

RESUMEN EJECUTIVO
DEL INFORME ANUAL
DE SUPERVISIÓN
DE LA
CONTRATACIÓN
PÚBLICA
DE ESPAÑA

DICIEMBRE 2021

OIR^eScon

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

Resumen ejecutivo del Informe Anual de Supervisión de la contratación pública de España de 2021.

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), con fecha 22 de diciembre de 2021, ha aprobado el Informe Anual de Supervisión de la contratación pública de España de 2021 (IAS 2021), cumpliendo el mandato del artículo 332.9 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). Dicho informe se remitirá a la Comisión Europea.

Este informe anual de supervisión recoge, en cumplimiento del citado artículo, las **principales conclusiones** de la actividad de control y supervisión realizada por las Administraciones competentes, **una relación de los principales incumplimientos detectados por los órganos de control externo e interno** en materia de contratación pública, **información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses**, así como **problemas de colusión** detectados.

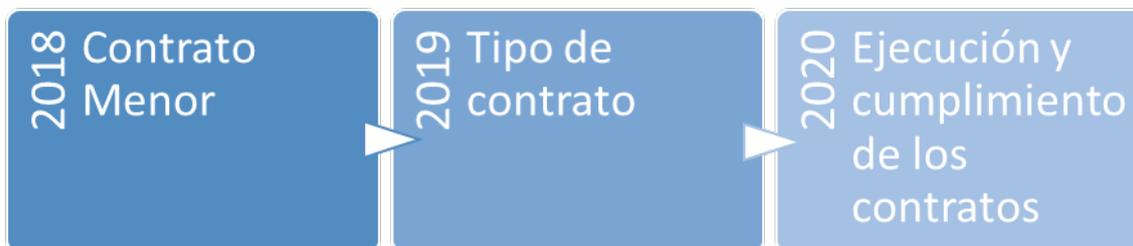
Asimismo, se incluye **información sobre las fuentes más frecuentes de aplicación incorrecta de la legislación o de inseguridad jurídica**, a través de **actuaciones de supervisión directamente realizadas por la OIReScon**. Entre estas actuaciones destacan la orientada al seguimiento de la actividad consultiva en materia de contratación pública, con el fin de evidenciar cuáles son las cuestiones que han suscitado más dudas respecto a la interpretación de las normas, la supervisión del principio de publicidad y transparencia exigidos por la LCSP o la profesionalización en la contratación pública en su vertiente formativa y en relación al acceso a la función pública.

Como novedad respecto a los anteriores Informe Anuales de Supervisión (IAS) y con el fin de hacer más accesible y ágil su contenido, este año se ha estructurado el informe en los siguientes Módulos:

- I. La inseguridad jurídica en la contratación pública. La actividad consultiva.
- II. La fase preparatoria del contrato.
- III. Las prácticas colusorias en materia de contratación pública.
- IV. La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública.
- V. La supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública.
- VI. La fase de licitación del contrato.
- VII. La fase de ejecución del contrato. Las modificaciones contractuales y la subcontratación.
- VIII. Los órganos de control de la contratación pública.
- IX. La profesionalización.
- X. Las cifras de la contratación pública en 2020.

Como **principales conclusiones de todos ellos**, se resaltan las siguientes:

- Respecto a **la inseguridad jurídica en materia de contratación pública**, y tras el análisis en los IAS precedentes y el actual, se puede concluir que las cuestiones que han suscitado más incertidumbre son las siguientes:



- En cuanto a **las prácticas colusorias en materia de contratación pública**:

El análisis efectuado por esta Oficina a partir de la información recibida por las entidades de defensa de la competencia (CNMC y entidades de ámbito autonómico) parece indicar que comienza a instalarse en la cultura administrativa la relevancia de garantizar la competencia en materia de contratación y que las Administraciones Públicas son más conscientes de la necesidad y obligación de velar por ella. No obstante, se detecta que el sector “transporte y movilidad” es el más afectado por prácticas colusorias en materia de contratación.

