



TRIBUNAL DE CUENTAS

¿Cuáles son las principales incidencias detectadas con carácter transversal por el Tribunal de Cuentas en sus informes de fiscalización en materia de contratación, principalmente de los servicios de vigilancia y seguridad privada y limpieza?

Resumen



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

Aprobado por el pleno el 21 de diciembre de 2022

[tcu.es](https://www.tcu.es)

Introducción

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado este informe?

Se trata de un informe elaborado a solicitud de las Cortes Generales. Concretamente, mediante las Resoluciones de 10 de octubre de 2017, de 23 de noviembre de 2017 y de 27 de diciembre de 2017, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, instó al Tribunal a la elaboración de *“un informe anual en el que se recojan las incidencias detectadas en las comprobaciones y que teniendo efectos transversales por su repetición se considere necesario su comunicación... un documento de aquellas incidencias o anomalías que se observan se reiteran en las distintas fiscalizaciones... como concepto general y sin entrar en los detalles de los expedientes de los que proceden”*.

¿Cuál es el objetivo de este informe?

El objetivo general ha sido atender a la solicitud de la Comisión Mixta, elaborando un Informe en el cual se resumen y exponen, sin realizar referencias a expedientes concretos, las principales irregularidades, deficiencias, buenas prácticas y recomendaciones incluidas en los informes previamente aprobados por el Tribunal de Cuentas en materia de contratación, con especial referencia a los contratos de servicios de vigilancia y seguridad privada y limpieza. Estos informes, cuyos resultados se resumen, se refieren al conjunto de las entidades del Sector público de todos los ámbitos territoriales y sectoriales: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, incluyendo a organismos y entidades dependientes de cada una de ellas, y tanto del sector público administrativo como al empresarial y al fundacional.

¿Cómo se ha elaborado este informe?

Partiendo de los principales resultados contenidos en los informes de fiscalización sobre la contratación pública aprobados por el Pleno del Tribunal en 2020 y 2021, en ejecución del Programa de Fiscalizaciones para el año 2020, este informe se ha estructurado en dos partes:

- 1ª. En ella se ofrece información numérica y estadística de los contratos fiscalizados, estructurados por su objeto y naturaleza y distinguiendo los distintos ámbitos que conforman el Sector Público.
- 2ª. Distinguiendo las distintas fases de la contratación (preparación del contrato y selección del contratista, adjudicación y formalización, ejecución de los contratos y cumplimiento de la obligación legal de rendición), se exponen los siguientes contenidos:
 - Limitaciones al alcance, con especial referencia al principio de transparencia.
 - Deficiencias no constitutivas de incumplimientos normativos.
 - Aplicación incorrecta o incumplimientos específicos de la normativa.
 - Problemas de gestión y planificación de la contratación.
 - Recomendaciones del Tribunal en relación con los cuatro aspectos anteriores.
 - Seguimiento de las recomendaciones.
 - Buenas prácticas.

Las incidencias se han clasificado en muy significativas (las que supongan un incumplimiento sustancial de las normas, considerándose que los contratos no se

adjudicaron a los mejores licitadores, o la existencia de un elevado riesgo de que tal cosa se hubiera producido), significativas (las que impliquen un incumplimiento importante de las normas, a pesar del cual se considera muy bajo el riesgo de que los contratos no se hayan adjudicado a los mejores licitadores) o leves (las relativas a un error intrascendente y, con frecuencia, meramente formal, que no incide directa y negativamente en el nivel de competencia o de adjudicación a las mejores ofertas).

La relación de Informes de fiscalización cuyos resultados se han utilizado es la siguiente:

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

¿ Cuáles son las principales magnitudes económicas de los contratos cuyos resultados de fiscalización se resumen en el presente informe?

