

INFORME ANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE ESPAÑA

**RESUMEN
EJECUTIVO**

(Diciembre 2019)

OIR_eScON

**OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN**

INFORME ANUAL DE SUPERVISIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

La **Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación** (OIReScon), creada por la nueva Ley de Contratos del Sector Público, 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), **aprueba su primer informe de supervisión de la contratación pública de España**, para remitirlo a la Comisión Europea cumpliendo así con el mandato establecido en el artículo 332 de la LCSP.

Este informe anual de supervisión, recoge las principales conclusiones de la actividad de control y supervisión realizada por las Administraciones competentes, **una relación de los principales incumplimientos detectados por los órganos de control externo** (Tribunal de Cuentas y Órganos de Control Externo) **e interno** en materia de contratación (Intervención General de la Administración del Estado, Intervenciones Autonómicas, Intervenciones Locales, Órganos competentes de resolución del recurso especial en materia de contratación), **información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses** (agencias y oficinas de prevención y lucha contra la corrupción), así como **problemas de colusión** detectados (agencias de defensa de la competencia).

Asimismo, se incluyen **información sobre las fuentes más frecuentes de aplicación incorrecta de la legislación o de inseguridad jurídica**, a través de **actuaciones de supervisión directamente realizadas por la OIReScon** y el establecimiento de indicadores que permitan su valoración y seguimiento.

La ausencia de medios informáticos y personales de la OIReScon ha limitado el alcance del informe en algunas de sus actuaciones. Principalmente la ausencia de una herramienta de explotación de datos, así como la falta de acceso al conjunto total de los datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público del Estado (PLACSP), que ha condicionado el análisis a los datos abiertos de ésta y de las plataformas autonómicas.

PRINCIPALES RESULTADOS

Se presenta un **mapa de la contratación pública en el 2018**, en el primer año de vigencia de la nueva LCSP:

- En el Sector Público (estatal, autonómico y local) se han realizado en el 2018, 119.553 contratos, sin contar la contratación menor.
- El 47,32% de la contratación de todo el Sector Público corresponde a EE.LL.
- El 76,31% de la contratación del Sector Público corresponde al procedimiento abierto o abierto simplificado.

- No hay datos agregados de la contratación menor del sector público, no siendo posible su análisis sistematizado.
- No pueden darse datos económicos ni presupuestarios ciertos y de calidad de las plataformas de contratación existentes en relación al ahorro entre el presupuesto de licitación y el precio de adjudicación.

Se hace imprescindible la existencia de **una base de datos única de contratación pública**, que reduzca cargas a los órganos de contratación y a los licitadores y minimice el riesgo de información múltiple a los órganos de control. Asimismo, hay aspectos susceptibles de mejora en la publicidad de la contratación pública:

- No existe un control o verificación de la información publicada por cada órgano de contratación, ni una uniformidad cuantitativa ni cualitativa de la información a publicar en datos abiertos (OPEN DATA) por PLACSP y las plataformas autonómicas.
- Se han detectado deficiencias en la publicación de las modificaciones contractuales, la subcontratación, los encargos a medios propios y las consultas preliminares del mercado, pero, sobre todo, en la contratación menor.

De las actuaciones de supervisión directas de la OIReScon **se confirman áreas de riesgo en la contratación pública**, algunas de ellas con carácter recurrente, ya identificadas por los órganos de control tanto externo como interno, así como **ausencia de un uso estratégico de la contratación pública**:

- Se han detectado inercias y falta de adecuación al objeto del contrato de criterios de solvencia y clasificación, así como de criterios de adjudicación, que pueden afectar a la concurrencia en la licitación y acceso a las PYME.
- Se han identificado incumplimientos en el establecimiento de condiciones especiales de ejecución de carácter social, medioambiental y de innovación desaprovechando las posibles mejoras en políticas sociales y medioambientales.
- Se confirma la falta de reflejo documental de la fase de ejecución del contrato en las plataformas de contratación lo que dificulta su seguimiento.

