

consecuencia de la pandemia y de las medidas de confinamiento y aforo limitado que trajo consigo. De esta forma, la modalidad en línea sigue siendo predominante.

En 2022 se cubrió el 62,75% de la demanda en formación en materia de contratación pública dejándose sin atender el 37,25%. Se comprueba a la luz de los datos, que no solo es menor el número de peticiones pendientes, sino que, además, se ha aminorado en 40,73 puntos porcentuales las peticiones de formación pendientes de atender respecto del año precedente.

Por otro lado, y salvo excepciones⁶, siguen sin identificarse itinerarios o programas específicos en contratación pública, que permitan una especialización sólida y acreditable en la materia.

⁶ Master en Contratación Pública o Título de Especialista.

Recomendaciones

II. Recomendaciones

Como consecuencia de las citadas conclusiones, se realizan una serie de recomendaciones en las que se sintetizan las efectuadas a lo largo de este informe y que son las siguientes:

1. Módulo II “La inseguridad jurídica en la contratación pública”:

Esta Oficina recomienda al Comité de Cooperación en materia de contratación pública, y, en particular a la Sección de Regulación, abordar tanto las actuaciones específicas incluidas en la ENCP 2023-2026 como aquellos asuntos y cuestiones señalados en este informe que, de acuerdo con los datos arrojados, constituyen una fuente de inseguridad jurídica en materia de contratación pública.

De igual modo, y con carácter adicional y/o subsidiario, debería considerarse la posibilidad de establecer un canal de coordinación entre las distintas juntas consultivas existentes en materia de contratación pública con el fin de garantizar una interpretación homogénea y uniforme de la legislación en materia de contratos públicos.

2. Módulo III “Las prácticas colusorias en materia de contratación”:

En relación con la existencia de prácticas colusorias en materia de contratación pública, desde esta Oficina se entiende que debe ahondarse en la vertiente preventiva de cara a favorecer la competencia en las Administraciones Públicas, y dotar a éstas últimas de elementos y conocimientos suficientes en la detección de posibles prácticas colusorias de los licitadores. Por ello, las acciones formativas y divulgativas adquieren en esta materia una especial relevancia.

3. Módulo IV “La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública”:

Se considera que la Red de Oficinas y Agencias de Prevención y Lucha contra el Fraude, puede ser el foro adecuado para reforzar el tratamiento de las cuestiones técnicas y jurídicas en el marco de las investigaciones que se realizan en la contratación pública.

Vista la necesidad de la formación específica, se recomienda la coordinación de la citada Red con las entidades e instituciones responsables de la formación de los empleados/as públicos con el fin de establecer un contenido común mínimo de tal formación, así como conceptos, o criterios comunes, o la posible creación de un itinerario especializado.

Por otro lado, se insiste en la necesidad de adoptar medidas para evitar que el plazo de duración del procedimiento de investigación se dilate de manera desproporcionada o indebida. En este sentido, se sugiere que se realice el análisis y se adopten las medidas oportunas, con carácter prioritario, para la

adecuación de los medios materiales y personales de los que disponen estos equipos para evitar que su precariedad sea motivo de demoras injustificadas.

Deben tenerse en cuenta, al respecto, los plazos de tramitación establecidos en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, que afectaría a los informantes y denunciantes.

Por último, y sin perjuicio del impulso que se está promoviendo al respecto y que le consta a esta Oficina, se insiste en la necesidad de elaborar y 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.

En este sentido, lo relativo a contratación pública que sea abordado en la citada Estrategia deberá ser congruente con el contenido de la ENCP 2023-2026, asegurando criterios únicos y actuaciones coherentes entre sí. Al respecto, constituye una garantía el hecho de que tanto la OIReScon como las Agencias y Oficinas Antifraude forman parte del Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude, de la misma forma que la IGAE forma parte del Comité de Cooperación en materia de contratación pública.

