

IAS2024

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



OiReScon

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN



La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) tiene como finalidad velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Este Informe Anual de Supervisión fue aprobado por el Pleno de la OIReScon en su reunión celebrada el día 16 de diciembre de 2024, de acuerdo con el apartado 9 del citado artículo 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación

Avda. General Perón, 38 - 5.ª Planta - 28020 Madrid – Tel. +34 91 349 14 60

E-mail: oficinaindependientersc@hacienda.gob.es

Web: <http://www.regulaciondelcontratacion.gob.es>

Introducción. El papel de la OIReScon como órgano supervisor de la contratación pública y el valor de la función de supervisión.	5
Conclusiones	9
1. Módulo I “Las cifras de la contratación pública en el año 2023”:	9
2. Módulo II “La inseguridad jurídica en materia de contratación pública”:	13
3. Módulo III “Las prácticas colusorias en materia de contratación”:	13
4. Módulo IV “La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública”:	14
5. Módulo V “La supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública”:	16
6. Módulo VI “La publicidad de los encargos a medios propios”:	18
7. Módulo VII “La fase preparatoria del contrato”:	19
8. Módulo VIII “La fase de licitación del contrato”:	20
9. Módulo IX: “La fase de ejecución del contrato”:	23
10. Módulo X “Los órganos de control en materia de contratación pública”:	24
11. Módulo XI “La profesionalización en la contratación pública”:	27
Recomendaciones	30
1. Módulo II “La inseguridad jurídica en la contratación pública”:	30
2. Módulo III “Las prácticas colusorias en materia de contratación”:	30
3. Módulo IV “La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública”:	31
4. Módulo V “El principio de publicidad y la transparencia en la contratación pública”:	32
5. Módulo VI “La publicidad de los EMP”:	35
6. Módulo VI “La fase preparatoria del contrato”:	36
7. Módulo VIII “la fase de licitación del contrato”:	37
8. Módulo IX “La fase de ejecución del contrato”:	38
9. Módulo X “Los órganos de control en materia de contratación pública”:	40
10. Módulo XI. “La profesionalización en la contratación pública”.	42

ABREVIATURAS/SIGLAS

Abreviatura/Sigla	Entidad/Denominación
C. A. / CC.AA.	Comunidad/es Autónoma/s
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas
CPM	Consulta Preliminar de Mercado
CPV	Vocabulario Común de Contratación Pública
DA	Disposición Adicional
DACI	Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses
EMP	Encargo a Medio Propio
ENCP	Estrategia Nacional de Contratación Pública
IA	Inteligencia Artificial
IAS	Informe Anual de Supervisión
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
INTERGENDEF	Intervención General de la Defensa
JCCSP	Junta Consultiva de Contratación Pública del Sector Público
LCSP	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
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
MP	Medio Propio
OCEX	Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
PA	Precio de Adjudicación
PBL	Presupuesto Base de Licitación
PCAP	Pliego/s de Cláusula/s Administrativa/s Particular/es
PCFP	Plan de Control Financiero Permanente
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
REC	Recurso Especial en materia de contratación
ROLECE	Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público
SARA	Sujeto/s a regulación armonizada
VEC	Valor Estimado del Contrato

Introducción. El papel de la OIReScon como órgano supervisor de la contratación pública y el valor de la función de supervisión.

Una de las peculiaridades de la función de supervisión es que se caracteriza por no formar parte del ciclo o proceso objeto de la propia supervisión. Así, en materia de contratación pública, mientras que la función de control se integra en el ciclo del contrato, ya sea en la fase previa, de tramitación o en una fase posterior, la supervisión se ejerce en un plano diferente, temporal y bajo una perspectiva global, considerando no una, sino todas las contrataciones en su conjunto.

La función de supervisión es una mirada global sobre la contratación pública, sin formar parte del ciclo contractual.

La función de supervisión vs. la función de control en la contratación pública



Elaboración OIReScon

De esta forma, el acceso a los datos y la información de todos los agentes implicados en la contratación pública a nivel estatal, autonómico y local permite acreditar y constatar las debilidades y fortalezas del sistema.

Esto es parte del valor que añade la actividad que desarrolla esta Oficina respecto a la contratación pública: la puesta en común de las conclusiones de los órganos de control externo e interno, agencias y oficinas antifraude, oficinas o unidades de transparencia, entidades de defensa de la competencia y órganos consultivos, entre otros, con la finalidad de realizar un análisis más certero de la realidad de la contratación pública, contribuyendo a su mejora mediante la aprobación de recomendaciones basadas en datos reales.

La OIReScon es el único órgano 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 nacional.

Datos e información que recaba la OIReScon en su función de supervisión.



Elaboración OIReScon

En ejercicio de esta función de supervisión, y siendo un extremo de obligado cumplimiento de acuerdo con el artículo 332.9 de la [LCSP](#), se elabora el Informe Anual de Supervisión (IAS) de la Contratación Pública, documento que esta Oficina aprueba y remite, a través de la JCCPE a la Comisión Europea.

De la realización de estas actuaciones y análisis que conforman el IAS 2024, y teniendo en cuenta los Módulos aprobados, se extraen las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones

Conclusiones

Tras la exposición y análisis que se ha llevado a cabo a lo largo de este informe, se extraen las siguientes conclusiones:

1. Módulo I “Las cifras de la contratación pública en el año 2023”:

En cuanto a este primer y esencial Módulo, siguen persistiendo limitaciones que se derivan de las fuentes de información utilizadas, principalmente los archivos de datos abiertos ofrecidos por la PLACSP. Sigue manteniéndose, en este sentido, la heterogeneidad o asimetría con la que presentan la información las distintas plataformas de contratación, ya identificadas en los anteriores IAS, que dificultan la posibilidad de ofrecer una imagen completa de la contratación pública tanto cuantitativa como cualitativamente.

En este sentido, en el tratamiento de la información obtenida, se destaca que se han encontrado ciertos errores o divergencias en el volcado de información por parte de los órganos de contratación. Algunos de estos errores son debidos al diferente tratamiento de datos otorgados en las plataformas autonómicas y a la falta de homogeneización con los campos PLACSP al incorporar estos datos.

Dicho lo anterior, para tratar de ser homogéneos y no introducir ningún sesgo en la información registrada, se ha optado por no modificar ninguno de los datos abiertos reflejados por PLACSP. Solamente **se ha eliminado de manera puntual algún dato concreto** en el que el error fuese manifiesto y su impacto pudiera distorsionar la imagen fiel de alguna de las categorías o indicadores globales del estudio. Incluso, en los casos en los que se ha tenido que optar por esta eliminación, se ha hecho de manera selectiva, manteniendo el presupuesto base de licitación (PBL), el valor estimado del contrato (VEC) o el precio de adjudicación (PA) de la licitación que fueran correctos, evitando perder información en aquellos indicadores no afectados por el error.

Con estas premisas de carácter metodológico, se puede cuantificar el volumen de la contratación pública en España durante 2023 en **196.763 licitaciones**¹ que en términos de PBL sin impuestos han supuesto **107.557,67 millones de euros**, excluyendo de esta cuantificación la contratación menor. Ello implica **un 8,56% de crecimiento sobre el importe del año anterior, suponiendo un incremento de un 7,66% respecto al número de licitaciones.**

¹ Entendiendo “licitaciones” como expedientes o procedimientos de contratación y sin perjuicio de su configuración en lotes.