Se exponen los resultados relativos al análisis de 729 contratos fiscalizados por importe de adjudicación total de 1.652.577,2 miles de euros, de los cuales 256 eran contratos de servicios de seguridad y vigilancia privada, por importe de adjudicación total de 908.953,7 miles de euros y 312 eran contratos de servicios de limpieza, por importe de adjudicación total de 467.435,1 miles de euros. El desglose de estos contratos por ámbito y naturaleza es el siguiente:

EXPEDIENTES ANALIZADOS POR ÁMBITO DE FISCALIZACIÓN Y POR NATURALEZA

(en miles de euros)

Ámbito	Obras		Servicios		Suministros		Total	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
SP ESTATAL	56	68.203,3	530	1.408.719,2	19	20.679,5	605	1.497.602,0
SP AUTONÓMICO	-	-	89	115.593,2	-	-	89	115.593,2
SP LOCAL	-	-	35	39.382,0	-	-	35	39.382,0
Total	56	68.203,3	654	1.563.694,4	19	20.679,5	729	1.652.577,2

EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE SERVICIOS ANALIZADOS POR ÁMBITO DE FISCALIZACIÓN Y POR OBJETO DEL CONTRATO

(en miles de euros)

Ámbito	Seguridad y vigilancia		Limpieza		Otros		Total contratos de servicios	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
SP ESTATAL	210	875.399,5	234	346.014,2	86	187.305,6	530	1.408.719,2
SP AUTONÓMICO	38	31.814,6	51	83.778,5	-	-	89	115.593,2
SP LOCAL	8	1.739,7	27	37.642,3	-	-	35	39.382,0
Total	256	908.953,7	312	467.435,1	86	187.305,6	654	1.563.694,4

Principales resultados

PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS Y SELECCIÓN DEL CONTRATISTA.

Las incidencias detectadas responden a las categorías que se mencionan a continuación, omitiéndose la mención de incidencias leves, por su escasa importancia cualitativa:

1) **APLICACIÓN INCORRECTA O INCUMPLIMIENTOS ESPECÍFICOS** de la normativa.

Sobre todo, se han detectado incidencias:

- **SIGNIFICATIVAS:** básicamente relacionadas con la omisión de la motivación, o bien formulación de dicha motivación en términos excesivamente genéricos o meramente declarativos, de extremos tales como la necesidad de contratar, los procedimientos de tramitación y licitación, los criterios de solvencia exigidos para concurrir a la licitación, los criterios de adjudicación y las fórmulas para su valoración.

Y asimismo, relacionadas con la ausencia de una memoria económica que justifique el presupuesto del contrato, la utilización de aspectos que sirven para acreditar la solvencia como criterios de adjudicación, la falta de formulación de forma clara, precisa e inequívoca de los términos en los que puede efectuarse una modificación del contrato y la falta de concreción de los aspectos técnicos y económicos susceptibles de negociación en contratos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad.

- **MUY SIGNIFICATIVAS:** fundamentalmente referidas a deficiencias en las fórmulas fijadas para valorar el criterio precio, las cuales pueden distorsionar la importancia de este criterio respecto del conjunto de los mismos, y a la falta de concreción de la forma de valorar cada uno de los aspectos incluidos en los criterios de adjudicación evaluables mediante juicios de valor.

2) **PROBLEMAS DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN** de la contratación.

Sobre todo, se han apreciado incidencias **MUY SIGNIFICATIVAS**, al no haberse iniciado con la suficiente antelación, o no haberse tramitado con la debida diligencia, los expedientes de contratación que permitieran tener adjudicados los nuevos contratos antes del vencimiento de los anteriores, dando lugar a:

- La prolongación irregular de la ejecución de los contratos, abonándose conforme a los precios estipulados en los contratos anteriores.
- Convalidaciones por el Consejo de Ministros de la omisión de la función interventora.
- Y adjudicación de contratos por el procedimiento negociado sin publicidad por razones de extrema urgencia, sin que se tratara de acontecimientos imprevisibles no imputables al órgano de contratación.

ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS.