4. Módulo V “El principio de publicidad y la transparencia en la contratación pública”:

En lo que respecta al principio de publicidad y de transparencia en la contratación pública 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, por un lado, a los órganos de contratación remitir **de una sola vez** la información y documentación en cumplimiento de las normas que afectan a la publicidad y la transparencia y rendición de cuentas a los órganos de control interno y externo, y, por otro lado, **haga accesible la información** al ciudadano.

Así, se sugiere, dadas las funcionalidades y el papel atribuido por la propia LCSP en su artículo 347, potenciar y fomentar el uso de PLACSP como fuente de datos única en la contratación del sector público, de modo que incluya toda la vida del expediente de contratación y del contrato, incluida la ejecución y resolución o liquidación del contrato, así como, en su caso, las posibles prórrogas.

Para ello, sería oportuno considerar una modificación legislativa del citado artículo 347 que incluya la fase de ejecución y finalización del contrato como información de obligada publicación en PLACSP de sus perfiles integrados y, mediante el mecanismo de agregación, también por parte de las plataformas autonómicas.

Sería necesario incluir la fase de ejecución en las obligaciones en materia de publicidad que regula la LCSP.

Necesidad de una fuente de datos de contratación pública única



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por otro lado, debe insistirse en la adopción de medidas dirigidas a la verificación y control de la calidad de la información incluida en las plataformas de contratación del conjunto del sector público.

La calidad del dato debe ser prioritaria.

Un dato fiable y de calidad aumenta la transparencia, reduce las áreas de riesgo, y ofrece oportunidades, hasta ahora impensables en la contratación pública, tales como la aplicación de IA.

Debería unificarse la información que las plataformas autonómicas publican en PLACSP por agregación y, en su caso, aumentar la información relativa al poder adjudicador y las licitaciones.

Se insiste, por tanto, en recomendar que se establezca un mínimo de información a incluir en los anuncios de convocatorias de las plataformas autonómicas que publican por el mecanismo de agregación y sus resultados.

En este sentido, cabe recordar el compromiso adquirido en la ENCP en las actuaciones E.2.a) y E.2.b) en el marco del Objetivo “*Generalizar el uso de la contratación electrónica en todas las fases del procedimiento y establecer una Estrategia Común de Datos de Contratación*”.

Adicionalmente, se puede tener como referencia en cuanto a su contenido, la información que se debe incluir en los anuncios de licitación, adjudicación y formalización, incluidos en el Anexo III de la LCSP (teniendo en cuenta los ajustes que sean necesarios en la implantación de los nuevos eforms).

Asimismo, debería fomentarse la ampliación del formato abierto y reutilizable en los datos publicados en las plataformas y servicios de información, incluyendo la posibilidad de exportar búsquedas, así como la homogeneidad de formato.

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).

5. Módulo VI “La publicidad de los EMP”:

En cuanto a la publicidad de los EMP, se recuerda a los órganos de contratación la obligación de publicar la información del artículo 63 en un formato abierto y reutilizable, tal y como expresa el segundo párrafo de su apartado 1. Asimismo, debe tenerse presente la obligación de publicar la formalización del EMP en aquellos que superen los 50.000 euros de presupuesto, y, además, publicar las tarifas aplicables al mismo para aquellos que superen los 5.000 euros.

Por otro lado, sería necesario establecer un plazo máximo de publicación de los EMP cuyo *dies a quo* fuese su fecha de formalización, de forma análoga a los contratos regulados en la LCSP. Para ello, se sugiere, que en la LCSP se incluya este extremo a la obligada publicidad de los EMP, de tal forma que se establezca un plazo razonable para llevar a cabo su publicación.

La LCSP debería incluir un plazo de publicación de los EMP que obligase a que estos fueran publicados en una fecha cercana a su formalización.

En este sentido esta Oficina sugiere tener como referencia el plazo establecido para la publicación del anuncio de formalización de los contratos regulado en el artículo 154 de la LCSP, esto es, 15 días a partir de la formalización del EMP.

