

## I. Introducción

Uno de los principales cometidos de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), es, sin duda, la elaboración del *“informe anual que recogerá las conclusiones derivadas de toda la actividad de supervisión realizada por las administraciones competentes”* tal y como exige el artículo 332.9 de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#) (LCSP) y conforme a lo requerido por el artículo 83 de la [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE](#). Dicho informe debe ser remitido por la OIReScon a la Comisión Europea, a través de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Además, el resultado del proceso de supervisión llevado a cabo por la Oficina debe ponerse a disposición del público, debiendo publicarse en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

El actual es el sexto Informe Anual de Supervisión (IAS) elaborado y publicado por esta Oficina, cuya puesta en marcha efectiva tuvo lugar en el ejercicio 2019 tras el nombramiento de su Presidenta y los Vocales que la componen. Es por ello que los resultados de la actuación realizada a lo largo de este periodo de seis años, permiten extraer ya conclusiones muy asentadas acerca de la situación de la aplicación de la legislación en materia de contratación pública, objetivo último con el que nació esta Oficina por mandato de la Directiva 2014/24/UE mediante su transposición a la LCSP. Pero, adicionalmente, debe valorarse que precisamente la duración del nombramiento de los miembros del pleno de OIReScon se encuentra limitada legalmente a seis años, por tanto, este IAS coincide con el fin del primer ciclo o mandato de parte de los vocales que configuran el órgano colegiado de esta Oficina, ofreciendo una oportunidad de reflexión, evaluación y balance de trabajo realizado y de los retos que se presentan.

En este IAS, al igual que en los anteriores, hemos procurado aplicar el máximo rigor tanto en la metodología seguida como en el análisis efectuado, con el fin de poder extraer unas conclusiones sólidas, que sirvan de base para presentar las oportunas propuestas de mejora en la contratación pública.

Respetando el esquema que, sobre el contenido mínimo del Informe se explicita en el apartado 8 en relación con el apartado 9 del artículo 332, en este documento se aúnan nuevamente los resultados de las actuaciones propias de supervisión realizadas por esta Oficina, y la puesta en común de las conclusiones de los órganos de supervisión, consultivos y de control externo e interno en materia de contratación pública en nuestro país. Con ello se permite profundizar en la situación real de la contratación que realiza nuestro Sector Público haciendo patente sus debilidades, pero también, sus fortalezas y oportunidades, siendo una de las pretensiones de este informe el servir como instrumento de

mejora a quién competa, desde el legislador al gestor e, incluso, al potencial licitador.

Por tanto, el objeto de investigación, análisis y elaboración en este informe ha sido el señalado en el ya citado artículo 332.9 de la LCSP, pero procurando además ampliar la perspectiva incluyendo extremos adicionales, y todo ello sin olvidar la realidad social y económica a la que se enfrenta la actividad contractual.

En cuanto a su forma, las materias supervisadas y analizadas se organizan nuevamente en “Módulos”, conforme a una estructura ya consolidada con la práctica, que busca hacer más accesible, ágil y comprensible su contenido y resultados. Cada Módulo, individualmente considerado, cuenta con su propia entidad y contenido, pero todos ellos, a su vez, forman parte de un todo, una estructura conjunta que permite un conocimiento integral de la realidad de la contratación pública en España.

Los Módulos que componen este trabajo han sido progresivamente aprobados por el pleno de la OIReScon en las fechas siguientes:

- Módulo I “Las cifras de la contratación pública en 2023”, aprobado por el pleno celebrado el 5 de julio de 2024.
- Módulo II “La inseguridad jurídica en la contratación pública. La actividad consultiva”, aprobado por el pleno celebrado el 17 de julio de 2024.
- Módulo III “Las prácticas colusorias en materia de contratación pública” aprobado por el pleno celebrado el 22 de julio de 2024.
- Módulo IV “La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública” aprobado por el pleno celebrado 22 de julio de 2024.
- Módulo V “La supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública”, aprobado por el pleno celebrado el 16 de septiembre de 2024.
- Módulo VI “La publicidad de los Encargos a Medios Propios” aprobado por el pleno celebrado el 6 de septiembre de 2024.
- Módulo VII “La fase preparatoria del contrato” aprobado por el pleno celebrado el 4 de octubre de 2024.
- Módulo VIII “La fase de licitación del contrato” aprobado por el pleno celebrado el 31 de octubre de 2024.
- Módulo IX “La ejecución del contrato. Las modificaciones contractuales y la subcontratación” aprobado por el pleno celebrado el 11 de octubre de 2024.
- Módulo X “Los órganos de control de la contratación pública” aprobado por el pleno celebrado el 5 y 16 de diciembre de 2024.
- Módulo XI “Profesionalización” aprobado por el pleno celebrado el 13 de diciembre de 2024.

