

Licitaciones públicas

Introducción

La licitación pública es el procedimiento a través del cual las entidades que forman parte del sector público pueden contratar con empresas privadas la ejecución de una obra, la prestación de un servicio o la provisión de un suministro, con sujeción a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, asegurando la salvaguarda de la libre competencia.

El procedimiento se inicia a partir de la publicación, por parte del ente público, del anuncio que sirve de convocatoria de la licitación y de los correspondientes pliegos de condiciones. Se incluye por un lado el pliego de prescripciones técnicas y por otro el pliego de cláusulas administrativas (generales y particulares).

Es habitual por parte de las entidades del sector público la contratación de auditores privados para la realización de determinados servicios.

En el pliego de prescripciones técnicas generalmente se describe el objeto del contrato, se detalla la normativa aplicable y se especifican las condiciones técnicas en cuanto al alcance, desarrollo y equipo del trabajo.

Por otro lado, el pliego de cláusulas administrativas particulares determina, entre otras cuestiones, el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, la solvencia a acreditar por parte de los licitadores, tanto económica y financiera como técnica o profesional o los criterios de adjudicación.

Venimos observando que en algunas ocasiones los pliegos para la contratación de servicios de auditoría incluyen aspectos que son contrarios a la normativa o que atentan contra la libre competencia.

Desde las Comisiones del Sector Público y de Independencia del ICJCE, así como desde su Departamento Jurídico, hemos querido emitir esta circular con un doble objetivo: Por un lado, incidir en la necesidad de un análisis previo sobre si los servicios solicitados en los pliegos son acordes a la normativa aplicable o, en su caso, pueden o no prestarse, y, por otro, alertar sobre aquellas incidencias más comunes que hemos detectado.

Asimismo, el ICAC en su BOICAC nº 118, consulta 1, pone de manifiesto determinadas consideraciones para tener en cuenta sobre las condiciones establecidas por diversas entidades en procesos de licitación para contratación de auditores de cuentas, con el objeto de realizar la auditoría de las cuentas anuales de dichas entidades, que pudieran ser contrarias a la normativa reguladora de la actividad de auditoría de cuentas.

En aquellas ocasiones en las que tras su análisis se detecte cualquier incidencia en los pliegos, debería contactarse con el Órgano de contratación con el fin de que proceda a su modificación, sin perjuicio de que, si fuera posible y pertinente, podría también interponerse contra ellos un recurso especial en materia de contratación o un recurso administrativo.

En el anexo adjunto, os facilitamos una lista de aquellas circunstancias más comunes que hemos detectado. Han sido clasificadas en función de la normativa que se vulnera de forma más directa en cada caso: las contrarias a la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), aquellas referentes a las Normas de Auditoría del Sector Público y, por último, las que son contrarias a la Ley de Auditoría de Cuentas (LAC).