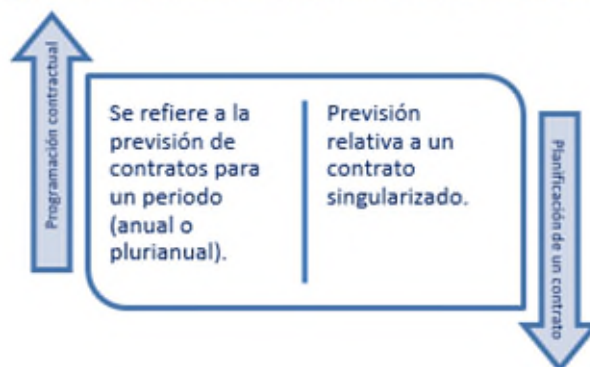
Por otro lado, sería oportuno unificar la diversidad existente de las exigencias sobre publicidad y transparencia de los extremos indicados en la LCSP y aquellos señalados en la LTBG, ya que eso permitiría cumplir con ambas normas en un único anuncio o publicación.

6. Módulo VII “La fase preparatoria del contrato:

En cuanto a **la programación de la actividad contractual**, sería recomendable que las plataformas de contratación revisasen la configuración que tienen en cuanto a la forma de publicar las programaciones de la actividad contractual, con el fin de ofrecer herramientas suficientes a los órganos de contratación que les permita cumplir con lo establecido en el artículo 28.4 de la LCSP. Asimismo, la información de las programaciones de la actividad contractual sería deseable que estuviera disponible en formato abierto y reutilizable.

De otra parte, sería recomendable reflexionar sobre el medio elegido por la LCSP para difundir la programación de la actividad contractual, esto es, el anuncio de información previa regulado en el artículo 134 de la LCSP, puesto que aquel está configurado para la publicidad de un contrato singularizado. En este sentido, desde esta Oficina se considera que puede ser recomendable un cambio normativo que permita diferenciar con claridad el hecho de diseñar la programación de la actividad contractual por parte de los órganos de contratación, de la planificación singularizada de cada contrato objeto de licitación.

Programación contractual vs. Planificación de un contrato



Fuente: elaboración propia OIReScon

Respecto al contenido, sería deseable que hubiese un mínimo común respecto a los datos a incluir en la programación de la actividad contractual.

Asimismo, debe recordarse la obligación de programar los contratos que ejecuten el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia y los fondos Next generation⁷.

Una correcta previsión y gestión de los fondos permitirá conseguir los objetivos para los que se han destinado.

Por lo que respecta a **las CPM**, se invita a las plataformas de contratación a que reflexionen y evalúen su configuración de tal forma que se asegure de que esta responde a los requisitos y exigencias legales establecidas en el artículo 115 de la LCSP. En este sentido, sería deseable la adopción de fórmulas homogéneas por parte de las distintas plataformas de contratación, de modo que las CPM sean siempre objeto de la debida publicidad, permitan su búsqueda sin necesidad de muestreos, e igualmente se permita la vinculación con el expediente de contratación posterior o bien se genere un expediente que permita su continuidad. De igual forma, sería deseable que la información de las CPM estuviera disponible en formato abierto y reutilizable.

Además, debe insistirse en la obligación de incorporar, por parte de los órganos de contratación, el informe de resultados o conclusiones de la CPM en el perfil del contratante (o espacio habilitado por la plataforma de contratación competente).

Por otro lado, debe reflexionarse sobre la utilización de la figura de las CPM, llamada a ser la herramienta de la configuración de contrataciones más complejas que ofrezcan posibles mejoras y no meros “tanteos” del mercado en términos puramente económicos.