En el 2023, se licitaron 196.763 expedientes de contratación que, en términos económicos, significaron 107.557,67 millones de euros en la fase de licitación.

Principales cifras de la contratación pública en el año 2023

Volumen de la Contratación Pública en España en 2023		
Sector Público	196.763 licitaciones	107.557,679 millones de euros
Sector Público Estatal	48.917 licitaciones	36.149,95 millones de euros
Sector Público Autonómico	63.048 licitaciones	43.507,46 millones de euros
Sector Público Local	84.798 licitaciones	27.900,26 millones de euros

Fuente: Datos de las plataformas de contratación del Sector Público (datos abiertos de PLACSP).

Elaboración OIReScon

Desde el punto de vista del número de licitaciones es, por quinto año consecutivo, el Sector Público Local quien más licita (el 43,10%), pero en términos económicos vuelve a ser el Sector Público Autonómico quien supone un mayor peso (el 40,45%).

En cuanto al **tipo de procedimiento más utilizado**, destaca nuevamente el uso del procedimiento abierto, reforzado con su modalidad simplificada. En 2023, la suma de ambos procedimientos supone en el total de las licitaciones el 76,14% en importe económico y el 60,59% en número de procedimientos.

Se mantiene la hegemonía del procedimiento abierto frente al retroceso del negociado sin publicidad tras superar el periodo de pandemia.

Respecto al **tiempo de tramitación de las licitaciones** analizadas, en el procedimiento abierto se ha identificado una duración media similar respecto del año precedente (156,04 días – 5,2 meses) siendo en el actual de 156,43 días (5,2 meses) de media, mientras que la mediana es de 117 días (3,9 meses). Por otro lado, el procedimiento simplificado tiene una tramitación media de 97,34 días

(3,2 meses) frente a los 98,97 (3,3 meses) del año 2022, mientras que la mediana de este procedimiento es de 70 días (2,3 meses).

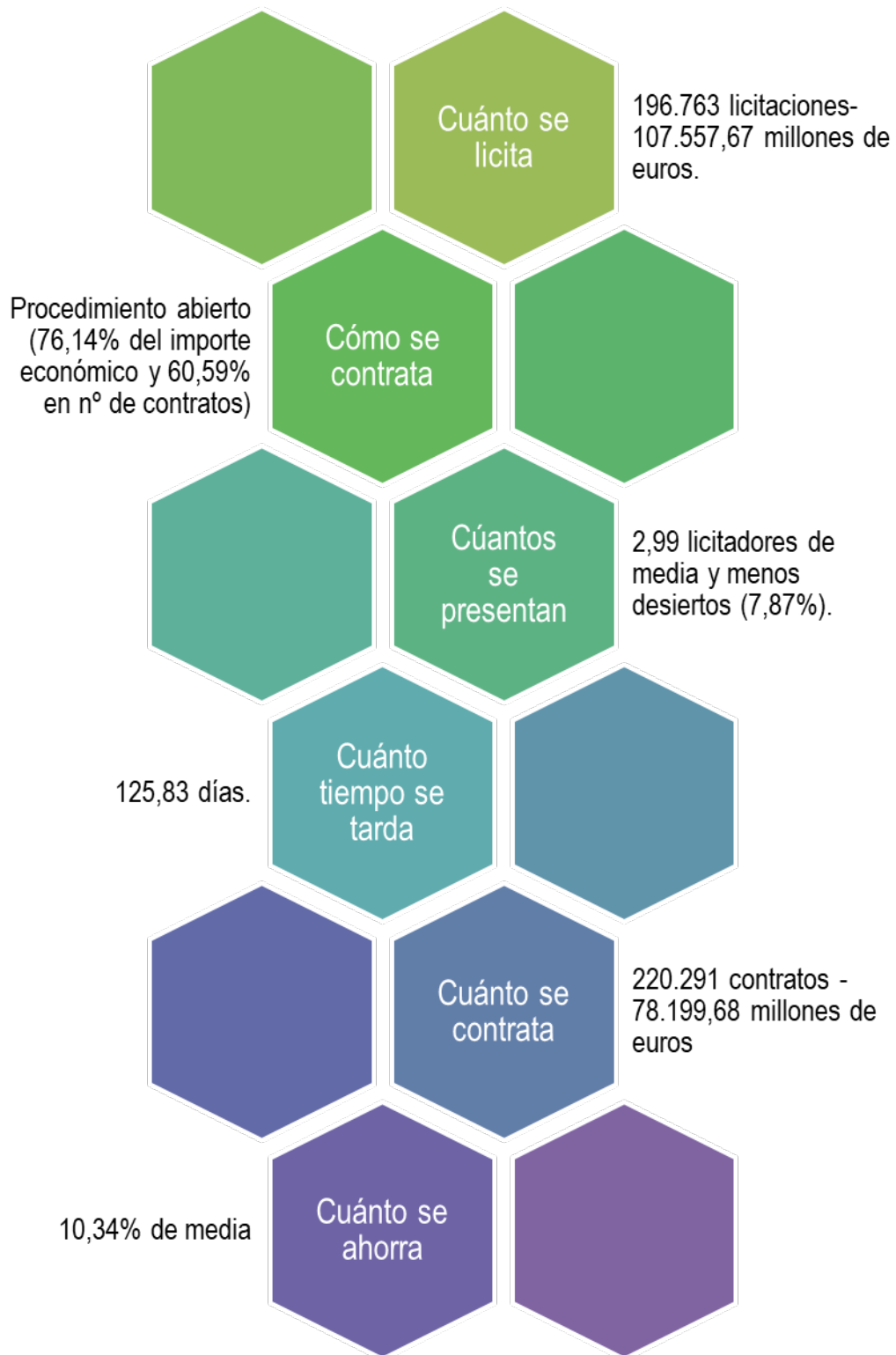
En **términos de concurrencia**, en el procedimiento abierto la media de licitadores es de 3,73 licitadores participantes, y la mediana de 2 licitadores. Como ya sucedió el año anterior, vuelve a ser en el Sector Público Autónomo donde se alcanza una mayor concurrencia de media en el procedimiento abierto (4,59 licitadores). No obstante lo anterior, el procedimiento que más concurrencia alcanza, al igual que el año anterior, es el concurso de proyectos, con una media de 8,63 licitadores, teniendo en cuenta en todo momento lo singular del mismo.

En 2023, continúa la tendencia decreciente de la concurrencia, medido tanto en media como en mediana, en los procedimientos de licitación.

En cuanto a **la reducción del coste económico** obtenido en el precio con el que finalmente se adjudica la licitación respecto al PBL, es el procedimiento restringido el que alcanza una mayor baja, con un 16,95%. En segundo y tercer lugar son los procedimientos abierto simplificado y abierto los que obtienen una mayor baja, con un 13,93% y 12,70% de media respectivamente. Por otro lado, la baja media en los negociados sin publicidad es de un 2,22 %.

Los datos demuestran que la publicidad afecta al precio final del contrato y, especialmente, a la bajada del PA respecto al PBL.

