



Reflexiones y propuestas de mejora

Procedimientos de
contratación del Sector
Público en el ámbito de la
prestación de servicios de
contabilidad, auditoría y
asesoramiento financiero



economistas
Consejo General

COMITÉ DEL SECTOR PÚBLICO

COMITÉ DEL SECTOR PÚBLICO-CGE

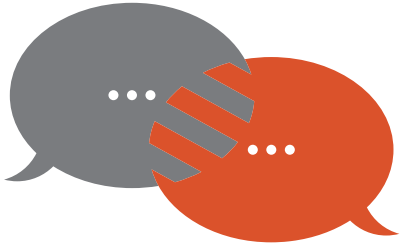
COORDINADORA	Ana Moreno Artés
VICECOORDINADOR	Ramón Madrid Nicolás
SECRETARIA	Paloma Belmonte Ordóñez
VOCALES	Loreto Alonso Berrio Marta Bausá Crespo Ignacio Cabeza del Salvador Miguel Ángel Cabezas de Herrera José A. Canalejas Couceiro Alfredo Ciriaco Fernández Joan Claret Pich José María Cordero Aparicio Belén Domínguez Rubiños Cándido Gutiérrez García Nuria Josa Arbonés Francisco Martínez Casado Antonio Martos Carrasco
VOCAL INVITADA	Gema Martín de Almagro Vázquez

EDITA: Consejo General de Economistas de España

ISBN: 978-84-18495-93-9

Diseño y maquetación: desdecero, estudio gráfico

Imprime: Gráficas Menagui



Reflexiones y propuestas de mejora

Procedimientos de
contratación del Sector
Público en el ámbito de la
prestación de servicios de
contabilidad, auditoría y
asesoramiento financiero

Enero 2025



economistas
Consejo General

COMITÉ DEL SECTOR PÚBLICO

PRESENTACIÓN

El Comité del Sector Público del Consejo General de Economistas reúne a un destacado grupo de profesionales, entre los que se incluyen economistas auditores, interventores municipales, miembros de OCEX, representantes de Organismos Públicos, y académicos de Universidades, entre otros. Este Comité tiene su origen en el Registro de Economistas Auditores (REA-CGE) y surge como una plataforma destinada a representar a los auditores privados especializados en el ámbito público, así como a los economistas que desarrollan su actividad en el Sector Público (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, etc.).

El principal objetivo del Comité es proporcionar apoyo institucional a estos profesionales en su labor diaria, promoviendo su desarrollo mediante formación de alta calidad y organizando encuentros profesionales en todo el territorio nacional. Dichos encuentros –entre los que contamos, entre otros, con representantes de la IGAE, la ONA y el Tribunal de Cuentas– incluyen congresos, foros, conferencias y seminarios diseñados para mantener a los profesionales informados sobre las novedades que impactan en su actividad, además de ofrecerles documentos técnicos de apoyo útiles en su desempeño, como guías de carácter voluntario y orientativo.

En este marco, el Comité también impulsa la edición de publicaciones especializadas, como el documento que hoy presentamos. Este tipo de iniciativas tiene como finalidad **compartir reflexiones, fomentar el debate y profundizar en temas de relevancia** para el sector. En esta ocasión, el tema abordado es la contratación en el ámbito del Sector Público, un aspecto clave en el que es fundamental recordar los principios rectores establecidos por la Ley de Contratos del Sector Público en España (LCSP). Estos principios incluyen la **publicidad y transparencia** –garantizando procedimientos accesibles e igualdad de oportunidades para los licitadores–, la **libre competencia** –evitando restricciones innecesarias al acceso al mercado– y la **eficiencia y sostenibilidad**, promoviendo un uso óptimo de los recursos públicos bajo criterios económicos, sociales y medioambientales.

El procedimiento de contratación pública constituye una herramienta clave para canalizar la asignación de recursos públicos hacia la economía privada, lo que resalta la importancia de que dicho proceso de colaboración público-privada se lleve a cabo de manera transparente y eficiente. Este enfoque garantiza un uso óptimo de los recursos disponibles y contribuye a generar el máximo valor posible para el conjunto de la economía.

