## LA NECESARIA TRANSPARENCIA SOBRE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

María Asunción Sanmartín Mora

*Jefa del Servicio de Régimen Económico y Contratación, Gobierno de Aragón*

En los últimos años se ha avanzado enormemente en las estrategias de Gobierno Abierto que exigen que la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas se impongan en la actividad de las instituciones públicas. La transparencia es presupuesto imprescindible para hacer efectivas la participación y la rendición de cuentas.

En el ámbito de la contratación pública la transparencia, en su modalidad de publicidad activa, se ha focalizado en la fase de licitación y adjudicación del contrato, olvidándose de la fase de ejecución.

Sin embargo, la información sobre la ejecución de los contratos debe ser pública, no solo porque sin ella no es real la rendición de cuentas sobre la gestión de las entidades públicas, sino también porque es un instrumento de lucha contra la corrupción.

En España, las normas sobre transparencia y contratación pública imponen pocas obligaciones de publicidad activa sobre la ejecución de los contratos, pero ello no es obstáculo para que las instituciones asuman como buena práctica dar transparencia a la fase de ejecución contractual a través de sus portales de transparencia.

Los acontecimientos vividos últimamente como consecuencia de la crisis sanitaria originada por el COVID-19, han puesto de manifiesto la exigencia ciudadana de conocer los resultados de la ejecución del contrato y la necesidad inaplazable de que las instituciones sean transparentes no solo sobre qué y a quien compran, sino también sobre los resultados de dichas compras.

La implementación de la publicidad de la fase de ejecución de los contratos a través de un anuncio de ejecución como dispone la normativa de Aragón puede convertirse en un modelo a seguir para aquellas entidades que quieran avanzar en esta línea.

### 1. LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA SOBRE LA FASE DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS.

No es necesario recordar que en un Estado social y democrático de Derecho como el que define el artículo 1 de la Constitución Española, el principio de transparencia es una obligación de las entidades públicas y, a la vez, un derecho de los ciudadanos a ser informados de forma veraz y objetiva sobre la actividad pública, y a obtener la información que precisen sobre la misma. Solo con transparencia es posible desarrollar un modelo de Gobierno Abierto que promueva la participación ciudadana y la rendición de cuentas, pues únicamente los ciudadanos informados están en condiciones de participar de forma objetiva en el debate público. Y es imprescindible que esa transparencia se refleje en una actitud proactiva de las entidades públicas, que voluntariamente y sin necesidad de una solicitud previa pongan a disposición de los ciudadanos los datos más relevantes de su gestión, lo que se llama publicidad activa.

En materia de contratación pública la transparencia no solo facilita la rendición de cuentas sobre la gestión pública y reduce la probabilidad de irregularidades, fraude o corrupción en los procedimientos de contratación, sino que incrementa la confianza de los operadores económicos en las entidades adjudicadoras, confianza que redundará en una mayor concurrencia en las licitaciones públicas, que a su vez favorece la competencia necesaria para conseguir la mejor relación calidad precio en las obras, suministros y servicios que adquiere el sector público.

Si se analiza el Derecho comparado y en especial el Derecho de la Unión Europea, se observa que las obligaciones de transparencia en la contratación pública se han focalizado fundamentalmente en la fase de licitación y adjudicación del contrato, y afectan en menor medida a las fases de preparación y ejecución. La razón es que se ha dado especial relevancia a la transparencia como elemento para dar efectividad a los principios de igualdad de trato y no discriminación entre licitadores y de salvaguarda de la libre competencia. Pero desde el punto de vista de la transparencia como derecho de los ciudadanos a conocer la gestión pública, la información sobre la fase de ejecución es imprescindible.

De nada sirve ser transparente y riguroso en la adjudicación del contrato, si no se mantiene el control sobre su ejecución y se garantiza la eficiencia en la aplicación de los fondos públicos. La información sobre aspectos como las desviaciones en los precios y en los plazos de ejecución, la aprobación de contratos complementarios o el grado de subcontratación, es imprescindible para hacer un juicio sobre la correcta gestión de la contratación pública.

La realidad demuestra que los sobrecostes que se generan durante la ejecución de muchos contratos públicos alcanzan unas cuantías muy relevantes. Es además en esta fase donde se multiplican los efectos de problemas anteriores como la falta de precisión técnica en los pliegos que da lugar a un margen de interpretación que crea oportunidades para prácticas irregulares.

La fase de ejecución es el eje fundamental del procedimiento de contratación. A pesar de que muchas veces la gestión contractual se focaliza en la fase de adjudicación, es durante la ejecución cuando se debe garantizar que el contrato se desarrolla de manera satisfactoria, cumpliendo los objetivos previstos y cubriendo las necesidades para las que fue adjudicado, y que tanto el contratista como el poder adjudicador cumplen sus obligaciones. Son muchas las incidencias que pueden surgir durante la ejecución, pues por lo general, los contratos públicos conciernen a varias partes interesadas – no solo a entidad contratante y contratista, también a sindicatos, subcontratistas, etc. –, en muchas ocasiones se ejecutan durante largos periodos y absorben importantes recursos públicos. En ese contexto, pueden surgir situaciones complejas, circunstancias imprevistas y demoras.

Además, es una fase donde los riesgos de corrupción son significativos. Existe el riesgo de desvirtuar las cláusulas y condiciones en base a las que se adjudicó el contrato, afectando a los principios de igualdad de trato entre licitadores y de eficiencia del gasto, si no se verifica el cumplimiento de las condiciones que determinaron la selección de la oferta: que el adjudicatario realice los trabajos con una calidad inferior a la requerida, que se modifiquen las especificaciones contratadas, se produzcan cambios sustanciales en el objeto del contrato, prórrogas injustificadas, pagos que no se corresponden con el trabajo realizado, etc.

Es relevante el dato que recoge el Informe anual de supervisión de la contratación pública de España elaborado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReS-

con) de diciembre de 2019: la fase contable más reparada por las Intervenciones autonómicas y locales en el año 2018 fue la correspondiente al reconocimiento de la obligación (78,6% del total de reparos en el ámbito local), es decir, en la fase de ejecución de los contratos.

Otro dato revelador del mismo informe es que de las resoluciones en materia de contratación pública dictadas por los órganos de Transparencia y Buen Gobierno, tanto los de ámbito estatal como los de ámbito autonómico, en relación al año 2018, el 17,86% se refieren a solicitudes de información sobre la ejecución del contrato, ya sea de carácter meramente contractual o en relación con los gastos económicos derivados de la ejecución, así como el seguimiento del propio contrato, a lo que habría que sumar el 0,51% de solicitudes sobre modificaciones contractuales.

La transparencia en la ejecución del contrato es uno de los pilares de la Contratación Abierta. La Contratación Abierta, aplicación al ámbito de los contratos públicos de los conceptos de Gobierno Abierto, pivota sobre el reconocimiento del derecho de los ciudadanos y de la sociedad en general, a acceder a la información sobre contratación pública, promoviendo la capacitación del público para que comprenda los datos, sea capaz de seguirlos y actuar en consecuencia. Premisa indispensable para ello, es que las entidades públicas publiquen los documentos y datos esenciales sobre los contratos públicos en todas sus fases, desde que se planifican, se licitan y se adjudican, hasta que se ejecutan y se implementan.

Las iniciativas de Contratación Abierta como Open Contracting Partnership exigen que se aplique el principio de publicidad activa a los documentos e información relativos a la fase de ejecución a fin de permitir al público, a los medios de comunicación y a la sociedad civil, entender y monitorear el proceso, como medida de protección contra el uso ineficiente, ineficaz o corrupto de los recursos públicos. Esto requerirá la divulgación proactiva de información relacionada con la subcontratación, las modificaciones y ampliaciones de los contratos, etc. Así, Open Contracting Partnership estima necesario dar publicidad a:

- Cronogramas de trabajo o de entregas, destacando los hitos importantes en la ejecución del contrato, y cualquier cambio en los mismos;
- Estado de la implementación relativo a tales hitos;
- Fechas y pagos efectuados o recibidos por etapas (en relación con el importe total) y el origen de esos pagos;
- Actas de recepción final;
- Condiciones para la terminación del contrato;
- Actas de liquidación final;
- Evaluaciones de impacto ambiental y social de la ejecución del contrato –tan importantes para medir el impacto del uso estratégico de la contratación pública a través de la inclusión de condiciones especiales de ejecución de tipo social y medioambiental–;
- Estimaciones de activos y obligaciones gubernamentales relacionados con el contrato;
- Disposiciones para la gestión de riesgos e imprevistos;
- Información financiera relativa a los ingresos y gastos así como sobrecostes e incumplimiento de plazos, si los hubiere.

Además, para facilitar la transparencia en la fase de ejecución, Open Contracting Partnership señala que las entidades contratantes deben evitar cláusulas de confidencialidad, aplicando la confidencialidad de manera restringida a fin de que abarque sólo las excepciones permitidas, y fomentar la inclusión de disposiciones en las cláusulas y condiciones contractuales que permitan la divulgación del contrato y de la información relacionada.

## 2. LA PUBLICIDAD SOBRE LA FASE DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA.

Las obligaciones de transparencia, en la modalidad de publicidad activa, sobre la contratación pública se recogen en la normativa española en las leyes de transparencia y de contratos del sector público, tanto de ámbito estatal como autonómico.

La Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), incluye en los preceptos dedicados a la transparencia pública, una serie de obligaciones de publicidad activa en materia de contratación. Su aprobación supuso un avance importante, al incluir obligaciones más amplias que las que el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, imponía respecto de los procedimientos de adjudicación de los contratos, como la obligación de publicar las modificaciones contractuales o la publicidad sobre los contratos menores.

Además, exige un soporte distinto para esa publicidad –Portal de Transparencia frente a Perfil de Contratante– en consonancia con los distintos objetivos que persiguen una y otra publicidad. La publicidad activa que exige la LTBG, va dirigida al ciudadano en general y está encaminada a informarle de cómo se están gestionando los asuntos públicos, para que como sujeto político, pueda participar en las decisiones sobre los mismos, a través de los mecanismos que establecen la Constitución y las Leyes. El perfil de contratante, sin embargo, nace como instrumento para promover la concurrencia en las licitaciones, permitiendo a los operadores económicos el acceso a los contratos públicos en condiciones de igualdad y no discriminación. Aunque ambos tipos de publicidad activa se complementan, es necesario no perder de vista el objetivo último de cada una de ellas para que cumplan su función.

La LTBG, supone un progreso significativo hacia la Contratación Abierta, pues reconoce el derecho del ciudadano a acceder a la información sobre contratación pública que le permita conocer cómo se ésta gestionando la misma. Para ello, exige que se publique «la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública de manera «clara, estructurada y entendible para los interesados» y de forma «comprensible» y «de acceso fácil».

Sin embargo, la LTBG debería haber sido más ambiciosa respecto de la información que sobre los contratos debe publicarse. Las obligaciones de publicidad activa siguen centradas en los procedimientos de adjudicación y sobre la fase de ejecución solo se ocupa de la publicidad de los modificados, posiblemente por considerar que pueden encubrir adjudicaciones ilegales. Es decir, atiende más al principio de transparencia como garante de la igualdad de trato entre licitadores y salvaguarda de la competencia, que a la transparencia como derecho de los ciudadanos a conocer la gestión pública.

La aprobación de la Ley 9/2017, de contratos del sector público (LCSP) supuso otro avance ya que desde su artículo 1 introduce el principio de transparencia como principio rector de la contratación del sector público, y, como medida relevante, exige que toda la información de los perfiles de contratante se consolide en la Plataforma de Contratos del Sector Público (PLACSP), corrigiendo la distorsión que para una efectiva transparencia supone la existencia de una gran cantidad de perfiles de contratante.

Pero la LCSP, aunque incluye mayores obligaciones de transparencia que el TRLCSP lo hace fundamentalmente respecto de las fases de planificación — plan de contratación anual; memoria justificativa y documento de aprobación del expediente de contratación, informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios— y de adjudicación —medios a través de los que se ha publicitado el contrato, número e identidad de los licitadores participantes, actas de la mesa de contratación, informes de valoración y sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad—, y se olvida de la ejecución salvo para obligar a publicar la modificación de los contratos.

Como reconoce la OIReScon en el Informe anual de supervisión de la contratación pública de España de diciembre de 2019, «a pesar del innegable valor y evolución de la PLACSP como base de datos de contratación, hay una fase que prácticamente no tiene reflejo: la ejecución del contrato», y sería deseable que se incorporaran a PLACSP los hitos propios de la ejecución del contrato que ahora no tienen reflejo o no permiten un reflejo fidedigno, todo ello aunque no exista una obligación legal, ya que la transparencia a través de la publicidad activa no requiere de una habilitación específica para ejercerla.

La OIReScon propone que se incorpore a la PLACSP la información sobre: las prórrogas contractuales en cuanto que no tienen naturaleza de modificación contractual—prórrogas que si se publican en algunas plataformas autonómicas—; los acuerdos de liquidación o resolución del contrato; las fechas reales de inicio y fin del contrato, así como las devoluciones efectivas de las garantías del mismo; el acta de recepción de las prestaciones objeto del contrato; las penalidades acordadas en el transcurso de la ejecución del contrato; las condiciones de ejecución; y cualquier otra incidencia en la ejecución del contrato.

Además, recomienda que se mejoren las posibilidades de publicar información sobre las modificaciones contractuales incluyendo las modificaciones previstas en los pliegos del contrato y permitiendo informar sobre las modificaciones subjetivas: sucesión del contratista y cesión del contrato.

Aun cabría añadir a esta propuesta de mejora de las funcionalidades de la PLACSP para publicar información sobre la ejecución, la necesidad de reflejar la información sobre el cumplimiento de las condiciones de subcontratación y de las condiciones especiales de ejecución. Ambos aspectos son objeto de publicidad en las fases de licitación y adjudicación, pero un seguimiento en la fase de ejecución exigiría que se diera información sobre los subcontratos realizados y sobre el cumplimiento de las condiciones de ejecución. Finalmente, también la figura del responsable del contrato, su designación debería darse a conocer, salvo que se haya recogido en los pliegos que rigen el contrato.

### 3. BUENA PRÁCTICA: LA PUBLICIDAD SOBRE LA FASE DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO EN LA NORMATIVA ARAGONESA.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón quiso avanzar hacia un sistema de Contratación Abierta exigiendo en su artículo 16.2, a todo el sector público aragonés, publicidad sobre la fase de ejecución:

*«Se dará publicidad de la ejecución de los contratos que no tengan la consideración de contrato menor, la cual comprenderá al menos información sobre las ampliaciones del plazo de ejecución, prórrogas del contrato, contratos complementarios, modificaciones del contrato, fecha de la recepción e importe de la liquidación practicada y, en su caso, de la cesión o resolución del contrato.»*

Posteriormente, la Ley aragonesa 5/2017 de Integridad y Ética Pública diseñó un sistema sencillo para dar publicidad a la fase de ejecución de los contratos, mediante un «Anuncio de la ejecución del contrato» que está regulado en el artículo 12 quinquies de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón

El «Anuncio de la ejecución del contrato» que se publicará concluida su ejecución, contendrá la siguiente información:

- a) El coste total y los plazos finales de ejecución
- b) Los modificados aprobados: su naturaleza, motivación, fecha e importe definitivo.
- c) Las prórrogas: su plazo, fecha de inicio, motivación y la justificación de su aplicación.
- d) Las empresas subcontratadas: la fecha de pago a estas por el adjudicatario principal y el cumplimiento de sus condiciones laborales y sociales.
- e) El informe sobre cumplimiento de las condiciones de ejecución del contrato.
- f) Las medidas o los procedimientos iniciados en el supuesto de incumplimientos o ejecución defectuosa del contrato.

No cabe duda de que esta puede ser una opción para avanzar en la Contratación Abierta, que como ya se ha indicado puede seguir cualquier entidad pública como buena práctica.

Lo óptimo sería que la publicación de esta información se realizara en datos abiertos y obviamente, el gran avance sería que pudiera publicarse en PLACSP como propone la OIReScon que en el Informe anual de supervisión de la contratación pública de España de diciembre de 2019 plantea convertir la PLACSP en una base de datos única en la contratación del sector público que incluya toda la vida del expediente de contratación, incluida la ejecución y resolución o liquidación del contrato, así como, en su caso, las posibles prórrogas.

