

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

DICIEMBRE 2022

The logo for OIReScon features the text 'OIReScon' in a sans-serif font. The letter 'e' is stylized with a small blue square and a red square positioned above it.

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y  
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

## **Resumen ejecutivo del Informe Anual de Supervisión de la contratación pública de España. Diciembre de 2022.**

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), con fecha 21 de diciembre de 2022, ha aprobado el Informe Anual de Supervisión de la contratación pública de España de diciembre de 2022 (IAS 2022), 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 realizadas 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**, detectadas a partir del análisis de la actividad de los órganos consultivos, así como a través de **actuaciones de supervisión directamente realizadas por la OIReScon**. Entre estas últimas destaca, como novedad, la supervisión de la publicidad de los Encargos a Medios Propios (EMP), así como el contenido habitual del Informe Anual de Supervisión (IAS), consistente en el 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, la supervisión de las fases del procedimiento de licitación, la situación actual de la contratación electrónica o la profesionalización en la contratación pública en su vertiente formativa.

Con el fin de hacer más accesible y ágil su contenido, se mantiene la estructura mediante Módulos:

- I. Las cifras de la contratación pública en 2021.
- II. La inseguridad jurídica en la contratación pública. La actividad consultiva.
- 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 la transparencia en la contratación pública.
- VI. La publicidad de los Encargos a Medios Propios.
- VII. La fase preparatoria del contrato.
- VIII. La fase de licitación del contrato.

- IX. La fase de ejecución del contrato. Las modificaciones contractuales y la subcontratación.
- X. La contratación electrónica.
- XI. Los órganos de control de la contratación pública.
- XII. La profesionalización.

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

- En primer lugar, se han analizado y reflejado las principales **cifras de la contratación pública en el 2021**<sup>1</sup>:



En términos de licitación, el 48,56% de la contratación de todo el Sector Público corresponde a EE.LL., aunque en términos económicos es el sector público autonómico quien tiene el mayor peso porcentual (36,57%).

El 71,94% 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 162,76 días (5,4 meses) y de mediana 124 días (4,1 meses), mientras que el procedimiento simplificado tiene una tramitación media de 101,03 días (3,3 meses) y de mediana 71 días (2,3 meses).

En términos de concurrencia, en el procedimiento abierto la media de licitadores es de 4,38 (4,68 en su versión “simplificada”) y una mediana de 3 licitadores, siendo en el Sector Público Autonómico donde se alcanza una mayor concurrencia de media en el procedimiento abierto (4,94 licitadores).

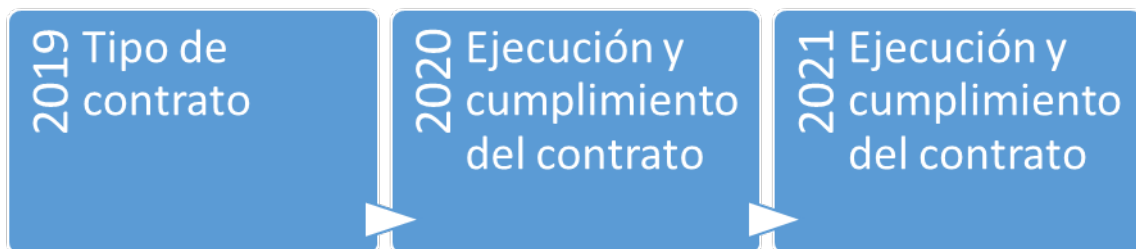
En cuanto a la reducción del coste económico obtenido a partir del importe con el que finalmente se adjudica la licitación, es el procedimiento abierto simplificado el que obtiene una mayor baja con un 16,17%. En los procedimientos restringido y abierto las bajas son de un 14,30% y 14,29%, respectivamente, de promedio.

---

<sup>1</sup> Según datos de plataformas de contratación y sin incluir la contratación menor.

Como ya ocurriera en los IAS 2019, 2020 y 2021, sigue sin haber datos agregados de la contratación menor del sector público, no siendo posible su análisis sistematizado.

- Respecto a **la inseguridad jurídica en materia de contratación pública** se puede concluir que las cuestiones que han suscitado más incertidumbre son las relacionadas con la fase de ejecución y cumplimiento del contrato, observándose la siguiente evolución de este aspecto en estos últimos años:



Cabe destacar en la actividad de los órganos consultivos la aparición de temas relacionados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- 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) confirman la tendencia detectada en el año precedente consistente en un cambio en la cultura administrativa. Se consolida la relevancia de garantizar la competencia en materia de contratación siendo las Administraciones Públicas más conscientes de la necesidad y obligación de velar por ella. De este modo, se confirma el paso de una acción más correctora y sancionadora a una actuación más detectora y “a priori” e, incluso, preventiva de la Administración y órganos de control.

En cuanto a los sectores económicos que han resultado más afectados por la realización de prácticas colusorias, de acuerdo a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) cabe destacar, “Construcción de carreteras y vías férreas, puentes y túneles”, “Actividades generales de la Administración Pública”, “Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales”, “Construcción de edificios”, y “Publicidad”.

