



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO
DEL ESTADO

SECRETARÍA DE LA JUNTA CONSULTIVA
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 21 de marzo de 2024, el siguiente informe:

Informe 21/23

Materia: Momento para el análisis del conflicto de interés.

ANTECEDENTES

La Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“La División Económica y Técnica, dependiente de la Subdirección General de Logística e Innovación de la Dirección General de la Policía, a través de su Perfil del Contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, es el centro directivo donde se ubica el Órgano de Contratación de dicha Dirección General, siendo asistido por una Mesa de Contratación, en aquellos contratos sujetos a licitación pública, donde se prevé la participación de dicho Órgano de Asistencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 326 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).

*Con ocasión de la licitación pública del expediente núm. **Z23FP003/050**, consistente en la “Contratación de los servicios de enseñanza de una Universidad para la formación online de personal docente de Policía Nacional, mediante un programa completo de formación en un curso sobre Diseño, desarrollo y explotación de plataformas y metodología e-learning, en español”. Contrato tramitado con cargo al Plan de*



Recuperación para Europa NextGenerationEU, denominado en España, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

El citado expediente se articula en la Plataforma de Contratación del Sector Público, como un procedimiento abierto, de tramitación electrónica, con la configuración de dos sobres: uno para la apertura y calificación administrativa, y otro para la apertura de la oferta económico-técnica, y su posterior valoración.

A raíz de la publicación el día 25 de enero de 2023, en el Boletín Oficial del Estado, de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su artículo 4, se establece una herramienta de “data mining” denominada MINERVA, para el análisis de riesgo de conflicto de interés que la AEAT pone a disposición de todas la entidades decisorias, entidades ejecutoras y entidades instrumentales participantes en el PRTR.

En el artículo 4.2, se dispone lo siguiente: “Corresponderá a los responsables de operación iniciar el procedimiento de análisis ex ante de riesgo de conflicto de interés, con carácter previo a la valoración de las ofertas o solicitudes en cada procedimiento, en los términos definidos en esta orden, para lo cual tendrán acceso a la herramienta informática de data mining antes mencionada, con sede en la AEAT, en la que deberán incorporar los datos que proceda para la realización de este análisis.”

En la Mesa de Contratación de la Dirección General de la Policía convocada al efecto, se plantean dudas sobre la correcta interpretación del apartado indicado...

En vista de lo anterior, se solicita informe de esa Junta Consultiva de Contratación del Estado, sobre la correcta interpretación del artículo 4.2, de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, ya mencionada, todo ello de conformidad con el artículo 17 del Real



Decreto 30/1991, de 19 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa”.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. La Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 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 (LCSP).

La consulta plantea una cuestión sobre la aplicación de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, habida cuenta de las discrepancias suscitadas en un procedimiento de contratación concreto. En particular, se plantea la cuestión del momento en el que cabe realizar el análisis de riesgo de conflicto de interés mediante consulta a la herramienta de “*data mining*”, denominada MINERVA, prevista en la citada Orden HFP/55/2023, planteando como opciones posibles la realización de dicho análisis con carácter previo a la apertura del sobre o archivo electrónico que contiene la documentación administrativa, o bien con carácter previo a la apertura del sobre o archivo electrónico que contiene la documentación técnica y económica de las ofertas de los licitadores.

2. Para resolver la consulta planteada hemos de acudir a lo dispuesto en la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, la cual, recordemos, desarrolla lo previsto en la Disposición adicional centésima décima segunda de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (en adelante, DA 112ª). Dicha disposición establece las reglas relativas a cómo efectuar el análisis sistemático y



automatizado del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, previendo que su desarrollo se realizaría mediante Orden Ministerial (apartado 12 de la DA 112ª), para lo cual se aprobó la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero. De ambas disposiciones cabe destacar algunas previsiones a los efectos de responder a la cuestión planteada.

El ámbito de aplicación del análisis se extiende a los procedimientos de adjudicación de los contratos vinculados a la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (apartado 2.a) de la DA 112ª) y se lleva a cabo en cada procedimiento para las personas que realicen determinadas funciones o asimilables, aun cuando no se rijan en su funcionamiento por la LCSP o la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, estableciéndose en el caso de los contratos las siguientes: órgano de contratación unipersonal y miembros del órgano de contratación colegiado, así como miembros del órgano colegiado de asistencia al órgano de contratación que participen en los procedimientos de contratación indicados, en las fases de valoración de ofertas, propuesta de adjudicación y adjudicación del contrato, que se denominan “*decisores de la operación*” (apartado 2.c) de la DA 112ª y artículo 3.1.a) de la Orden HFP/55/2023).

