

## INFORME TÉCNICO SOBRE LA NO CONVENIENCIA DE CONTINUAR LA LICITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE 083/23: SERVICIOS DE APOYO LOCAL EN LAS ACTIVIDADES DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA DE CIBERSEGURIDAD EN MERCADOS DE HABLA INGLESA

Se expide el presente informe técnico a solicitud de la Dirección General sobre el procedimiento de contratación de los *Servicios de apoyo local en las actividades de internacionalización de la industria española de ciberseguridad en mercados de habla inglesa*.

### ANTECEDENTES

Con fecha 28 de diciembre de 2023 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el expediente 083/23 correspondiente a la contratación de los “*Servicios de apoyo local en las actividades de internacionalización de la industria española de ciberseguridad en mercados de habla inglesa*”, conformada por los siguientes tres lotes:

- **Lote 1.** Servicios de consultoría para apoyo local en la Costa Este (alcance a Estados como Nueva York, Massachussets, Virginia, Maryland o similares con especial presencia de hubs e industria de ciberseguridad) de EEUU en las actividades de internacionalización de la industria española de ciberseguridad
- **Lote 2.** Servicios de consultoría para apoyo local en la Costa Oeste (estados de Washington, Oregón y California) de EEUU en las actividades de internacionalización de la industria española de ciberseguridad.
- **Lote 3.** Servicios de consultoría para apoyo local en Reino Unido en a las actividades de internacionalización de la industria española de ciberseguridad.



#### Anuncio de licitación

Número de Expediente 083/23

Publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 28-12-2023 a las 12:40 horas.



Servicios de apoyo local en las actividades de internacionalización de la industria española de ciberseguridad en mercados de habla inglesa

#### Contrato Sujeto a regulación armonizada No

→ Directiva de aplicación Directiva 2014/24/EU - sobre Contratación Pública

→ Valor estimado del contrato 194.574,01 EUR.

→ Tipo de Contrato Servicios

→ Importe 235.434,55 EUR.

→ Subtipo Otros servicios

→ Importe (sin impuestos) 194.574,01 EUR.

→ Contrato Mixto No

→ Plazo de Ejecución

→ 12 Mes(es)

→ Clasificación CPV

→ 72224000 - Servicios de consultoría en gestión de proyectos.

→ 79411000 - Servicios generales de consultoría en gestión.

→ 79421000 - Servicios de gestión de proyectos que no sean los de construcción.

Este expediente se publicó como consecuencia de la necesidad detectada a finales de 2023 de reforzar el departamento de internacionalización en INCIBE con profesionales que contaran con el conocimiento y expertise de ciertos mercados estratégicos. La presencia en los mercados estratégicos y prioritarios para las empresas del sector de la ciberseguridad ayudaría a poner en marcha las tareas vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ya que estas actividades incluyen la elaboración de informes y gestión de eventos internacionales.

### **OBJETIVO DEL PRESENTE INFORME**

Este informe trata de poner de relieve los inconvenientes de continuar con la celebración de la contratación del expediente de referencia, ya que, aunque en su momento estaba debidamente justificado, a lo largo del segundo trimestre de 2024 han surgido circunstancias extraordinarias que exigen valorar nuevamente la necesidad de dotar con más recursos el área de internacionalización de esta institución.

**Todo ello, teniendo en cuenta que el órgano de contratación debe velar por el principio de mejor eficiencia y gestión del gasto público en su contratación y políticas.**

Es de aplicación al presente expediente de contratación las disposiciones 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 referida Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece en su artículo 152 **la posibilidad de no adjudicar o celebrar el contrato por razones de interés público.**

**Se requiere justificar en el expediente la concurrencia de la/s causas de interés público que determine la renuncia**, siendo el fin de este informe recoger los motivos que, a juicio del firmante, justifican la decisión de no adjudicar o celebrar los tres contratos objeto del 083/23.