Este documento reúne las lecciones aprendidas y la experiencia de los participantes en los procesos de contratación pública, centrándose en **propuestas que buscan mejorar su transparencia, optimizar el uso de recursos públicos, fomentar una mayor participación y promover la competitividad del tejido empresarial, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas.**

Finalmente, queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a **Carlos Obeso Riess** por su especial aportación en la elaboración de este documento, así como al resto de autores, cuya experiencia, investigación y análisis han permitido generar un recurso de gran relevancia, que no solo enriquece el conocimiento en su área, sino que también ofrece un aporte significativo para el desarrollo de nuevas perspectivas y soluciones.

Gracias por su esfuerzo y por compartir su conocimiento con nosotros.

VALENTÍN PICH

PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (CGE)

ANA MORENO

COORDINADORA DEL COMITÉ DEL SECTOR PÚBLICO-CGE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
OBJETO DEL DOCUMENTO	10
PROPUESTAS DE MEJORA	11
· MEMORIA JUSTIFICATIVA: NECESIDAD, OBJETO DE LA CONTRATACIÓN Y ALCANCE (MODALIDAD DE AUDITORÍA PÚBLICA)	11
· MEMORIA JUSTIFICATIVA Y PLIEGO: PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN (PRECIO UNITARIO Y HORAS ESTIMADAS)	12
· MEMORIA JUSTIFICATIVA Y PLIEGO: UMBRAL DE OFERTAS ANORMALES	14
· MEMORIA JUSTIFICATIVA Y PLIEGO: CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN	15
· AGILIDAD DEL PROCESO: DIGITALIZACIÓN. ACUERDOS MARCOS. CENTRALES DE COMPRAS	17
· INFORME SOBRE OFERTAS INCURSAS EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD: TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DEL PROCEDIMIENTO	18
CONCLUSIONES FINALES	19

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, el Sector Público ha contribuido al desarrollo económico, financiero y social del país. Además de las Administraciones Públicas, el Sector Público está formado por un conjunto variado de instituciones, organismos y empresas, tanto a nivel estatal como territorial, que actúan como prestadores de servicios públicos y como instrumentos para la ejecución de las políticas de los Gobiernos, desempeñando un papel esencial en la economía española. No solo actúa como proveedor de servicios públicos, sino también como regulador. **En 2023 el Sector Público se consolidó como uno de los mayores agentes económicos del país**, representando un 42,8% del PIB y empleando a 2.968.522 personas, lo que equivale aproximadamente al 17% del empleo total.

La diversidad de funciones que desempeña el Sector Público lo convierte en un motor indispensable para la estabilidad y el desarrollo de la sociedad. Su actividad abarca desde la aprobación de un plan de inversión en infraestructuras hasta la implementación de medidas para fomentar el empleo en áreas estratégicas como la educación, la sanidad y los servicios sociales. Además, el Sector Público incluye la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Administraciones Locales, así como empresas públicas, fundaciones y consorcios, todos ellos caracterizados por su diversidad jurídica, lo que incrementa su alto grado de heterogeneidad. Por tanto, **resulta imprescindible gestionar y controlar sus actividades de manera eficiente, asegurando el uso adecuado de los recursos públicos.**

El Sector Público se encuentra en un proceso de transformación constante, impulsado por factores como la digitalización y los retos socioeconómicos en constante transición. Esta evolución pone de relieve la necesidad de adaptar los procedimientos existentes para avanzar hacia una **gestión más eficiente y eficaz**, además de consolidarse como actor clave dentro de una economía sostenible. En este proceso, **la colaboración público-privada aporta experiencia, conocimiento y recursos estratégicos.**

El procedimiento de contratación pública es el mecanismo utilizado para instrumentar la necesaria asignación de recursos públicos hacia la economía privada, lo que hace esencial que éste se realice de manera transparente y eficaz, maximizando así el uso de los recursos disponibles y generando el mayor valor posible para la economía. **Este documento recoge la experiencia adquirida por parte de los licitadores que participan en el proceso de contratación y se enfoca en propuestas para la mejora del mismo, su transparencia, el fomento de la participación y la competitividad del tejido empresarial, en particular de las pequeñas y medianas empresas (pymes) quienes, si bien en el pasado se han visto apartadas de la contratación pública, en la actualidad ven en el sector público un cliente y socio estratégico.**

En el ejercicio 2023, y de acuerdo con la información incluida en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se licitaron servicios de auditoría en 595 procedimientos, cuyo presupuesto base ascendió a 292 millones de euros. Los principales problemas identificados en muchas de estas licitaciones tienen que ver con su objeto, el presupuesto base y los criterios de adjudicación. Además, la elevada heterogeneidad complica el establecimiento de estándares en aspectos clave que impactan directamente en la eficiencia y eficacia de estos contratos.