- En materia de **prevención y lucha contra la corrupción**, cabe destacar lo siguiente:

La iniciativa de la Red de Oficinas y Agencias de Prevención y Lucha contra el Fraude¹, de la que forma parte la OIReScon, es la fuente de información para este análisis y supervisión. En este sentido, cabe destacar que un 11,42% de las comunicaciones o denuncias que se recibieron en 2020 por las Oficinas y Agencias de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción se refería a la contratación pública, lo que refleja su importancia, si bien supone un descenso respecto al IAS 2020. Es el contrato de servicios el tipo de contrato más denunciado (68,46%) siendo la causa mayoritaria de la denuncia supuestas irregularidades en la adjudicación del contrato, seguida de irregularidades en su ejecución.

¹ De la que también forman parte la Oficina Antifraude de Cataluña, la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la C. Valenciana, la Oficina de Prevención y Lucha contra la corrupción de la CA de las Islas Baleares, la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, el Buzón Ético y de Buen Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona, la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, la Sección de Prevención de la Corrupción del Consello de Contas de la CA de Galicia, la Audiencia de Cuentas de Canarias, y el Servicio de Coordinación Antifraude para intereses financieros de la Unión Europea de la Intervención General de la Administración General del Estado.

Se insiste en que **la ausencia de una Estrategia Nacional Antifraude**², obstaculiza la acción coordinada de todos los agentes implicados en la lucha contra el fraude y la corrupción, en especial, en materia de contratación pública.

- En cuanto **al principio de publicidad y transparencia en la contratación pública**:

En la supervisión de este apartado se han seguido los indicadores ya establecidos en el IAS 2020, concluyendo que las plataformas de contratación del conjunto del sector público, son de alta calidad y eficacia, recogiendo en gran medida los requerimientos que la LCSP establece. Sin embargo, se han detectado determinados aspectos susceptibles de mejora.

En este sentido y como ya se indicara en el IAS 2020, no existe un control o verificación de la información publicada por cada órgano de contratación, ni una uniformidad cuantitativa ni cualitativa de la información a publicar en datos abiertos (OPEN DATA) por PLACSP y las plataformas autonómicas, aspecto que afecta directamente a la calidad de la información ofrecida.

La existencia de un dato con calidad suficiente puede significar la eliminación de la diversificación de información a remitir o publicar, reforzando la eficacia y eficiencia y disminuyendo la carga de trabajo de los órganos de contratación.

No obstante, cabe destacar que se han producido importantes cambios y avances en varias plataformas de contratación destacando, en particular, las mejoras y modificaciones de PLACSP y la renovación de la Plataforma de contratación de País Vasco. Además, se resalta la mejora producida en los datos abiertos de las distintas plataformas. En este sentido, destaca la puesta en marcha de la herramienta de PLACSP “Open PLACSP”, que permite que cualquier interesado pueda tratar los datos de contratación publicados de forma agregada por PLACSP de una manera sencilla y sin necesidad de conocimientos tecnológicos complejos. A pesar de todo ello, existe información que no consta o que, haciéndolo, no es de fácil acceso o identificación. En este sentido, se han detectado principalmente deficiencias en cuanto a la publicidad de la programación de la actividad contractual y la fase de ejecución del contrato.

² A fecha de cierre de este informe, 15 de diciembre de 2021, se ha producido un destacado impulso en la elaboración de la Estrategia Nacional Antifraude, a través del denominado Proyecto “Fortalecimiento de la Estrategia Nacional Antifraude en España”, formando parte la OIReScon de la Comisión encargada de tal tarea.

Principio de publicidad y transparencia

- **Importante avance en los datos abiertos** de las plataformas de contratación pública, principalmente de PLACSP (inclusión de datos y mejora de los existentes). No obstante **siguen existiendo deficiencias** cuantitativas y cualitativas que no permiten aún un cotejo y comparativa, dificultando una imagen completa de la contratación pública global.
- Ausencia de información de la **programación contractual** y de la **ejecución del contrato**.