Aunque como ya se ha explicado, la publicidad activa que exige la LTGB y la que exige la normativa de contratación tienen distintas finalidades y distintos soportes, Portal de Transparencia y Perfil de contratantes, la inclusión de la información de la ejecución del contrato en PLACSP, con la correspondiente interacción con los portales de transparencia de cada entidad, permitiría avanzar en la idea de una única base de datos de contratación que facilitara obtener estadísticas y estudios de la contratación pública en España.



También resulta muy interesante la sugerencia de la OIReScon de que a partir de esta base de datos se realizaran todos los envíos y publicaciones que la ley obliga (tales como a las diferentes Intervenciones, Tribunal de Cuentas, OCEX, aplicaciones o programas relacionados con la contratación pública, etc.), reduciendo la carga que en este sentido tiene el órgano de contratación que, en ocasiones, se ve obligado a publicar o remitir la misma documentación varias veces. Además, habría una importante reducción del riesgo de error en la remisión de la información del expediente de contratación al acudir siempre a la misma fuente.



# REGISTRO DISTRIBUIDO DE OFERTAS EN LA LICITACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS

Miguel Ángel Bernal Blay,

*Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza*<sup>95</sup>

María Saldaña Torres,

*Directora de la Oficina de Contratación Pública del Gobierno de Aragón*<sup>96</sup>

## 1. LA OBLIGATORIEDAD DE LA LICITACIÓN ELECTRÓNICA COMO JUSTIFICACIÓN PARA LA INNOVACIÓN EN EL REGISTRO DE OFERTAS

Una de las principales novedades introducidas por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) fue la obligatoriedad de la licitación electrónica, entendida como la presentación de las ofertas por medios electrónicos. En efecto, la Disposición Adicional Decimoquinta LCSP, en su apartado 3, dispone que «la presentación de ofertas y solicitudes de participación se llevará a cabo utilizando medios electrónicos...». La materialización de dicha obligación no ha sido uniforme entre las entidades contratantes, hasta el punto de que, todavía hoy hay bastantes que la incumplen, con la consecuencia, señalada por diferentes órganos de recurso especial en materia de contratación, de la nulidad de licitaciones en las que no se contemplaba la posibilidad de licitación electrónica.

Se observa, por tanto, que la imposición legal, una vez más, no ha logrado un cambio inmediato sobre el escenario de la realidad, que acusa una importante falta de preparación técnica para la implantación de la licitación electrónica. El objetivo de este trabajo es aportar alguna solución, desde el punto de vista técnico, que facilite el cumplimiento de la obligación de licitación electrónica establecida en la LCSP, dando a conocer la tecnología de registro distribuido, y un caso de uso de la misma en el registro de ofertas de contratos que se puso en marcha en el Gobierno de Aragón en 2018.

## 2. LA TECNOLOGÍA DE REGISTRO DISTRIBUIDO Y SU POTENCIAL EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Términos como «cadenas de bloques» (*blockchain*, en inglés) y «tecnologías de registro distribuido» (*distributed ledger technologies*, en inglés, o DLT por su acrónimo) han sido protagonistas en las noticias y los medios de comunicación, y comienzan a aparecer en algunos debates políticos y de regulación. Sin embargo, el desarrollo del concepto de «tecnología registro distribuido» se sitúa en un momento anterior al de la «cadena de bloques». Y no ha sido hasta fechas más recientes cuando ambos conceptos han eclosionado, asociados al fenómeno de las criptomonedas en general, y de una (*Bitcoin*) en particular.

<sup>95</sup> Profesor Titular de Derecho Administrativo (Universidad de Zaragoza). Director General de Contratación, Patrimonio y Organización del Gobierno de Aragón (2015-2019).

<sup>96</sup> Directora de la Oficina de Contratación Pública. Gobierno de Aragón.

Aunque no hay una definición canónica establecida, existe cierto acuerdo para considerar la tecnología de registro distribuido como un término general, que se utiliza para designar sistemas informáticos en los que operan varias partes sin que exista un operador central o autoridad que imponga su criterio frente al resto de actores. En esencia, los sistemas de registro distribuido son sistemas que permiten compartir la misma información a varios sujetos consensuando su validez. Por su parte, una cadena de bloques se considera una especie ubicada dentro de la categoría general de los registros distribuidos, que se caracteriza por utilizar una determinada estructura de datos. En concreto, se trata de unos conjuntos de datos, agrupados en bloques, que posteriormente se unen unos a otros mediante la inserción en el siguiente de la huella electrónica (*hash*) del primero, conformando sucesivamente una «cadena de bloques».

*Blockchain* es la modalidad de tecnología de registro distribuida más conocida y utilizada. La tecnología *blockchain* o cadena de bloques ha despertado recientemente un gran interés al asociarse a la criptomoneda *Bitcoin*. En 2008, alguien bajo el pseudónimo de *Satoshi Nakamoto* publicó en una lista de correo electrónico un *paper* en el que se describía un sistema de intercambio de dinero electrónico que no precisaba de la intermediación de un tercero de confianza (un banco), sino que se producía «de igual a igual»<sup>97</sup>. La de *bitcoin* es solo una de las múltiples cadenas de bloques que existen actualmente, y se encuentra específicamente orientada al registro de transacciones de la citada criptomoneda. Sin embargo, además de transacciones «económicas», una *blockchain* puede servir para registrar transacciones de otro tipo de objetos, o para registrar informaciones y documentos que no sean transacciones económicas o de valor.

Una *blockchain* es un registro distribuido en el que las transacciones de intercambio de valor se agrupan secuencialmente en bloques. Cada bloque está encadenado al bloque anterior y se registra de manera inmutable en una red *peer to peer*, utilizando mecanismos de confianza y seguridad criptográficos. Puesto que cada una de las máquinas que están conectadas en la red (de nodos) dispone de una copia exacta de los registros de las transacciones, para cambiar esos registros debería accederse a la mayor parte de esas máquinas, que se encuentran físicamente distribuidas, lo cual es tan difícil en términos computacionales que termina por no ser rentable. Es precisamente esa distribución física de la información, y las dificultades que conlleva su modificación, lo que confiere a las *blockchains* un alto índice de seguridad, ya que todos los datos aparecen en todos los nodos simultáneamente y además, de forma necesariamente idéntica. Dependiendo de la implementación, las transacciones pueden incluir un comportamiento programable, también denominado *smart contracts* o «contratos inteligentes».

---

<sup>97</sup> *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*, accesible desde <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> La principal aportación del documento es la solución al problema del doble gasto a que se enfrentan los intercambios de «activos digitales», especialmente el dinero. El problema del doble gasto se refiere al hecho de que los activos digitales se puede duplicar a través de Internet. Piénsese en un documento electrónico, que puede enviarse (una copia de dicho documento) a varios destinatarios. En el caso del dinero, su «duplicación» electrónica es la que provocaría un problema debido a que alguien estaría gastando el suyo dos o más veces. Este riesgo se ha mitigado al contar con terceros o administradores de confianza, como los bancos, para que actúen como una autoridad centralizada que realiza un seguimiento de todas las transacciones. La tecnología de registro distribuido cambia la responsabilidad de validar la transferencia real del activo a toda la red utilizando algoritmos de consenso. Esto elimina la necesidad de una base de datos centralizada. Cada actor en la red tiene una copia del registro de transacciones, y cualquier cambio de propiedad de los activos digitales en el sistema requiere la validación de sus usuarios.

El potencial de la tecnología de registro distribuido en el ámbito de la administración pública ya ha sido puesto de manifiesto por el propio Parlamento Europeo, en su Resolución de 3 de octubre de 2018, *sobre las tecnologías de registros distribuidos y las cadenas de bloques: fomentar la confianza con la desintermediación*. El Parlamento Europeo destaca algunas de las ventajas asociadas al uso de esta tecnología que resultan de enorme interés en los procedimientos de contratación pública, tales como una mayor transparencia, reducir la corrupción, garantizar la integridad de los datos, o un menor impacto de los ciberataques (ya que deben afectar a muchas copias en lugar de a una versión centralizada)<sup>98</sup>. En España, hay que recordar que una Proposición No de Ley «sobre la introducción de tecnología Blockchain en la Administración Pública en España», que se tramitaba en el Congreso de los Diputados antes de su disolución por la convocatoria anticipada de elecciones en abril de 2019, advertía expresamente de que «...La introducción de *Blockchain* -en las concesiones administrativas, en la contratación o en procesos internos- propiciará un mayor control, trazabilidad y transparencia en los procesos...».

Además de lo anterior, *blockchain* podría mejorar la eficiencia de la actuación administrativa, al permitir técnicamente lo que jurídicamente se ha definido como «actuación administrativa automatizada» en el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a través de los llamados «contratos inteligentes», que llevados al ámbito de la contratación pública, darían lugar a «contratos públicos inteligentes»<sup>99</sup>. Tal y como hemos señalado en otro lugar (Bernal Blay, 2019), con esta tecnología, las decisiones administrativas se pueden automatizar, se pueden adoptar sin la intervención humana, circunstancia que reforzaría los principios de objetividad y de igualdad de trato a los licitadores.

### 3. EL REGISTRO DISTRIBUIDO DE OFERTAS EN LA LICITACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS: EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

A la vista de lo que la tecnología de registro distribuido puede aportar al sector público, resulta conveniente que desde ya se promuevan proyectos piloto desde las Administraciones públicas para aprovechar las ventajas que, en relación con la transparencia, la integridad y la seguridad, aporta dicha tecnología. En el ámbito de la contratación pública hay en España al menos dos proyectos que hacen uso de esta tecnología. Por una parte, el «uso de *blockchain* en el registro de contratistas», licitado por EJI, la sociedad informática del Gobierno Vasco, en enero de 2018, y por otro, el servicio de «registro distribuido de ofertas para las licitaciones públicas», que fue licitado en septiembre de 2018 por el Gobierno de Aragón, de cuyo análisis nos ocuparemos a continuación.

<sup>98</sup> Como afirma Pereiro Cárceles (2019:3), *blockchain* posee la potencialidad suficiente como para protagonizar un cambio en la estructura tecnológica sobre la que se asienta la actividad administrativa. En el mismo sentido, Melián (2018) indica que las características de inmutabilidad, confidencialidad, trazabilidad y transparencia de Blockchain junto con la automatización y desintermediación que implican los Smart Contracts, la hace especialmente útil en la lucha contra la corrupción y el fraude.

<sup>99</sup> Sobre esta idea ver el trabajo de Nin Sánchez (2019:186).

## 1. Algunas particularidades de la licitación del proyecto.

Para articular el caso de uso desarrollado por el Gobierno de Aragón se optó por licitar, en modo servicio, la provisión de un sistema de presentación electrónica de ofertas y evaluación automática de las mismas utilizando tecnología de registro distribuido (*DLT as a service*)<sup>100</sup>.

Habida cuenta de que se trataba de un servicio innovador, necesitado de una fase previa de investigación científica, tecnológica y jurídica para su articulación y despliegue, se optó por lanzar, con carácter previo (seis meses antes del preceptivo anuncio de licitación), un «anuncio previo» con la finalidad de dar a conocer, con suficiente antelación, la intención del Gobierno de Aragón de licitar el desarrollo de este proyecto. Esta «anticipación» explica la alta concurrencia de empresas en respuesta a la convocatoria que se lanzó en el mes de septiembre de 2018.

Debe destacarse que, en atención precisamente a que el objeto del proyecto era una solución con una importante componente de innovación intrínseca, en la determinación de los criterios de adjudicación, el criterio precio del contrato no se configuró como un elemento determinante. De hecho, a dicho criterio tan solo se le atribuyó una ponderación del 20 por ciento de los puntos. No era concebible una adquisición de innovación *low cost*.

Por otro lado, la definición de las especificaciones técnicas del proyecto fue escrupulosamente respetuosa con el principio de neutralidad tecnológica. Esas especificaciones técnicas no predefinían la solución técnica a utilizar, sino que eran las empresas las que debían ofrecer aquella que, a su juicio, respondiese mejor a las necesidades planteadas por la Administración. De hecho, además de la solución ganadora (*Hyperledger Fabric*) también se ofrecieron otras soluciones técnicas como *Ethereum*, y *Quorum* (red Alastria).

Finalmente, el contrato fue adjudicado a la oferta presentada por lasoft Aragón S.L. (Grupo Oesía), en colaboración con Open Canarias, quienes propusieron como solución técnica una basada en *Hyperledger Fabric*, una iniciativa abanderada por la Fundación Linux, posteriormente respaldada con algunos registros en la red pública *Ethereum*.

## 2. El problema a solucionar: la presentación electrónica de ofertas en los contratos públicos.

Como ya hemos indicado en el apartado introductorio, tras la entrada en vigor de la LCSP, la presentación de ofertas debe llevarse a cabo utilizando medios electrónicos. La necesidad de disponer de un sistema de licitación electrónica para el Gobierno de Aragón fue lo que justificó la licitación del sistema. Es cierto que ya existían en el mercado soluciones que permitían la licitación pública electrónica, sin embargo, el objetivo del proyecto era comprobar si el uso de tecnologías de registro distribuido de la información podía aportar valor añadido respecto de lo que ofrecían dichas soluciones. El análisis previo concluyó que el uso de la tecnología de registro distribuido podía aportar valor en términos de transparencia del procedimiento (transparencia que cubriría la fase de presentación de ofertas) así como de eficiencia, al poder automatizarse la valoración de las ofertas.

<sup>100</sup> El sistema objeto del contrato se provee bajo la modalidad software como servicio (SaaS) sin que el Gobierno de Aragón deba asumir coste alguno de instalación o dotación de infraestructura de sistemas a lo largo de toda la duración del contrato.

### 3. Alcance del sistema.

Para testar el sistema de registro distribuido de ofertas se determinó inicialmente como ámbito de implantación el propio de la tipología de procedimiento a que se refiere el artículo 159.6 LCSP, esto es, el procedimiento abierto simplificado, modalidad «abreviada», caracterizado esencialmente por las siguientes circunstancias:

- La oferta se entregará en un único sobre o archivo electrónico y se evaluará, en todo caso, con arreglo a criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas establecidas en los pliegos.
- La valoración de las ofertas se podrá efectuar automáticamente mediante dispositivos informáticos, o con la colaboración de una unidad técnica que auxilie al órgano de contratación.
- Se garantizará, mediante un dispositivo electrónico, que la apertura de las proposiciones no se realiza hasta que haya finalizado el plazo para su presentación, por lo que no se celebrará acto público de apertura de las mismas.

A pesar de esa limitación de alcance, las funcionalidades del sistema pueden extenderse igualmente a otros procedimientos, siempre y cuando exista coincidencia con las características señaladas. En este sentido el sistema puede ser utilizado también, por ejemplo, para la licitación de contratos menores, o procedimientos abiertos y restringidos. En el marco de tales procedimientos podría utilizarse el servicio de registro distribuido de ofertas, en todo caso, para que los licitadores presentasen sus ofertas. Y, además, podría utilizarse la función de valoración automatizada de las ofertas cuando en esos procedimientos se utilizasen criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas.

### 4. Desarrollo del sistema.

En esencia, la fase de licitación de todo procedimiento de adjudicación de contratos públicos está compuesta por un trámite de presentación de los sobres o archivos electrónicos que integran las ofertas por parte de los licitadores, la apertura de esos sobres por parte de las unidades técnicas o dispositivos electrónicos, o en su caso por las «Mesas de contratación» en un acto público, y la posterior evaluación y clasificación de dichas ofertas para proponer al órgano de contratación la adjudicación del contrato a una de ellas.

La «idea base» sobre la que articular el servicio de registro distribuido de ofertas es la siguiente: En el marco de un procedimiento abierto simplificado de los que se refiere el art. 159.6 LCSP (modalidad «abreviada») se solicita a los licitadores la confección de su oferta en formato electrónico siguiendo un modelo normalizado.