La contratación pública en el 2023



Elaboración OIReScon

2. Módulo II “La inseguridad jurídica en materia de contratación pública”:

Una vez realizado el análisis de la actividad consultiva en 2023, se confirma que, al igual que en el periodo 2021-2022, la inseguridad jurídica en materia de contratación pública se centra en la ejecución del contrato y su cumplimiento. De hecho, incorporando los resultados de IAS anteriores, se consolida “Ejecución y cumplimiento del contrato” como la categoría más consultada en 2023 por cuarto año consecutivo.

Asuntos tratados en la actividad consultiva en 2023



Elaboración OIReScon

Particularmente es reseñable el peso que tienen las cuestiones relativas a “Revisión de precios”, con un 30,82% respecto de total de consultas planteadas.

Además, dos temáticas recurrentes en las consultas de los años anteriores, como son las relativas a COVID-19 o las relacionadas con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, no fueron consultadas en 2023.

3. Módulo III “Las practicas colusorias en materia de contratación”:

Se confirma el cambio de tendencia en la actuación respecto a las prácticas colusorias en materia de contratación, pasando de un comportamiento más correctivo y sancionador a una actuación más activa y preventiva de la Administración y de los órganos de control.

Se confirma el cambio de tendencia en la Administración y en los órganos de control pasando de un comportamiento más correctivo y sancionador a una cultura de prevención.

En cuanto a los sectores económicos que han resultado más propensos a la realización de prácticas colusorias, de acuerdo con la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), se consolidan como sectores económicos más afectados:

- Los vinculados con el transporte terrestre de pasajeros.
- Los relacionados con las concesiones de servicios de restauración y actividades análogas en espacios públicos.
- Los relativos a la construcción de carreteras y vías férreas, puentes y túneles.

Por último, respecto a la práctica contraria a la competencia más frecuente, junto a los cárteles, se mantienen en un lugar destacado los acuerdos de reparto de licitaciones y, a más distancia, los acuerdos de empresas en la presentación de ofertas, poniendo de manifiesto que es la fase de licitación la más sensible a la presentación de prácticas anticompetitivas o colusorias.

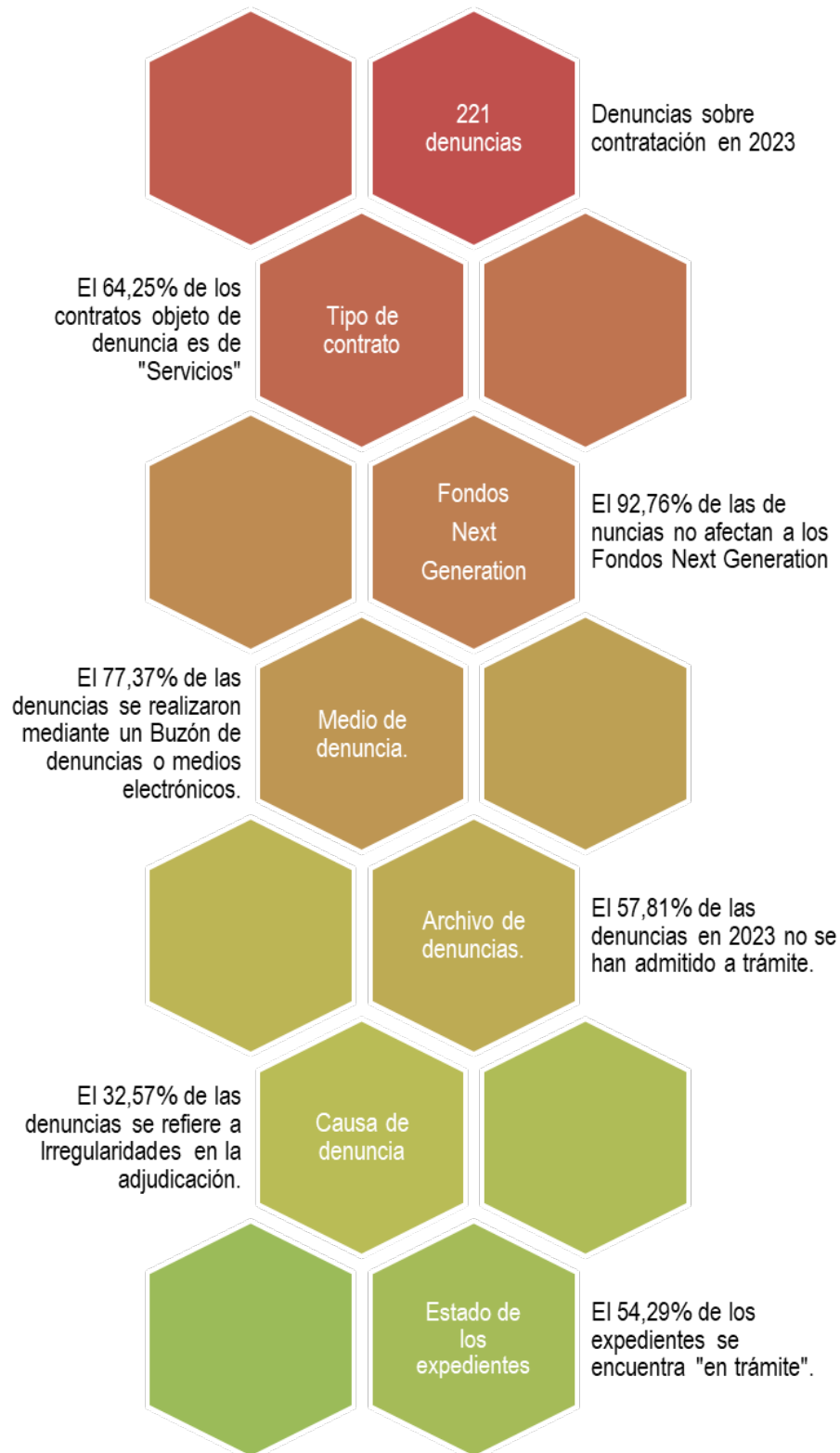
4. Módulo IV “La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública”:

Otro año consecutivo más desde que se elabora este Informe Anual, se confirma que el contrato de servicios es el más denunciado (64,25%), consolidándose la mayor área de riesgo en la materia. Las causas de denuncia y comunicación en materia de contratación pública predominantes han sido la supuesta existencia de irregularidades en la adjudicación del contrato (32,58%), la supuesta existencia de prácticas corruptas (19,46%), la ejecución del contrato (18,10%) y el fraccionamiento contractual (9,05%).

El Buzón se sigue imponiendo como medio de comunicación o denuncia, con un 77,38%.

Los resultados del análisis de la actividad supervisada se sintetizan en:

Las denuncias “antifraude” en materia de contratación pública en 2023



Fuente: datos de la Agencias y Oficinas Antifraude y elaboración OIReScon.

5. Módulo V “La supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública”:

En lo que refiere a **la publicidad**, los medios de difusión de la información en materia de contratación en el sector público, esto es, las plataformas de contratación del sector público son de alta calidad y eficacia, recogiendo en gran medida los requerimientos que la LCSP establece. No obstante, uno de los grandes hándicaps para analizar la información de las distintas plataformas es la falta de criterio uniforme y homogenización, afectando este hecho directamente a la calidad del dato e impidiendo, entre otras cosas, la explotación conjunta de los datos de contratación pública.

En todo caso, se han constatado importantes y significativos cambios en varias plataformas de contratación.