Finalmente, con arreglo a artículo 332.1 y 9 de la LCSP, el IAS 2024 en su conjunto ha sido aprobado por el pleno celebrado el 16 de diciembre de 2024.

## II. Estructura y metodología

El contenido del Informe Anual de Supervisión se ha elaborado conforme a lo establecido en el artículo 332.9 y 8 de la LCSP, tal y como se ha indicado con anterioridad.

En particular, es el citado apartado 9 el que dispone que el IAS *“recogerá las conclusiones derivadas de toda la actividad de supervisión realizada por las administraciones competentes. El informe incluirá las cuestiones a las que se refiere el apartado anterior y, en particular, una relación expresiva de los principales incumplimientos constatados y de los órganos responsables de los mismos.”*

En este sentido, el apartado 8 indica que el contenido mínimo del informe debe incluir:

*“a) Una relación de los principales incumplimientos detectados por los órganos, instituciones y poderes con competencia supervisora o jurisdiccional en materia de contratación pública.*

*b) Información sobre las fuentes más frecuentes de aplicación incorrecta de la legislación de contratación pública o de inseguridad jurídica.*

*c) Información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y otras irregularidades graves en la contratación, así como sobre los problemas de colusión detectados.”*

La regulación anterior determina la propia estructura del informe. Para su desarrollo se ha realizado, por un lado, una actuación de supervisión propia y directa de la Oficina, utilizando los datos abiertos de las plataformas de contratación, conforme se explica con posterioridad. Por otro lado, se ha ejecutado una labor de recogida de información de los órganos, instituciones y poderes con competencia supervisora y de control, así como de aquellos órganos, instituciones y poderes cuya competencia está relacionada en algún aspecto con la contratación pública, a los efectos del contenido requerido en el 332.8 de la LCSP. Finalmente, se ha procedido a la recogida de la información relativa a la prevención y lucha contra la corrupción y prácticas colusorias en materia de contratación pública. En todos los apartados, se ha procurado desarrollar una evaluación crítica de la información a fin de poder alcanzar las oportunas conclusiones y recomendaciones, que tienen como objetivo último para la OIReScon ofrecer un camino de mejora continua en todos los ámbitos de la contratación pública.

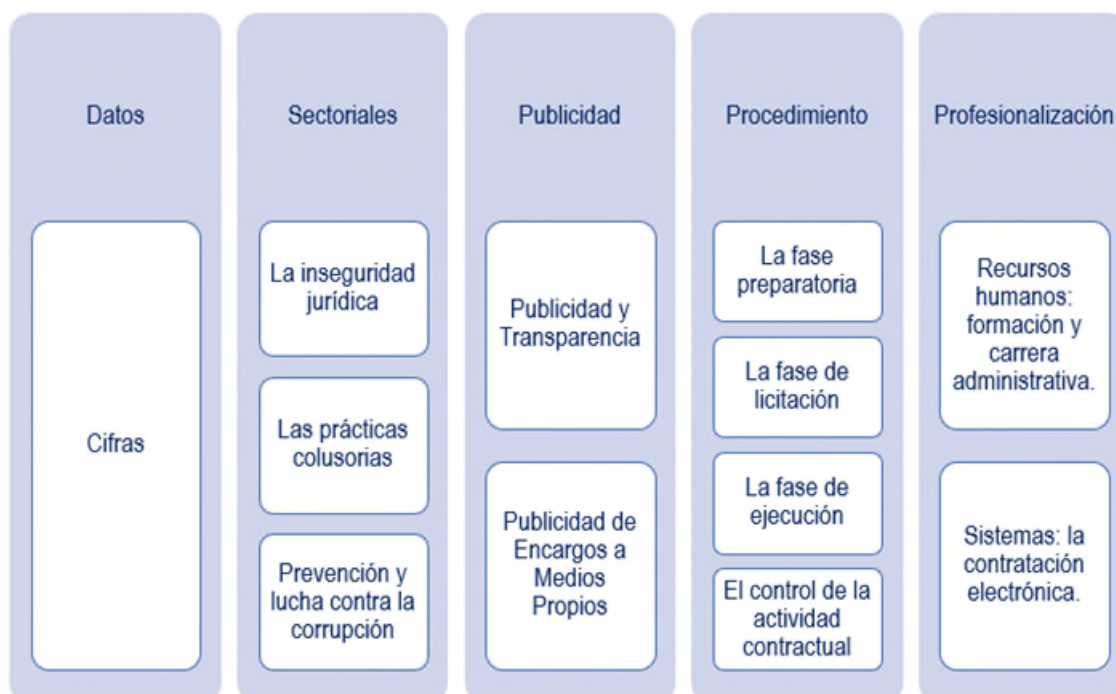
### 1. Estructura.