- 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 Fraude<sup>2</sup>, de la que forma parte la OIReScon, es la fuente de información para este análisis y supervisión. En este sentido, cabe destacar que un 11,13% de las comunicaciones o denuncias que se recibieron en 2021 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. Es el contrato de servicios el tipo de contrato más denunciado (54,25%) siendo la causa mayoritaria de la denuncia, las supuestas irregularidades en la adjudicación del contrato, seguida por el fraccionamiento contractual y las irregularidades en su ejecución.

Se insiste en que **la ausencia de una Estrategia Nacional Antifraude**<sup>3</sup>, no favorece 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 los IAS 2020 y 2021, 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, siguen detectándose determinados aspectos susceptibles de mejora.

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 por PLACSP y las plataformas autonómicas, aspecto que afecta directamente a la calidad de la información ofrecida.

En este sentido, aun poniendo en valor que se han producido importantes cambios y avances en varias plataformas de contratación, destacando, en particular, las mejoras y modificaciones de PLACSP, sigue habiendo información

---

<sup>2</sup> De la que también forman parte, además de la OIReScon, 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 C. A. de las Illes Balears, 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 C. A. 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.

<sup>3</sup> A fecha de cierre de este informe, 13 de diciembre de 2022, se ha informado a esta Oficina que las actividades previstas en el proyecto de elaboración de la Estrategia Nacional Antifraude de la unidad responsable a nivel nacional, el Servicio de Coordinación Antifraude para la protección de los intereses financieros de la UE, la OCDE y la Comisión Europea, siguen su curso. En este sentido se prevé su finalización en junio de 2023.

que no consta o que, haciéndolo, no es de fácil acceso o identificación. Así, se han detectado principalmente deficiencias en cuanto a la publicidad de la programación de la actividad contractual y la fase de ejecución del contrato.

Como conclusión principal en este apartado, debe insistirse en la idea de que el disponer de datos en formato abierto y reutilizable de todas las plataformas de contratación del conjunto del sector público no es, aún, una realidad. Adicionalmente, la falta de uniformidad en los datos o en su formato dificulta su análisis conjunto y explotación, afectando directamente a los fines que la publicidad y la transparencia en contratación pública persiguen.

Esta situación permite concluir con la necesidad de una **única fuente de datos de contratación** (entendida como una única fuente de información con la que pueda satisfacerse las exigencias de publicidad y remisión de información) que permitiese cumplir al órgano de contratación con sus obligaciones y, además, ofreciese una información completa y de calidad de la contratación pública.

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.

*Un dato fiable es fuente de soluciones.*

Sirve de ejemplo tanto en lo que hay que hacer (pe. buenas prácticas) como en lo que no hay que hacer (pe. información sobre recursos contractuales).

Esta necesidad se transforma en perentoria y urgente ante el reto que supone, en materia de contratación pública, la gestión de los fondos europeos Next Generation y la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- En lo que respecta a **la supervisión de la publicidad de los EMP**.

Dada la escasa tradición de publicidad de los EMP en nuestro ordenamiento jurídico (o de su antecesora la encomienda de gestión), esta Oficina considera muy positivo el hecho de haber podido detectar e identificar los EMP en prácticamente todas las plataformas de contratación del Sector Público.

En términos de publicidad, se ha identificado un alto porcentaje de cumplimiento de todos los extremos requeridos en la LCSP, excepto en el caso de las tarifas del MP donde el incumplimiento alcanza casi el 60%. En lo que respecta a la publicidad adicional exigida a los EMP de más de 50.000 euros relativa a la publicación de su formalización, se ha identificado un incumplimiento del 12,22%.

- En **las actuaciones de supervisión directa**, se ha realizado el seguimiento y consolidación de los extremos ya abordados en los IAS



2020 y 2021 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, alcanzando niveles alarmantes (97,99%), y de los informes de conclusiones o resultados respecto a las consultas preliminares de mercado (56,99%). 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 del objeto 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. Del mismo modo se evidencia la necesidad de que se consideren tanto criterios susceptibles de ser valorados mediante juicio de valor como aquellos cuya valoración es resultado de fórmulas, en aras de la obtención de la mejor relación calidad-precio.

Por otro lado, sigue detectándose un 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 (26,06% en los contratos de servicios y 54,32% en los contratos de suministros). Preocupa la mención de los precios de mercado como justificación del PBL y/o VEC, ya que es más una “cláusula de estilo” que una auténtica justificación, por lo que se identifica este extremo como un aspecto claramente mejorable.

Se insiste en 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 cierta 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 las 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.

- Por lo que respecta a la situación actual de **la contratación electrónica:**

La singularidad del año 2020 debido a la pandemia de Covid-19, se ha visto reflejada en la no utilización de la forma electrónica en la tramitación de los contratos de emergencia, alterando la progresión del uso de la contratación electrónica en dicho ejercicio. No obstante, las cifras de licitaciones electrónica, manual y mixta del año 2021 reflejan un alto grado de consolidación de la contratación electrónica.

Se están realizando importante esfuerzos y mejoras en las funcionalidades de las plataformas de contratación del conjunto del sector público, en particular en los servicios de licitación electrónica que se ofrecen, con carácter gratuito, a los usuarios.