De igual manera, se omite la mención de incidencias leves, por su escasa importancia cualitativa, correspondiendo las principales incidencias detectadas a:

- 1) **DEFICIENCIAS NO CONSTITUTIVAS DE INCUMPLIMIENTOS** normativos. Se han detectado incidencias SIGNIFICATIVAS, relacionadas con la falta de acreditación en los expedientes de la solvencia y/o clasificación del adjudicatario del contrato o de su situación de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social, y falta de justificación suficiente de los criterios para determinar la existencia de ofertas con valores anormalmente bajos.
- 2) **APLICACIÓN INCORRECTA O INCUMPLIMIENTOS ESPECÍFICOS** de la normativa. Principalmente, se han detectado incidencias:
 - SIGNIFICATIVAS: deficiencias en los anuncios de licitación; mejoras valoradas para la adjudicación que, sin embargo, no se han incluido en el documento de formalización del contrato; y falta de acreditación en los procedimientos negociados de que se haya producido una auténtica negociación de los aspectos económicos y/o técnicos.
 - MUY SIGNIFICATIVAS: ausencia de separación en la valoración de los criterios evaluables de forma automática y de aquellos dependientes de un juicio de valor, licitación por procedimiento negociado sin publicidad sin respetar la exigencia legal de que el número mínimo de candidatos invitados a participar sea de tres y aplicación incorrecta de los criterios de adjudicación, sobre todo por una insuficiente motivación de la puntuación otorgada a los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor.

EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS.

Las incidencias detectadas que revisten mayor importancia corresponden a:

- 1) **DEFICIENCIAS NO CONSTITUTIVAS DE INCUMPLIMIENTOS** normativos. Las deficiencias detectadas son fundamentalmente SIGNIFICATIVAS y se refieren a la falta de utilización, o no utilización en su totalidad, de las horas de la bolsa gratuita ofertada por las empresas adjudicatarias, o bien a la inexistencia de información sobre este extremo, y a la falta de inclusión en los expedientes de diversa documentación acreditativa de la adecuada realización de la prestación.
- 2) **APLICACIÓN INCORRECTA O INCUMPLIMIENTOS ESPECÍFICOS** de la normativa. Sobre todo, se han detectado deficiencias:
 - SIGNIFICATIVAS: falta de acreditación suficiente del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución impuestas al adjudicatario y falta de aportación de diversa documentación sobre la recepción de las prestaciones objeto del contrato.
 - MUY SIGNIFICATIVAS: realización de modificaciones no previstas en los pliegos sin que concurrieran los supuestos establecidos en la normativa.
- 3) **PROBLEMAS DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN** de la contratación. Únicamente se han detectado deficiencias MUY SIGNIFICATIVAS, provocadas por la existencia de prórrogas irregulares de los contratos, dando lugar a situaciones de continuación de la prestación y pago de los servicios sin cobertura de un contrato en vigor.

CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE RENDICIÓN

Con carácter general, no se han producido **LIMITACIONES AL ALCANCE** que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, pero sí algunas limitaciones al principio de transparencia, como pueden ser ciertos incumplimientos incidencias LEVES, y algunas incidencias SIGNIFICATIVAS, derivadas de la falta de publicación de algunos expedientes en el perfil del contratante.

¿QUÉ SE DEDUCE DEL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES QUE SE HA REALIZADO EN ALGUNOS DE LOS INFORMES DE CONTRATACIÓN CUYOS RESULTADOS SE RESUMEN?

En el análisis del grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, se ha constatado un cierto avance en el grado de cumplimiento de las mismas, aunque la mayor parte de ellas siguen plenamente vigentes, como ocurre con las referidas a la necesidad de una mayor precisión y una adecuada motivación de los siguientes extremos:

- En la fase de **PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS Y SELECCIÓN DEL CONTRATISTA**, de la redacción de los pliegos en relación con la solvencia exigida a los licitadores y de las memorias justificativas de la necesidad y , en general, un mayor rigor en las fases de planificación previas a la contratación.
- En la fase de **ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN**, de los informes técnicos de valoración de las ofertas.