En base a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (resolución 731/2017) señala el informe jurídico que ***“si el órgano de contratación es libre de iniciar o no el procedimiento de contratación, esta libertad alcanza asimismo a la posibilidad de renunciar a la celebración de un contrato encontrándose en curso un procedimiento de contratación, siempre que existan razones de interés público para ello, como no puede ser de otro modo, puesto que ningún ente del sector público puede verse constreñido a celebrar un contrato si existen razones justificadas para estimar improcedente dicha contratación. Ahora bien, ello siempre con el límite de que en ningún caso la discrecionalidad puede encubrir una decisión arbitraria, debiendo siempre estar dirigida la actuación administrativa a la satisfacción del superior interés general”***.

Además, el artículo 157.6 LCSP establece que ***“La propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración. No***

*obstante, cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión.”* En el caso que nos ocupa, ni siquiera ha habido propuesta de adjudicación por lo que la propuesta de clasificación definitiva (lotes 1 y 2) y la propuesta de clasificación provisional (lote 3) aprobadas el 22 de abril de 2024 por la comisión de contratación, no crean derecho alguno a favor de los primeros clasificados, sin perjuicio de que, cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato deberá motivar su decisión.

El expediente actualmente se encuentra en una fase anterior a la propuesta de adjudicación, concretamente se encuentra pendiente de valorar la justificación sobre los valores de la oferta económica de CONSULTORES DE AUTOMATIZACION Y ROBÓTICA, S.A. (CARSA), licitadora del Lote 3, por haberse encontrado su oferta económica incurso en presunción de anormalidad.

Los argumentos que se recogen en el presente informe obedecen principalmente a los cambios y circunstancias sobrevenidas tras la publicación del expediente 083/23 en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Asimismo, este planteamiento no es aislado y afecta a otros expedientes promovidos desde el departamento de internacionalización, como sucede en el caso del exp. 016/24 respecto del que también se ha emitido informe técnico en este sentido a los efectos de que no se continúe con la tramitación del expediente.

A continuación, se esgrimen los

### **MOTIVOS DE INTERÉS PÚBLICO**

#### **Primero. – Cambio en la carga de trabajo prevista en el departamento de internacionalización de INCIBE.**

El 31 de diciembre de 2022 INCIBE firmó un convenio de colaboración con ICEX para la puesta en marcha de nuevas actividades y programas que faciliten la expansión internacional y el acceso a nuevos mercados globales a la industria nacional de ciberseguridad.

Este convenio contempla la realización de una serie de actividades, que deberán recogerse en el plan de actuación anual consensuado por ambas entidades, y que suponían la necesidad de un conocimiento profundo del mercado de destino de dichas actividades. Adicionalmente, dichas actividades deberían suponer un incremento sustancial de las actividades realizadas hasta la fecha para el impulso y fortalecimiento internacional de la industria española de ciberseguridad.

Los fondos comprometidos en el marco de este convenio proceden del Programa de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), suponen una serie de verificaciones previas y recogida de información que en programas financiados con otros fondos de origen público no es necesario.

Ciertos de los requerimientos que imponen los fondos PRTR son complejos de obtener en el caso de proveedores internacionales. Esto ha provocado que la ejecución de las actividades en el marco del plan de actuación para 2024 y siguientes ejercicios de este

convenio se hayan visto reducidas de manera significativa, con lo que la actividad del departamento no se ha visto incrementada en la línea que se preveía hace unos meses y que ya no sea tan urgente ni estratégico contar con el apoyo en destino para la buena ejecución de dichas actividades, que motivaba principalmente la externalización del servicio por la insuficiencia de medios que aplicaba en el momento de publicación del expediente.

En paralelo a esta circunstancia, que supone un nuevo ajuste en la actividad del departamento para el que se solicita el apoyo en el expediente de referencia, el pasado mes de julio de 2023 la Abogacía General del Estado emitió un informe consultivo en el que se hacía constar la imposibilidad de dar ayudas con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) a ninguno de los usuarios de los programas y actividades puestos en marcha por esta institución.