El licitador se identifica en el sistema, que calculará la huella electrónica (*hash*) de la oferta del licitador, la presenta al sistema antes de la finalización del plazo de presentación de ofertas, y la envía para su registro en una red de registro distribuido. Se entiende por «huella electrónica de la oferta» el conjunto de datos cuyo proceso de generación garantiza que se relacionan de manera inequívoca con el contenido de la oferta propiamente dicha y que permiten detectar posibles alteraciones del contenido de ésta, garantizando su integridad (Cfr. Disposición Adicional Decimosexta LCSP).

Esa huella electrónica queda almacenada de manera permanente, simultánea y sucesiva en un sistema de registro distribuido en varios nodos, y permite a) garantizar la inmutabilidad e integridad de la información, b) garantizar el no repudio de la persona que presenta la oferta mediante su firma electrónica incluida en la información de la que se realiza la huella electrónica y c) certificar el momento en que dicha huella electrónica fue presentada a través de un sello de tiempo.

Una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas, los licitadores deben enviar su oferta en formato electrónico a través del *front-end* del sistema<sup>101</sup>. El sistema calcula la huella electrónica de la oferta enviada y comprueba su coincidencia con la registrada previamente en la red de registro distribuido. En caso de darse esa coincidencia, la oferta es admitida a la licitación y se procede a su valoración. La no coincidencia de las huellas electrónicas es un indicio de alteración del contenido de la oferta.

Posteriormente, las actuaciones administrativas consistentes en la valoración de las ofertas (puesto que en el procedimiento previsto en el art. 159.6 LCSP se utilizan únicamente criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas) y el enunciado de la propuesta de adjudicación al órgano de contratación, se realizan de manera automatizada (a través de software tipo *smart contracts*)<sup>102</sup>. La valoración de criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas es la más fácil de automatizar. Pero ello no quiere decir que no pueda utilizarse *blockchain* cuando se hayan previsto criterios de adjudicación cuya valoración dependa de un juicio de valor. En esos casos habrá que recurrir a «oráculos», esto es, agentes externos que proporcionan información que se encuentra fuera de la *blockchain*. Una vez suministrada la información relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor podría volver a utilizarse el sistema sumando esa valoración a la que deriva de la valoración de criterios evaluables conforme a fórmulas matemáticas.



<sup>101</sup> El sistema de «doble» presentación, de la huella electrónica en primer lugar, y del contenido de la oferta en un momento posterior está expresamente admitido en la Disposición adicional decimosexta LCSP.

<sup>102</sup> Como bien señala Gallego Córcoles (2017) lo que se automatiza es el proceso de toma de decisiones, esto es, el ejercicio de la función de valorar las ofertas sin sustituir al órgano encargado de realizar tal actividad –la mesa de contratación–, que sigue reteniendo importantes funciones. Las mesas de contratación, como elemento humano en el procedimiento de contratación, siguen siendo imprescindibles –especialmente cuando no se hayan empleado criterios dependientes de juicios de valor–, aunque resulta aconsejable redefinir su composición.



Esta «automatización» del proceso de valoración de ofertas incrementa la eficiencia del procedimiento por dos vías claramente diferenciadas y complementarias entre sí: una, en la reducción de tiempo de tramitación de todo el procedimiento desde la propia presentación de la huella electrónica inicial por parte del licitador hasta la formulación de la propuesta de resolución (Considerando 80 de la Directiva 2014/24/UE); y otra, en la reducción de los costes de tramitación de los procedimientos por resultar innecesaria la reunión de hasta cinco funcionarios durante un tiempo y espacio determinados con el consiguiente ahorro de medios (pensemos en el coste funcionario/hora correspondiente a cada uno de los miembros de la mesa de contratación, en la ausencia de utilización de un espacio físico y en la eliminación del coste de desplazamientos). A su vez, como ya se ha apuntado antes, la actuación automática produce un resultado en pocos minutos con un grado de seguridad suficiente.

Como puede comprobarse, el uso de la tecnología de registro distribuido se plantea en la fase de presentación de ofertas como en la de evaluación de las presentadas. Esas actuaciones son las que se llevarían a cabo *on-chain*, mientras que otras actuaciones del procedimiento se realizarían *off-chain*.

## 5. Fases del sistema.

El servicio de registro distribuido de ofertas y evaluación automatizada de las mismas se ha desarrollado en varias fases. La primera de ellas se centró en el desarrollo y validación de las funcionalidades asociadas a la presentación electrónica de las huellas electrónicas de las ofertas por parte de los licitadores en un registro distribuido (tanto la propia presentación de la huella electrónica como luego de su oferta y la consulta de dichos «eventos»), así como de la funcionalidad que permite a los gestores públicos comprobar que las huellas electrónicas presentadas en el sistema coinciden con las ofertas enviadas por los licitadores. Desde mayo de 2019 han sido ya 23 licitaciones públicas las que han programado la presentación de ofertas por esta vía.

La segunda fase, relativa a la automatización de la valoración de ofertas, comprende, entre otras, la funcionalidad relativa a la configuración de los Smart contracts establecidos en los pliegos para identificar automáticamente las ofertas económicamente más ventajosas y proponerlas como adjudicatarias del contrato. Estas funcionalidades se han validado durante los meses de marzo y abril de 2020, y en mayo ya ha entrado en producción con licitaciones reales.

La tercera fase, que se despliega desde el mes de mayo de 2020, consiste en la utilización combinada de las dos funcionalidades descritas, tanto el registro distribuido de ofertas como la valoración automatizada de ofertas, y se extenderá por el tiempo que reste hasta la finalización del contrato y su prórroga.

## 4. EXPERIENCIA DE USUARIO

Habida cuenta de la disrupción que supone el uso de la tecnología *blockchain* en los procedimientos de contratación pública, la experiencia de usuarios fue uno de los aspectos que más atención recibió en la fase de diseño de la herramienta. En este sentido, se desarrollaron *Customer Journeys* específicos para los tres usuarios típicos que interactúan con la solución: 1.-Gestores (Administración), 2.-Licitadores y 3.- Público en general.

El «Visor Público», accesible desde <https://licitacion.aragon.es>, permite el acceso directo e inmediato, con garantía de integridad, a todos los eventos que suceden a lo largo del proceso de registro de las ofertas, su valoración y la propuesta de adjudicación, así como la consulta al histórico, lo que aporta el valor diferencial de esta herramienta en términos de transparencia.

GOBIERNO DE ARAGON Visor Público de la Blockchain del Gobierno de Aragón				
Listado de Licitaciones				
Expediente	Denominación	Lote	Órgano de Contratación	Estado
(A02003452)-HAP_CONMN_19/2020	Mantenimiento de fotocopiadoras de monedas para uso público en distintos edificios del Gobierno de Aragón.		Departamento de Hacienda y Administración Pública	Valoración
(A02003452)-HAP_CONMN_11/2020	Servicio de suministro y cambio periódico de contenedores desechables en el espacio ocupado por la consulta de medicina en el Edificio FignoteEL.		Departamento de Hacienda y Administración Pública	Valoración
(A02003452)-HAP_CONMN_10/2020	Mantenimiento de los sornos de fichaje de personal en la entrada principal del Edificio		Departamento de Hacienda y Administración Pública	Presentación de huecos

Ejemplo del listado de licitaciones

Con el «Visor Público», cualquier interesado puede obtener una visión completa del proceso en perspectiva temporal, en la que puede entrar a ver el detalle específico de un evento consultando lo registrado tanto en la red *Hyperledger Fabric* (datos específicos) desplegada en exclusiva para el Gobierno de Aragón, como en la red *Ethereum* (evidencias).

- ▼ PRESENTACION DE OFERTA
- ▼ PRESENTACION DE OFERTA
- ▼ PRESENTACION DE OFERTA
- ▼ PRESENTACION DE OFERTA
- ▼ PUBLICACIÓN RESUMEN DE OFERTAS

• • •

- ▼ PUBLICACIÓN EXCLUSIÓN BAJA TEMERARIA
- ▼ PUBLICACIÓN PROPUESTA ADJUDICACIÓN
- ▲ PUBLICACIÓN ADJUDICACIÓN
 

FECHA DE EVENTO 19 feb. 2020 12:16:13

Ethereum
Hyperledger

ACTA DE PUBLICACIÓN [https://preprod-contrataciondeestado.es/wws/poc/urrr-desplink/63Adetalle\\_licitacion&id=962f3f3a0d0e9192C7E85Gy962BAW3DN3D](https://preprod-contrataciondeestado.es/wws/poc/urrr-desplink/63Adetalle_licitacion&id=962f3f3a0d0e9192C7E85Gy962BAW3DN3D)

DESCRIPCIÓN RESUMEN FORMALIZACION

ID TRANSACCION fca779d4759ce7f5fa1140077364b83f2094f1c72c64153f1f7a754ca-b4b751

Ejemplo de visión de los eventos al detalle

Desde el punto de vista del gestor del procedimiento o expediente de contratación, el sistema permite preparar de manera muy sencilla las condiciones de la licitación y la visualización de los anuncios publicados a través del visor público, permitiendo a su vez, con un simple “click”, enlazar el sistema con toda la información de la licitación publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP). Para llevar a cabo las primeras licitaciones en real, se buscaron gestores incluidos en un rango representativo de las diferentes edades y conocimientos técnicos presentes actualmente en la Administración. Si bien se ha observado una mayor aceptación del sistema por funcionarios más jóvenes y con mayor conocimiento tecnológico, todos ellos lo han valorado positivamente.

Así, para el personal de la Administración Pública, la puesta en marcha de este proyecto ha supuesto tanto un reto como una oportunidad.

El reto ha sido funcional y organizativo, al haberse producido un cambio del modo de actuar en el sector público, otra forma de hacer Administración, porque se parte de un enfoque diametralmente opuesto en cuanto al funcionamiento y seguimiento de la actuación administrativa, que pasa de estar controlada por la rendición final de cuentas y por los órganos de fiscalización (previa y posterior) a la vigilancia permanente durante todo el procedimiento, de manera que las actuaciones desarrolladas a lo largo del mismo quedan registradas al instante y permanecen inalterables desde el mismo momento en que ese registro se produce. Ha sido necesario convencer y formar al personal, explicarles qué es Blockchain, para qué sirve y cuál es su utilidad para la Administración, en particular en contratación pública.

La oportunidad, ha sido de aprendizaje y de cumplimiento normativo, y de formación en tecnologías que hasta ahora no se aplicaban en la Administración.

Desde el punto de vista del licitador, la aplicación web a través de la que se registran sus ofertas también resulta sencilla de utilizar, y la mayoría de las empresas no han experimentado excesivas dificultades para su uso, si bien en algunas licitaciones se ha requerido una primera asistencia funcional por parte de los técnicos de la Administración –nunca por parte del órgano de contratación-, sin que esto haya supuesto ninguna ventaja competitiva para ningún licitador. Como hecho reseñable, se ha observado la participación de empresas procedentes de distintos puntos de España que habitualmente no concurrían a las licitaciones del Gobierno de Aragón, interesadas también en utilizar esta tecnología. Ello se ha traducido en el fomento de la concurrencia, como uno de los principios fundamentales que subyacen en las Directivas europeas de contratación pública.

## 5. VALORACIÓN DEL SISTEMA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

El sistema de registro distribuido de ofertas y su posterior valoración automatizada utilizando en ambos casos la tecnología de registro distribuido es uno de los primeros casos de uso de esta tecnología en el ámbito de la Administración pública. Es, además, un ejemplo de compra pública de innovación, de una solución innovadora desde el punto de vista tecnológico y por qué no decirlo, también desde el punto de vista jurídico, aunque se haya articulado con arreglo a la fórmula tradicional del contrato de servicios.

Es cierto que ya existían en el mercado plataformas de licitación electrónica, que ofrecen más funcionalidades, y que pueden utilizarse por los órganos de contratación. El proyecto desarrollado por el Gobierno de Aragón ha utilizado este caso de uso, además de para satisfacer una necesidad

(ofrecer a los licitadores un sistema de presentación electrónica de sus ofertas), para promover la innovación a través de la contratación pública. Y en este sentido, se puede demostrar que el uso de la tecnología de registro distribuido aporta valor en este caso. Por supuesto, valor económico, pues el coste de utilización de este sistema se ha revelado con el resultado de la licitación mucho menor que el de uso de otras plataformas e incluso con el coste del registro de las ofertas por el sistema tradicional en los Registros administrativos (el pliego preveía un sistema de pago unitario por cada registro de información –una oferta, un resumen de ofertas presentadas, la propuesta de adjudicación, etc...– en la red de registro distribuido). Pero puede afirmarse que, en este caso, la tecnología de registro distribuido genera mucho más valor de contenido no económico, pero no por ello menos importante.

En primer lugar, porque aumenta la transparencia. La descentralización de los registros de las ofertas permite a la Administración ser más transparente en este trámite de presentación de las ofertas. Cualquier persona puede comprobar cuándo se presentaron las ofertas a través de un visor público de las transacciones que garantiza su trazabilidad y control, de modo que alterar el momento de presentación de una oferta (cambiar la fecha o la hora) resulta imposible<sup>103</sup>.

En segundo lugar, porque hay una garantía absoluta de integridad de las ofertas con el uso de las huellas electrónicas, circunstancia que hace imposible la alteración de la documentación que las contiene con posterioridad. La alteración de las ofertas (cambiando sus valores) daría lugar a una huella electrónica diferente de aquella que se registró previamente en la red de registro distribuido antes de finalizar el plazo de presentación de ofertas. Y esa falta de coincidencia daría lugar a la exclusión de esa oferta del procedimiento.

Y en tercer lugar, porque la automatización de las tareas de evaluación de las ofertas supone una mayor eficacia y eficiencia de la actuación administrativa. Las Mesas de contratación pueden quedar liberadas de algunas de sus funciones y dedicarse esos recursos a tareas mucho más productivas. Y además, con esta automatización

Estamos por tanto, ante un sistema con un potencial muy grande, que, por el momento será utilizado en los procedimientos abiertos simplificados, modalidad abreviada. Sin embargo, no tardaremos mucho en ver versiones mucho más evolucionadas del sistema, previendo su aplicación en otros procedimientos, o incluso su utilización en otros trámites del procedimiento de contratación, especialmente en la fase de ejecución de los contratos, donde la automatización de trámites como las liquidaciones, la aplicación de penalidades y bonificaciones, o incluso la realización de los pagos, utilizando los llamados «contratos inteligentes» podrían reducir la morosidad de las Administraciones y mejorar los plazos de pago a proveedores.

El proyecto ha recibido algunos reconocimientos. Así, en el marco del X Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos celebrado en Madrid en marzo de 2020 esta iniciativa fue premiada como el «Mejor proyecto con tecnologías innovadoras: soluciones en la nube, inteligencia artificial, Blockchain, 5g, Bigdata, Business Intelligence», lo que supone un importante reconocimiento al trabajo realizado por el personal de la Oficina de Contratación Pública y el Servicio de Contratación Centralizada del Gobierno de Aragón empeñado en el mismo a lo largo de casi un año.

<sup>103</sup> Como bien apunta Caicedo García (2020), *blockchain* es una herramienta casi definitiva contra la corrupción. Los contratos inteligentes aportan la transparencia que demanda la ciudadanía de cara a generar confianza y a la vez, proteger de una manera inmutable la confidencialidad de los contratos públicos.

Por otro lado, el proyecto ha sido presentado por la Secretaría General de Administración Digital (SGAD) del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital como caso de uso a implementar en la *European Blockchain Services Infrastructure (EBSI)* que se está creando por parte de la Comisión Europea y en la que participan todos los Estados Miembros, en el marco del *European Blockchain Partnership (EBP)*. En la actualidad ya se están desarrollando cuatro casos de uso sobre esa blockchain europea, pero la Comisión Europea quiere abrirla a otros y el registro distribuido de ofertas para contratos públicos es un buen candidato ya que ya se encuentran en funcionamiento y ha quedado demostrada su viabilidad.