Además, cabe citar el avance producido en los datos abiertos. Así, PLACSP ha incorporado un nuevo conjunto de datos y ampliado los existentes, y las plataformas de contratación autonómicas permiten ahora, en mayor medida, exportar sus datos en formatos abiertos y reutilizables (mayoritariamente en formatos csv o Excel).

No obstante, existen aún datos e información relativa al expediente de contratación que no consta o que, haciéndolo, no es de fácil acceso o identificación. En este sentido, se han detectado deficiencias en cuanto a la publicidad de la programación de la actividad contractual. Adicionalmente, debe destacarse la ausencia de información de la fase final del contrato y su ejecución.

En lo que se refiere al **principio de transparencia** en contratación pública, se ha identificado una importante diversidad en los datos que requieren ser publicados de acuerdo con el ordenamiento jurídico estatal y autonómico en la materia.

Además, cabe indicar que el número de resoluciones de reclamaciones en materia de transparencia va creciendo cada año, con un aumento en el año 2023 (499 frente a las 473 en el 2022). La categoría “Expediente de contratación”, resulta ser la más solicitada (49,70%), sin embargo, la más estimada fue el acceso al “Documento contractual o información sobre los contratos” (73,17%).

En todo caso, se entiende permitiente una reflexión acerca de la situación actual, en la que se detecta una amalgama de obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico en materia de publicidad y transparencia que el órgano de contratación debe acatar, a pesar de las dificultades que ello conlleve.

La falta de interoperabilidad de los sistemas de información obliga al órgano de contratación a tener que publicar, introducir y remitir la misma información de la actividad contractual en múltiples ocasiones, lo que aumenta el riesgo de error e incrementa el volumen de carga de trabajo y de responsabilidad de estas unidades.

Obligaciones de publicidad y remisión de información del órgano de contratación



Elaboración OIR^eScon

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.

El disponer de datos en formato abierto y reutilizable de todas las plataformas de contratación del sector público no es, aún, una realidad, si bien los avances producidos en los últimos años apuntan a una mayor concienciación de su importancia.

A ello hay que añadirle el potencial uso de los datos de la contratación al servicio del diseño y ejecución en las políticas públicas, aplicando sistemas de inteligencia artificial, tal y como las experiencias existentes ya demuestran.

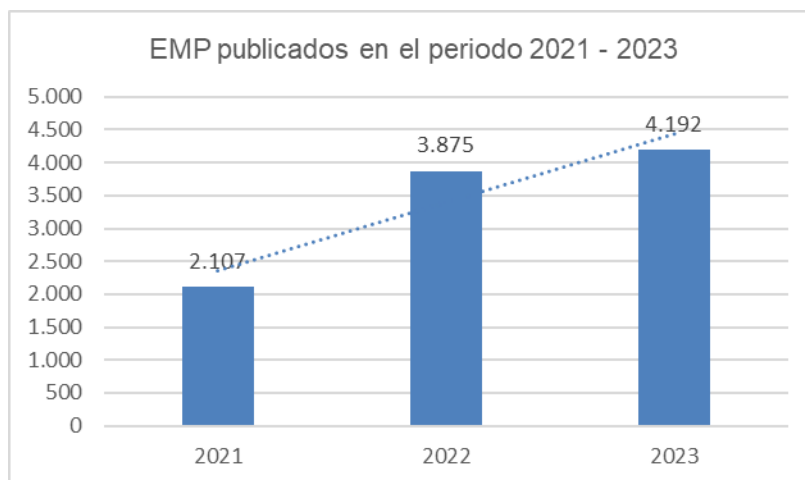
Esta situación conduce a la necesidad, ya trasladada en IAS anteriores, de la existencia de una **única fuente de datos de contratación** (entendida como una única fuente de información con la que puedan satisfacerse las exigencias de publicidad y remisión de información), que permitiese cumplir al órgano de contratación con sus obligaciones y, además, ofreciese una información completa y de calidad de la contratación pública.

A mayor abundamiento y en este mismo sentido, se apunta desde instancias europeas tal y como se refleja en la Comunicación de la Comisión Europea de 16 de marzo de 2023 [“Contratación pública: Un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones” \(2023/c 98 1/01\)](#).

6. Módulo VI “La publicidad de los encargos a medios propios”:

En cuanto a la publicidad de los Encargos, sigue habiendo plataformas autonómicas que no ofrecen datos sobre los EMP en sus perfiles de órganos de contratación. Además, y a pesar de los avances en transparencia y publicidad en PLACSP y otras plataformas, se han identificado aún varios perfiles de órganos de contratación que publican sus EMP en formatos no reutilizables.

En cuanto al número de EMP, en el 2023 se mantiene la tendencia ascendente, si bien registrándose una desaceleración si se tienen en cuenta los datos de todo el periodo 2021-2023.



Fuente: información de las Plataformas del Sector Público y elaboración OIReScon

De los 4.192 EMP publicados en 2023, 647 no fueron formalizados en dicha anualidad, sino que corresponden a años anteriores.

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, en cuyo caso el incumplimiento alcanza el 47,82%, si bien es un dato mejor que el observado en el año precedente. 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 7,15% frente al 7,87% del año 2022.

7. Módulo VII “La fase preparatoria del contrato”:

Con relación a **la programación de la actividad contractual**, esencial para informar a futuros licitadores y operadores económicos de las previsiones de contratación de la entidad, se ha identificado un grave incumplimiento de tal obligación establecida en la LCSP, que alcanza un 96,22% de los 25.424 perfiles de órganos de contratación supervisados. El mayor cumplimiento, según el nivel territorial, se ha identificado en el Sector Público autonómico, con un 15,69%, seguido del Sector Público estatal (10,02%) y, por último, el Sector Público local (1,81%).

La diversa configuración de la publicidad de las programaciones de la actividad contractual en las diferentes plataformas de contratación continúa dificultando su detección e identificación para los posibles licitadores, siendo esto un obstáculo a la pretendida transparencia y publicidad que la norma exige.

Algo más de una de cada dos programaciones publicadas en el 2023 se refieren en el mismo ejercicio que programan

Con relación a **las consultas preliminares de mercado (CPM)** (676 en 2023), existe un incumplimiento en cuanto a la emisión de informe de conclusiones y resultados (45,41%), si bien es menor que el detectado en el IAS precedente (50,16%). Continúa, por tanto, la tendencia a reducir tal incumplimiento.

Por otro lado, se ha constatado nuevamente que, en lo que se refiere a las consultas exclusivamente centradas en el precio del contrato y que se producen especialmente en el Sector Público local, en demasiadas ocasiones se refieren a contrataciones recurrentes y habituales que cuentan ya con exhaustividad los extremos técnicos y se solicita sólo información en lo económico. Todo ello confirma el uso distorsionado de esta figura, que está orientada a contrataciones especialmente complejas.

En muchos casos, la CPM es, simplemente, el cumplimiento de un formulario en el que se han aportado un sinnúmero de especificaciones técnicas, solicitando únicamente el coste del servicio o suministro sobre el que se consulta.

8. Módulo VIII “La fase de licitación del contrato”:

Respecto a **la solvencia y clasificación en las licitaciones** y la adopción de medidas para adecuar las exigencias de solvencia en los PCAP en función de cada contrato, continúa la tendencia a promover una mayor adecuación de ésta en las licitaciones. Por otro lado, en las licitaciones relativas al tipo de servicios analizados², se ha constatado que la adaptación de solvencia no es determinante en la concurrencia de la licitación ni en el incremento del nivel de participación de las pymes.