Por ello se considera recomendable la realización de actuaciones de formación específicas acerca de las CPM, con el fin de difundir su objeto, procedimiento, contenido y finalidad

7. Módulo VIII “la fase de licitación del contrato”:

Con relación a **la solvencia y clasificación**, se recomienda continuar en la línea de mejorar la cumplimentación de los Pliegos, recogiendo la obligación de reflejar la posibilidad de clasificación como alternativa a la solvencia exigida para la admisión al procedimiento. Asimismo, se sugiere continuar en la línea de

⁷ Artículo 36.1 del [Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.](#)

promover la adaptación a las características del contrato, evitando las fórmulas residuales legales y la utilización de pliegos estandarizados y rígidos.

Respecto a **los criterios de adjudicación**, sería recomendable reforzar la justificación de la forma de valoración de los mismos. De este modo debe encontrarse el equilibrio, adecuación y armonía necesaria entre los criterios calculados mediante la aplicación de fórmulas, como aquellos susceptibles de un juicio de valor, siempre teniendo presente la naturaleza del objeto de la prestación.

En cuanto a **la estructura de costes**, debe reiterarse la recomendación realizada por la OIR_eScon en IAS anteriores, en el sentido de que los órganos de contratación deben estudiar y evaluar los costes que se derivan de las prestaciones incluidas en los contratos, adecuando a tal efecto la correcta elaboración de los PCAP, donde queden reflejados todos los parámetros económicos de los contratos, principalmente el PBL y VEC, referidos a precios de mercado, sin limitarse a su mera alusión formal, utilizando las mejores prácticas en la definición de la estructura de costes para cada licitación. Para ello, se propone fomentar una formación a los gestores en tal sentido.

En todo caso, se sugiere incorporar siempre al expediente de contratación una justificación económica que sea objeto de publicación, en aras de una mayor transparencia.

Por otra parte, sería conveniente abordar el desarrollo reglamentario de la LCSP que se encuentra pendiente, en el que se incluya la definición de la estructura de costes económicos que resulte adecuada a cada tipología de contrato para ser utilizada por los órganos de contratación en el momento de elaborar los pliegos.

En relación con **las prohibiciones para contratar**, se sugiere la adopción de un protocolo que permita identificar la causa del acuerdo que motivo la prohibición, con el fin de obtener información al respecto y minimizar el futuro riesgo. En cuanto a **ROLECE y los registros de ámbito autonómico**, se considera necesaria la inclusión de la información sobre prohibiciones para contratar a nivel autonómico, así como la puesta al día de la misma. Del mismo modo, es deseable la incorporación del enlace actualizado a ROLECE, a efectos de posibilitar la consulta de prohibiciones inscritas en el mismo, en las páginas de las Comunidades que no cuentan con esta posibilidad.

8. Módulo IX “La fase de ejecución del contrato”:

La fase de ejecución de los contratos es aquella en la que debe verificarse el correcto cumplimiento del objeto prestacional contratado, por lo que resulta de vital importancia contar con una adecuada información sobre su seguimiento y control, si bien son escasas las cuestiones que durante dicha fase se someten a publicidad y se dan a conocer a los ciudadanos.

La fase de ejecución del contrato es sobre la que existe menos obligaciones de publicidad en la LCSP y sobre la que hay menos información publicada.

En cuanto a **las modificaciones contractuales**, sería conveniente que todas las plataformas de contratación del conjunto del sector público estuvieran adecuadamente configuradas para permitir reflejar el detalle de la información y justificación de la modificación contractual (en formato abierto y reutilizable), punto esencial para el seguimiento y evaluación del contrato y comprobar la oportunidad y legalidad de la propia modificación.

Se insiste, por tanto, en que resulta esencial que la información de las modificaciones esté completa y disponible, ya no solo para el ciudadano desde un punto de vista de la transparencia exigida por la norma sino, sobre todo, para los órganos contratantes, los operadores económicos del sector, potenciales licitadores o adjudicatarios de estos contratos, y para el control y la supervisión en la contratación pública.

En cuanto a **la subcontratación**, teniendo en cuenta que la calidad de la información sobre la subcontratación de los últimos cinco años no solo no mejora, sino que disminuye, se reitera la recomendación relativa a la especificación expresa, en los anuncios que correspondan, sobre la existencia o no de la subcontratación y el porcentaje máximo, en su caso.