Licitaciones públicas

NORMATIVA	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO	REFERENCIA NORMATIVA	
LCSP	SOLVENCIA	Se requiere: a) la acreditación de experiencia muy superior a la necesaria; b) acreditación de experiencia en un sector muy específico sin ser ello necesario; c) acreditación de experiencia de auditorías a entidades con cifras de negocios muy superiores a las del órgano de contratación;	a) b) y c): El art. 90 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) especifica los medios a través de los cuales puede acreditarse la solvencia técnica en contratos de servicios (a elección del órgano de contratación), y entre ellos se incluye una relación de los principales servicios realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo, los tres últimos años.	a), b) y c): artículo 90 de la LCSP.
		Técnica Exigencia de poseer una concreta certificación de gestión de calidad (p.ej.,ISO 9001);	Según la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales(TACRC) la certificación ha de servir para acreditar un concreto medio de solvencia indicado en el PCAP (de entre los admitidos en el art. 90 LCSP); y, en su caso, debe permitirse acreditar la solvencia mediante otros certificados y por otros medios de prueba;	Art. 90 de la LCSP y Resoluciones del TARC nº 628/2019, de 6 de junio, y nº 113/2014, de 14 de febrero, entre otras.
		Exigencia de disponer de una oficina o centro de trabajo en determinado municipio, provincia o comunidad autónoma.	No se puede valorar una condición de arraigo territorial como criterio de adjudicación o como criterio de solvencia (por ser discriminatorio y contrario a la libre concurrencia y a la unidad de mercado). Sí puede admitirse, en cambio, como compromiso de adscripción de medios o como condición de ejecución (si respeta el principio de proporcionalidad y guarda relación con el objeto del contrato).	Arts. 3 y concordantes de la Ley20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado; también art. 1.1 de la LCSP (y 145.5 b) LCSP si la condición de arraigo territorial se valora como criterio de adjudicación) y Resolución del TACRC nº 406/2019, de 17 de abril , entre otras, en relación con los principios que rigen la contratación del sector público.
	Económica: Se requiere la acreditación de una cifra de negocios por importe superior a una vez y media el valor estimado del contrato.	La LCSP especifica los medios a través de los cuales puede acreditarse la solvencia económica, a elección del órgano de contratación. Entre ellos se incluye el volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles, indicándose que el volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados.	Artículo 87 de la LCSP.	
	VALORACIÓN	Puntuar un plazo de ejecución o entrega del informe de auditoría por debajo del plazo mínimo del que dispone el auditor según la normativa aplicable.	La Ley de Sociedades de Capital exige que el auditor disponga de un plazo mínimo de un mes para presentar su informe. Por tanto, no se puede valorar una reducción del plazo por debajo del mínimo del que dispone el auditor según la normativa aplicable. Además, esa reducción del plazo de entrega no implica una mejor calidad del servicio.	Artículo 270 del TRLSC y 145 de la LCSP.
		Puntuar la disposición de una oficina o centro de trabajo en determinado municipio, provincia o comunidad autónoma o la prestación de un servicio presencial en la sede del órgano de contratación cuando no sea necesario.	Valorar una condición de arraigo territorial como criterio de adjudicación o como criterio de solvencia es discriminatorio y contrario a la libre concurrencia y a la unidad de mercado. Solo se admite como compromiso de adscripción de medios o como condición de ejecución siempre y cuando respete el principio de proporcionalidad y guarde relación con el objeto del contrato.	Arts. 3 y concordantes de la Ley20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado; también arts 1.1. de la LCSP (y 145.5 b) LCSP si la condición de arraigo territorial se valora como criterio de adjudicación) y Resolución del TACRC nº 406/2019, de 17 de abril , entre otras , en relación con los principios que rigen la contratación del sector público.
		Valoración de la aplicación de políticas de igualdad (presencia equilibrada de hombres y mujeres) en la empresa licitadora globalmente considerada.	Este criterio de valoración no es admisible por referirse al licitador globalmente considerado (podría resultar admisible si se refiere de forma concreta al equipo que va a participar en la ejecución del trabajo y no a la empresa licitadora).	Artículo 145.2.1º LCSP en relación con los artículos 145.5 a) y 145.6 LCSP.
		Valoración de la experiencia de la empresa licitadora.	La LCSP no permite incluir la experiencia de los licitadores entre los criterios de adjudicación (en cambio, sí podría exigirse como criterio de solvencia técnica). Entre los criterios de valoración podría considerarse la experiencia de los miembros del equipo que va a realizar el trabajo.	Artículo 90 de la LCSP en relación con el 145.
	EJECUCIÓN	Se requieren plazos de ejecución y entrega de informes inferiores a los legalmente previstos.	Debe respetarse el plazo mínimo de un mes legalmente establecido para la presentación del informe del auditor.	Artículo 270 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio (TRLSC).
	Normas Auditoría Sector Público	OTROS	En contratos en colaboración con los órganos de control en el ámbito local o estatal, se requiere la firma del informe de auditoría al auditor privado.	Los órganos de control en el ámbito local y estatal, por insuficiencia de medios, pueden subcontratar auditores privados para la realización de parte del trabajo, pero son los responsables de la emisión y firma del informe de auditoría, en los términos de las normas de auditoría de la IGAE.
Se determina en el pliego el marco normativo de referencia y este no es el correcto.			La personalidad jurídica de la entidad a auditar así como el Órgano de control responsable de dicha actuación determinan el marco normativo aplicable en cada caso.	Ver normativa de referencia en cada caso.
LAC	INDEPENDENCIA	El baremo de puntuación para la adjudicación del contrato incluye mejoras en la puntuación consistentes en dar cursos de formación gratuitos sobre aspectos contables específicos de la entidad licitadora al personal de la misma.	<i>"Los servicios distintos a los de auditoría licitados en ningún caso deberían suponer una vulneración del régimen de independencia establecido en la LAC, por lo que no podrán tener por objeto la prestación de un servicio prohibido o incompatible de conformidad con dicho régimen de independencia, ni suponer una amenaza que no pudiera reducirse o eliminarse mediante la aplicación de las salvaguardas necesarias de forma que no se vea comprometida la independencia del auditor."</i> (BOICAC 118, consulta 1).	Dependiendo de las circunstancias, se podría incurrir en la prohibición de participar en la gestión o toma de decisiones de la entidad (arts. 14.2 LAC y 37.2 del RAC) o alguna de las causas de incompatibilidad según el artículo 16.1.b) de la LAC (arts. 47 a 51 del RAC). Respecto a las amenazas que se pudieran originar (arts. 15 LAC y 38 a 42 RAC).
		La licitación requiere la realización de la auditoría de cuentas junto con asesoramiento contable.		
La licitación requiere la realización de la auditoría de cuentas junto con una valoración de la situación fiscal, lo que incluye la estimación de las contingencias fiscales o riesgos futuros de la entidad.				
Se incluye en la licitación tanto la realización de la auditoría de cuentas como la elaboración por parte del auditor de algún documento cuya responsabilidad de elaboración es de la propia entidad (p.ej. el borrador de cuentas anuales o del informe de gestión).				
OTROS	Se contrata la auditoría de una Administración Pública (por ejemplo, un ayuntamiento) a un auditor privado para realizar la auditoría bajo la LAC.	Las auditorías de las Administraciones Públicas, deben realizarse bajo el marco normativo de la auditoría pública correspondiente. Estos serían supuestos de colaboración del auditor privado con la Intervención correspondiente	Ley General Presupuestaria, Real Decreto 424/2017, DA 2ª LAC Consulta 2 BOICAC 111.	
	El baremo de puntuación para la adjudicación del contrato incluye mejoras en la puntuación referidas a servicios que no resultan prohibidos o incompatibles, pero para los que no se asignan honorarios separados.	<i>"Debe existir una separación entre los honorarios correspondientes a los trabajos de auditoría de cuentas (sujetos a un régimen legal establecido) y los de otros servicios distintos a los de auditoría (no sujetos a dicho régimen), no pudiendo figurar ambos por un importe global, sin especificar al menos los honorarios de auditoría individualizados."</i> (BOICAC 118, consulta 1).	Artículos 24.1 LAC y 63.2 RAC.	
	Se contrata el servicio de auditoría de cuentas y otro servicio compatible (por ejemplo, el informe relativo a una subvención) sin distinción de los honorarios de uno y otro servicio.			