² Este año se ha realizado el análisis de 3.240 contratos de servicios y de suministro cuyos CPV comienzan con los dígitos 72 (CPV 72): Servicios TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo; 48 (CPV 48): Paquetes de software y sistemas de información; y 302 (CPV 302): Equipo y material informático.

De acuerdo con los datos, en los contratos de las CPV supervisadas, se ha constatado un descenso de la concurrencia de 3,14 licitadores en el 2020 a 2,66 licitadores en el 2023³.

En relación con **los criterios de adjudicación**, la valoración de estos mediante fórmulas tiene, un año más, un peso mucho mayor que la aplicación de criterios susceptibles de juicio de valor. Los criterios evaluables mediante fórmula matemática tienen un peso medio muy superior (76,75%) al de aquellos cuya valoración depende de un juicio de valor (23,25%). Esta cuestión, aunque permite deducir una mayor objetividad, debe estar en consonancia con la posibilidad ofrecida por la normativa de aplicar los criterios relativos a la calidad en los términos adecuados al objeto del contrato y con una valoración que redunde en una mejora de las prestaciones. De hecho, llama la atención el escaso peso otorgado a la calidad en contratos de esta naturaleza y CPV.

En cuanto a **la estructura de costes** que debe constar en los pliegos que rigen la licitación, existe un incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 100.2 de la LCSP (23,66% en los contratos de suministros de la muestra analizada), relativo al desglose de costes.

Por otro lado, se ha producido un amplio cumplimiento de la obligación de regulación en los pliegos de la presunción de ofertas anormalmente bajas, que se ha cuantificado en el 91,97%.

Respecto a la obligación de incorporar en todo caso el método de estimación del VEC en los PCAP (artículo 101.5 de la LCSP) y la necesidad de adecuación del PBL y del VEC a los precios del mercado, respectivamente recogida en los artículos 100.2 y 101.7 de la LCSP, se concluye un año más que, a pesar de que formalmente existe un cumplimiento generalizado, en muy pocas ocasiones este cumplimiento queda rigurosamente justificado en los pliegos.

Además de lo anterior, se observa un alto grado de incumplimiento (del 40,33% en la muestra de contratos que han sido analizados) respecto a la obligación establecida en el artículo 100.2 de la LCSP, sobre la configuración del PBL a partir de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación.

En lo que se refiere a **las prohibiciones para contratar**, cabe reiterar la difícil detección de la prohibición para contratar por las circunstancias introducidas por la LCSP.

³ Esta misma tendencia se ha detectado a nivel general tal y como se ha reflejado en el Módulo I de Cifras de la Contratación de este IAS.

En el 2023, las inscripciones de las prohibiciones para contratar en las que no se concreta su origen alcanza el 38,46% (40 inscripciones).

Además, los operadores económicos han hecho uso de las posibilidades legales de alegación durante el trámite de audiencia, acreditando los extremos requeridos en el apartado 5 del artículo 72 de la LCSP, sólo en un 65,45% de los casos. Adicionalmente y cuando sí se sigue este trámite, las alegaciones son desestimadas en un porcentaje relevante (47,22%). Ello podría evidenciar problemas de información y/o formación en esta materia.

Medidas correctoras (Self-cleaning) en la LCSP



Elaboración OIReScon

Por otro lado, las causas de las prohibiciones para contratar como son el impago de salarios o retrasos justificados y la cesión ilegal representan un alto porcentaje (ambas representan un 38,18% del total).

Finalmente, en el caso de los registros autonómicos sigue detectándose que la mayoría de la información respecto a la inscripción de la prohibición o la prohibición en sí es obsoleta o se informa de un número de casos mínimo.

La inscripción de la prohibición para contratar es esencial puesto que, en determinados supuestos, marca el inicio de sus efectos.

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

Durante la fase de ejecución de los contratos, podemos encontrarnos con situaciones en las que hayan de llevarse a cabo revisiones de precios, reajustes de anualidades, así como posibles modificaciones del contrato.

Aspectos destacables de la fase de ejecución del contrato



Elaboración OIReScon

Atendiendo a la información disponible sobre esta fase en las plataformas de contratación del Sector Público, las actuaciones de supervisión se enfocan en las modificaciones contractuales y la subcontratación.

Respecto a **las modificaciones contractuales**⁴ se ha comprobado un adecuado uso del tipo de publicación de la modificación contractual de los contratos de obras supervisados. Destaca, por otro lado, el importante peso de las modificaciones no previstas en los pliegos que rigen la licitación de los contratos de obras modificados, constituyendo el 94,86% de los contratos SARA de obras del 2023.

En relación con **la subcontratación** cabe concluir, un año más, la falta de información sobre su peso real en las contrataciones, tanto respecto al porcentaje de la prestación que se realiza mediante la subcontratación como al presupuesto o importe que se subcontrata.

⁴ Se ha realizado la actuación de supervisión sobre todos los anuncios de modificación contractual de los contratos de obras sujetos a regulación armonizada (un total de 246 anuncios de modificación).

Sin información no es posible valorar la oportunidad y adecuación de la subcontratación, cuya naturaleza entraña determinados riesgos en los contratos celebrados por los poderes adjudicadores, como el impacto en la concurrencia o el control sobre la ejecución y pago efectivo de la prestación.

Además, la ausencia de información sigue obstaculizando la supervisión de las obligaciones impuestas a los órganos de contratación consistentes en el control del pago a subcontratistas y proveedores de acuerdo con el artículo 217.2 de la LCSP.

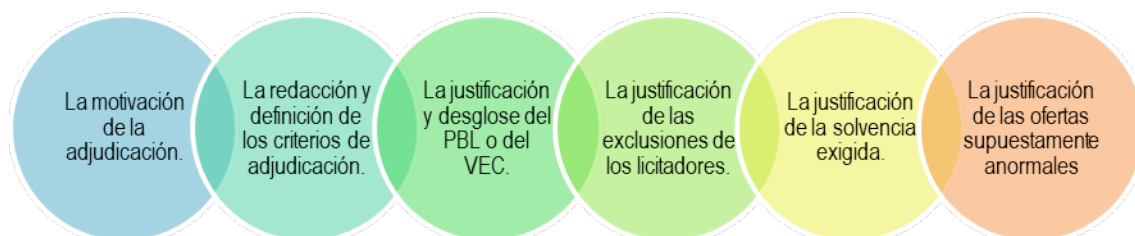
Por último, se ha podido constatar que se hace escaso uso de la posibilidad de realizar pagos directos a los subcontratistas de acuerdo con la DA 51ª de la LCSP.

El escaso uso de la DA 51ª de la LCSP relativa al pago directo al subcontratista invita a una reflexión sobre la adecuación de la medida y la consecución de la finalidad perseguida.

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

En lo que respecta a la actividad de control ejercida por los Tribunales administrativos mediante la resolución del recurso especial en materia de contratación pública, se consolidan las áreas de riesgo identificadas en anteriores IAS.

Áreas de riesgo identificadas gracias al REC



Elaboración OIReScon

Por otro lado, llama la atención el escaso uso que se hace del recurso contra la modificación contractual o la formalización de los EMP, cuyo peso en el total de los recursos en el 2023 es anecdótico, al igual que en años anteriores.