Sería oportuno reflexionar sobre la conveniencia de una modificación legislativa que incluya la subcontratación como un dato de obligada publicidad

Se recomienda que se adopten medidas o protocolos dirigidos a incluir el justificante de pago del adjudicatario a los subcontratistas y suministradores en los expedientes de contratación de servicios (dado que ya se especifica que en los expedientes de obras se incorporará en las certificaciones de obras) cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.000.000 euros y en los que se haya subcontratado al menos el 30% del objeto de contrato.

Se recomienda nuevamente a los órganos de contratación que, en aquellos contratos sujetos a las obligaciones de comprobación de pagos (artículo 217.2 de la LCSP), se regule en los PCAP, de manera expresa y adaptada al objeto de contrato, tanto las posibles penalidades como el posible pago directo al subcontratista o suministrador.

9. Módulo X “Los órganos de control en materia de contratación pública”:

Como consecuencia de las conclusiones extraídas del análisis de la información de los **recursos especiales en materia de contratación** comunicados, se recomienda al órgano de contratación prestar especial interés y atención a la motivación de la resolución de adjudicación, la redacción y definición de los criterios de adjudicación en los pliegos, la justificación y desglose del PBL o del VEC en los términos establecidos en el artículo 100 de la LCSP, la justificación de las “exclusiones” de los licitadores, la justificación y comprobación de la solvencia exigida en los pliegos y la justificación de las ofertas incursas en supuesta anormalidad.

Ante el considerable porcentaje de recursos desestimados por extemporaneidad de la interposición, no susceptibilidad de recurso del acto impugnado o desaparición sobrevenida del objeto de recurso, debe recordarse que, con el fin de evitar la temeridad o la mala fe en la interposición del recurso y como elemento desincentivador, la LCSP dispone de herramientas tales como la posibilidad de imposición de multas. De igual modo, se invita a la difusión de la doctrina de los tribunales administrativos que al respecto ya se encuentra consolidada con el fin de evitar o reducir la sobrecarga de estos.

Asimismo, sería deseable que las resoluciones de los recursos en materia de contratación fueran de fácil acceso en su totalidad, en un formato abierto y reutilizable e incorporadas al expediente de contratación electrónico al que pertenezcan. En este sentido una opción pudiera ser incluir en PLACSP, o en la plataforma de contratación autonómica correspondiente, los principales datos del recurso especial en materia de contratación (entendiendo como principales, al menos, el objeto de recurso, la identidad del recurrente, el sentido del recurso y la fecha de resolución) así como el enlace de la resolución en la web del tribunal administrativo competente.

Respecto a **la función interventora**, siguen existiendo limitaciones importantes que dificultan la realización de un análisis global. Estas limitaciones suelen referirse, bien a que no todos los contratos se tramitan internamente por el gestor de forma electrónica, incluyendo su fiscalización e intervención, bien a la imposibilidad de explotar los datos requeridos, fundamentalmente, los motivos del reparo.

Consecuencia de lo anterior, se recomienda a los órganos de control interno, valorar la oportunidad, por un lado, de incorporar la totalidad de expedientes al sistema de tramitación electrónica de que dispongan, y, por otro lado, efectuar los desarrollos en éste de tal manera que permitan obtener información global sobre los motivos del reparo. Así se podrían identificar cuáles son los puntos débiles en la tramitación de los expedientes por parte de las entidades controladas, sirviendo de herramienta para analizar los riesgos concretos en la contratación para el gestor y adoptar, en consecuencia, medidas que permitan mitigar los mismos.

En el ámbito autonómico y local, en relación con los resultados obtenidos en el control previo, puesto que la fase que es objeto de reparo en mayor medida ha sido la autorización del gasto y su compromiso, se recomienda realizar un seguimiento de la fase de preparación de los contratos, con el fin de detectar las debilidades concretas y formular recomendaciones que permitan garantizar el cumplimiento de la normativa vigente. En cuanto al control posterior, se recomienda adoptar las medidas oportunas que reduzcan las prácticas irregulares consistentes en fraccionamientos, concatenación y celebración de los mismos contratos con carácter repetitivo y que suelen darse, con carácter general, en el marco de la contratación menor.