- En las actuaciones de supervisión directa, se ha realizado el seguimiento y consolidación de los extremos ya abordados en el IAS 2020 estructurándose en las fases de preparación, licitación y ejecución del contrato.

En **la fase de preparación del contrato**, siguen detectándose deficiencias en el cumplimiento de la publicación de las programaciones de la actividad contractual y de los informes de conclusiones o resultados respecto a las consultas preliminares de mercado. Cabe indicar que esta es también la fase en la que los órganos de control externo han detectado más irregularidades.

Por otro lado, en cuanto a **la fase de licitación del contrato**, se detecta la continuación de la tendencia ascendente respecto a la adopción de medidas para adecuar las exigencias de solvencia en los pliegos en función de cada contrato.

Además, respecto a los criterios de adjudicación, se identifica un predominio del criterio precio sobre el resto, motivando la recomendación de reflexionar sobre la adecuación y justificación de estos criterios y la necesidad de que estén en línea los susceptibles de juicio de valor con aquellos obtenidos mediante fórmulas, en aras de la obtención de la mejor relación calidad-precio.

Por otro lado, se ha detectado un considerable incumplimiento en la estructura de costes que debe constar en los Pliegos de acuerdo al artículo 100.2 de la LCSP, relativa a la configuración del PBL a partir de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. La mención de los precios de mercado y su adecuación al PBL y VEC es más una “cláusula de estilo” que una auténtica justificación, por lo que se identifica este extremo, claramente, como un aspecto mejorable.

Se confirma la ausencia de reflejo documental de **la fase de ejecución del contrato** en las plataformas de contratación del conjunto del sector público, lo que dificulta su seguimiento. Además, continúa existiendo confusión entre la prórroga contractual y la modificación contractual en lo que a la publicación de ambos trámites se refiere. Por otro lado, sigue sin poder saberse, a la luz de los datos a los que se tiene acceso a través de la Plataformas de contratación del conjunto del Sector Público, el peso real de la subcontratación ni, por lo tanto,

cuál es el importe afectado que realmente se subcontrata. En este sentido, se insiste en que la falta de información impide la supervisión de obligaciones impuestas a las Administraciones Públicas tales como si se verifica el pago del adjudicatario a los subcontratistas y proveedores en los contratos en los que es preceptivo de acuerdo con el artículo 217 de la LCSP.

- Respecto a **la supervisión de los resultados de la actuación de los órganos de control en materia de contratación pública:**

Con este análisis se evidencia el papel que la OIReScon debe desempeñar:

La OIReScon es el único órgano de supervisión de la contratación pública, que sistematiza e integra las actuaciones de todos los órganos de control de la contratación pública, poniendo en común las conclusiones de los órganos de control externo y de control interno, lo que constituye una de las contribuciones más interesantes de este informe de cara al análisis y mejora de la contratación pública.

Respecto a los órganos con competencia para la resolución de recursos especiales en materia de contratación (***Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales***) se han analizado 4.020 recursos especiales en materia de contratación en el 2020, lo que refleja una reducción sobre estas cifras en ejercicios anteriores. Este descenso se explica, al menos en parte, por la incidencia provocada por la situación pandémica que ha dejado su huella también en la contratación pública en el ejercicio 2020.

Las áreas de riesgo en materia de contratación identificadas por la OIReScon coinciden con las conclusiones que se pueden extraer a partir de las resoluciones de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales. De manera gráfica, los riesgos detectados en el análisis de los recursos especiales se concentran en los siguientes aspectos:

Áreas de riesgo detectadas en el análisis de los Recursos especiales en materia de contratación:

- La redacción y definición de los criterios de adjudicación en los Pliegos.
- La justificación de las exclusiones de los licitadores.
- La motivación de la resolución de adjudicación, especialmente la valoración de la oferta realizada por el órgano de contratación.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

El análisis del ***control interno económico financiero en materia de contratación (las Intervenciones)*** se organiza a partir de los diferentes niveles territoriales de administración.