Por último, continúa siendo significativo el número de recursos que han sido inadmitidos o archivados por un motivo diferente al pronunciamiento sobre el fondo, como son los recursos extemporáneos, aquellos que se interponen contra actos no susceptibles de recurso, en los que hay ausencia de legitimidad, aquellos en los que desaparece de forma sobrevenida el objeto o en los que se produce el allanamiento.

El alto porcentaje de inadmisión y archivo (30,06%) hace pensar en un cierto abuso de la figura del recurso especial o un planteamiento erróneo por parte del recurrente.

En relación con el análisis de la información remitida por las Intervenciones y órganos de control interno económico financiero en el marco del artículo 332.11 de la LCSP, se exponen a continuación las principales conclusiones.

A nivel estatal, se ha incorporado el informe elaborado por la IGAE en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 332.11 LCSP, que incluye las conclusiones y recomendaciones de las actuaciones realizadas de las IGAE, la Intervención General de la Defensa y de la Intervención General de la Seguridad Social del Plan de Control Financiero Permanente de 2023.

Por lo que respecta a **las intervenciones de ámbito autonómico**, y como ya se dijera en los IAS precedentes, siguen existiendo limitaciones en la explotación de la información por parte de las correspondientes Intervenciones, lo que ha impedido facilitarla con los criterios solicitados por esta Oficina y ha dificultado la obtención y tratamiento de datos uniformes. Teniendo en cuenta lo anterior, del análisis realizado sí cabe concluir que se acude en su mayoría a procedimientos con concurrencia competitiva y publicidad desde una perspectiva económica, si bien es mayor la presencia de la contratación menor atendiendo al número de expedientes en términos absolutos (82,47%), destaca el menor peso que la contratación menor tiene frente al año inmediatamente anterior (91,18%).

Excluida la contratación menor, en la función interventora “previa”, desde una perspectiva económica, el 79,57% del total de reparos informados corresponde al reconocimiento de la obligación. En cuanto al control posterior, se destaca que las principales irregularidades son, un año más, las asociadas al fraccionamiento en la contratación, incluyendo la concatenación de contratos, fundamentalmente en la contratación menor, y su utilización indebida, eludiendo la aplicación de procedimientos de adjudicación que fomentan la publicidad y concurrencia (39,74%).

En el 2023, en el ámbito autonómico y en términos económicos, ha sido la fase de reconocimiento de la obligación la que ha sido objeto de reparo en más ocasiones con un 79,57%.

Por último, respecto a las **intervenciones de ámbito local**, teniendo en cuenta las limitaciones de información similares a las acaecidas en ámbito autonómico, la contratación menor destaca de forma significativa dentro de los procedimientos de adjudicación tramitados (82,58% en número). En importe, el 61,11% se tramita mediante el procedimiento abierto.

Por otro lado, excluida la contratación menor, la fase de gasto correspondiente al reconocimiento de la obligación es la que refleja un destacado porcentaje de reparos frente al resto de fases, con un 58,82%, seguida del compromiso del gasto con un 25,58%, aunque en términos económicos es esta última la fase que recibe más reparos, con un 41,59%.

Respecto al control posterior, las conclusiones de las intervenciones de ámbito local coinciden con las de ámbito autonómico, siendo las irregularidades más frecuentes las asociadas al fraccionamiento en la contratación.

En el 2023, en el ámbito local y en términos económicos, ha sido la fase de compromiso del gasto la que ha sido objeto de reparo en más ocasiones con un 41,59%.

Por último, se indican las conclusiones que aportan el análisis de **los informes del Tribunal de Cuentas y los OCEX**. Desde la perspectiva de las fases del expediente de contratación, la mayoría de las irregularidades detectadas se concentran, nuevamente en la fase de preparación del expediente.

- En el ámbito estatal, la concentración en esta fase se debe fundamentalmente a las “irregularidades asociadas a la insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido o del tipo de tramitación del expediente”, la “fragmentación de la contratación menor”, “carencias documentales”, al “insuficiente detalle de la necesidad del contrato e idoneidad de su objeto”, la “ausencia o insuficiente desglose del presupuesto de licitación y/o valor estimado”, la “ausencia de justificación del PBL”, las “prestaciones sin cobertura contractual”, el “procedimiento de adjudicación erróneo” y la “adjudicación directa”.
- En el ámbito autonómico, la mayor incidencia en la fase de preparación se debe a las “prestaciones sin cobertura contractual”, la “ausencia de

justificación del PBL”, el “fraccionamiento de la contratación menor” y la “insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido o del tipo de tramitación del expediente”.

- En el ámbito local, las principales “irregularidades concentradas en esta fase son las prestaciones sin cobertura contractual”, el “procedimiento de adjudicación erróneo”, la “superación de los umbrales establecidos para la contratación menor”, el “fraccionamiento de la contratación menor”, la “insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido o del tipo de tramitación del expediente”, la “ausencia de justificación del PBL”, la “falta de justificación de la elección los criterios de adjudicación” y el “insuficiente detalle de la necesidad del contrato e idoneidad de su objeto”.

Según los informes del Tribunal de Cuentas y de los OCEX estudiados, una parte significativa de las irregularidades detectadas en la fase de ejecución de los contratos se debe a una incorrecta planificación y preparación de estos.

11. Módulo XI “La profesionalización en la contratación pública”:

De acuerdo con la Recomendación de la Comisión Europea de 3 de octubre de 2017 relativa a la profesionalización en la contratación pública [“Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública”](#), una estrategia adecuada de profesionalización en la contratación pública se configura sobre la base de 3 ejes: apoyo y respaldo político, recursos humanos y sistemas y herramientas de apoyo.

Objetivos de la política de profesionalización de la contratación pública según la Recomendación de la Comisión Europea de 3 de octubre de 2017.



Elaboración OIReScon

Tomando como referencia tal estructura, en lo que se refiere al eje consistente en los **“recursos humanos”** en la profesionalización y tras el análisis realizado,

se aprecia una desproporción entre la vertiente formativa y la vertiente referida a la carrera administrativa y las condiciones laborales.

La profesionalización en materia de contratación pública en nuestro país se considera casi exclusivamente como un aspecto propio de la formación, sin que se tengan en cuenta el resto de aspectos que entrañan el ejercicio de la profesión. De hecho, en muchas CC. AA. y en el ámbito estatal, los puestos en las unidades de contratación no están singularizados, siendo ocupados por cuerpos generalistas.

En lo que respecta a la acción formativa en contratación pública, se ha constatado que continúa predominando en la impartición de la formación la modalidad que irrumpió bruscamente en el 2020 como consecuencia de la pandemia y de las medidas de confinamiento y aforo limitado que trajo consigo: la modalidad online.

Además, en 2023 se constata la existencia de un desfase notable entre la demanda de formación y el número de alumnos admitidos en las distintas actividades formativas. Este hecho es particularmente preocupante en la formación específica, la cual, aunque cuenta con un menor porcentaje de peticiones no atendidas que la formación general (un 50,94% y un 56,39% respectivamente), refleja la existencia de una necesidad de formación en materias y aspectos concretos de la contratación pública que las administraciones deben esforzarse en atender.

Centrando el análisis en los aspectos relacionados con la carrera administrativa en la contratación pública, solo 3 CC. AA. de las 18 consultas efectuadas refieren la existencia de cuerpos o escalas de funcionarios que priorizan la contratación pública en la forma de acceso o en su formación. Y solo 2 indican que existe reserva de puestos directivos o pre-directivos a algún cuerpo o escala en las unidades de contratación.