OBJETO DEL DOCUMENTO

El objeto del presente documento es **aportar una reflexión acompañada de propuestas concretas para mejorar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos de contratación del Sector Público en el ámbito de la prestación de servicios de contabilidad, auditoría y asesoramiento financiero**, siempre siendo conscientes de la dificultad que ofrece alcanzar un equilibrio entre la eficiencia administrativa y la agilidad del procedimiento de contratación, juntamente con su eficacia y contribución al objetivo que da lugar al inicio del procedimiento de la contratación.

Este documento está **dirigido a todas las administraciones públicas, a los entes públicos dependientes de ellas, a sus órganos de contratación, a sus órganos de control interno, y también a los profesionales privados que participan en los procedimientos de licitación**. Su finalidad es presentar propuestas que, a partir de la racionalización de los procedimientos y con la premisa de optimizar los recursos disponibles –tanto del órgano de contratación como de los licitadores– buscan facilitar y fomentar el acceso de las empresas y profesionales de la contabilidad, auditoría y asesoramiento financiero a las licitaciones del Sector Público, incrementando a la vez la oferta y optimizando la inversión para las entidades públicas.

El órgano de contratación tiene la competencia para contratar (artículo 61 de la LCSP), y en el ejercicio de sus facultades debe garantizar la independencia, la igualdad de trato, la no discriminación y la libre competencia, además de contribuir a la eficacia y a la mejor cobertura de la necesidad detectada.

Las propuestas recogidas en este escrito analizan algunos de los documentos que, contemplados por el artículo 63.1 de la LCSP, debe elaborar el órgano de contratación, así como su impacto en la mejora del procedimiento. No obstante, este texto no pretende ser un análisis exhaustivo de todos los documentos incluidos en el expediente de contratación.

Los aspectos de la contratación pública y documentos sobre los que se articulan las siguientes propuestas son:

- Memoria justificativa del contrato,
- Objeto detallado del contrato,
- Presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación,
- Pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas,
- Informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, en su caso e
- Informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4 de la LCSP.

PROPUESTAS DE MEJORA

PROPUESTAS DE MEJORA SOBRE LA MEMORIA JUSTIFICATIVA: NECESIDAD, OBJETO DE LA CONTRATACIÓN Y ALCANCE (MODALIDAD DE AUDITORÍA PÚBLICA)

Uno de los objetivos del órgano de contratación debe ser contribuir a la transparencia y asegurar que el contenido del contrato proporcione una cobertura eficaz y eficiente a la necesidad identificada. Para ello, es necesario incluir una descripción adecuada y suficiente del objeto del contrato en la memoria justificativa.

En el ámbito del Sector Público, y en lo referente a los distintos tipos de auditorías públicas, el objeto del contrato debe estar previamente definido dentro del **Plan Anual de Control Financiero** elaborado por el Órgano Interventor.

La ausencia de un Plan Anual de Control Financiero elaborado en base a riesgos dificulta tanto la planificación de la contratación como la definición precisa del objeto que debe incluirse en la memoria justificativa. Además, impide determinar el alcance y el tipo de auditoría pública más adecuada. Por tanto, el Plan Anual de Control Financiero no solo es un requisito normativo para cada órgano de control, sino también una **herramienta esencial para mejorar la gestión de recursos y los procedimientos de contratación de dichos órganos**.

Para llevar a cabo esta evaluación y en fases previas a la contratación puede requerirse la participación de operadores económicos o de colegios profesionales como apoyo para determinar la adecuación de la necesidad, objeto, alcance y modalidad de la auditoría pública propuesta, tal y como se establece en el artículo 115 de la LCSP.

PROPUESTAS

- **Fomentar, en las fases previas a la aprobación del expediente, la participación de operadores económicos y de colegios profesionales mediante consultas**, con el objetivo de mejorar la elección de la modalidad de auditoría pública. Esto asegurará una cobertura adecuada de la necesidad a satisfacer y permitirá alinear de manera más precisa el objeto de la contratación con dicha necesidad.
- **Promover la elaboración de los Planes Anuales de Control Financiero por parte de los órganos de Control Interno**, en base a un análisis de riesgos conforme a los requisitos establecidos en la normativa del Sector Público, ya que estos planes proporcionan la información fundamental para la memoria justificativa.
- **Favorecer el entendimiento del objeto de la contratación mediante la elaboración de una memoria justificativa exhaustiva, clara y precisa**, que defina sin ambigüedades las prestaciones objeto del contrato. Esto permitirá a los licitadores conocer todas las implicaciones derivadas de la ejecución del mismo, a los efectos de formular adecuadamente sus proposiciones.