- Respecto al análisis de los resultados de la labor, **como órganos de control interno, de los tribunales administrativos** en la resolución del recurso especial en materia de contratación pública:

Se han analizado 5.151 recursos especiales en materia de contratación correspondientes al 2021, consolidándose las áreas de riesgo identificadas en anteriores IAS, e incorporándose extremos detectados en el actual informe:

Áreas de riesgo detectadas mediante el análisis del recurso especial en materia de contratación	La motivación de la resolución de adjudicación, en relación con la valoración de la oferta.
	La redacción y definición de los criterios de adjudicación en los pliegos.
	La justificación y desglose del PBL o VEC.
	La justificación de las "exclusiones" de los licitadores cuando la causa sean motivos formales.
	La justificación de las ofertas con valores supuestamente anormales. Especialmente en aquellos casos en los que se fundamente una "exclusión".

*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

Por otro lado, continúa siendo significativo el número de recursos que han sido inadmitidos o desestimados por un motivo diferente al pronunciamiento sobre el fondo (24,97%), como son los recursos extemporáneos, aquellos que se interponen contra actos no susceptibles de recurso, aquellos en los que desaparece de forma sobrevenida el objeto o en los que se produce el allanamiento.

- En lo que se refiere al análisis de los resultados del **control interno económico financiero en materia de contratación (las**



**Intervenciones**) se organiza a partir de los diferentes niveles territoriales de administración.

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 función dinamizadora del procedimiento abierto simplificado así como la consecución de una mayor “baja” económica mediante tal procedimiento, la utilización intensiva de la contratación menor sin analizar posibles alternativas y la ausencia de planificación y programación de la actividad contractual.

En el ámbito autonómico, la mayor parte de los reparos informados por las CC. AA. se refieren al reconocimiento de la obligación con un 62,64%. En el ámbito local, destaca también dicha fase como aquella en la que se han interpuesto más reparos con un llamativo 81,42%.

- En cuanto a los resultados del análisis **de los órganos de control externo** (Tribunal de Cuentas y Órganos de Control Externo, OCEX):

Destaca nuevamente 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 y 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 vuelven a concentrarse en la ***fase preparatoria*** del expediente.

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

Del análisis efectuado sobre el esfuerzo formativo en 2021, se desprende que no alcanza a satisfacer toda la demanda que se recibe por parte de los Centros de formación, situación que viene reiterándose en estos años, a pesar de la intensificación de la formación virtual que representa casi un 80%.

El análisis cualitativo de la formación determina que hay mejoras en cuanto a que se reduce la formación básica, a cuenta (en especial) de un refuerzo significativo de la formación intermedia, lo que induce a pensar que se están realizando itinerarios o programaciones para esta formación.

Por último, se detecta una escasa cobertura a las necesidades derivadas de las especialidades en materia de contratación como puede ser el Plan de Recuperación. Transformación y Resiliencia o medidas antifraude o integridad en las Administraciones.

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, buena parte de 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).

#### La OIReScon:

Es el único órgano de supervisión de la contratación pública que sistematiza e integra las actuaciones de todos los órganos consultivos, de control y de supervisión en la materia, poniendo en común sus conclusiones y ofreciendo una imagen global de la contratación pública en todo el territorio.

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.

Como principales líneas de atención de cara a ese mapa de riesgos 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 insiste en la capital importancia de 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, además de minimizar errores.



- Adicionalmente, se insiste en la necesidad de articular mecanismos de verificación y validación de la información publicada, actuación clave para garantizar una mínima calidad del dato de la información que se ofrece por las plataformas de contratación del conjunto del Sector Público.

La calidad del dato en la contratación pública es responsabilidad de todos, tanto de las plataformas de contratación (en cuanto a su configuración) como de los órganos de contratación (en su adecuada publicación).

- En cuanto a la **preparación del procedimiento de contratación, su licitación 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).  
La publicidad de la programación es esencial y adquiere un importante papel en la ejecución de los Fondos Next Generation, además de ser obligatoria.
  - En **la publicidad** de los anuncios de licitación, formalización y adjudicación y la información en ellos recogida y respeto a los plazos mínimos establecidos en la LCSP.
  - 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 y la adecuación al precio de mercado, 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, especialmente en los casos de oferta con valores anormales.
  - Se deben establecer **medidas específicas de control del pago a las empresas subcontratadas** en los contratos que correspondan por Ley, así como vigilar que dicha obligación se cumple.
  - Hay que reforzar **las justificaciones de las modificaciones contractuales** y su diferenciación clara de otras figuras como la prórroga contractual.
- Se destaca la importancia de la formación y gestión del conocimiento en materia de contratación pública como vertiente de **la profesionalización**. La formación en materia de integridad, antifraude, o prácticas colusorias son esenciales en la consolidación de una adecuada cultura administrativa. Asimismo, la formación es imprescindible en el correcto uso de las

plataformas de contratación y servicios electrónicos de tramitación, extremo clave en el avance de la contratación electrónica.

- Por último, se insiste en la idea aprobar **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 ejecución de los Fondos Next Generation y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

Madrid, diciembre de 2022