El IAS se configura en los siguientes Módulos:

- I. Las cifras de la contratación pública en 2023.
- II. La inseguridad jurídica en la contratación pública. La actividad consultiva.

- III. Las prácticas colusorias en materia de contratación pública.
- IV. La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública.
- V. La supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública.
- VI. El principio de publicidad de los Encargos a Medios Propios.
- VII. La fase preparatoria del contrato.
- VIII. La fase de licitación del contrato.
- IX. La fase de ejecución del contrato.
- X. Los órganos de control de la contratación pública.
- XI. La profesionalización de la contratación pública.

#### Estructura del IAS de la Contratación Pública - 2024



Elaboración OIReScon

Teniendo en cuenta lo anterior, este informe integra los Módulos antes citados, a los que se añaden un epígrafe inicial dedicado a la Introducción y Metodología y se concluye con un apartado destinado a recoger las Conclusiones y Recomendaciones. Asimismo, se agregan los correspondientes Anexos.

El contenido de cada apartado responde a distintas finalidades y a diferente metodología. El Módulo I elaborado como análisis directo propio, tiene como objetivo la descripción del marco y escenario de la contratación del sector público, incorporando indicadores estratégicos que permitan la identificación de focos o áreas susceptibles de supervisión o análisis o que sean indicativos de determinadas prácticas. En el resto de Módulos se analizan los datos obtenidos, tanto a partir de la investigación directa de la OIReScon, como de la información institucional solicitada y recibida, conforme se esbozará en el siguiente epígrafe de este mismo apartado.

En el marco del análisis y supervisión se ha procurado tener en cuenta el resultado de los indicadores de los anteriores IAS a fin de poder consolidar conclusiones de un alcance más profundo, lo que permitirá definir con mayor precisión el mapa de riesgos de la contratación pública.

## 2. Metodología.

La metodología utilizada en este informe es diversa y adaptada al objeto de supervisión de cada uno de los Módulos que lo componen. Por ello, sin perjuicio del esbozo de las grandes líneas metodológicas seguidas y aplicadas que a continuación se indican, en cada Módulo se ha especificado con detalle el sistema y método de supervisión y análisis aplicado.

### A. Estudio y supervisión de la inseguridad jurídica en materia de contratación pública. La actividad de los órganos consultivos (Módulo II).

Partiendo de los informes doctrinales de los órganos consultivos de ámbito estatal y autonómico en materia de contratación pública emitidos y publicados desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, se ha realizado un análisis de su contenido y regulación. Esto permite detectar posibles incoherencias e inseguridades en la aplicación de la normativa vigente.

### B. La información sobre las prácticas colusorias en materia de contratación pública (Módulo III).

En este punto se ha solicitado la información relativa a las comunicaciones, expedientes de investigación, sanciones y cursos formativos de sensibilización en esta materia a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y a las entidades de defensa de la competencia existentes a nivel autonómico, con plena colaboración de todas ellas.

### C. La información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción y conflicto de interés (Módulo IV).

En este apartado se ha seguido el mismo método de trabajo que en años precedentes, esto es, la solicitud de información y datos sobre las comunicaciones o denuncias recibidas en materia de contratación por las Agencias u Oficinas de Prevención y lucha contra el Fraude, constituidas y operativas en el conjunto del sector público.

Cabe destacar que la información remitida tanto en este Módulo como en el relativo a las prácticas colusorias de la letra anterior respeta totalmente el deber de confidencialidad que implica la tramitación e investigación de las denuncias.