## 6. REFERENCIAS

### 1. Bibliografía

- Bernal Blay, Miguel Ángel (2018): «Blockchain, Administración y contratación pública», accesible desde <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.418/relcategoria.208/relmenu.3/chk.f6dee265213442834c1fa15d752e7643>
- (2019): «Licitación electrónica y tecnología de registro distribuido», en *Observatorio de Contratos Públicos 2018*, Aranzadi.
- Caicedo García, Jesús (2020): «Tecnología blockchain y smart contracts para una administración pública más eficiente, transparente y segura», *Actualidad Administrativa* (Ed. Wolters Kluwer) núm 4, 2020.
- Gallego Córcoles, Isabel (2017): «Contratación pública e innovación tecnológica», en *Revista española de Derecho Administrativo* núm. 184.
- Melián, J.C. (2018). «Blockchain y smart contracts para la transparencia y confidencialidad de los contratos públicos», accesible desde <https://mymabogados.com/blockchain-en-la-contratacion>
- Nin Sánchez, Sergi (2019): «The Implementation of Decentralised Ledger Technologies for Public Procurement. Blockchain-based Smart Public Contracts», en 3/2019, pp. 180-196.
- Pereiro Cárceles, Manuel (2019): «La utilización del *blockchain* en los procedimientos de concurrencia competitiva», *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 50.

### 2. Referencias al proyecto de registro distribuido de ofertas del Gobierno de Aragón

- *Blockchain y administración pública*, publicada en Observatorio Blockchain Docutera el 24 de noviembre de 2018, accesible desde <http://observatorioblockchain.docutera.es/blockchain-y-administracion-publica-entrevista-a-miguel-angel-bernal-blay/>.
- *Toda la actualidad en materia de contratación*, publicada en blog Nososloytos el 3 de diciembre de 2018, accesible desde <https://nososloytos.wordpress.com/2018/12/03/toda-la-actualidad-en-materia-de-contratacion-entrevista-con-miguel-angel-bernal-blay/>

- *El Gobierno de Aragón utilizará la tecnología blockchain para recibir las ofertas de sus contratos públicos*, publicado en AragonHoy el 9 de enero de 2019, accesible desde <http://www.aragonhoy.net/index.php/mod.noticias/mem.detalle/area.1020/id.236390>
- *Aragón formará a sus funcionarios para buscar nuevos usos de blockchain*, publicado en BlockchainEconomía el 14 de enero de 2019, accesible desde <https://www.blockchaineconomia.es/blockchain-del-gobierno-de-aragon/>
- *Aragón apuesta por 'blockchain' para evitar corruptelas en la contratación pública*, publicado en El País Retina el 5 de febrero de 2019, accesible desde [https://retina.elpais.com/retina/2019/02/04/tendencias/1549284317\\_772763.html](https://retina.elpais.com/retina/2019/02/04/tendencias/1549284317_772763.html)
- *Encadenados al futuro*, publicado en El periódico de Aragón el 3 de marzo de 2019, accesible desde [https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/encadenados-futuro\\_1346628.html](https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/encadenados-futuro_1346628.html)

# PROFESIONALIZACIÓN CONTRATACIÓN: FORMACIÓN MOOC- INSTITUTO ANDALUCÍA

Guillermo Yáñez Sánchez

*Administrador de la Comunidad de Prácticas de la contratación pública  
y experto en contratación pública*

## 1. QUÉ ES UN MOOC

A finales de 2019 [Carmen Seisdedos Alonso](#)<sup>104</sup> me encargó que pensara en diseñar un MOOC en contratación pública. *¿Un MOOC? Qué es eso, le dije yo.*

Me comentó que en el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) estaban trabajando ya con ese producto de formación on-line y que fuera pensando en un MOOC en contratación pública para el año 2020.

En aquel momento, ninguno nos imaginamos que en el 2020 toda la formación se iba a trasladar obligatoriamente, de un viernes para un lunes, al formato virtual.

Firmé el contrato con [Juan Carlos González González](#)<sup>105</sup>, me fui a Internet y busqué MOOC, acrónimo en inglés de **Massive Open Online Course** (en español curso En-línea Masivo y Abierto).

Y me puse a pensar.

## 2. DISEÑANDO Y GENERANDO EL MOOC

### 2.1. Objetivos competenciales.

De contratación pública y de aprendizaje no sé mucho. Como Forrest Gump *"I don't know much about anything"*. Como soy un novato en casi todo, me toca estar siempre aprendiendo.

Pensé que los objetivos del MOOC podrían ser los siguientes:

- **Presentar novedades** de la 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 teniendo en cuenta el perfil de los destinatarios y sus necesidades.
- **Asegurar** que los destinatarios conocieran y pudieran cumplir con las obligaciones más esenciales de la Ley.
- **Motivar** en el autoaprendizaje sobre contratación pública para que, cuando el MOOC finalizara, los que hubieran atendido se pudieran auto-profesionalizar de una forma continua en esta materia, mediante la utilización de comunidades o espacios virtuales de trabajo colaborativo y de recursos sobre contratación pública en Internet, en general.

<sup>104</sup> Subdirectora del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP).

<sup>105</sup> Director del Instituto Andaluz de Administración Pública.

- **Generar** habilidades o destrezas que faciliten el trabajo colaborativo entre los empleados públicos.
- **Generar** una comunidad virtual de profesionalización en contratación pública en el ámbito de la comunidad autónoma de Andalucía.

## 2.2. Perfil de las personas destinatarias del MOOC.

Funcionarios y empleados de la Junta de Andalucía afectados por la contratación pública que gestionaran procesos de contratación pública o intervinieran en los mismos con diferentes perfiles profesionales: el **perfil jurídico, el técnico, el económico o el tecnológico**.

El MOOC tenía que ser abierto. Había que acoger a personas con perfil jurista o con cierta especialización jurídica en contratación pública y a personas que son **unidades promotoras o centros gestores de contratos** que necesitan de los bienes o servicios que se contratan y que tienen que preparar las memorias, redactar pliegos de prescripciones técnicas o proyectos de obras, valorar ofertas técnicas y ofertas temerarias; y, una vez formalizado el contrato, controla y supervisa, como responsables del contrato, su ejecución. Estas **personas no tienen perfil jurídico**, pero son claves en el proceso de trabajo de compra pública.

Cualquier persona afectada por un proceso de trabajo de contratación pública en España y que tuviera interés en aprender estaba invitada. Un MOOC es un curso abierto y todos son bienvenidos.

## 2.3. Estructura del diseño instruccional.

La metodología que seguí para diseñar la estructura de la actividad formativa fue **lineal, secuencial y práctica, en conocimientos y en habilidades**.

Pretendía, por un lado, aprovechar al máximo la experiencia y la riqueza de las **personas expertas (dinamizadores)** y de las **participantes**, favoreciendo la comunicación, el diálogo y el trabajo colaborativo en la generación de un conocimiento especializado (fundamentalmente a través de un foro).

Por otro lado, pretendía aprovechar el potencial conectivo que ofrecen las **tecnologías**, para establecer redes y vínculos con otros nodos de experiencia y conocimiento e intentar generar una posible comunidad virtual de contratación pública para la Junta de Andalucía.

### 2.3.1. Seis módulos en el MOOC.

Los contenidos del MOOC han sido diseñados partiendo del perfil de los destinatarios y la secuencia lineal de actividades que se desarrollan en un proceso de compra pública estructurándose el MOOC en 6 módulos:

- Competencias digitales.
- Condicionamientos legales del proceso de trabajo. Lo estratégico, lo electrónico y la transparencia.
- Antes de iniciar el expediente de contratación.
- El expediente de contratación.



- Licitación electrónica y valoración de ofertas.
- Ejecutando el contrato.

### 2.3.2. Diseño instruccional de cada módulo del MOOC.

Cada módulo de contratación pública tenía la siguiente estructura:

Introducción	Vídeo introduciendo el tema: Objetivos del módulo, contenidos y recomendaciones e ideas claves.
Contenidos	Contenido interactivo en el que se explicaba qué hay que hacer (la teoría) y cómo hacerlo (la práctica).
Autoaprendizaje en la Red	Cada módulo venía acompañado por, al menos, tres recursos digitales que están en Internet (blogs, vídeos, webinars y publicaciones de profesionales en determinados ámbitos de la contratación pública).
Ideas claves	Para destacar las ideas clave de la lección y dar unas recomendaciones.
Andalucía	Cada módulo tendría referencias a informes, resoluciones, instrucciones o las peculiaridades propias del entorno de Andalucía.
Autoevaluación	10 preguntas V/F para confirmar la adquisición de los conocimientos

### 2.3.3. Aprendizaje colaborativo y conectado. Algo que siempre lo tengo en mente.

De esto estoy muy convencido. Lo he practicado antes de aprenderlo. La [comunidad de prácticas de la contratación pública](#)<sup>106</sup> que creé y generé en mayo de 2020 me permitió probar el aprendizaje conectado. Luego, el contacto con expertos del mundo del aprendizaje como [Jesús Martínez Marín](#)<sup>107</sup>, [José Antonio Latorre](#)<sup>108</sup> o la propia [Carmen Seisdedos](#) me abrió la puerta al conocimiento del aprendizaje conectado.

El MOOC debía servir para fomentar y trabajar este aprendizaje informal o conectado. Múltiples personas/alumnos trabajando en el foro del MOOC, aprendiendo, ayudando y practicando, de una manera constante, de los problemas que tienen “sobre la mesa”.

El MOOC debía servir para fomentar y anclar el hábito de aprender “**mientras se sigue trabajando**”, aprender “**practicando en los foros**”. Hay que habituarse a los foros, piezas esenciales en las comunidades virtuales, entornos de trabajo colaborativo que deben/pueden ser una **herramienta**<sup>109</sup> **clave** en la **profesionalización del personal de la Junta de Andalucía**<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> La primera red social en contratación pública que en mayo de 2020 alcanza los 4.300 miembros.

<sup>107</sup> Jefe Área Innovación y Gestión del Conocimiento en el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada.

<sup>108</sup> Jefe del departamento de Formación y Calidad en la Diputación Provincial de Alicante.

<sup>109</sup> La *Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública* - Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública. Según dice: “**Los Estados miembros deben fomentar el intercambio de buenas prácticas y proporcionar apoyo a los profesionales para garantizar procedimientos de contratación profesionales, trabajo cooperativo y la transmisión de conocimientos técnicos, para ello deberán: animar a las comunidades de profesionales a través de foros en internet y redes sociales profesionales**”.

<sup>110</sup> Así lo ha hecho el Instituto Nacional de las Administraciones Públicas (INAP SOCIAL) y la comunidad de Canarias con el Decreto 65/2019, de 6 de mayo, por el que se establece el modelo de referencia para la coordinación, asistencia y transmisión del conocimiento de la actividad administrativa de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

### 3. PUESTA A PUNTO MOOC

#### 3.1. Retoques del MOOC

Más o menos hasta aquí llegué yo. Luego empezamos las reuniones virtuales (ya estábamos usando Zoom) en las que se conformó el equipo del MOOC con **Fernando Martínez Fernández**<sup>111</sup> por parte del IAAP.

**José Francisco Blanco Lara**<sup>112</sup> se hizo cargo de la operativa, de cuidar todos los detalles, de organizar la plataforma LMS<sup>113</sup>, de hilvanar todos los aspectos y asegurar que el proyecto estaba listo.

Paco se hizo cargo de un módulo "0" de competencias digitales y fue quien ideó actividades en los módulos:

- 1) Módulo 1º. Elaborar un esquema o **mapa mental** sobre los contenidos visualizados en el módulo.
- 2) Módulo 2º. Participar en un **foro evaluable** con un tema propuesto por los dinamizadores del módulo.
- 3) Módulo 3º. Crear un **DAFO** por parte de los participantes donde se debían analizar las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de un caso propio de su Administración.
- 4) Módulo 4º. Crear un **glosario colaborativo** donde los participantes debían incluir un término relacionado con la contratación pública.
- 5) Módulo 5º. Participar en un foro donde se preguntarán varias cuestiones relacionadas con el vídeo del **encuentro digital**.

Paco también propuso organizar un **encuentro digital**. El 6 de mayo se emitió un seminario web (zoom) impartido para los alumnos por **Inmaculada Barea Sánchez**<sup>114</sup> y **Darío Canterla Muñoz** sobre el estado de alarma y la contratación pública.

#### 3.2. Coordinadores y dinamizadores del MOOC

##### 3.2.1. Coordinadores del MOOC

José Francisco Blanco Lara y **Guillermo Yáñez Sánchez**<sup>115</sup>.

<sup>111</sup> Jefe de Servicio de Formación. Instituto Andaluz de Administración Pública

<sup>112</sup> Consultor Formación eLearning.

<sup>113</sup> Sistema de gestión de aprendizaje (en inglés, learning management system o LMS).

<sup>114</sup> Subdirectora General de Contratación y Régimen Patrimonial de la Dirección General de Patrimonio. Consejería de Hacienda y Administración Pública.

<sup>115</sup> Profesional en contratación pública. Funcionario en excedencia.

### 3.2.2. Dinamizadores del MOOC

Para desarrollar las actividades en el foro y generar comunidad se precisaban de tutores-dinamizadores. Yo propuse diversos nombres y el IAAP, bajo criterios territoriales y de igualdad de género, designó a:

- 1) Alberto Robles Calvo<sup>116</sup>.
- 2) Darío Canterla Muñoz<sup>117</sup>.
- 3) María Pilar Batet Jiménez<sup>118</sup>.
- 4) Marta Alba Pacheco<sup>119</sup>.
- 5) Charo Delgado Fernández<sup>120</sup>.
- 6) Israel Rodríguez García<sup>121</sup>.
- 7) Alberto Alonso Vilches<sup>122</sup>.
- 8) Guillermo Yáñez Sánchez.

Las funciones de los dinamizadores eran:

- 1) **Transmitir** conocimientos teóricos y experiencias prácticas.
- 2) **Comunicarse** con los alumnos de una forma directa, cercana y personalizada.
- 3) **Animar y dinamizar** a la participación en el foro.
- 4) **Seguir** la actividad de los alumnos.
- 5) **Analizar** el “*feedback*”.
- 6) **Motivar** a los alumnos.
- 7) **Enseñar** a aprender sobre contratación pública para profesionalizarse en esta materia.
- 8) **Colaborar** en el diseño de actividades, encuentros y jornadas del MOOC.

---

<sup>116</sup> Ingeniero civil. Ayuntamiento de Burgos.

<sup>117</sup> Letrado Junta Andalucía. Jefe Asesoría Consejería Economía, Conocimiento, Empresa y Universidad.

<sup>118</sup> Diputación Provincial de Castellón. Jefa del servicio de contratación y central de compras

<sup>119</sup> Bids & Tenders Mgr. Spain & Portugal en Baxter International Inc.

<sup>120</sup> Técnico de Gestión Contratación Pública en Universidad de Alcalá.

<sup>121</sup> Gestor de Contratación Electrónica en Universidad de Almería.

<sup>122</sup> Jefe del Servicio de Contratación, Subvenciones y Convenios del Instituto Andaluz de la Mujer.

## 4. COMIENZA EL MOOC

Una vez todo listo, (los contenidos, la plataforma y los dinamizadores), iniciamos el lanzamiento del MOOC. El estado de alarma, provocado por el COVID-19, y la paralización de toda la formación presencial nos exigió poner todo a punto en un tiempo récord.

Para el lanzamiento se utilizaron medios visuales:

- Un video de lanzamiento.
- Un genially.
- [Vídeos de presentación del MOOC.](#)
- Vídeos de presentación de cada módulo.

El formato “vídeo” empezaba a coger protagonismo.



Imagen 1ª: [Presentación genially](#) realizada para comunicar el MOOC. Guillermo Yáñez Sánchez.

Todos esos recursos se movieron por la red a través de Twitter, YouTube, LinkedIn, ...

El MOOC comenzó el 14 de abril; el plazo de inscripción finalizó el 23 de abril cerrándose con **1.721 alumnos**. El curso finalizó el 26 de mayo.