En el ámbito autonómico, la mayor parte de los reparos informados por las CCAA se refieren a la fase de autorización del gasto, afectando al 74,84% del PBL. En el ámbito local, las deficiencias manifestadas respecto a las fases de gasto correspondientes a la autorización, compromiso y reconocimiento de la obligación presentan porcentajes muy similares, destacando ligeramente el reconocimiento de la obligación.

A nivel autonómico, en este ejercicio se detecta un cambio de tendencia respecto a IAS anteriores en la fase de gasto que ha sido, con más frecuencia, objeto de reparo pasando a ser la de "**autorización del gasto**".

En ámbito local, la fase que ha sido objeto de más reparos es "**el reconocimiento de la obligación**" aunque con un porcentaje tan solo ligeramente más alto que el resto de fases.

De los resultados de las auditorías realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), la Intervención General de la Defensa (INTERGENDEF) y la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) se destaca la conclusión alcanzada por estos órganos respecto a la ausencia de planificación y programación de la actividad contractual.

Por último, en cuanto a los órganos de control externo, Tribunal de Cuentas y Órganos de Control Externo (OCEX) destacan la ausencia de justificación de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad, la ausencia de justificación suficiente del PBL o VEC o la incorrecta definición de los criterios de adjudicación.

La mayoría de las irregularidades detectadas tanto por los órganos de control externo como por los de control interno se concentran en la **fase preparatoria** del expediente.

- En cuanto a **la profesionalización** de la contratación pública:

Se refleja nuevamente, como en IAS precedentes, una generalizada ausencia de diseño de auténticos itinerarios de especialización en una materia tan compleja como la contratación pública. A mayor abundamiento, a partir de los datos analizados sobre formación impartida, número de empleados formados o expectativa de formación, se puede concluir que, a pesar del esfuerzo, los resultados alcanzados aún no han sido suficientes para cubrir las necesidades demandadas.

En lo referido al acceso a los Cuerpos funcionariales, a pesar de que un elevado porcentaje de los Cuerpos/Escalas examinados a nivel estatal y la totalidad de ellos a nivel autonómico incluyen la contratación en sus temarios de acceso, el

peso que ésta adquiere respecto al total de temas es relativamente escaso y poco significativo.

- Por último, se han analizado y reflejado las principales **cifras de la contratación pública en el 2020**³:

Volumen de la contratación pública en España en 2020		
132.327 licitaciones del Sector Público		63.948,30 millones de euros
Sector Público Estatal	27.531 licitaciones	19.826,80 millones de euros
Sector Público Autonómico	45.680 licitaciones	24.037,85 millones de euros
Sector Público Local	59.116 licitaciones	20.083,65 millones de euros

En términos de licitación, el 44,67% de la contratación de todo el Sector Público corresponde a EELL, aunque en términos económicos es el sector público autonómico quien tiene el mayor peso porcentual (37,59%). El Sector Público Estatal fue el que menor peso tuvo, tanto en términos económicos (31,00%) como en número de licitaciones (20,81%).

El 66,64% de la contratación del Sector Público se gestiona de acuerdo al procedimiento abierto o abierto simplificado. El tiempo de tramitación medio del procedimiento abierto es de 163,17 días (5,4 meses), mientras que el procedimiento simplificado tiene una tramitación media de 104,82 días (3,5 meses).

En términos de concurrencia, en el procedimiento abierto la media de licitadores es de 4,83 (5,07 en su versión "simplificada"), siendo en el sector público autonómico donde se alcanza una mayor concurrencia de media en el procedimiento abierto (6,03 licitadores) y en el ámbito local en relación al abierto simplificado (5,53 licitadores). En el caso del procedimiento negociado con publicidad se reduce drásticamente la concurrencia (3,49 licitadores), siendo casi mínima en el negociado sin publicidad (1,36 licitadores). En el procedimiento de diálogo competitivo, la media de licitadores es de 3,33.

En cuanto a la reducción del coste económico obtenido con el importe con el que finalmente se adjudica la licitación, es el procedimiento de diálogo competitivo en el que obtiene una mayor baja con un 20,67%. En los procedimientos abierto y abierto simplificado las bajas son de un 14,70% y 16,44% respectivamente de promedio.