PROPUESTAS DE MEJORA SOBRE LA MEMORIA JUSTIFICATIVA Y PLIEGO: PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN (PRECIO UNITARIO Y HORAS ESTIMADAS)

La primera definición de la que debemos de partir, de conformidad con el artículo 116 LCSP, es la del **valor estimado del contrato** que deberá estar adecuadamente justificado. El artículo lo define en su apartado d) como *"...una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen."*

El artículo 101 de la LCSP determina que, en el cálculo del valor estimado del contrato, deben tenerse en cuenta, como mínimo, los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, así como otros costes asociados a la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Por tanto, el cálculo del valor estimado del contrato debería desglosarse determinando previamente las horas necesarias para llevar a cabo los trabajos de auditoría, el número y la cualificación de los profesionales que participarán en su ejecución y, posteriormente, el coste estimado por hora de auditoría, que incluya los siguientes conceptos de costes directos e indirectos:

A. COSTES DIRECTOS

- Coste por hora de los diferentes profesionales previstos en el pliego, en función de su categoría profesional y la experiencia necesaria para la ejecución del contrato.

B. COSTES INDIRECTOS

- Una proporción de los apoyos necesarios para los trabajos de auditoría, como los de tipo informático, administrativo, etc., que comúnmente equivalen a un 10% del coste directo del personal.
- Gastos de transporte, material y licencias de software requeridas para prestar el servicio.
- Otros costes indirectos específicos y/o particulares relacionados con las prestaciones objeto del contrato.

C. BENEFICIO INDUSTRIAL

- Añadiremos a la suma de los conceptos anteriores el beneficio industrial estimado que debería percibir el contratista.

Por otra parte, el artículo 100 de la LCSP dispone lo siguiente sobre el **presupuesto base de licitación**: *"presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.....En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado.....En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia."*

A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicándose en la memoria justificativa y en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos considerados para su determinación.

El problema respecto al precio unitario o precio/hora es que, frecuentemente, este se determina únicamente con base en los costes salariales del convenio aplicable, obviándose la definición completa del presupuesto base establecida en el artículo 100. Esto aleja la estimación de los precios reales del mercado. Además, está consolidada

la práctica de calcular un precio medio basado en los salarios por categoría del convenio y aplicarlo al total de horas, sin distinguir entre las diferentes categorías profesionales. Esto genera disfunciones, ya que el principal componente de coste en este tipo de contratos son los costes de personal y, además, los auditores de cuentas no cuentan con un convenio colectivo específico del que se pueda tomar como referencia un precio/hora aplicable a los profesionales que participan en el contrato.

Asimismo, en la elaboración del presupuesto base de licitación se suelen tomar como referencia las horas estimadas en el último contrato adjudicado, sin especificarse ni justificarse el origen de dichas horas. Esto plantea la necesidad de identificar claramente la fuente utilizada para determinar que el número de horas estimadas es adecuado. En su caso, sería recomendable solicitar colaboración y tomar en consideración a los profesionales del sector que puedan valorar aspectos como la tipología y la magnitud del encargo, la actividad específica a desarrollar y el régimen en que haya de desarrollarse, y otros factores que puedan incidir en la auditoría pública a llevar a cabo.

Esta forma de elaborar el presupuesto base de licitación plantea dudas sobre si el Sector Público contribuye a una economía basada en salarios justos y sostenibles. Esto no significa renunciar a fomentar propuestas innovadoras ni a la optimización de recursos, pero dichas prácticas no deberían repercutir en una reducción de las retribuciones, sino más bien en una valoración justa de la calidad de la oferta.

En base a la muestra de expedientes analizados y las experiencias de nuestros profesionales, se observa que la mayoría de las licitaciones no identifican ni las categorías profesionales, ni el número de horas en la información incluida en la memoria justificativa y en los pliegos.