Esta falta de competencias para dar ayudas, tanto en metálico como en especie, supone un recorte importante en la programación y plan estratégico de actuaciones para los siguientes años en el área de internacionalización. El plan estratégico del área contemplaba la posibilidad de poder dar ayudas a empresas españolas del sector para iniciar su proceso de internacionalización que impactara de forma directa en un mayor crecimiento y fortalecimiento de la industria nacional de ciberseguridad, así como en un incremento de la competitividad global de nuestro sector nacional de la ciberseguridad. Entre las actividades que se contemplaban en el plan estratégico, destacan:

- Ayudas para la elaboración de planes de internacionalización para empresas que están iniciando el proceso de internacionalización.
- Ayudas para contar con mentores y sesiones individualizadas en mercados en destino que permitan definir la estrategia de go-to-market en otros países.
- Ayudas para la asistencia y participación en ferias, congresos y eventos internacionales.
- Ayudas para la puesta en marcha de programas de inmersión en mercados en destino para aquellas empresas que quieran implantarse en nuevos mercados.

Si bien estos programas quedaron pendientes de su despliegue y puesta en marcha a finales de 2023, con la aprobación del cambio de personalidad jurídica aprobado en el Consejo de Ministros del pasado 19 de marzo de 2024 para transformar la entidad de Sociedad Mercantil Estatal a Entidad Pública Empresarial, todo parecía indicar que se podrían retomar estos programas antes del 30 de junio de 2024.

Pero la previsión existente de los plazos para poder finalizar esta transformación no se ha cumplido. La complejidad de los trámites que supone esta transformación, con informe necesario de la IGAE, informe del Órgano Consultivo de la Abogacía del Estado, Hacienda, etc. han provocado un retraso mayor del previsto, haciendo imposible retomar las actividades contempladas en el departamento de internacionalización y que se financiarían con fondos PRTR.

Este retraso, para el que, a fecha actual no existe previsión de cuándo se resolverá el proceso de transformación a EPE en su totalidad, supone que no se puedan desarrollar por el momento actividades que supongan la concesión de ayudas, tanto dinerarias como en especie, a las empresas españolas de ciberseguridad. Dichas ayudas son la

base de las actividades y programas a desarrollar por el departamento de internacionalización y dependían de la posibilidad de poder desarrollarse con financiación procedente del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Pero desde el pasado 30 de junio, ya no es posible financiar más programas con fondos MRR, y persiste la incertidumbre sobre los plazos finales de transformación en EPE.

En resumen, que las previsiones de necesidades de apoyo externo y carga de trabajo realizadas a finales de 2023, teniendo en cuenta la planificación de actividades internacionales con ICEX en el marco del convenio de colaboración, así como la puesta en marcha de programas de ayudas una vez realizada la transformación a EPE no se han cumplido para el primer semestre de 2024. Y no solo no se han cumplido, sino que no es posible precisar el momento en que se desarrollarán los programas y actividades llevados a cabo en el departamento de internacionalización de INCIBE con el objetivo de fortalecer la industria nacional de ciberseguridad como se tenía previsto inicialmente. Esta incertidumbre en los plazos de puesta en marcha de las actividades, supone que la carga de trabajo planificada para el departamento de internacionalización se haya visto reducida significativamente, así como la no necesidad de contar con apoyo local para la asistencia a eventos a los que INCIBE no acudirá, lo que hace decaer la necesidad de apoyo de personal externo en las condiciones marcadas en el expediente 083/23, y que conlleva a que internamente nos tengamos que replantear la necesidad de llevar a cabo esta contratación.

### **Segundo.- Mejor gestión del gasto público. Razones de interés público-económico**

La disposición de un gasto con la adjudicación de este contrato afecta a normas propias de la gestión del gasto público, con referencia a los principios de eficacia y economía – artículo 31.2 de la Constitución-, así como al artículo 1.1 de la LCSP.