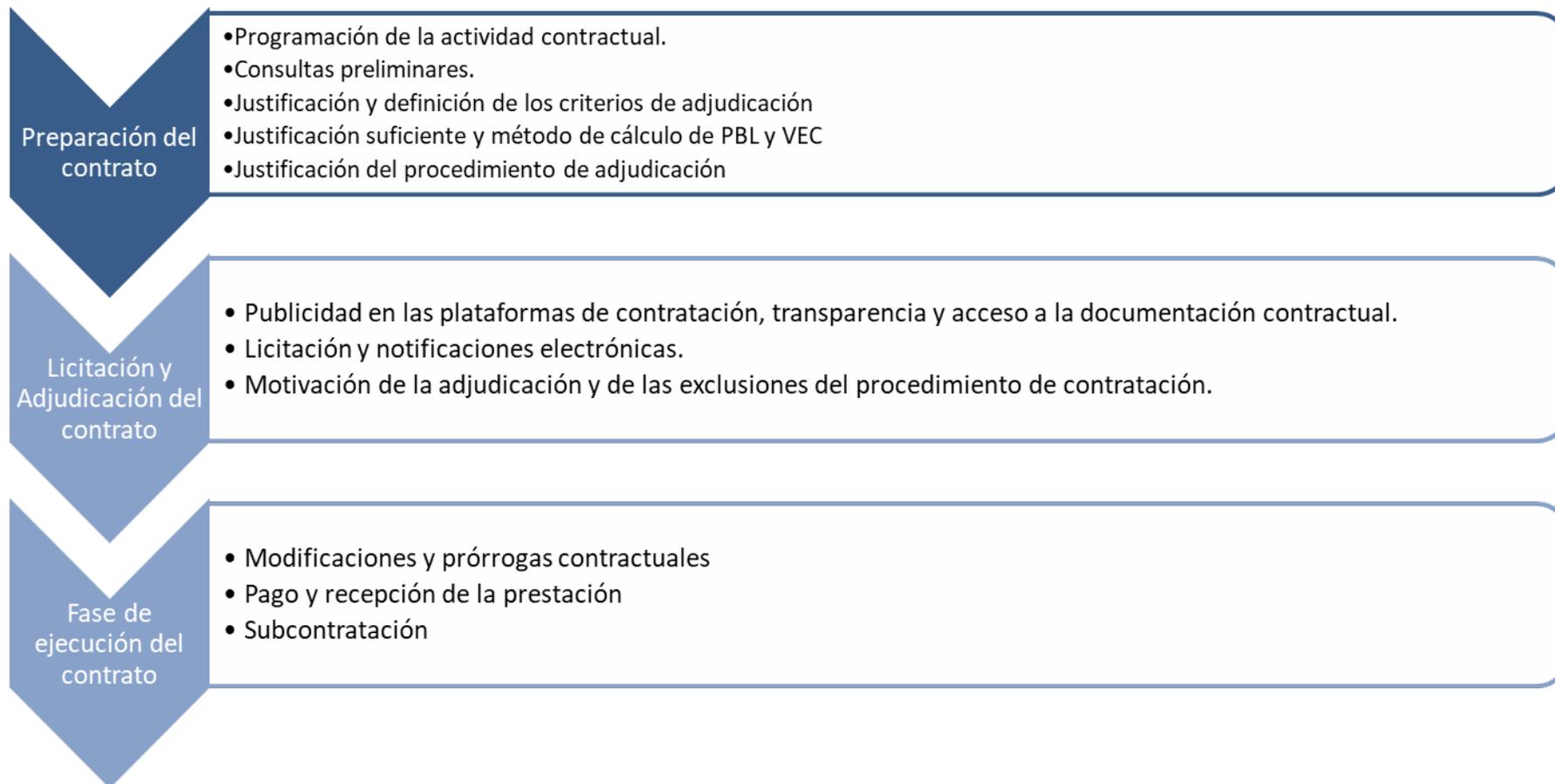
³ Sin contar la contratación menor.