Para estimar el precio por hora de los diferentes profesionales, y ante la ausencia de un convenio colectivo específico, podrían utilizarse otros convenios aplicables o cálculos aproximados de costes anuales en función de la experiencia requerida para ejecutar el contrato. Otra opción sería recurrir a consultas preliminares de mercado, tal como contempla el artículo 115 de la LCSP, dirigiéndose a operadores económicos activos para preparar correctamente la licitación, incluyendo servicios, duración y costes.

PROPUESTAS

- **Determinar o estimar el número de horas necesarias** para la realización de los trabajos, así como el **número y la cualificación de los profesionales** a adscribir a su ejecución, y **calcular el coste por hora de auditoría**, incluyendo los costes directos, indirectos y el beneficio industrial. Para estas estimaciones, la colaboración con operadores económicos activos en el mercado, atendido el bagaje acumulado en sus experiencias previas, podrá aportar un conocimiento más preciso en la definición de los términos en los que haya de ejecutarse el contrato.
- **Promover desde el órgano de contratación consultas a operadores económicos y colegios profesionales sobre los costes de mercado**, considerando la tipología y la magnitud del encargo y la actividad a desarrollar, con el objetivo de determinar las horas estimadas y los costes necesarios para garantizar auditorías de calidad.
- **Indicar en la memoria justificativa los costes laborales (y otros costes) estimados** por el órgano de contratación, justificando cómo se ajustan estos a los precios de mercado.
- **Incluir en la memoria justificativa y en el pliego de cláusulas administrativas particulares el desglose –detallado por categorías profesionales– y el número de horas considerado** para el cumplimiento de la prestación, evitando cifras agregadas y explicaciones opacas.

PROPUESTAS DE MEJORA SOBRE LA MEMORIA JUSTIFICATIVA Y PLIEGO: UMBRAL DE OFERTAS ANORMALES

Atendiendo al artículo 102.3 de la LCSP: *“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.*

En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios.”

Del citado artículo se destaca la **responsabilidad del órgano de contratación respecto de la observancia de las normas sobre valores anormales, el precio de adjudicación y el cumplimiento efectivo del contrato.**

Si los criterios aplicados en la definición del presupuesto base de licitación han considerado el coste salarial de acuerdo con el convenio, otros gastos directos e indirectos, y los gastos generales, debe garantizarse una coherencia a la hora de determinar las ofertas que estén claramente situadas por debajo de dichos costes, tal y como se indica en el punto anterior de este documento.

En línea con lo anterior, **todas las memorias justificativas deberían determinar el umbral a partir del cual las ofertas habrán de considerarse anormales, así como los criterios aplicados para su determinación.** No debería basarse únicamente en porcentajes o unidades porcentuales recogidos en el artículo 85¹ del Reglamento de la LCSP que, en nuestra opinión, no podrían ser aplicables u otros similares.

Asimismo, **este umbral no debe limitarse únicamente a los costes salariales, sino que debe considerar también el número de horas necesarias** para la ejecución del trabajo. En este sentido, el órgano de contratación deberá determinar el número de horas consideradas al fijar el presupuesto base de licitación, de modo que la viabilidad de aquellas propuestas que contemplen **un número de horas inferior al umbral fijado en la memoria justificativa deberán ser oportunamente justificadas por el licitador** ya que el órgano de contratación podría no disponer de los conocimientos técnicos precisos para evaluar si dicho número de horas permite cumplir con el objeto del contrato con calidad.

PROPUESTAS

- **Incluir en la memoria justificativa y en el pliego de contratación el umbral a partir del cual las ofertas serán consideradas anormales, así como los criterios utilizados para definir dicho umbral,** asegurando que sea coherente con la definición del presupuesto base de licitación. Todo ello conforme al artículo 149 de la LCSP y su incorporación al procedimiento a través del pliego de cláusulas administrativas particulares.
- **Exigir a los licitadores que detallen los costes directos e indirectos** considerados en la confección de sus ofertas, **así como los gastos generales imputados y el beneficio industrial que esperan obtener.**

1. Artículo 85. Criterios para apreciar las ofertas desproporcionadas o temerarias en las subastas.

Se considerarán, en principio, desproporcionadas o temerarias las ofertas que se encuentren en los siguientes supuestos:

1. Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.

2. Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.

3. Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales.

4. Cuando concurren cuatro o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media sólo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía.