## 5. DATOS DEL MOOC EN CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ANDALUCÍA 4ª SEMANA

MOOC "Contratación Pública en la Administración Pública"  
Informe semanal 11 de mayo al 17 de mayo

Número de participantes inscritos		1694
	Totales	% Total
Personal de la Junta de Andalucía (con correo corporativo)	756	44,6%
Participantes inactivos > 3 semanas	466	27,5%
Participantes inactivos > 2 semanas	652	38,5%
Participantes inactivos > 1 semanas	837	49,4%
<b>MÓDULO 0 - COMPETENCIAS DIGITALES EN EL MOOC</b>		
	Totales	% Total
Introducción al uso de la plataforma	801	47,3%
Introducción a los MOOCs	489	28,9%
¿Nos presentamos? (Act. No evaluable)	729	43,0%
Sube una foto a tu perfil (Act. No evaluable)	435	25,7%
Cómo hacer un mapa mental	1020	60,2%
Pasos para crear un DAFO	771	45,5%
Foro de discusión del módulo	876	51,7%
<b>MÓDULO 1.- CONDICIONAMIENTOS LEGALES DEL PROCESO DE TRABAJO</b>		
	Totales	% Total
Acceso al vídeo presentación	795	46,9%
Módulo 1.- Condicionamientos legales del proceso de trabajo	1160	68,5%
Cuestionario evaluativo (Actividad evaluable)	1138	67,2%
Actividad . Diseño Mapa mental	1132	66,8%
Video Contratación pública en el estado de alarma	773	45,6%
Video La compra pública como herramienta para transformar	588	34,7%
Foro de debate del módulo	855	50,5%
<b>MÓDULO 2.- ANTES DE INICIAR EL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN</b>		
	Totales	% Total
Acceso al vídeo presentación	668	39,4%
Módulo 2.- Antes de iniciar el expediente de contratación	1027	60,6%
Cuestionario evaluativo (Actividad evaluable)	969	57,2%
Actividad Foro evaluable	1076	63,5%
Video ¿Cansado de tramitar los mismos expedientes de contratación?	483	28,5%
Video Las subastas electrónicas	397	23,4%
Consulta preliminar del mercado sobre la contratación de suministro	485	28,6%
Consulta preliminar del mercado para la contratación de servicios de limpieza	428	25,3%
Consulta preliminar del mercado para la contratación de servicios de transporte	453	26,7%
Foro de debate del módulo	671	39,6%
<b>MÓDULO 3.- EL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN</b>		
	Totales	% Total
Acceso al vídeo presentación	480	28,3%
Módulo 3.- El expediente de contratación	813	48,0%
Cuestionario evaluativo (Actividad evaluable)	790	46,6%
Actividad Análisis DAFO	786	46,4%
Video Los acuerdos marcos	436	25,7%
Video La contratación pública en el estado de alarma	379	22,4%
Propuesta y adjudicación contrato menor	692	40,9%
Modelo memoria justificativa contrato menor	661	39,0%
Foro de debate del módulo	503	29,7%
<b>MÓDULO 4.- LICITACIÓN ELECTRÓNICA Y VALORACIÓN DE OFERTAS</b>		
	Totales	% Total
Acceso al vídeo presentación	376	22,2%
Módulo 4.- Licitación electrónica y valoración de ofertas	694	41,0%
Cuestionario evaluativo (Actividad evaluable)	668	39,4%
Actividad Glosario de términos	697	41,1%
Foro de debate del módulo	355	21,0%
<b>MÓDULO 5.- EJECUTANDO EL CONTRATO</b>		
	Totales	% Total
Acceso al vídeo presentación	295	17,4%
Módulo 5.- Ejecutando el contrato	570	33,6%
Cuestionario evaluativo (Actividad evaluable)	559	33,0%
Foro evaluable módulo	565	33,4%
Video Alberto Robles : El secuestro intelectual	176	10,4%
Foro de debate del módulo	205	12,1%
<b>ACTIVIDADES / RECURSOS PUBLICADOS EN EL MOOC</b>		
	Totales	% Total
Preguntas frecuentes	156	9,21%
Traslada tus preguntas a los participantes del Encuentro Digital	270	15,94%

Imagen 2ª: Informe facilitado por el LMS semana del 11 al 17 de mayo. José Francisco Blanco Lara.

## 6. TALLER LEAN COFFEE. “CÓMO PODRÍA SER UNA COMUNIDAD VIRTUAL DE PROFESIONALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ANDALUCÍA”

Uno de los objetivos del MOOC era generar una comunidad de profesionalización en contratación pública en el entorno de la Junta de Andalucía.

La **Unión Europea**<sup>123</sup> recomiendan las comunidades virtuales para abordar el reto de la profesionalización en contratación pública.

Los profesionales de la formación antes citados saben que el **aprendizaje conectado** debe ser una herramienta fundamental y estratégica en la generación de un conocimiento especializado. Hay que sumar al aprendizaje formal (los cursos) el aprendizaje conectado (las comunidades).

**Juan Carlos González González** también lo sabe y lo llevó a efecto impulsando, allá por el 2012, la creación de **INAP SOCIAL**, en su etapa como Subdirector de Programas Formativos en Administración Local en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Estratégicamente generar una comunidad virtual de profesionalización en contratación pública en Andalucía podría ser una palanca para abordar el reto de la profesionalización de miles y miles de afectados.

Lo de las comunidades parece que está claro. El MOOC era una oportunidad ideal para generar esa comunidad.

Para generar esa comunidad virtual, aprovechando la inercia del MOOC y adaptándonos con rapidez a las limitaciones del estado de alarma, se decide realizar un **taller virtual en formato lean coffee** para discutir cómo debería ser una comunidad virtual de profesionalización en contratación pública en el entorno de Andalucía.

Una *lean coffee* es una reunión virtual donde los asistentes (personal del IAAP como **Carmen** y **Fernando Martínez Fernández**, los coordinadores y dinamizadores y unos 20 alumnos del MOOC), democráticamente:

- **Proponen** los temas a discutir.
- **Eligen** los temas a incluir en el orden del día.
- **Discuten**, en tiempo real los temas.
- **Votan**.
- **Asignan** acciones.
- **Generan** resumen de la reunión virtual.

<sup>123</sup> *Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública - Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública.*



Imagen 3º: Tablero reunión virtual lean coffee.

Después de 60 días de estado de alarma, de haber producido 16 webinars en contratación pública, de ver el horizonte virtual al que nos enfrentábamos y el potencial virtual, el MOOC se presentaba como una oportunidad para hacer algo más<sup>124</sup> que un webinar de clausura con una secuencia de oradores, el MOOC debía servir también para **presentar** nuevas herramientas virtuales para el trabajo colaborativo; no sólo para presentarlas, era una oportunidad para **empezar a usarlas**. **Lean coffee table** es una de ellas sirve para llevar a cabo **reuniones virtuales “efectivas”**.

Llevar al plano virtual un taller exige, además de mucha tecnología, asumir riesgos. En mi caso:

- Nunca había hecho un lean coffee. Lo más cercano, una vez en la Diputación Provincial de Málaga ayudé a facilitar un taller de *design thinking* en contratación pública.
- Nunca he usado una herramienta para reuniones virtuales efectivas.



## 7. JORNADA VIRTUAL DE CLAUSURA DEL MOOC CON RETROSPECTIVA COLABORATIVA KISS

Cuando diseñe el MOOC, la idea era finalizar el curso y, antes del verano, celebrar un encuentro presencial que sirviera como jornada de clausura.

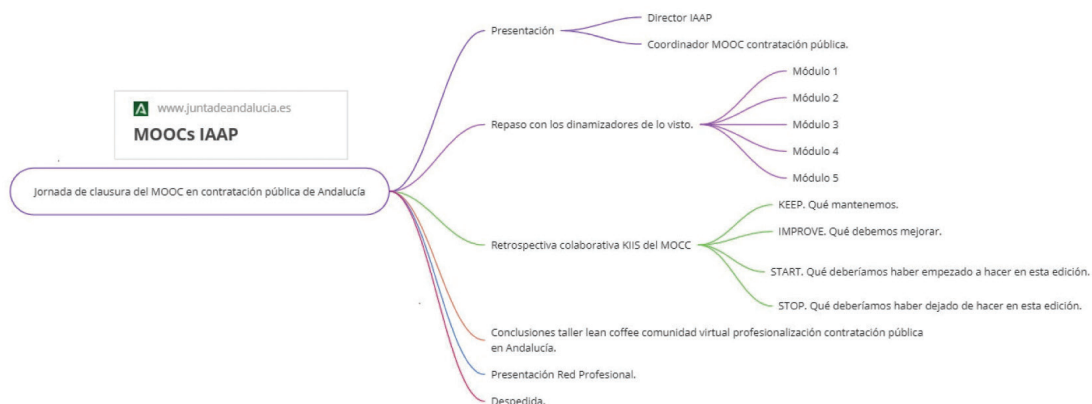
La jornada presencial debía servir, además, para fortalecer la pequeña comunidad que se había generado a lo largo de las 5 semanas en el foro del MOOC. Es muy importante que las personas se desvirtualicen y se conozcan físicamente los unos a los otros para consolidar una comunidad, para fomentar el sentimiento de pertenencia y construir relaciones basadas en la **confianza**<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> *Cómo mejorar en el uso de las nuevas plataformas on line: Eloy Sarrat y Beth Kanter* de **Jesús Martínez Marín**.

<sup>125</sup> Esto lo pusimos en práctica en los encuentros presenciales de la comunidad contratación pública electrónica del INAP SOCIAL.

Con el estado de alarma tuvimos que adaptarnos a las limitaciones establecidas y exprimir nuestras capacidades para conseguir, en el plano virtual, lo que queríamos hacer presencialmente.

Para el 4 de junio planifiqué una jornada virtual en contratación pública, de 3 horas y media de duración, con el siguiente programa:



miro

Imagen 4º: Jornada virtual de clausura del MOOC con retrospectiva KISS.

Como he dicho, después de 60 días teletrabajando y consciente del horizonte al que nos enfrentamos todos, el MOOC se había convertido en una oportunidad para pasar a la acción y:

- **Presentar** nuevas herramientas virtuales para el trabajo colaborativo.
- **Usar** las herramientas colaborativas en el entorno del MOOC. La segunda herramienta fue **una pizarra virtual**.

Toda oportunidad conlleva un porcentaje de riesgo. En mi caso:

- Nunca había llevado a cabo una retrospectiva KISS.
- Nunca había usado en un entorno real y con un número potencialmente alto de alumnos una pizarra virtual colaborativa.

Sobre la retrospectiva KISS de la jornada de clausura tenía:

- Objetivo, trabajo colaborativo en una visión de lo que se ha hecho en el MOOC con:
  - » Responsables del IAAP.
  - » Los coordinadores y dinamizadores del MOOC.
  - » 50 alumnos que voluntariamente quieran colaborar en mejorar el MOOC en contratación pública.



- ¿Qué es una retrospectiva KISS?. Trabajamos en identificar:
  - » Qué hemos hecho bien en el MOOC del 2020 y hay que seguir haciéndolo al año que viene. KEEP126
  - » Qué hemos hecho que podría mejorarse al año que viene para que el MOOC sea aún más eficaz, productivo y entretenido. IMPROVE127.
  - » Qué deberíamos haber hecho para tener un mayor nivel de éxito. START.
  - » Qué deberíamos haber dejado de hacer porque ya no contribuye a la visión general del MOOC o ya no es eficaz. STOP.



Imagen 5º: Tablero de la pizarra virtual para llevar a cabo la retrospectiva KISS en el MOOC de contratación pública.

<sup>126</sup> En el MOOC hay ciertas actividades que deben llevarse a cabo para lograr los objetivos establecidos, que deben identificarse y mantenerse. Es el momento de reconocer las cosas que se están haciendo bien y que ayudan a lograr buenos resultados.

<sup>127</sup> Hay que revisar el MOOC y analizarlo en términos de eficacia. Hay que identificar áreas problemáticas como el diseño de los módulos, los contenidos, los recursos utilizados, las actividades, la motivación y el rendimiento de los estudiantes. Se podrían utilizar otros recursos digitales como clases virtuales. Hay que consensuar qué áreas debemos mejorarlas.

## 8. CONCLUSIONES MOOC EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

El MOOC ha sido toda una experiencia. Nunca había estado en un entorno con tal número de alumnos.

Este proyecto necesita de directivos públicos de la formación profesionales, como Juan Carlos, Carmen y Fernando.

Se necesitan profesionales de la formación on-line como Paco.

En estos productos, gran parte del éxito pivota en las personas que dinamizan, animan y participan. Mi reconocimiento expreso a Marta, Pilar, Charo, Israel, Darío, Alberto Alonso y Alberto Robles. Profesionales en contratación pública, con diferentes perfiles y sensibilidades, con buenas aptitudes y con predisposición y actitud proactiva, dispuestos a enseñar, compartir y ayudar.

Para mí ha sido una gran oportunidad para aprender y profundizar en el aprendizaje formal e informal o conectado, las comunidades virtuales, la formación on-line, la gestión de equipos, el liderazgo, la tecnología ...

También ha sido una gran oportunidad para exponerse y arriesgarse a hacer cosas nuevas como un *lean coffee* o una retrospectiva *KISS*.

Como todos vosotros, sigo aprendiendo.

## PROYECTO EUROPEO INNOVADOR EN CONTRATACIÓN PÚBLICA



Roberto Magro Pedroviejo  
*Jefe de Servicios Interactivos del Ayuntamiento de Alcobendas*

### 1. INTRODUCCIÓN

En los tiempos que corren ya nadie pone en entredicho que es necesaria una mayor transparencia y responsabilidad a la hora de rendir cuentas sobre la gestión del gasto público.

En este sentido, la contratación de adquisición de servicios en Europa se ve abocada a la utilización de tecnología y datos que faciliten a administraciones, empresas, periodistas del dato, activistas por la transparencia y a la ciudadanía en general, a comprender, explotar y actuar sobre la oportunidad de crecimiento económico, eficiencia y competitividad del sector público y privado.

Mediante la transparencia que nos aportan los datos en la contratación pública, enriquecidos e integrados con fuentes abiertas del sector público, procesadas y analizadas utilizando métodos de ciencias de datos de vanguardia, arroja luz sobre las oportunidades y los desafíos que enfrentan a todas las partes interesadas.

They Buy for You, es un proyecto que persigue crear una plataforma tecnológica que combata la corrupción en materia de contratación para su uso por las administraciones. Se basa en:

- La definición de los criterios de selección en las licitaciones.
- El monitoreo de la diversidad de requisitos en contratos similares para alertar de posibles anomalías en la contratación.
- Ofrecer datos sobre los licitadores para ayudar a garantizar que se contratará con los proveedores más adecuados y confiables.
- Brindar apoyo en el proceso posterior a la adquisición o contratación, para evitar cambios innecesarios en el contrato original.

La herramienta en la que se está trabajando será de código abierto con un sistema de integración de aplicaciones (API) para aumentar su uso, utilización y posible comercialización por terceros (principalmente empresas de TI y plataformas de contratación públicas o privadas) con funcionalidades que ayuden a realizar y facilitar el proceso de contratación.

They Buy for You será una plataforma tecnológica, un kit de herramientas en línea y un portal público que permita a los proveedores, licitadores, periodistas de datos, analistas de datos, autoridades de control y ciudadanía en general, explorar y comprender cómo las decisiones de contratación pública afectan el desarrollo económico, la eficiencia, la competitividad y las cadenas de suministro.

Para los compradores privados que buscan revisar sus decisiones de adquisición y compra, se entregarán soluciones de inteligencia de proveedores con capacidades analíticas avanzadas en torno al monitoreo de riesgos, licitaciones colusorias y soporte de decisiones a medida.

## 2. ¿POR QUÉ THEY BUY FOR YOU?

Los responsables públicos que realizan contrataciones en las administraciones, necesitan herramientas novedosas para la toma de decisiones que puedan abordar las complejidades de las cadenas de suministro modernas y las transacciones comerciales, al tiempo que aprovechan las grandes cantidades de datos y las capacidades analíticas avanzadas disponibles.

El proyecto facilitará herramientas, junto con tecnologías y datos abiertos que harán que las contrataciones en el sector público en toda la UE sean más eficientes, competitivas, responsables y justas.