Si a lo anterior se le suma que cerca de un 40% de los puestos de las RPT de las unidades de contratación siguen careciendo de descripción, se puede concluir la ausencia de especialización y el escaso desarrollo de la carrera profesional en la contratación pública.

En cuanto al eje de **sistemas y herramientas de apoyo**, se ha procedido al estudio y recopilación de los sistemas de licitación electrónica puestos a disposición del gestor y de los potenciales licitadores.

En este sentido, viendo la progresión de los datos de los años 2022 y 2023, se confirma la consolidación de la contratación electrónica como medio preferente en las licitaciones (un 86,55% del total), alcanzando un alto grado de cumplimiento de la obligación establecida en la LCSP.

Además, las plataformas de contratación están realizando importantes esfuerzos y mejoras en las funcionalidades de la contratación electrónica de cara a facilitar información y la tramitación de la licitación tanto a órganos de contratación como a los licitadores, lo que confirma la concienciación de en cuanto a su relevancia.

Recomendaciones

Recomendaciones

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

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

A la vista de los resultados que se vienen poniendo de manifiesto en los cuatro últimos IAS, la “Ejecución y cumplimiento del contrato” es una fuente consolidada de inseguridad jurídica que, lejos de irse resolviendo, plantea cada vez más dudas, medidas a través del peso sobre el total de consultas formuladas. De manera elocuente, en 2023 multiplica por dos veces y media las de 2022 y llega a abarcar a prácticamente la mitad de las consultas formuladas.

Por tanto, desde esta Oficina se recomienda abrir un proceso urgente de reflexión acerca de las dificultades interpretativas que puede originar la norma para abordar, a continuación, una mejora en la regulación.

En concreto, desde esta Oficina, teniendo en cuenta los resultados que se exponen en este documento respecto a la elevada incidencia de las consultas sobre revisión de precios, se recomienda una reflexión sobre su actual normativa.

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 recomienda la continuidad de las actividades formativas en materia de defensa de la competencia y en contratación pública, tanto en la impartición de cursos, seminarios o actividades dirigidas a los funcionarios o licitadores como en la generación de recursos de consulta para el asesoramiento (guías).

Adicionalmente, se sugiere la consideración del desarrollo e implantación generalizada del uso de herramientas de IA como instrumento de ayuda en la detección de prácticas anticompetitivas y colusorias en la contratación pública.⁵



⁵ En este sentido cabe destacar la herramienta de Inteligencia Artificial de la CNMC “BRAVA” (Bid Rigging Algorithm for Vigilance in Antitrust). Se trata de una herramienta de detección de colusión basada en técnicas de Inteligencia Artificial: Aprendizaje Automático

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 de los distintos actores de la contratación pública, 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. También se insiste en la importancia de que se continúe promoviendo y difundiendo actuaciones de buenas prácticas en el ámbito de la contratación pública que fomenten la integridad en esta materia.

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, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que afectaría a los informantes y denunciantes.

Por último, se insiste en la necesidad de 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 públicos.

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 sí⁶.

(Machine Learning) de tipo Supervisado. Según se informó a esta Oficina el pasado mes de mayo, se encuentra actualmente en producción.

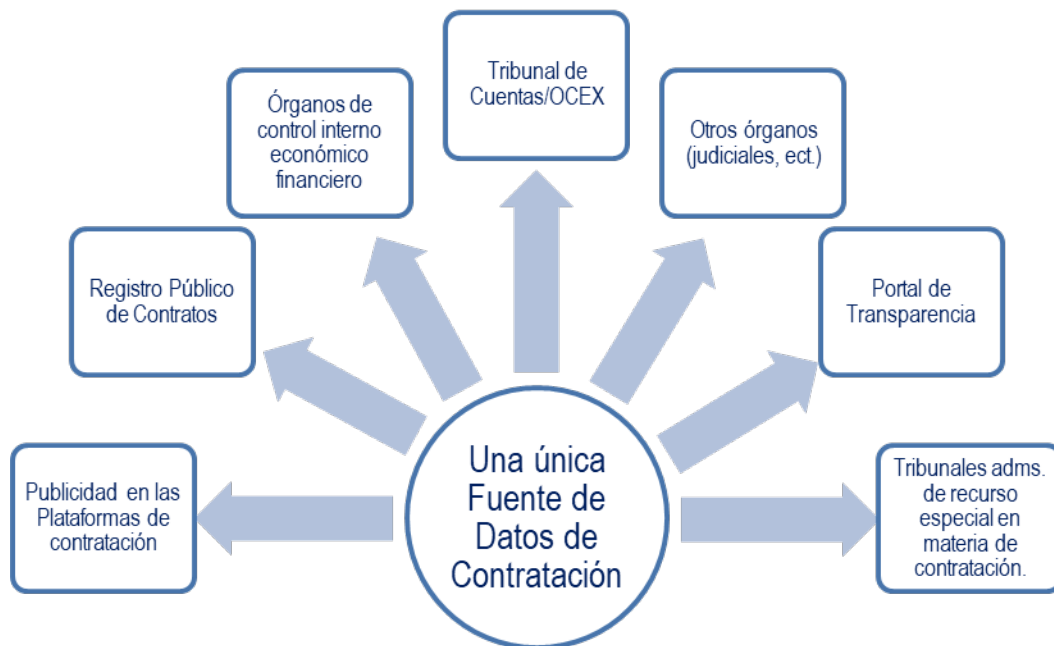
⁶ Al respecto, constituye una garantía el hecho de que tanto la OIReScon como las Agencias y Oficinas Antifraude forman parte del Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude,

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, que los órganos de contratación remitan **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, **haga accesible la información** al ciudadano.

de la misma forma que la IGAE forma parte del Comité de Cooperación en materia de contratación pública.

Necesidad de una fuente de datos de contratación pública única



Elaboración OIReScon

Así, se sugiere, dadas las funcionalidades y el papel que le atribuye 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 mismo, así como, en su caso, las posibles prórrogas.

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

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. En este sentido sería oportuno incluir la información relativa a la ejecución en el “listado de datos relevantes” al que hace referencia la ENCP⁷.

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. 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 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.

Por último, 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 común de información a incluir en los anuncios de convocatorias de las plataformas autonómicas que publican por el mecanismo de agregación y sus resultados⁸.

⁷ 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”.

⁸ Esta recomendación vuelve a estar en consonancia con el compromiso adquirido en la ENCP en las actuaciones E.2.a) y E.2.b) antes citados.

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 lo que respecta al principio de transparencia, sería aconsejable una reflexión sobre el marco normativo de la información que debe hacerse pública en aplicación de la normativa de transparencia, dadas las conclusiones y resultados del estudio. En este sentido sería recomendable que los datos que la norma de transparencia requiera sean los mismos, o al menos, coherentes, con aquellos publicados sobre la base de la LCSP, ya que, el que fuese una información similar, reduciría el riesgo de errores y distorsiones y facilitaría la labor de los órganos de contratación reduciendo su carga.

Finalmente, esta reflexión y, en su caso modificación, debería intentar evitar las diferencias tan profundas en relación con los elementos de obligada publicación de unas administraciones a otras.

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, es 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.