5. Excepcionalmente, y atendiendo al objeto del contrato y circunstancias del mercado, el órgano de contratación podrá motivadamente reducir en un tercio en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares los porcentajes establecidos en los apartados anteriores.

6. Para la valoración de las ofertas como desproporcionadas, la mesa de contratación podrá considerar la relación entre la solvencia de la empresa y la oferta presentada.

PROPUESTAS DE MEJORA SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA MEMORIA JUSTIFICATIVA Y PLIEGO: CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

Otro aspecto importante son los criterios de adjudicación y su adecuada ponderación o valoración para obtener, según prescribe la LCSP, prestaciones con la mejor relación calidad-precio.

Según el artículo 145 de la LCSP, en los contratos de servicios es obligatoria la aplicación de más de un criterio, y se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes. Además, cuando el contrato de servicios tenga por objeto **prestaciones de carácter intelectual**, como ocurre en este caso, **el precio no podrá ser el único factor determinante** de la adjudicación. Los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas.

Por tanto, dado estos condicionantes, lo adecuado en este tipo de contratos es que los criterios de valoración automática representen considerablemente más del 50% de la puntuación total, sin que el precio ofertado haya de tener necesariamente la mayor ponderación. Por otro lado, también sería adecuado establecer criterios sometidos a juicio de valor, como podría ser la valoración de una memoria explicativa en la que los licitadores expongan su planteamiento del encargo, la forma de acometerlo, el procedimiento de ejecución, los recursos a adscribir a la ejecución, y su concreta adscripción en cada una de las fases de la ejecución del contrato.

Los criterios de adjudicación no deben ser exclusiva o mayoritariamente económicos y, en cualquier, caso deberían potenciar la **aplicación de fórmulas de valoración cuya curvatura llegue a un punto a partir del cual, las bajas ofertadas supongan una ventaja mínima en términos de valoración**. Estos son los denominados **“umbrales de saciedad”**; **establecimiento de un límite de precio por debajo del cual eventualmente no se obtiene mayor puntuación**. Y ello con el fin de garantizar la viabilidad de los servicios de auditoría y el correcto pago de salarios de los trabajadores o de las retribuciones de los profesionales encargados de los trabajos. En estos casos, es crítico definir acertadamente el umbral para identificar ofertas anormales de acuerdo con lo señalado en el apartado anterior, que siempre debería formar parte de la memoria justificativa y del pliego.

En este orden de cosas, el Tribunal Supremo se ha pronunciado a este respecto sosteniendo que *«no puede llegarse a una conclusión de prohibición de fijación de umbrales de saciedad en la valoración de las ofertas económicas, especialmente si tenemos en cuenta que el artículo 67.2 de la Directiva 2014/24/UE admite de forma expresa, como antes hemos indicado, que el factor coste pueda adoptar la forma de un precio o coste fijo, sobre la base del cual los operadores económicos compitan únicamente en función de criterios de calidad»*.

De este modo, el Tribunal Supremo ha puesto fin al debate persistente en los últimos años, formando jurisprudencia en los siguientes términos:

“Cuando se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe en la regulación de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública.”

Si los criterios de adjudicación requieren experiencia de los profesionales adscritos a la ejecución del contrato en trabajos similares en el sector público, esta no debería limitarse únicamente al responsable de la auditoría, sino extenderse al equipo auditor como un todo. Además, si se establece un requisito muy restrictivo en cuanto

a experiencia previa, deberá estar debidamente justificado para no dificultar la participación de nuevos licitadores.

Debe considerarse la experiencia no vinculada exclusivamente al sector público que pueda aportar el equipo auditor, ya que esto puede representar una clara mejora en el desarrollo de la auditoría. Entre estas experiencias se podría incluir: la aplicación de nuevas tecnologías, auditorías de procesos o experiencia en el sector privado, siempre que esta esté debidamente justificada para alcanzar el objetivo descrito en la memoria justificativa.

Si se incluyen criterios sobre la calidad de la propuesta técnica, estos deben describirse de manera que permitan identificar claramente las diferencias entre las ofertas recibidas. Además, estas diferencias deberán ser justificadas y publicadas en el portal de contratación.