Los objetivos del proyecto They Buy for You<sup>128</sup> son:

- Construir una plataforma tecnológica, que consista en un conjunto de API y servicios modulares basados en la web para publicar, seleccionar, integrar, analizar y visualizar un grafo de conocimiento integral, transfronterizo y bilingüe, que incluya gasto público y datos corporativos de múltiples fuentes en toda la UE.
- Apoyar la realización de los cuatro escenarios de innovación, a través de una serie de herramientas en línea y un portal público que permita a proveedores, compradores, periodistas de datos, analistas de datos, autoridades de control y ciudadanía en general, explorar y comprender cómo las decisiones de contratación pública afectan al desarrollo económico, la eficiencia, la competitividad y las cadenas de suministro. Para los compradores privados que buscan revisar sus decisiones de adquisición y compra, entregaremos soluciones de inteligencia de proveedores con capacidades analíticas avanzadas en torno al monitoreo de riesgos, licitaciones colusorias y soporte de decisiones a medida.
- Validar en el mercado de contrataciones. Nuestra visión técnica se implementará en tres casos de negocios, dirigidos a los principales segmentos de clientes de contrataciones, concretamente, sobre dos administraciones públicas a nivel nacional y local en España y Eslovenia. Se demostrará cómo las nuevas cadenas de valor de datos pueden hacer que los procesos sean más eficientes, al mismo tiempo que fomentan el desarrollo económico y restauran la equidad y la verdadera competencia en el mercado de las contrataciones de servicios.

El tercer caso de negocio dará como resultado una plataforma tecnológica, desarrollada por Cerved<sup>129</sup>, para quienes deben tomar las decisiones y gestionar compras y relacionarse con proveedores.

<sup>128</sup> TheyBuyForYou.eu ha recibido financiación del **programa de investigación e innovación Horizon 2020** de la Unión Europea en virtud del acuerdo de subvención **no 780247**

<sup>129</sup> Proveedor de información y agencia de calificación italiana: <https://company.cerved.com/?language=it>

### 3. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO LICITADORAS SEGÚN THEY BUY FOR YOU

La contratación afecta prácticamente a todas las organizaciones. El gasto público por sí solo, pronto superará los 2 billones de euros anuales en la UE. Sin embargo, los sistemas de licitación actualmente favorecen a las empresas con los recursos para rastrear y completar grandes licitaciones.

Sabemos que los compradores PYME pueden competir eficazmente con sus contrapartes más grandes y ofrecer una buena relación calidad-precio, pero necesitan información adicional y mejores herramientas para procesar esta información y tomar decisiones.

El proyecto pondrá encima de la mesa un desarrollo TIC que, junto con tecnologías y datos contrastados durante el desarrollo del proyecto, podrá garantizar que las adquisiciones en toda la UE sean más eficientes, competitivas, responsables y justas.

Desarrollarán una plataforma tecnológica integrada, con datos, servicios básicos, API abierta y herramientas en línea, que se validará en tres casos de compras públicas y corporativas en Eslovenia, España e Italia.

El impacto esperado es sustancial, con un ahorro estimado de 200 millones de euros en el gasto público de la UE; aumento del 25% en el gasto de contrataciones en el sector privado gracias a la mejora de las gestiones; y un 20% más de pymes que ofertarán sus productos en las licitaciones publicadas.

Específicamente, la tecnología desarrollada y las herramientas en línea, facilitarán los contratos entre licitadores públicos y empresas ofertantes:

- 1) Identificando oportunidades: mirando las categorías, sectores y volumen de contratos que hacen que los proyectos sean adecuados para empresas más pequeñas. Además de analizar las cualidades del proveedor requeridas para cumplir con estos proyectos.
- 2) Menos riesgos: identificación de los niveles de resistencia y los atributos que los proveedores deben presentar para obtener beneficios, además de cómo estructurar proyectos para minimizar riesgos y costes.
- 3) Establecimiento de prácticas de adquisición que involucren a las PYMEs: desarrollo de herramientas que brinden alertas tempranas de las próximas licitaciones y tipos de contrato que benefician a las PYMEs. Se analizarán los datos para identificar dónde los licitadores usan de forma repetida fórmulas que evitan las ofertas de las PYMEs para alertar de dichas irregularidades que no benefician la libre competencia.
- 4) Gestión de la cadena de suministro: desarrollo de herramientas que permitan a las pymes manifestar públicamente un interés en subcontratar un proyecto, incluida la posibilidad de presentar detalles y capacidades económicas y logísticas.
- 5) Análisis de coste total: desarrollo de algoritmos que permiten a los licitadores realizar estimaciones del "coste total" de adjudicación de un contrato a un proveedor, incluidos los posibles ingresos fiscales que se obtendrán de un proveedor y el impacto positivo que el proveedor puede aportar económicamente a un licitador.

## 4. THEY BUY FOR YOU Y CÓMO POTENCIAR A LAS PYMES

Sabemos que las PYMEs como proveedoras de servicios a administraciones públicas, pueden competir eficazmente contra grandes empresas y ofrecer una buena relación calidad-precio, pero para aumentar la conciencia de qué contratos están disponibles, los proveedores necesitan información adicional y mejores herramientas para procesar la información de adquisiciones a fin de tomar mejores decisiones.

They Buy for You implementará un portal que favorezca a las PYMEs, a través de aportar datos de alto valor, tecnologías habilitadoras e innovación en las formas de proponer ofertas a los licitadores con:

- 1) Herramientas de subcontratación, que permite a los proveedores más pequeños registrar su interés en convertirse en subcontratistas en cualquier proyecto más grande anunciado en el portal TED. Una vez que un proveedor se registra, el interés mostrado por un proveedor se enviará a los licitadores para que puedan ver el nivel de interés en diferentes subcontratistas. Los proveedores más grandes también podrán registrarse para obtener más información sobre las empresas que buscan subcontratar licitaciones.
- 2) Herramienta de participación directa, que permite a las PYMEs identificar oportunidades que pueden ser adecuadas en las licitaciones durante el proceso de ofertas. Utilizando datos sobre a quién se otorgan los contratos, podemos determinar la probabilidad de que las empresas proveedoras sean adjudicatarias y buscar las mejores idoneidades para las contrataciones.
- 3) Herramienta de análisis de valor vs costes, comparando el desempeño de proveedores más pequeños que aportan más valor frente a las ofertas más económicas.
- 4) Herramienta de análisis de sobre costes, que supervisa el gasto excesivo en los contratos y lo vincula a licitadores y proveedores para predecir el gasto excesivo en los contratos existentes y para mostrar dónde los licitadores o proveedores tienen un historial significativo de gastos excesivos en los contratos.

## 5. LA IMPORTANCIA DE LOS DESARROLLADORES TIC

They Buy for You se asienta en las TIC para crear el primer centro de información integrada para la contratación pública y empresas de Europa.

La plataforma de código abierto que se pondrá en marcha buscará unificar el contenido, las visualizaciones y la narrativa para ayudar a la publicación y exploración de los datos y el contenido a través de grafos didácticos.

Esta plataforma se basará en una biblioteca de elementos visuales e interactivos que pueden usarse para unir contenido e historia. La herramienta apoyará la narración de historias existentes, la comprensión y publicación de nuevas historias, y el proceso de descubrir nuevas ideas a partir de datos existentes.

Los hackatones públicos acompañarán el desarrollo y evolución de They Buy for You invitando a desarrolladores informáticos (del propio grupo de trabajo e informáticos externos) que durante varios días trabajarán conjuntamente en la búsqueda, conceptualización y desarrollo de la plataforma. El

objetivo será impulsar instancias a medida para las cuatro áreas de interés del proyecto: desarrollo económico, gestión de la demanda, mercados competitivos e inteligencia de proveedores.

No importa cuál sea su nivel de alfabetización de datos, podrá buscar fuentes de información enriquecidas disponibles con nuestras herramientas y consultar, analizar y combinar fuentes heterogéneas.

## 6. EL FACTOR CLAVE: LOS DATOS ABIERTOS

Nuestro objetivo es catalizar la evolución de la cultura del dato abierto para crear un ecosistema de información reutilizable que aporte valor económico, ambiental y social para las PYMEs, complementando iniciativas exitosas de H2020 como la Incubadora de datos abiertos para Europa<sup>130</sup> (ODINE).

Al desarrollar datos abiertos para contrataciones, se implementarán grafos de conocimiento basados en la publicación de los resultados del flujo de integración de datos de la plataforma (descubrimiento, extracción, normalización, integración, subsanación y vinculación) de acuerdo con un conjunto de vocabularios armonizados y siguiendo las mejores prácticas para publicar datos abiertos en internet.

El grafo de conocimiento de adquisiciones puede analizarse sistemáticamente para obtener información e informar las decisiones de los posibles licitadores, el gobierno u otras partes interesadas (por ejemplo, asociaciones de la industria, defensores de la transparencia, periodistas, ciudadanos con mentalidad cívica, etc.).

También utilizaremos la tecnología desarrollada en el proyecto para recopilar, seleccionar, enriquecer, analizar y visualizar datos en nuestros hackatones de datos abiertos.

Los socios de They Buy for You tienen experiencia en la conservación, publicación e integración de datos abiertos y están a la cabeza en el desarrollo de TIC abiertas y reutilizables en la EU. Por ejemplo, Southampton son veteranos de data.gov.uk, mientras que dentro del dominio de contratación pública, tanto *OpenCorporates* como *OpenOpps* (OO) ya han puesto a disposición datos considerables bajo una licencia abierta y continúan haciéndolo. La *Universidad Politécnica de Madrid* y *Oesía Networks* están en una posición similar en nuestro país.

## 7. DIFUSIÓN PÚBLICA DE LOS LOGROS CONSEGUIDOS EN EL PROYECTO

Los socios del proyecto *OpenOpps* (OO), *OpenCorporates* y *Cerved* se presentan regularmente en eventos y talleres especializados que cubren las áreas de datos abiertos, contratación pública, transparencia y anticorrupción. Esto incluye charlas y talleres para organizaciones internacionales como el Banco Mundial, las oficinas del gobierno nacional y reuniones de la industria de gran relevancia, como la conferencia LIFT (Ginebra), los API Days Berlín, etc.

La conferencia APISTRAT de Europa en Berlín, la conferencia OffshoreAlert, así como la Conferencia Internacional de Datos Abiertos son los lugares idóneos para difundir los logros del proyecto.

<sup>130</sup> <https://opendataincubator.eu/>

Los resultados obtenidos se harán públicos en la web oficial del proyecto, en charlas, talleres y jornadas nacionales e internacionales de contratación e innovación pública, administración electrónica y conferencias de TI.

En colaboración con la *Academia de Ciencias de Datos de la Universidad de Southampton* y reforzando el plan de estudios de la *Academia Europea de Ciencias de Datos* (EDSA), se están desarrollando cursos a medida para los profesionales que trabajan en organismos anticorrupción y a funcionarios que tienen responsabilidad en contratación en sus organizaciones. Los cursos se están definiendo y traduciendo a las lenguas de los socios del proyecto They Buy for You (inglés, noruego, español, esloveno e italiano).

## 8. CUADROS DE MANDO

- Sin duda uno de los aciertos del proyecto es la definición de cuadros de mando para visualizar los procesos de contratación. Algunas de las características que deben tener son:
  - 1) Visualización.
  - 2) La información que se muestra permite conocer los objetivos y grado de consecución de los mismos.
  - 3) Una única imagen accesible y comprensible.
- They Buy for You se compromete a realizar un cuadro de mando que permita dar a conocer el conocimiento de la contratación pública que integra datos de licitadores y empresas para permitir conocer, al menos:
  - » Análisis temporal de la duración de los contratos.
  - » Comparativa de licitadores y proveedores por sectores, regiones, países y oportunidades de negocio.
  - » Indicadores de evaluación clave relacionados con los contratos e integridad de los mismos.

El proyecto describe cómo deben ser los cuadros de mando y los grafos que los contienen para ayudar a entender todo el proceso de la contratación con sus tiempos, licitadores, proveedores, costes, ejecución, evaluación, etc.

Los grafos deben dar respuesta a algunas preguntas que la ciudadanía se puede hacer respecto a los procesos de contratación:

- ¿Cómo gasta mi ayuntamiento el dinero público en diferentes tipos de proyectos?
- ¿Quiénes son las empresas adjudicatarias de los contratos y por qué importe se adjudicaron los mismos?
- ¿Quiénes son los 10 principales contratistas de una institución y cuál es la diferencia entre sus volúmenes de contrato?
- ¿Cuál es la diferencia en el número de contratos adjudicados a grandes empresas respecto a las PYMEs?



- ¿Un licitador solo adjudica a contratistas nacionales en lugar de a empresas internacionales de ámbito europeo?
- ¿Por qué un grupo de licitadores siempre adjudican sus contratos a las mismas empresas?

El grafo de conocimiento TBFY (They Buy for You) se encuentra disponible en código abierto y es compatible con los estándares actuales sobre contratación pública. A través de esta página web <https://github.com/TBFY/knowledge-graph> puede descargarse y hacer libre uso del mismo.

## 9. CASOS DE USO DEL PROYECTO THEY BUY FOR YOU EN ESPAÑA

Existen siete casos de negocio del proyecto entre los diferentes socios que integran el proyecto, puede obtener más información acerca de cada uno de ellos en la web <https://theybuyforyou.eu/>.

### Ayuntamiento de Zaragoza

Caso de uso del portal web institucional. Esta entidad local está desarrollando en su web oficial un espacio con información económica que ofrece servicios de visualización y cuadros de mando para ayudar a comprender y analizar los gastos e ingresos del presupuesto de la organización. El objetivo es facilitar la reutilización de los datos de la gestión municipal y la información socioeconómica de la ciudad.

Zaragoza está construyendo lo que otros ayuntamientos podremos reutilizar en materia de contratación, engancho a las PYMEs y resto de empresas que se relacionan con las AAPP, es decir, modelando el futuro de la gestión de los contratos públicos europeos.

Sin duda, una acción muy innovadora y costosa es tener el control durante toda la vida de un expediente de contratación: desde que se realice el primer informe de necesidad, pasando por las aportaciones del servicio, contratación, asesoría jurídica, intervención, fiscalización, contabilidad (control de facturas asociadas a un contrato), etc.; todo ello de forma estándar, normalizada, abierta y por supuesto, automatizada y digitalizada al 100%.

Esta nueva forma de contratación pública, implica facilitar la información, auditar los procesos y rendir cuentas a la ciudadanía de forma transparente.

En definitiva, se está definiendo el modelo, el control, el seguimiento y la evaluación de todo el proceso de principio a fin.

Un modelo que deberá ser participado, en nuestro caso, con la Plataforma de Contratación del Sector Público. Que Zaragoza consiga ese hito es importante pero la clave del éxito es que sea extensible, replicable e interoperable, a todo el estado y la Unión Europea.

La colaboración interadministrativa con equipos de trabajo decididos a aplicar los objetivos de They Buy for You, es la única garantía de avanzar y conseguir la integridad en la contratación.

Además, en el marco de la transparencia del proyecto, Zaragoza pone a disposición de toda la ciudadanía información práctica sobre They Buy for You, duración del proyecto, subvenciones obtenidas y servicios desarrollados en el marco del proyecto.

Los objetivos principales fijados por Zaragoza son:

1. Facilitar la rendición de cuentas a la ciudadanía mediante la mejora de la información proporcionada en los procesos de contratación (vinculación de facturas con contratos, generación de informes, etc.).
2. Promover el conocimiento socioeconómico de la ciudad.
3. Mejorar la eficiencia en la gestión municipal: el sitio web pretende ser una herramienta de gestión y supervisión, permitiendo la comparación de contratos y facilitando la detección de anomalías.

En esta dirección web <https://www.zaragoza.es/sede/portal/theybuyforyou/>, puede consultarse toda la información generada por Zaragoza dentro del proyecto.

Destacamos los siguientes servicios ya creados que seguirán aumentando hasta la finalización del proyecto:

- API Contratación Pública
- Registro de Facturas
- Morosidad
- Periodo medio de pago
- Indicadores financieros
- Indicadores presupuestarios

## Grupo Oesía

El grupo empresarial Oesía participa en el proyecto bajo el lema “para una compra pública más eficiente, transparente e inclusiva”.