En concordancia con ello, se prevé que los responsables inicien el procedimiento de análisis *ex ante* de riesgo de conflicto de interés “*con carácter previo a la valoración de las ofertas o solicitudes en cada procedimiento*”, (apartado 5 de la DA 112ª y artículo 4.2 de la Orden HFP/55/2023).

En el citado análisis, a realizar mediante la aplicación de la AEAT denominada MINERVA, es necesario tener la identificación fiscal de las dos partes: por una parte, de las personas sujetas a análisis (decisores de la operación) y, por otra, de las personas físicas o jurídicas participantes en cada procedimiento (artículo 4.4 de la Orden HFP/55/2023).



En este sentido se pronuncia, igualmente, el documento “*Preguntas frecuentes acerca del Conflicto de Interés en el ámbito del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)*”, elaborado por la Intervención General del Estado¹, el cual, en su apartado “*Quien inicia el procedimiento de análisis de riesgo de CI en Minerva*”, señala expresamente que “*Corresponderá a los responsables de operación iniciar el procedimiento de análisis ex ante de riesgo de conflicto de interés, con carácter previo a la valoración de las ofertas o solicitudes en cada procedimiento de contratación o concesión de subvenciones y una vez sean conocidos los participantes en estos procedimientos*”.

3. En consecuencia, no cabe duda de que, con las anteriores previsiones de la DA 112^a de la Ley 31/2022 y de la Orden HFP/55/2023, y según su tenor literal, la exigencia de iniciar el procedimiento de análisis ex ante de riesgo de conflicto de interés resulta obligatoria “*con carácter previo a la valoración de las ofertas*”. Esta valoración de las ofertas se inicia, de acuerdo con la LCSP, una vez abiertos los sobres que contienen la documentación técnica y económica de cada una de ellas, momento en el que se dispone la información completa de los licitadores que entran en el proceso de valoración y de los decisores de la operación.

De acuerdo con ello, no se deduce de dichos preceptos que haya que interpretar que, con carácter preceptivo, el momento de iniciar el análisis es el momento previo a la apertura del sobre que contiene la documentación administrativa del licitador. Es el proceso de valoración de ofertas, y su resultado plasmado en la propuesta y adjudicación del contrato, el objeto del análisis *ex ante* de riesgo de conflicto de interés por parte de las normas. Además, puede darse la circunstancia de que, antes de la apertura del sobre de la documentación administrativa, no se disponga de la información completa sobre los licitadores ya que a resultas de esta apertura pudiera quedar excluido algún candidato.

¹ <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/CA-UACI/UACI/Paginas/PreguntasFrecuentes.aspx>



Tampoco estrictamente, y de acuerdo con el literal de los preceptos citados, la valoración *ex ante* debe necesariamente condicionar la apertura de los sobres de las ofertas. La valoración de las ofertas puede que no se realice de forma inmediatamente posterior a la apertura de los sobres por requerir, por ejemplo, su envío a un órgano especializado, y el procedimiento para identificar el conflicto de interés y el previsto para su aplicación es sumamente ágil de forma que no sea estrictamente necesario paralizar la apertura de los sobres hasta que concluya el proceso. Corresponde en cada caso al responsable de la operación valorar, atendiendo a las características de cada procedimiento, el momento preciso para el análisis del riesgo de conflicto de interés. Lo que no procede es, de acuerdo con lo previsto en la normativa citada, realizar un procedimiento de valoración de las ofertas en un procedimiento de contratación sin haber concluido el análisis del riesgo de conflicto de interés.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

- De la DA 112ª de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, y de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, no se deduce la interpretación de que, con carácter preceptivo, el momento de iniciar el análisis *ex ante* de riesgo de conflicto de interés en un procedimiento de contratación es el



momento previo a la apertura del sobre que contiene la documentación administrativa del licitador.

- El procedimiento de análisis *ex ante* de riesgo de conflicto de interés resulta obligatorio “*con carácter previo a la valoración de las ofertas*” correspondiendo en cada caso al responsable de la operación valorar, atendiendo a las características de cada procedimiento, el momento preciso para realizarlo con la citada limitación.