PROPUESTAS

- **Fomentar la inclusión de varios criterios de adjudicación, priorizando entre estos la calidad de las ofertas y promoviendo la formación continua de los profesionales** a adscribir a la ejecución del contrato en materias específicas del Sector Público.
- **Utilizar umbrales de saciedad** (o métodos asimilables) para la valoración de las ofertas económicas, con el objetivo de desincentivar la presentación de ofertas anormales.
- **Impulsar la profesionalización del personal del Sector Público encargado de elaborar los pliegos de contratación** mediante estrategias de capacitación profesional, previa definición de perfiles competenciales.

PROPUESTAS DE MEJORA PARA LA MEJORA DE LA AGILIDAD DEL PROCESO: DIGITALIZACIÓN. ACUERDOS MARCOS. CENTRALES DE COMPRAS

El objetivo de mejora de los procesos de la Administración debe trasladarse al procedimiento de contratación, avanzando en la digitalización de los procedimientos de naturaleza repetitiva, mejorando la interoperabilidad entre las administraciones, y optimizando la adjudicación de acuerdos marco y el funcionamiento de las centrales de compras que agrupan a varios entes o abarcan un ámbito territorial.

Si bien los acuerdos marco contribuyen a agilizar la tramitación de la contratación, estos no deben menoscabar el análisis de la necesidad ni del valor máximo esperado durante toda la duración del contrato marco. Además, deben incorporar las mejoras propuestas que afecten al contenido de la memoria justificativa, incorporando criterios que permitan identificar las proposiciones que incluyan valores anormales en cuanto a horas de dedicación o costes por hora. De no hacerlo, podrían incrementar la brecha entre el coste real del servicio, los salarios justos y el precio de adjudicación.

Al igual que lo señalado en los apartados anteriores respecto al presupuesto base de licitación definido en cada contrato basado en acuerdos marco, **el órgano de contratación deberá exponer de forma clara y exhaustiva cómo se ha calculado el presupuesto base** de licitación y el valor estimado del contrato, definir claramente los **términos y condiciones de ejecución**, incluyendo un desglose por categorías, y definir y aplicar de forma coherente los umbrales para descartar ofertas anormales. Además, y debería incorporar, como criterio de adjudicación, la **formación continua acreditada** por los miembros propuestos para integrar el equipo a adscribir a la ejecución del contrato en materias relacionadas con el Sector Público.

En el contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares del acuerdo marco deberían incluirse los **criterios de adjudicación aplicables a los posteriores contratos** basados en dicho acuerdo.

PROPUESTAS

- Fomentar el **desarrollo de acuerdos marco** dentro de un ámbito territorial o ente público.
- **Promover desde el órgano de contratación consultas sobre el coste de mercado de los servicios a operadores económicos, corporaciones y colegios profesionales**, considerando la tipología y la magnitud del encargo y la actividad a desarrollar en su ejecución para determinar el número de horas estimadas y los perfiles profesionales adecuados para obtener una auditoría de calidad.
- **Indicar en la memoria justificativa los costes laborales (y otros costes)** estimados por el órgano de contratación, justificando cómo se ajustan estos a los precios de mercado.
- Incidir en el **cumplimiento del desglose por categorías en la memoria justificativa**, evitando cifras agregadas y explicaciones opacas.
- Incluir en la memoria justificativa y en el pliego de cláusulas administrativas particulares el **umbral a partir del cual las ofertas serán consideradas anormales**, así como los criterios utilizados para definir ese umbral, asegurando que sea coherente con la definición del presupuesto base de licitación. Todo ello conforme al artículo 149 de la LCSP y a su incorporación al procedimiento mediante el pliego.
- **Fomentar la incorporación de varios criterios de adjudicación, priorizando la calidad de las ofertas y promoviendo la formación en materias específicas.**

PROPUESTAS DE MEJORA INFORME SOBRE OFERTAS INCURSAS EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD: TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DEL PROCEDIMIENTO

En el cumplimiento del objetivo de transparencia del Sector Público, el órgano de contratación debe dar **publicidad al procedimiento llevado a cabo para identificar las ofertas anormales**, conforme a los umbrales definidos en la memoria justificativa y el pliego de cláusulas administrativas particulares. **La tramitación completa** del procedimiento, incluyendo la justificación de la viabilidad de las ofertas incursas en presunción de anormalidad y el informe de la mesa de contratación admitiéndola o desestimándola **deberían publicarse oportunamente en la plataforma de contratación**, incluso en los casos en los que la conclusión sea que no se han detectado ofertas anormales. Con ello, se busca dar visibilidad al hecho de que el procedimiento ha sido realizado, cómo se ha llevado a cabo y cuáles han sido sus conclusiones.