Para la implementación de este caso de negocios, Oesía está desarrollando una plataforma web para proporcionar información y análisis de licitaciones entre la UE. El objetivo principal de esta solución es ayudar a las administraciones públicas a mejorar su eficiencia en sus procesos de compra y resultados.

Otro objetivo es facilitar a la administración pública o a las asociaciones de empresas, una herramienta para proporcionar a sus empresas información de licitación con fuertes capacidades de búsqueda y análisis. Se espera que esto tenga un impacto especial en las oportunidades de negocios de pequeñas empresas. Si bien las grandes empresas pueden absorber el costo de buscar y solicitar licitaciones, las PYMEs generalmente quedan excluidas de los mercados, simplemente debido al alto costo de encontrar la información correcta.

Puede obtener más información sobre la implicación de Oesía en el proyecto en esta página web: <http://grupooesia.com/administracion-publica/>

## Universidad Politécnica de Madrid

Otro de los actores nacionales es la universidad y el equipo de They Buy for You es La Universidad Politécnica de Madrid que tiene como objetivo generar un grafo de conocimiento integral de datos de adquisiciones abiertas en Europa. Sería extensible a otros países y regiones en todo el mundo.

Los datos de adquisición deben publicarse como datos abiertos de forma predeterminada, por todas las organizaciones públicas, para garantizar la transparencia en todos los procesos de licitación, y en este proyecto se centran en la alineación de las normas existentes para la publicación de datos de contratación abierta, incluido el Open Estándar de datos de contratación, el Public Procurement Ontology PPROC, etc.

## 10. EL ALMA MATER DEL PROYECTO THEY BUY FOR YOU: LAS PERSONAS

No debemos olvidar que detrás de proyectos de este calibre no solo se encuentran organizaciones y empresas sino personas que con las que creen que un mundo diferente y más justo es posible, que creen en la transparencia, en la gestión pública y en la rendición de cuentas a la ciudadanía.

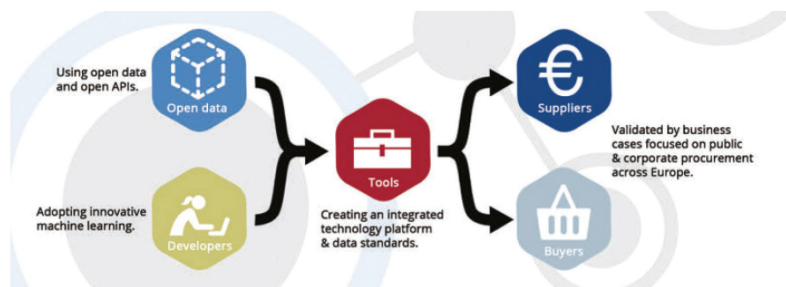


Plenario del equipo del proyecto en Bled, Eslovenia, 8 de mayo de 2018.

## 11. THEY BUY FOR YOU EN SU RECTA FINAL

¿Se imaginan un único portal europeo de contratación pública donde poder conocer pliegos, potenciales proveedores, estado de las licitaciones, las mejores evaluaciones de ejecución de proyectos por empresas, costes reales de los contratos, etc.?

Seguro que esta pregunta se la hicieron el grupo de trabajo de They Buy for You allá por el 2018 cuando daban forma a este proyecto que llega a su recta final.



El 1 de enero de 2021 termina un proyecto innovador que en materia de contratación pública está siendo muy ambicioso a nivel europeo. Seguro que seguirá creciendo, de una u otra manera, porque los avances son lentos, con pies firmes, pero lentos respecto a los objetivos propuestos. El camino está dibujado pero el recorrido no está siendo fácil y en términos generales, los diferentes tipo y tamaños de administraciones no permite una velocidad de crucero adecuada para llegar a buen puerto.

Por eso, este es el momento de parar, tomar un respiro y evaluar si se han conseguido algunos de los logros propuestos:

- a. Desarrollo económico regional, facilitando la participación de las PYMEs en los contratos públicos.
- b. Gestión de la demanda: identificando tendencias en la contratación pública y facilitando la generación de ahorros.
- c. Contribución a una mejor competencia, identificando posibles “amaños” y otras irregularidades a través de la transparencia y la rendición cuentas.
- d. Aplicación de la Inteligencia de proveedor, optimizando cadenas de suministro.
- e. Implementar la herramienta tecnológica a nivel europeo para generar ahorros para los Gobiernos y Administraciones Públicas comunitarias en sus procesos de contratación.

## 12. MÁS INFORMACIÓN SOBRE THEY BUY FOR YOU

- f. <https://theybuyforyou.eu>
- g. <https://github.com/TBFY>
- h. <https://twitter.com/theybuyforyou>
- i. <https://www.linkedin.com/company/theybuyforyou/>



# RACIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CENTRAL DE CONTRATACIÓN DE LA FEMP

Sofía Fernández Gonsálvez

Técnica de la Central de Contratación de la FEMP

## 1. TENDENCIA HACIA LA CENTRALIZACIÓN DE LA COMPRA PÚBLICA

Los nuevos desafíos a los que se enfrenta la contratación pública, se concretan en la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017<sup>131</sup>. Todos ellos pasan necesariamente por la especialización (tanto técnica, como jurídica, económica, social y ambiental) de los actores que intervienen en el proceso de compra pública.

La cooperación para contratar de forma conjunta o “contratación colaborativa”, ha sido identificada en los últimos años por las instituciones europeas como una de las principales prioridades estratégicas para los Estados miembros, necesarias para conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa<sup>132</sup>.

La agregación de la demanda mediante el desarrollo y mejora de los instrumentos de racionalización de la gestión de la contratación pública, como son los **sistemas de contratación horizontal** (*centralizados, estandarizados y profesionalizados*), la conclusión de **Acuerdos Marco** y la articulación de **sistemas dinámicos de adquisición**, contribuye a que los Estados Miembros puedan alcanzar objetivos troncales como:

MEJORA DE LA RELACIÓN CALIDAD – PRECIO MEDIANTE LA APLICACIÓN DE ECONOMÍAS DE ESCALA	INCLUSIÓN DE OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES O SOCIALES
CONSOLIDACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN DE LA COMPRA PÚBLICA	SEGUIMIENTO Y CONTROL MÁS EFECTIVO DEL CICLO DE ADQUISICIONES
PROFESIONALIZACIÓN DE LOS COMPRADORES PÚBLICOS	IMPLEMENTACIÓN DE HERRAMIENTAS ELECTRÓNICAS

En este contexto europeo, tendente a la centralización y estandarización de las compras públicas que, entre otros factores, deviene de la excesiva **atomización** de poderes adjudicadores que operan en los distintos Estados Miembros, el aumento de **restricciones financieras** y la mayor exigencia social de **rendición de cuentas**, el desarrollo de las centrales de compra adquiere especial relevancia.

En España, la implementación y expansión de las centrales de contratación y compra se ha orientado como metodología o procedimiento de racionalización de gestión de la contratación de cada poder adjudicador individual, más que como un sistema-infraestructura de compras colaborativas

<sup>131</sup> COMISIÓN EUROPEA, Recomendación (UE) 2017/1805, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública “*Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública*”.

<sup>132</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación “*Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa*”, Estrasburgo, COM (2017), 3 de octubre de 2017, 572, p.14.

centrado en la agregación de la demanda<sup>133</sup>. Ésta podrá establecerse por niveles o bloques, en función de las diferencias significativas de los distintos poderes adjudicadores.

El desarrollo de esta herramienta se produce de manera escalonada y heterogénea, pero el impulso decisivo deriva, en gran medida de:

- 
- » **Impacto de la crisis económica que afectó a todos los Estados Miembros.**
- 
- » **Modificación de la D.A. 5ª de la LBRL, mediante la LRSAL** ⇒ Se amplía el ámbito objetivo de organismos que pueden constituir centrales de contratación
- 
- » **Informe "CORA"**<sup>134</sup> ⇒ Incluye entre sus objetivos la necesidad de impulsar sistemas de contratación centralizada de bienes y servicios en el sector público, con tal de obtener mayores ahorros, homogeneizar la contratación, simplificar la estructura de los órganos de contratación, entre otros...
- 

## 2. LA CENTRAL DE CONTRATACIÓN DE LA FEMP

En este sentido y dada la marcada peculiaridad del tejido de entes que integra la Administración Local, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), impulsó el proyecto de creación de una Central de Contratación propia.

La puesta en marcha de este servicio especializado, obtuvo el visto bueno de la Junta de Gobierno de la Federación el 28 de enero de 2014 y se erigió en torno al eje de potenciar la agregación de la demanda de compradores públicos a nivel Local, siempre y cuando comporte valor añadido.

Con este planteamiento, la Central de Contratación de la FEMP persigue alcanzar objetivos como:

- ▶ **OPTIMIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO**
  - » Este sistema de contratación colaborativa, mediante la aplicación de economías de escala, permite obtener condiciones económicas ventajosas, contribuyendo a una gestión más eficiente y eficaz del gasto público.
- ▶ **RACIONALIZAR Y SIMPLIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS**
  - » Al pivotar su funcionamiento en la adquisición de bienes y servicios a través de Acuerdos Marco, cuyos contratos basados están destinados a las instituciones adheridas, permite:
    - Agilizar los trámites en la contratación de prestaciones que, por sus especiales características, son susceptibles de ser utilizados con carácter general por las distintas entidades de la Administración Local.

<sup>133</sup> GALLEGO CÓRCOLES, I. (4 de noviembre de 2019), "Centrales de contratación y compra colaborativa" en *Observatorio de Contratación Pública*, <http://www.obcp.es/opiniones/centrales-de-contratacion-y-compra-colaborativa>

<sup>134</sup> Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia, 2013, pág. 182 y ss, [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/ca/espanaAdmon/espanaAdmon/CORA.html#\\_XsLHpi0RGgQ](https://administracion.gob.es/pag_Home/ca/espanaAdmon/espanaAdmon/CORA.html#_XsLHpi0RGgQ)

- Asistir y colaborar con entes, que debido a su escasa disponibilidad de recursos, tienen limitada su capacidad de gestión para afrontar determinados tipos de contrataciones.
- Homogeneizar los procesos de contratación y las relaciones con las empresas adjudicatarias.
- Impulsar la colaboración administrativa y de asistencia jurídica y técnica con las Entidades Locales.

#### ▶ IMPULSO DE LA LICITACIÓN ELECTRÓNICA

- » Este sistema facilita que las entidades puedan dar cumplimiento a la normativa sobre la obligatoriedad de licitar por medios electrónicos, al poner a disposición de los beneficiarios de la Central, una plataforma informática para la tramitación del procedimiento completo de los contratos basados

#### ▶ PROFESIONALIZACIÓN DE LOS COMPRADORES PÚBLICOS

- » Asistencia en aquellos sectores o mercados que requieren un mayor nivel de especialización técnica para conseguir mejores prestaciones.

## FUNCIONAMIENTO DE LA CENTRAL DE CONTRATACIÓN

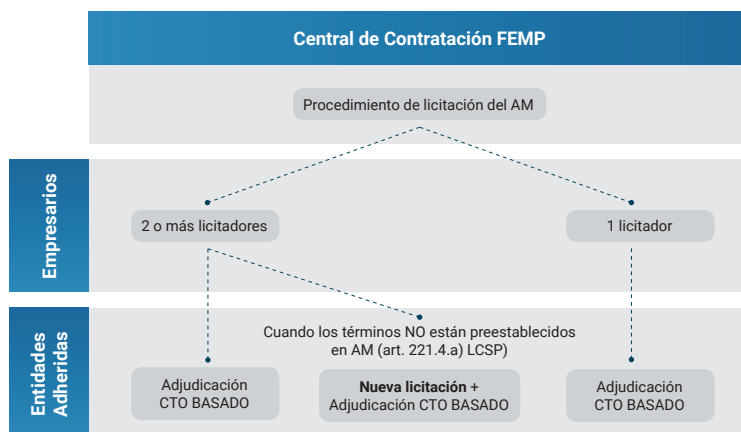
La Central de Contratación de la FEMP actúa como intermediaria entre sus asociados y las empresas proveedoras de obras, bienes y servicios.



La Central convoca y celebra Acuerdos Marco a través de los que se selecciona a una o varias empresas y se establecen las condiciones generales de la prestación.

Una vez finalizado el proceso de licitación del Acuerdo, las entidades adheridas podrán adjudicar contratos basados con los proveedores adjudicatarios del Acuerdo, como beneficiarias finales de las prestaciones contratadas.

Dependiendo de la tipología del Acuerdo Marco, los contratos basados que suscriban los asociados, requerirán o no de una segunda licitación, pero en cualquiera de los casos su tramitación resulta abreviada o simplificada en comparación con los procedimientos ordinarios de contratación.



## METODOLOGÍA

Los rasgos esenciales de la metodología que la Central emplea en su actuación, pueden resumirse en los siguientes:

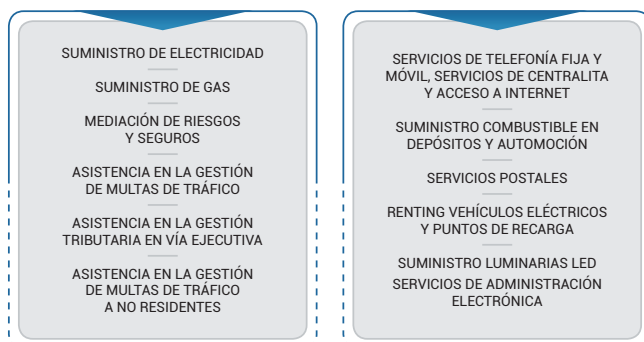
- **Fase de inicio o preparación:**

- » ENCUESTAS DE NECESIDADES:

- Se remiten encuestas breves a los asociados a la Central, con el fin de detectar sus necesidades, para establecer el plan de prioridades de trabajo en la Central y para poder ajustar las prestaciones lo máximo posible a las exigencias de las diferentes EE.LL.

- » ESTUDIO DE LICITACIONES MÁS VENTAJOSAS PARA EE.LL.:

- Para la Central tiene preferencia el estudio de aquellos contratos, que por sus especiales características técnicas, resulten de una complejidad considerable para un gran número de entes, sobre todo de pequeño y mediano tamaño.





» ASISTENCIA TRANSVERSAL Y PERSONALIZADA:

- La Central proporciona apoyo jurídico y técnico durante todas las fases del proceso de contratación de la entidad adherida, lo cual permite agilizar la tramitación del mismo, además de homogeneizar los procedimientos.

• **Fase de adjudicación:**

» PLATAFORMA INFORMÁTICA PARA LA GESTIÓN Y TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES:

- El empleo de una única Plataforma informática para gestionar los expedientes y licitarlos electrónicamente, supone optimización de recursos tanto para las entidades, como para las empresas adjudicatarias, a la vez que garantiza el cumplimiento de la normativa relativa a presentación telemática de las ofertas.

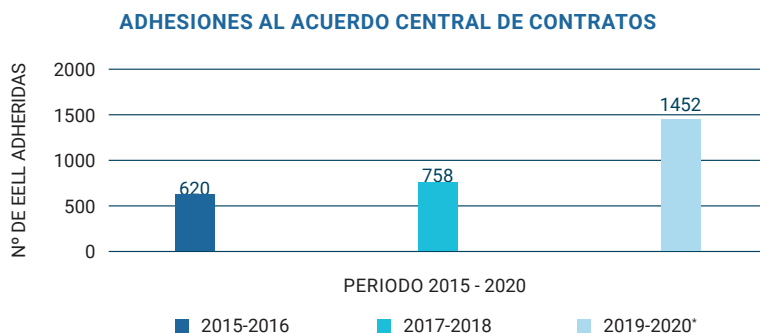
» LABOR DE INTERMEDIACIÓN EN LAS RELACIONES CON LOS PROVEEDORES:

- La Central promueve la resolución de conflictos entre empresas y entidades adheridas, ejerciendo una labor mediadora para evitar que la cuestión se canalice por procedimientos formales de penalización o resolución, con el consecuente coste que ello supone para ambas partes.
- La existencia de un “tercero imparcial” que mantiene relaciones bilaterales con ambas partes, permite gestionar las comunicaciones reduciendo las posibles tensiones o incidencias, y proporciona alternativas y soluciones técnicas y jurídicas.