D. Metodología en la actuación directa de supervisión de la contratación realizada por la OIReScon (Módulos V, VI, VII, VIII, IX y X).

La actuación de supervisión directa se realiza con los datos abiertos y en formato reutilizable que han puesto a disposición del público tanto PLACSP como las plataformas de contratación autonómicas.

En este sentido se realizan las siguientes precisiones:

1) Datos abiertos.

A lo largo de este informe se realizan referencias a los datos abiertos ofrecidos por las diversas plataformas de contratación del conjunto del sector público, considerando como tales aquellos datos que pueden obtenerse de las mismas en formato abierto y reutilizable.

La definición utilizada de “datos abiertos” es la recogida en el “Punto de Acceso General”, esto es, *“aquellos datos que cualquiera es libre de utilizar, reutilizar y redistribuir, con el único límite, en su caso, del requisito de atribución de su fuente o reconocimiento de su autoría”*, en consonancia con lo establecido en la [Directiva \(UE\) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio, relativa a los datos abiertos y la reutilización de información del sector público.](#)

Pudiera entenderse, por tanto, que el concepto de “datos abiertos” no obliga a que sean fácilmente tratables de forma masiva, sino que hace más referencia a la libertad (y ausencia de propiedad) para reutilizar y redistribuir con cualquier fin y a su utilización como estructura disponible gratuitamente.

No obstante, en materia de contratación pública, dados los volúmenes de licitaciones que se publican, así como el carácter dinámico de la información y la interrelación existente entre algunos de los procedimientos, entendemos que una transparencia efectiva del conjunto de los procedimientos de contratación no es posible sin que los datos abiertos mencionados se puedan obtener masivamente y de forma que se facilite su carga, tratamiento y procesado conjunto. Adicionalmente, sería deseable que estuvieran respaldados por documentación clara, completa y en línea.

Adicionalmente, cabe destacar que siguen siendo notables las diferencias existentes entre los datos abiertos ofrecidos por las diversas plataformas de contratación.

Por todo ello, en este informe se hacen referencias a los datos abiertos de las distintas plataformas de contratación del sector público, entendiendo estos como el conjunto de datos relativo a numerosos expedientes de contratación que se haya podido extraer de aquellas. En esta línea, se considera que debiera avanzarse en la generación de datos abiertos mucho más completos, en formatos homogéneos que faciliten su carga y tratamiento conjunto y respaldados por documentación acreditativa y técnica clara.



## 2) Sistema de muestreo utilizado en los Módulos VIII “La fase de licitación del contrato” y IX “La fase de ejecución del contrato.”

En relación con las actuaciones de supervisión directas de los Módulos VIII “La fase de licitación del contrato” y IX “La fase de ejecución del contrato”, se ha debido optar por un sistema de muestreo. Éste se ha realizado a partir de un tipo de contrato (y/o subtipo de contrato), procedimiento y/o valor estimado, con el fin de acotar un campo de investigación suficientemente representativo (muestra) que permitiese cotejar y constatar las patologías o problemas sistémicos del procedimiento de contratación previamente identificadas.

En este sentido, para este IAS se han seleccionado los contratos sujetos a regulación armonizada (SARA) que se corresponden con los siguientes CPV<sup>1</sup>:

- Los que comienzan por los dígitos 48 - Paquetes de software y sistemas de información
- Los que comienzan por 72 - Servicios TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo.
- Los que empiezan por 302 - Equipo y material informático.

Estos CPV sirvieron también para definir la muestra usada en el IAS 2021 (referido a la contratación del año 2020), por lo que el análisis realizado en este informe permite valorar la evolución de los diferentes indicadores e ítems en los contratos de este sector en el periodo 2020-2023. Por tal razón, los indicadores y extremos supervisados básicamente derivan, a su vez, de aquellos ya analizados en anteriores IAS.

Debe insistirse en que, al tratarse de una técnica de muestreo que opta por los contratos SARA de los CPV ya señalados anteriormente, las conclusiones y los resultados obtenidos tiene una muy alta significación, pero siempre condicionados por el propio objeto al que se refieren los CPV seleccionados.

Por otro lado, en el caso del Módulo IX “La fase de ejecución del contrato”, se han seleccionado para el análisis relativo a las modificaciones contractuales todos los anuncios de modificación contractual publicados del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2023 de todos los contratos de obras SARA.