Si bien algunos órganos de contratación ya publican sistemáticamente las conclusiones, esta práctica debe extenderse a todos los órganos de contratación del Sector Público, evitando dudas sobre si el procedimiento se ha llevado a cabo y cómo ha sido realizado.

PROPUESTA

- **Dar siempre publicidad al procedimiento contradictorio de justificación de la viabilidad de ofertas incursas en presunción de anormalidad en la plataforma de contratación**, incluyendo tanto las alegaciones formuladas por los licitadores afectados, como el informe emitido por la mesa de contratación aceptándolas o rechazándolas.

CONCLUSIONES FINALES



NECESIDAD DE COLABORACIÓN PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. La colaboración entre el sector público y los operadores económicos y los colegios profesionales es fundamental para adecuar el objeto, las prestaciones y el precio de los contratos a las necesidades reales del órgano de contratación. Esta interacción permite dimensionar correctamente el alcance de los servicios contratados, optimizando la inversión pública y asegurando que los precios sean adecuados a las necesidades y especificaciones del órgano de contratación.



CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS, Y DE TRANSMISIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Mediante la adecuada y precisa descripción de la necesidad a satisfacerse mediante el contrato y del análisis de diferentes alternativas posibles, la contratación pública se puede instituir en eficaz y eficiente instrumento de distribución de recursos públicos. Para ello, es necesario que la memoria justificativa cumpla el fin para el que está destinada y que, exponiendo claramente las necesidades a satisfacer, refleje el resultado del análisis llevado a cabo por el órgano de contratación para definir el procedimiento de contratación elegido, defina con precisión el alcance del contrato y las prestaciones a cargo de los licitadores, justifique detalladamente la configuración del presupuesto base de licitación y determine las reglas para seleccionar la mejor de las ofertas presentadas por los licitadores. En el ámbito específico de los contratos de servicios de contabilidad, auditoría y asesoramiento financiero, disponer de un Plan Anual de Auditorías constituye una obligación cuyo cumplimiento aporta la información necesaria para la identificación del objeto, alcance y tipo de auditoría pública cuyo desarrollo debería promoverse.



CONTRATACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LA TRANSMISIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA SOSTENIBILIDAD MEDIANTE LA APLICACIÓN DE CRITERIOS SOSTENIBLES EN LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN. El Sector Público debería realizar un esfuerzo para contrastar la información empleada por los órganos de contratación con el propósito de determinar el presupuesto base de licitación y el valor estimado de los contratos adecuando el precio de los contratos a los precios del mercado, procurando no acudir a costes salariales medios, sin diferenciar entre las categorías profesionales requeridas, o estimación de dedicaciones no justificadas adecuadamente.



MODERAR LA APLICACIÓN DE CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN MAYORITARIAMENTE ECONÓMICOS Y CONSIDERAR LA CALIDAD DE LA OFERTA Y LA FORMACIÓN DEL EQUIPO A ADSCRIBIR A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO COMO CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN ORIENTADOS A LA MEJORA DE LA EFICACIA PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE LA LICITACIÓN. El Sector Público debe incorporar a los pliegos de contratación una diversidad de criterios, entre los que debería potenciarse la calidad de la oferta presentada, dando publicidad a la valoración realizada sobre la misma, debilidades y fortalezas. La formación del equipo técnico, a adscribir a la ejecución del contrato, debería formar parte, también, de los criterios de adjudicación, debiéndose especificar la formación requerida.



PARTICIPACIÓN FORMAL DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DEL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN EN LA DEFINICIÓN DE LOS UMBRALES PARA IDENTIFICAR OFERTAS ANORMALES, Y EN LOS INFORMES DECISIVOS SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE LAS OFERTAS PRESUNTAMENTE ANORMALES. Definir umbrales que permitan identificar ofertas anormales en todas las licitaciones. No recurrir, únicamente, a los porcentajes fijados por la normativa, sino aplicar criterios de coherencia partiendo de cómo ha sido confeccionado el presupuesto base de licitación. Sólo así el Sector Público podrá demostrar su compromiso con la sostenibilidad social hacia su cadena de valor.



economistas
Consejo General

COMITÉ DEL SECTOR PÚBLICO

Nicasio Gallego, 8
28010 Madrid
Tel: 91 432 26 70
www.economistas.es