### 3. LA EVOLUCIÓN DE LAS CIFRAS DE LA CENTRAL DE CONTRATACIÓN DE LA FEMP

Tras poco más de seis años en funcionamiento, los datos reflejan que la Central de Contratación se va consolidando como servicio especializado de la FEMP.

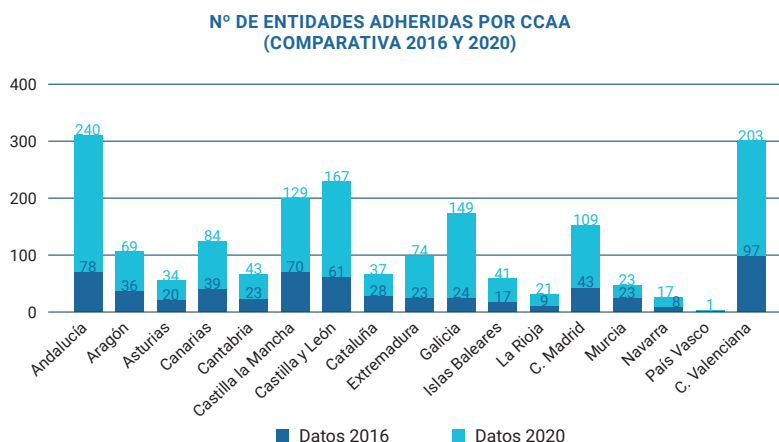
#### INCREMENTO EXPONENCIAL DE BENEFICIARIOS:



Fuente: Elaboración propia, con datos facilitados por la Central de Contratación de la FEMP.

\*Hasta abril 2020.

Desde el período 2015-2016, el número de Entidades Locales adheridas se ha incrementado un 134% a fecha actual, teniendo en cuenta que el dato EE.LL. adheridas a la Central en 2019 asciende a 1276.



Fuente: Elaboración propia, con datos facilitados por la Central de Contratación de la FEMP.

\*Datos recogidos hasta abril 2020.

La implementación de la Central de Contratación de la FEMP, ha logrado desarrollarse de manera transversal a lo largo del territorio, permitiendo cumplir con la finalidad de constituirse como un instrumento de colaboración administrativa, de asistencia y cooperación con el entramado de EE.LL., a la vez que permite agregar la demanda de esta tipología de compradores públicos.

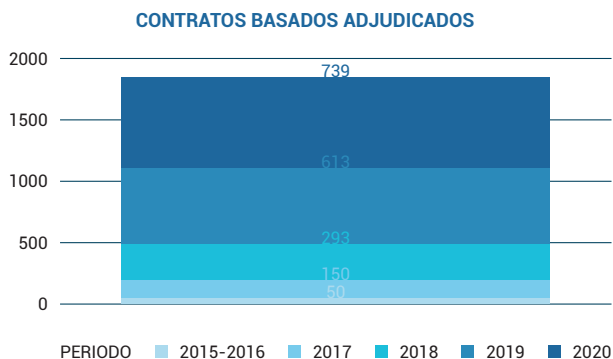
Entidades Adheridas por tipología (Comparativa 2016-2020)	2016	2020
Ayuntamientos	581	1352
Cabildos Insulares	2	5
Consells Insulares	2	3
Diputaciones Provinciales	9	12
Entes Dependientes	6	80

En relación con la tipología de las entidades adheridas, ha de considerarse que sólo alrededor de 450 de Entidades Locales que conforman la planta municipal española superan los 20.000 habitantes. Esto permite evaluar positivamente el proceso de expansión de su ámbito de actuación. Consigue englobar tanto las recientemente denominadas "PYMEL"<sup>135</sup> como capitales de provincias o Entidades supramunicipales.

<sup>135</sup> Acrónimo de Pequeñas y Medianas Entidades Locales, acuñado por José Miguel Carbonero Gallardo en el VII Congreso de Contratación Pública de Cuenca y promovido, entre otros por David Povedano Alonso, "Cuando todo esto acabe, las PYMEL ¿Qué?.- Pequeñas y Medianas Entidades Locales durante la crisis el Coronavid-19", en <https://elnuevofuncionarioconhabilitaciondecarternacional.wordpress.com/2020/04/15/cuando-todo-esto-acabe-las-pymel-que/>

## CONTRATOS BASADOS ADJUDICADOS

Si bien es cierto que no toda adhesión formalizada termina finalmente en una contratación, los datos sobre los contratos basados tramitados a través de los Acuerdos Marco de la Central desde su entrada en funcionamiento, reflejan un incremento acompasado al aumento de las adhesiones.



Fuente: Elaboración propia, con datos facilitados por la Central de Contratación de la FEMP.

## PRINCIPALES MEJORAS OBTENIDAS. EL IMPACTO DE LA ACTUACIÓN DE LA CENTRAL DE CONTRATACIÓN DE LA FEMP

### • SIMPLIFICACIÓN Y HOMOGENEIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS:

- » La puesta a disposición de los adheridos, de **modelos estandarizados** para cada una de las fases de tramitación del procedimiento de los contratos basados, agiliza y optimiza la gestión para las entidades, a la vez que homogeneiza los procedimientos.
- » La utilización de una **única plataforma de licitación** para los diferentes contratos basados, permite hacer accesible la presentación de ofertas para los operadores económicos en todo el territorio, además de garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de contratación electrónica.
- » La tramitación de los contratos basados, en función del tipo de servicio o suministro que se contrate, puede requerir un plazo total de entre uno y tres meses, lo cual supone una mejora en los **tiempos** que a la EE.LL. le conlleva la puesta en marcha de un procedimiento ordinario, no abreviado.

### • AHORRO DE COSTES Y OBTENCIÓN DE CONDICIONES VENTAJOSAS:

- » La **aplicación de economías** de escala permite integrar a las entidades asociadas en un procedimiento económicamente competitivo y en unas condiciones más sostenibles de las que obtendrían individualmente. Además permite hacer llegar determinados servicios y suministros a EE.LL. que, de no formar parte de un sistema de centralización de la compra, tendrían más difícil recibir.

- » La tramitación de los contratos basados, resulta una alternativa eficaz para eliminar irregularidades administrativas, como el fraccionamiento ilícito del objeto de los contratos de prestaciones recurrentes y continuadas, (a través de la figura del **contrato menor**), eludiendo los umbrales establecidos legalmente.
- **MEJORA SIGNIFICATIVA DE LAS RELACIONES CON PROVEEDORES:**
  - » La gestión de intermediación en la **resolución de conflictos** que realiza la Central entre proveedores y entidades adheridas, permite la reducción de incidencias, además de ayudar a que entes con escasos recursos y visibilidad, obtengan mejor trato de los operadores económicos.
  - » Los proveedores valoran positivamente el uso de la Plataforma informática de la Central puesto que permite la **estandarización y homogeneización** en la **presentación de ofertas**.
- **CONSOLIDACIÓN DE MONITOREO MÁS EFECTIVO DEL CICLO DE ADQUISICIONES:**
  - » El seguimiento que realiza la Central de Contratación durante las distintas fases de tramitación de los contratos basados, permite la retroalimentación constante de información. Ésta facilita la detección de incidencias y posibilita canalizar la solución a las mismas de forma homogénea para todas las entidades.

## 4. UN CÓDIGO ÉTICO O DE CONDUCTA PARA LA CENTRAL DE CONTRATACIÓN

Teniendo en cuenta el considerable aumento de la actividad de la Central de Contratación desde su puesta en marcha, se plantea la posibilidad de estudiar la elaboración un código de ético, de conducta, o de buenas prácticas.

Dicha necesidad se ve impulsada por:

- La desconfianza generalizada de la ciudadanía que existe en torno a los procedimientos de contratación pública, por su alto grado de afectación a la gestión de los fondos públicos.
- El deber de actuar en consonancia con el proceso de desarrollo por parte de la FEMP, de un Marco de Integridad de la organización, iniciado en el año 2009 con la aprobación del CBG.
- La exigencia de contar con vías de comunicación flexibles con los operadores económicos, para garantizar la agilidad y eficiencia de los procesos de contratación, sin que se produzca menoscabo de los principios de transparencia, igualdad de trato, integridad, objetividad, imparcialidad y buen gobierno.
- Las recomendaciones de diversas instituciones europeas, en torno a la elaboración de instrumentos orientadores de la conducta y actuación de los sujetos participantes en los procesos de compra pública, con la finalidad de fortalecer el clima ético y la prevención de comportamientos o pautas inmorales en las diversas instituciones<sup>136</sup>.

<sup>136</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (12 de enero de 201), "Marcos de integridad institucional y códigos de conducta: encuadre conceptual y algunas prácticas", en INAP, Estudios y Comentarios, La Administración al día, <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506999>

El desarrollo de esta codificación de valores de integridad y principios de buenas prácticas, sólo tendrá sentido dentro de un Marco o Infraestructura de Integridad Institucional, tal como establece la OCDE a través de sus Recomendaciones<sup>137</sup>.

Tras un análisis de las incidencias acontecidas en las distintas fases de la tramitación de los procedimientos, y de detectar posibles riesgos en el desarrollo de su función de intermediación, la Central tendrá que codificar o plasmar dichas experiencias, partiendo, entre otras, de las siguientes premisas básicas:

- Dimensión auto-reguladora.
- Enfoque orientador – preventivo de la actuación (no establecer consecuencias sancionadoras).
- Finalidad de fomentar cultura ética en la contratación pública.
- Detallar valores que han de orientar las relaciones de todos los agentes involucrados en la contratación con la Central de la FEMP, y positivizar éstos a través de una serie de normas de conducta que faciliten su forma de proceder, desde el punto de vista ético.
- Contemplar principios de buenas prácticas y configurar normas o pautas de actuación que guíen a las partes hacia una mejora en la gestión pública, en relación con los principios de buen gobierno local, integridad, transparencia, imparcialidad, publicidad y responsabilidad social.

Toda actuación que contribuya a la implantación y sedimentación de una infraestructura o cultura ética, tanto en la organización de la FEMP, como en las Entidades Locales asociadas a ella, supone un paso hacia delante en la prevención de riesgos de malas prácticas y de corrupción.

## 5. REFERENCIAS WEB

- GALLEGO CÓRCOLES, I. (4 de noviembre de 2019), “Centrales de contratación y compra colaborativa” en *Observatorio de Contratación Pública*, <http://www.obcp.es/opiniones/centrales-de-contratacion-y-compra-colaborativa>
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (12 de enero de 201), “Marcos de integridad institucional y códigos de conducta: encuadre conceptual y algunas prácticas”, en INAP, Estudios y Comentarios, La Administración al día, <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506999>
- POVEDANO ALONSO, D. (15 de abril de 2020), “Cuando todo esto acabe, las PYME ¿Qué?.- Pequeñas y Medianas Entidades Locales durante la crisis el Coronavid-19”, en <https://elnuevofuncionarioconhabilitaciondecaracternacional.wordpress.com/2020/04/15/cuando-todo-esto-acabe-las-pymel-que/>

<sup>137</sup> Ver por ejemplo: “Principles for Integrity in Public Procurement”, OCDE, (2009), París: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>; “Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement”, OCDE (2015), <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/compendium-for-good-practices-for-integrity-in-public-procurement.pdf>; “Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública”, OCDE, (París), <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.



## Relación de Autores

---

- Concepción Campos Acuña  
*Doctora en Derecho y Secretaria de Gobierno Local, Ayuntamiento de Vigo*
- Dr. Francisco Javier Vázquez Matilla  
*Abogado, consultor en contratación pública.*
- Jaime Pintos Santiago  
*Profesor (acreditado ANECA) de la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA) y Director del Título de Especialista en Contratos Públicos. Funcionario de carrera en excedencia.*
- Ylenia Díaz Morán  
*Secretaria del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria.  
Vicepresidenta Segunda de COSITAL Valencia*
- Patricia Iglesias Rey  
*Letrada de la Xunta de Galicia. Letrada Maior del Consello de Contas de Galicia.  
Consello de Contas de Galicia; piglesias@ccontasgalicia.es*
- Miguel Ángel Blanes  
*Doctor en Derecho  
Técnico jurídico del Defensor del Pueblo de la Comunidad Valenciana*
- Jordi Manau Terrés  
*Interventor del Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallés*
- Montserrat Jorba Muñoz  
*Viceinterventora del Ayuntamiento de Sabadell*
- Bernabé Palacín Sáenz  
*Ex Dtor. Gral. de Contratación, Responsabilidad Social y Servicios Comunitarios del Ayuntamiento de Logroño. Secretario General Técnico de la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja.  
Investigador doctorando de la Universidad de La Rioja.*
- Pilar Batet Jiménez  
*Jefa de Servicio de Contratación de la Diputación de Castellón*
- Álvaro García Molinero  
*Interventor de Servicios en el Ministerio de Defensa*
- José Manuel Martínez Fernández  
*Vicesecretario del Ayuntamiento de Valladolid*
- José Manuel Martínez Fernández  
*Doctor en Derecho  
Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional,  
Vicesecretario General del Ayuntamiento de Valladolid*
- Consuelo Doncel Rodríguez  
*Secretaria-Interventora de la Administración local*
- Rosario Delgado Fernández,  
*Técnica de Gestión, Universidad de Alcalá*

- María Asunción Sanmartín Mora  
*Jefa del Servicio de Régimen Económico y Contratación, Gobierno de Aragón*
- Miguel Ángel Bernal Blay,  
*Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza*
- María Saldaña Torres,  
*Directora de la Oficina de Contratación Pública del Gobierno de Aragón*
- Guillermo Yáñez Sánchez  
*Administrador de la Comunidad de Prácticas de la contratación pública y experto en contratación pública*
- Roberto Magro Pedroviejo  
*Jefe de Servicios Interactivos del Ayuntamiento de Alcobendas*
- Sofía Fernández Gonsálvez  
*Técnica de la Central de Contratación de la FEMP*

#### **Coordinación FEMP**

- Judit Flórez Paredes  
*Directora General de Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial de la FEMP*
- José Luis Garrote González  
*Subdirector General de Modernización Administrativa de la FEMP*
- José Nuño Riesgo  
*Secretario Técnico de la RED de Entidades locales por la Transparencia y Participación Ciudadana de la FEMP.*









# CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS

## EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Dos años después desde la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, resultaba oportuno poner en valor aquellas iniciativas de mayor éxito e implicación para garantizar la introducción de la integridad como uno de los pilares de

la contratación pública, y ofrecer parámetros de actuación, ejemplos de liderazgo en la materia que pueden servir de inspiración y una herramienta que permita la aplicación de las técnicas de benchmarking. Con esa finalidad se abordó esta obra, desde el Grupo de Trabajo de Integridad en la Contratación Pública de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana de la FEMP, dando continuidad a la línea iniciada tempranamente y que se materializaba con el Decálogo de Integridad en el año 2018 y con la publicación, en el año 2019, de la “Guía de Integridad en la Contratación Pública Local”.

El Código de Buenas Prácticas en la Contratación se estructura en tres bloques, siguiendo los ejes del marco normativo. El primero, recoge experiencias exitosas en materia de integridad, aunque de carácter transversal, pues la integridad comprende el conjunto de la actividad en materia contractual. El segundo bloque aborda una de las claves en la gestión pública en general, pero muy especialmente de la contratación pública, como es la racionalización. El tercer bloque se refiere a un ámbito estratégico como es la contratación electrónica, con prácticas destacadas impulsadas por el marco legal. Todo ello ha sido posible gracias a la generosa contribución de grandes expertos y reconocidos profesionales tanto del ámbito universitario como de las distintas administraciones públicas.

La oportunidad de esta obra, en cualquier momento por la relevancia de la contratación pública para la mejora de la calidad de los servicios públicos y un desarrollo sostenible, es todavía mayor en un año como éste, el 2020, marcado por la pandemia, por las urgencias, y por las dificultades, en un entorno en el que precisamente se puso de manifiesto que la contratación pública forma parte del núcleo duro de la acción pública, no sólo para la provisión de bienes y servicios, sino para garantizar los derechos de la ciudadanía.