El análisis y supervisión mediante la técnica de muestreo en los términos expuestos, se ha completado con la consulta y análisis de la información facilitada por las páginas web libremente accesibles.

## 3) Supervisión de la publicidad de los Encargos a Medios Propios (Módulo VI)

En este Módulo se ha extraído la información, por un lado, de los datos abiertos de PLACSP, y, por otro lado, de la información disponible y accesible en las

---

<sup>1</sup> La nomenclatura CPV (Common Procurement Vocabulary - Vocabulario Común de Contratación Pública) es un sistema de identificación y categorización de todas las actividades económicas susceptibles de ser contratadas mediante licitación o concurso público en la UE.

plataformas de contratación de ámbito autonómico, habiéndose supervisado uno a uno todos los expedientes publicados.

E. Consolidación y conclusiones de las actuaciones de las administraciones competentes. Las conclusiones de los órganos de control interno y externo. (Módulo X)

Una de las mayores contribuciones de los informes de supervisión de la OIReScon y que resulta de valor para la Comisión Europea es la unificación y consolidación de las conclusiones alcanzadas por los diferentes órganos de control en la contratación pública.

Precisamente, uno de los valores añadidos de este informe, aparte de las conclusiones derivadas de su actividad de supervisión directa, es la puesta en común de las conclusiones y la labor de los órganos de control interno y externo de la contratación pública: el Tribunal de Cuentas, los órganos de control externo (OCEX), la Intervención de la Administración General del Estado (IGAE), las Intervenciones de ámbito autonómico, los órganos responsables del control económico financiero de ámbito local y los tribunales administrativos u órganos de resolución del recurso especial en materia de contratación.

En este sentido se han utilizado diversos medios en la recopilación, tratamiento y explotación de información:

- Por un lado, se ha partido del análisis de informes publicados. Así, se han examinado los informes emitidos en contratación pública de los órganos de control externo, poniendo la información en común, cruzando y cotejando sus datos y extrayendo las conclusiones para consolidarlas y uniformarlas.

El anterior sistema se ha utilizado con el Tribunal de Cuentas (TCU) y los OCEX, al igual que con la información remitida por la IGAE, quien ha enviado su información conforme a lo dispuesto en el artículo 332.11 de la LCSP.

- Por otro lado, se han remitido varios formularios y solicitudes de información, con el fin de recibir información estructurada, susceptible de explotación y comparación, para poder realizar una agregación de los datos recibidos y extraer conclusiones globales.

Este sistema se ha llevado a cabo con los órganos de resolución del recurso especial en materia de contratación (tribunales administrativos), con plena colaboración de todos ellos.

De igual modo, este sistema también se ha utilizado con las intervenciones autonómicas y órganos con competencia de control económico financiero de ámbito local. Debe señalarse que algunas Intervenciones siguen manifestando dificultades en la explotación de los datos solicitados, lo que ha limitado la información disponible.



#### F. Supervisión del Módulo XI “La profesionalización”.

Este Módulo ha sido objeto de una reconfiguración con el fin de mejorar su adecuación a los objetivos de la profesionalización de la contratación pública de acuerdo con la Recomendación de 3 de octubre de 2017 de la Comisión Europea *“Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública”*.

En una primera parte, dedicada a los “Sistemas” y herramientas necesarias en la gestión de la contratación, se ha analizado la implantación de la contratación electrónica y los diferentes medios de los que disponen las Administraciones Públicas en sus diferentes niveles de gestión. Por ello, se ha solicitado información sobre el modo de tramitación de las licitaciones y presentación de las ofertas a las diferentes plataformas de contratación del sector público.

En una segunda parte, se ha optado nuevamente por solicitar a los centros públicos especializados en formación de ámbito nacional y autonómico, los datos relativos a la formación impartida en la materia. Para ello se ha procedido a la remisión de un formulario y la solicitud de información adicional, tal y como se especifica en su apartado correspondiente. Adicionalmente, con el fin de obtener información sobre la existencia, en su caso, de una carrera administrativa en materia de contratación pública, se ha solicitado información a las unidades responsables de la función pública de ámbito estatal y autonómico, al igual que se hiciera en el anterior IAS 2023, con el fin de comprobar posibles cambios en dicho escenario.