Sin un plazo de publicación, la posible interposición del REC contra la formalización de los EMP y, por lo tanto, su eficacia se ve claramente afectada.

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, de forma similar a lo señalado en el punto anterior, sería oportuno coordinar 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 VI “La fase preparatoria del contrato:

Respecto 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 llevar a cabo 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



Elaboración OIReScon

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

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 que éstas responden 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 modo que las CPM sean siempre objeto de la debida publicidad, se permita su adecuada, 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 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.

CPM: proceso y características según el artículo 115 de la LCSP



Elaboración OIReScon

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.

Respecto a **los criterios de adjudicación**, sería recomendable reforzar la justificación de la forma de valoración de estos. No hay que olvidar, en este punto, que la valoración y definición de los criterios de adjudicación es una de

las áreas de riesgo identificadas en el análisis del REC. 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.

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.

Las causas de las prohibiciones para contratar tienen un alto valor informativo a la hora de señalar áreas de riesgo en el comportamiento de los operadores económicos en la contratación pública, sobre todo en materia de corrupción o prácticas colusorias.

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 esta.

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, los potenciales licitadores o adjudicatarios de estos contratos, y para los responsables del 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 años en los que ha sido supervisada por esta Oficina 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.

Asimismo, se recomienda abordar el desarrollo normativo que permita implantar el procedimiento de pago directo a subcontratistas tal y como posibilita la DA 51 de la LCSP.

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 **REC** comunicados, se recomienda al órgano de contratación prestar especial interés y atención a las áreas de riesgo ya identificadas en el apartado de conclusiones:

- 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 inadmitidos o archivados por causas formales o distintas del objeto del recurso, se recuerda que, con el fin de evitar la temeridad o la mala fe en la interposición del recurso y como elemento desincentivador, la LCSP ofrece herramientas tales como la posibilidad de imposición de multas. De igual modo, se sugiere la mayor difusión posible 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 REC 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 el reconocimiento 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 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 que se diseña la prestación, se define el objeto y se concreta la necesidad a satisfacer de la Administración, sigue siendo un área de riesgo detectada por todos los órganos de control interno y externo, hasta el punto de impactar notablemente en la calidad de la ejecución.

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.

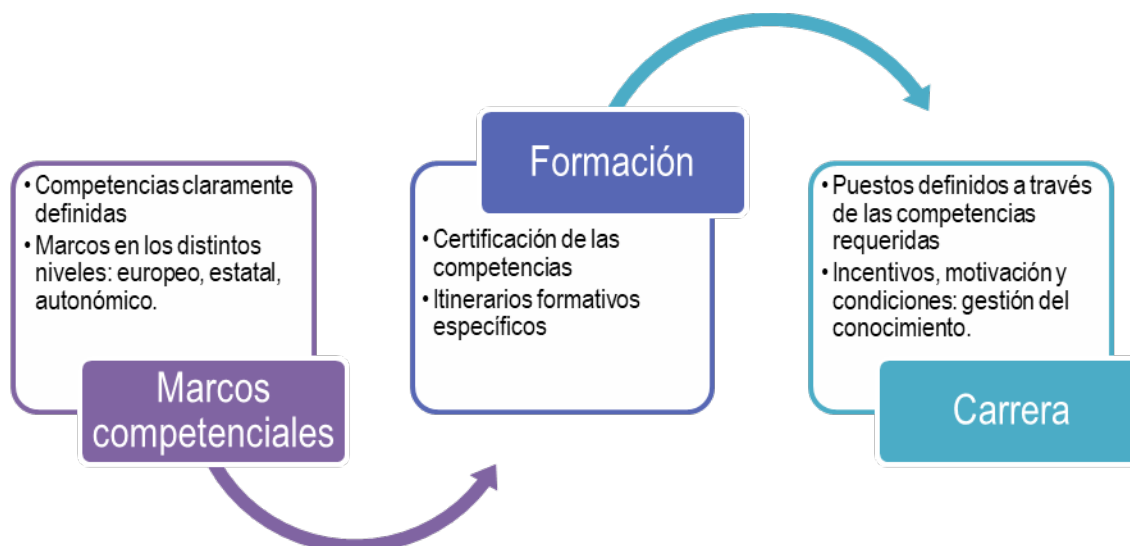
10. Módulo XI. “La profesionalización en la contratación pública”.

En lo que respecta a **los recursos humanos** en la profesionalización en la contratación pública, se constata la necesidad de revisar el enfoque de la formación de los funcionarios en materia de contratación pública, priorizando la formación intermedia y avanzada frente a la básica.

Además, es preciso corregir el desajuste entre la demanda de formación y el número de alumnos finalmente formados en las distintas actividades sobre contratación pública. Para ello, el punto de partida debería ser el análisis de las principales carencias en materia formativa identificadas por las propias unidades de contratación y las detectadas a partir de la actividad de supervisión o por otros medios.

Ya se dispone de un amplio conjunto de herramientas y estudios para el diseño de la hoja de ruta que permita dotar a los profesionales de la contratación pública de los conocimientos, capacidades, experiencia e integridad necesarios para el desempeño de su trabajo. Por tanto, estamos en disposición de aspirar a un objetivo más ambicioso que, partiendo de los marcos de competencias existentes en el ámbito europeo, nacional y autonómico, permita definir e implementar los itinerarios formativos específicos que deberán acompañar el desarrollo de la carrera profesional desde sus inicios, adaptándose a los cambios normativos y tecnológicos que se vayan produciendo y al nivel de responsabilidad de cada puesto.

Profesionalización de los recursos humanos en la contratación pública.



Elaboración OIReScon

En relación con la carrera profesional, siguiendo la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión y como ya se ha indicado en anteriores IAS, se

aconseja dotar a los puestos de las unidades de contratación de unas condiciones laborales y retributivas acordes a la responsabilidad inherente a sus funciones, así como desarrollar una estructura de carrera profesional e incentivos que sirvan para atraer y retener talento.

Asimismo, dentro de las características propias de cada territorio y ámbito, sería oportuno estudiar la posibilidad de crear cuerpos especializados en contratación pública.

Por último, la ENCP aborda la cuestión de la carrera administrativa en el objetivo operativo “Promover una adecuada carrera profesional de los empleados públicos con competencias en materia de contratación”, que incluye dos actuaciones concretas, lo cual, considerando que la ENCP es un instrumento jurídico vinculante, implica un mandato legal para las Administraciones públicas.

De otra parte, en cuanto a **los sistemas y herramientas de apoyo** en la contratación pública, como eje de la profesionalización, es necesario mantener una continua revisión y adaptación de las guías o manuales de licitación electrónica de las diferentes plataformas, así como un esfuerzo en su acceso y difusión, tales como su inclusión y mención en los PCAP, con el fin de facilitar la participación de potenciales licitadores.

En línea con esto último y coherentemente con el apartado relativo a la formación de los recursos humanos en la contratación pública, la capacitación en los medios y herramientas puestos a disposición de los gestores y licitadores se hace esencial. En efecto, continúa siendo imprescindible llevar a cabo una formación específica relativa a la licitación electrónica, tanto conceptual como funcional, que favorezca la labor del personal de los servicios o unidades de contratación, constituyendo una garantía procedimental. Por ello se recomienda la inclusión específica en los planes formativos dirigidos al personal destinado en unidades de contratación.

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