Se recuerda que son principios básicos en la actuación del Sector Público tanto la eficiencia, o conseguir los objetivos al menor coste posible, como la proporcionalidad, en virtud de la cual la medida a adoptar ha de ser adecuada al fin que la justifica, necesaria para alcanzarlo, y equilibrada, derivándose para el interés general beneficios superiores a los inconvenientes que comporta.

Consideramos que los principios de eficiencia y economía que deben cumplirse en la programación de la contratación pública, en este caso y momento concreto, aconsejan la revisión del compromiso del gasto público para la celebración de los 3 contratos del expediente 083/23 por los motivos expuestos en el apartado anterior.

A la vista de los argumentos recogidos anteriormente, la no continuación de la adjudicación de los tres contratos que conforman el expediente relativo a los “*Servicios de apoyo local en las actividades de internacionalización de la industria española de ciberseguridad en mercados de habla inglesa*”, así como el uso de los fondos públicos para la consecución de los proyectos más prioritarios en este momento contribuyen a una utilización más eficiente y adecuada de los fondos públicos en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto público recogidos en el artículo 1 de la LCSP. Las necesidades que debe abordar la inversión pública, en este momento, deben ser otras, atendidas las circunstancias y la necesidad de alcanzar a un mayor

número de personas de los públicos objetivos de INCIBE, a la vez que se fomenta una mayor participación del sector privado.

La inversión pública debe dirigirse a apoyar la recuperación económica y el crecimiento del sector de la ciberseguridad, y se considera que los servicios recogidos en el actual expediente en licitación supondrían una sobrecapacidad de recursos en el departamento de internacionalización de INCIBE, con una incertidumbre alta en cuanto al plazo en el que realmente estos sean necesarios e imprescindibles con la puesta en marcha de nuevas actividades en el marco del convenio con ICEX así como en los diversos programas de ayudas para la industria de ciberseguridad nacional en materia de internacionalización. Esta sobrecapacidad del departamento supondría un uso ineficiente de recursos públicos, que no supone un retorno económico-social óptimo ni un uso diligente de fondos públicos.

En esta situación es necesario disponer de sólidos procesos de fijación de prioridades y de selección de proyectos, acompañados de claros objetivos de política, de mecanismos especializados de coordinación y de una gran transparencia.

### **Tercero.- No se ha elevado propuesta de adjudicación**

En el momento actual no existe propuesta de adjudicación del contrato.

## **CONCLUSIONES**

INCIBE como organización pública de vocación pública y de ámbito nacional, tiene la misión de afianzar la confianza digital, elevar la ciberseguridad, la resiliencia, así como **contribuir a la expansión del mercado digital.**

INCIBE es competente para decidir qué contratos va a llevar a cabo en un momento determinado, pudiendo modificar sus decisiones iniciales si las circunstancias que las propiciaron se modifican y el interés general así lo aconseja. Así acontece en el presente supuesto y así ha quedado debidamente justificado, considerando que se dan razones de interés público devenidas de un cambio de la política estratégica de la Sociedad en la gestión de la inversión del gasto público originada por el cambio sobrevenido en el volumen de actividad prevista para el departamento solicitante del contrato. Dichas causas son suficientes para motivar la presente propuesta de no continuar la tramitación del expediente 083/23 *“Servicios de apoyo local en las actividades de internacionalización de la industria española de ciberseguridad en mercados de habla inglesa.”*

Los motivos de interés público esgrimidos en el presente informe han sido sobrevenidos y producidos en el curso de la tramitación del procedimiento. De haber sido conocidos o apreciados con anterioridad, no se hubiera iniciado el procedimiento con el planteamiento que se recoge en los pliegos y aprobado el 27 de diciembre de 2023.

Se emite el presente informe para la Dirección General a los efectos oportunos teniendo en cuenta que la competencia para decidir si procede la renuncia del expediente 083/23 *“Servicios de apoyo local en las actividades de internacionalización de la industria española de ciberseguridad en mercados de habla inglesa”* corresponde a la Dirección General, según lo dispuesto en la LCSP y en los Estatutos de INCIBE.

En León, a 26 de julio de 2024.