¿EN LOS INFORMES CUYOS RESULTADOS SE RESUMEN SE HAN DETECTADO BUENAS PRÁCTICAS?

En los informes anteriormente aprobados por el Tribunal de Cuentas también se han hecho constar buenas prácticas de los órganos de gestión, como son:

- 1) En la fase de **PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS Y SELECCIÓN DEL CONTRATISTA**, el hecho de que algunos pliegos hayan contemplado al menos una condición especial de ejecución de tipo social y/o de carácter medioambiental, previendo, salvo excepciones puntuales, la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de dichas condiciones especiales a las que, en algunos casos, se les atribuye el carácter de obligaciones contractuales esenciales, constituyendo su incumplimiento causa de resolución del contrato.
- 2) En la fase de **EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS**, LA imposición de penalidades económicas por incumplimientos parciales de la prestación objeto de los contratos y, salvo incidencias puntuales, el cumplimiento del plazo en los pagos realizados y la publicación en el perfil del contratante de los datos relativos a la actividad contractual de las entidades y organismos fiscalizados.
- 3) En relación con el **CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE RENDICIÓN**, y también salvo incumplimientos puntuales, el cumplimiento de la obligación de remisión a este Tribunal de las relaciones certificadas de los contratos y de los extractos de los expedientes de contratación de rendición obligatoria.

Valoración Global



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

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

Principales recomendaciones contenidas en los Informes cuyos resultados se resumen

1. En relación con la fase de preparación de los contratos y selección del contratista, los informes instan a que:

- a) Se planifiquen las actuaciones preparatorias de los expedientes de una forma metódica y organizada que permita concluir la tramitación y adjudicación de los contratos con la debida antelación.
- b) Se determinen con mayor nivel de precisión, evitando la utilización de fórmulas genéricas o a la mera cita de preceptos legales, la naturaleza y extensión de las necesidades a cubrir, la idoneidad del objeto del contrato para satisfacerlas y la insuficiencia de medios.
- c) Se justifiquen adecuadamente en el expediente los criterios de adjudicación, la ponderación asignada a cada uno de ellos y las fórmulas y criterios para su valoración, utilizando respecto al criterio precio fórmulas que garanticen una adecuada proporcionalidad entre las ofertas presentadas y las puntuaciones asignadas.
- d) Se establezcan, con carácter general para los contratos de seguridad, condiciones especiales de ejecución relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las empresas, y se contemple en los pliegos la imposición de penalidades específicas en el caso de que se incumplan las condiciones especiales de ejecución, estableciendo los controles precisos para llevar a cabo el seguimiento de su cumplimiento y definiendo concretamente las funciones del

responsable del contrato a estos efectos.

- e) Se apliquen las previsiones que, con carácter potestativo, se encuentran contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, tendentes a promover dicha igualdad a través de la contratación.

2. En relación con la fase de adjudicación y formalización de los contratos, los informes

recomiendan, principalmente, que las mejoras ofertadas por el licitador que resulte adjudicatario se incluyan en el documento de formalización del contrato.

3. En relación con la fase de ejecución de los contratos, los

informes sugieren la mejora de los procedimientos de gestión internos para garantizar el seguimiento y control de las obligaciones de los adjudicatarios en el ámbito sociolaboral, llevando a cabo un seguimiento riguroso de la ejecución de los contratos e imponiendo las penalidades que procedan en caso de incumplimientos parciales.

4. En relación con el cumplimiento de la obligación legal de rendición, los informes

recomiendan adoptar las medidas necesarias para asegurar que el envío al Tribunal de Cuentas, tanto de las relaciones anuales de contratos como de los extractos de los expedientes, se efectúen en los términos y plazos previstos en la normativa, garantizando la integridad de dichos envíos.



tcu.es