Como ya ocurriera en los IAS 2019 y 2020, sigue sin haber datos agregados de la contratación menor del sector público, no siendo posible su análisis sistematizado.

Como resultado de todas las actuaciones de supervisión y análisis realizadas, **se confirman y actualizan las áreas de riesgo en la contratación pública** detectadas por la OIReScon, las cuales coinciden sustancialmente con los resultados del trabajo efectuado por los órganos de control externo e interno en materia de contratación pública y que, a su vez, coinciden con los extremos en los que más deficiencias de publicidad y transparencia se producen (las fases de preparación y ejecución del contrato).

El tratamiento y análisis conjunto de las conclusiones de los órganos de control interno y externo, de las agencias y oficinas de prevención y lucha contra la corrupción, de las agencias de defensa de la competencia y de las actuaciones directas de supervisión de la OIReScon, permite a esta Oficina establecer una serie de **indicadores de seguimiento** y, a su vez, perfilar **un mapa de riesgos de la contratación pública en permanente actualización** que permita adoptar medidas preventivas y no solo correctivas en el ámbito de la contratación pública. Estos aspectos, a su vez, deberán integrarse en la futura **Estrategia Nacional de contratación pública**.

En resumen y como principales líneas de atención se pueden apuntar las siguientes:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Finalmente, y a la vista de los resultados expresados, en este IAS la OIReScon formula una serie de recomendaciones de las que cabe destacar las siguientes:

- Se considera de capital importancia que se orienten las actuaciones de todos los agentes implicados en la unificación de los datos de la contratación pública en **una única fuente de datos**, que permita a los órganos de contratación remitir **de una sola vez** a los órganos de control interno y externo la información y documentación que requieren las normas sobre publicidad y transparencia, así como las relativas a la rendición de cuentas. Por otro lado, una única fuente de datos permitirá hacer más accesible la información al ciudadano.



- Adicionalmente, deben articularse mecanismos de verificación y validación de la información publicada.
- En cuanto **al procedimiento de contratación y su ejecución** se recomienda prestar especial atención sobre una serie de puntos y extremos, en concreto:
 - En la publicidad de **la programación de la contratación** (definición del objeto y necesidad, elección del procedimiento, división en lotes, estructura de costes

- y duración estimada de la prestación, entre otros). Esta publicidad de la programación es esencial para el cumplimiento de sus fines.
- En **la publicidad** de los anuncios de licitación y respeto a los plazos mínimos establecidos en la LCSP. Igualmente, atención a los plazos indicados en relación a la adjudicación de los contratos y su formalización.
 - En **la redacción de los pliegos que han de regir la contratación** (la clasificación y solvencia adecuada al objeto del contrato, determinación de las ofertas anormalmente bajas, las condiciones de admisión, medidas de favorecimiento a las PYME, la insuficiente o inadecuada presupuestación, los criterios de adjudicación y las condiciones especiales de ejecución).
 - En la **motivación de la resolución de adjudicación** y de los informes de valoración.
 - En la **justificación de las exclusiones** de los licitadores.
 - Se deben establecer **medidas de control del pago a las empresas subcontratadas** en los contratos que correspondan por Ley.
 - Hay que reforzar **las justificaciones de las modificaciones contractuales** y su diferenciación clara de otras figuras como la prórroga contractual.
- Se recomienda creación de itinerarios formativos dirigidos a la especialización y **Profesionalización en la contratación pública**, así como adecuación de la oferta formativa a la demanda existente, con contenido práctico y no sólo teórico, esencial como herramienta de apoyo al personal en las unidades de contratación.
 - Se insiste en la idea de impulsar la elaboración y aprobación **la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra el Fraude** a los intereses financieros de la Unión Europea, incluyendo, un apartado o sección específica relativa a los contratos con financiación de la Unión Europea. Punto este de especial y considerable importancia dada la pronta ejecución de los Fondos Next Generation y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación - OIReScon

Madrid, diciembre de 2021