Por último, en relación con las conclusiones derivadas del análisis de los informes del Tribunal de Cuentas y OCEX, en el marco de la gestión contractual del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, debe reforzarse la fase de preparación de los expedientes de contratación, identificando con precisión la necesidad a satisfacer y el objeto del contrato con el que se va a satisfacer aquella, evaluando el período temporal en el que dicha necesidad va a existir, evitando así el encadenamiento de contratos con idéntico objeto, realizando un correcto y detallado presupuesto de licitación, elaborando unos estudios previos preceptivos sólidos de tal forma que todo ello contribuya a una adecuada planificación, así como la determinación del procedimiento de adjudicación más adecuado en función del objeto del contrato.

La fase de preparación del contrato, aquella en la se diseña la prestación, define el objeto y concreta la necesidad a satisfacer de la Administración, sigue siendo un área de riesgo detectada por todos los órganos de control interno y externo.

Por otro lado, debe igualmente reforzarse el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, tramitándose la misma en los plazos y con el contenido establecidos en la normativa, y en las distintas plataformas de contratación o en el perfil del contratante para favorecer la transparencia y el acceso público a la información de los contratos. Se debe poner especial hincapié en la publicidad de los contratos menores de acuerdo con el artículo 63.4 de la LCSP.

Además, se recomienda extrapolar de manera generalizada, en aras de una mayor transparencia y lucha contra el fraude, la inclusión en los pliegos de la declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI), que se exige en los procedimientos que ejecutan el PRTR.

10. Módulo XI. “La profesionalización en la contratación pública”.

En lo que respecta a la profesionalización en la contratación pública y ante la evidente desproporción entre la vertiente formativa y la vertiente referida a las

carrera administrativa y condiciones laborales, se recomienda sopesar la singularización de los puestos en las unidades de contratación, considerando su relevancia y responsabilidad en la ejecución presupuestaria, los riesgos que entraña y la complejidad de la materia.

La profesionalización en la contratación pública implica garantizar la existencia de personal con experiencia, capacitado y motivado.

Por otro lado, el carácter transversal de la contratación pública y su compleja regulación hace que cada vez sea más necesaria la formación en la materia para cualquier empleado público, y no solo para el personal destinado en las unidades de contratación.

En este sentido, se sugiere atender al [“Marco europeo de competencias para los profesionales de la contratación pública”, ProcurcompEU](#), para el diseño de programas o cursos en contratación, en especial la formación especializada y avanzada⁸. Además, en este punto debe recordarse el compromiso que supone la ENCP en materia de profesionalización.

Igualmente, se recomiendan otras medidas o actuaciones respecto a la formación en la contratación pública, como el establecimiento de sistemas de control y evaluación de calidad de la formación impartida, colaborar con otras administraciones con el fin de difundir buenas prácticas y la experiencia y casos de uso existentes o la consideración de las unidades de contratación como destino de prácticas de los funcionarios de nuevo ingreso en periodo de formación.

En definitiva, sería necesaria, por lo tanto, una apuesta decidida de todas las administraciones en desarrollar una **estrategia de profesionalización** que implique tanto el aspecto formativo como el profesional.

⁸ En este sentido no puede dejar de mencionarse la iniciativa lanzada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): la aprobación de un [“Marco de Competencias para la contratación del sector público español”](#), con el fin de establecer un marco referencial, común a todo el sector público español, que contribuya a que las organizaciones puedan responder a sus retos en esta materia, clave en la gestión pública, así como de sus personas. La fase de consulta pública del citado documento finalizó el 1 de diciembre de 2023 no habiéndose aprobado a fecha de cierre de este informe, un documento final.