A pesar de la obligatoriedad impuesta por la LCSP en relación a **la tramitación electrónica de los contratos**, la **contratación electrónica aún es un reto**.

- En el 2018, ha habido un crecimiento significativo de la contratación electrónica en los perfiles alojados en PLACSP, que aumenta de un 1,35% al 6,92%. Se considera un crecimiento exponencial dado que la implantación de la contratación electrónica está lejos de ser una realidad.
- La diversidad de plataformas autonómicas y PLACSP presenta un complejo y aparatoso escenario para los licitadores interesados que se enfrentan a múltiples

y diferentes requisitos (formales y técnicos) dependiendo de la localización geográfica de la licitación en la que quieran participar.

En el marco de la **Profesionalización** en la contratación pública, y concretamente en **su formación**, sigue existiendo una **ausencia de itinerarios específicos** en los centros consultados, y falta de capacidad de absorción de la demanda en formación, afectando a la especialización en la materia:

- El 84,75% de las actividades en materia de contratación pública de los centros consultados se han centrado en formación general, siendo solo el 15,25% formación específica o avanzada.
- Más de la mitad de las solicitudes (una media de 57,36%) en formación de contratación pública, tanto general como específica, no han sido atendidas en el 2018, año de entrada en vigor de la LCSP.
- Solo un centro de los consultados da información de itinerarios en los que se contempla formación en materia de contratación pública a empleados públicos de nuevo ingreso.

En materia de **prevención y lucha contra la corrupción, se requiere una coordinación a nivel nacional** que garantice coherencia y uniformidad en las actuaciones en materia de contratación. Se ha requerido información de la agencias y oficinas de prevención y lucha contra la corrupción constituidas tanto a nivel autonómico como local (Oficina Antifraude de Cataluña, Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, Oficina de Prevención y Lucha contra la corrupción de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid y Oficina de Transparencia y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona):

- Del total de las denuncias en materia de contratación pública comunicadas por las agencias y oficinas de prevención y lucha contra la corrupción, el 65,75% continúa en tramitación, el 13,70% se han resuelto con un informe o recomendación a la institución denunciada y el 9,58% han sido archivadas.
- El 1,36% de las denuncias en materia de contratación han sido notificadas bien a órganos judiciales, Fiscalía o Tribunal de Cuentas, desconociéndose cuál ha sido finalmente el resultado.
- Se ha detectado la necesidad de una **Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción** en la que se incluya un apartado específico relativo a la contratación pública dada su relevancia en la materia.

Por primera vez se recogen y se ponen en común, en un único documento, las conclusiones de los órganos de control externo y de control interno en la contratación pública, lo que constituye una de las mayores contribuciones de este informe que pone de relieve el **papel que como órgano de supervisión de la contratación pública de la OIReScon**, está

llamado a recoger, sistematizar e integrar las actuaciones de todos los órganos de control de la contratación pública.

Se han analizado 3.717 recursos especiales en materia de contratación en el 2018, remitidos por los órganos con competencia para la resolución de recursos especiales en materia de contratación (**tribunales administrativos de recursos contractuales**). Este volumen de recursos contractuales es un 25% de media superior al año anterior, siendo este porcentaje, en algunos casos, superior al 50%, como es el caso del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA).

- Las áreas de riesgo en materia de contratación, identificadas por la OIReScon a partir de las resoluciones de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales coinciden con las detectadas por la Oficina y, en parte, con las conclusiones extraídas de los informes emitidos por los **órganos de control externo y interno de la gestión económica financiera** (la Intervención General de la Administración del Estado, las Intervenciones Autonómicas y las Intervenciones Locales) y los órganos de control externo Tribunal de Cuentas y Órganos de Control Externo).

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

La diversidad de **órganos de naturaleza consultiva en ámbito estatal y autonómico** (juntas o comisiones consultivas) y la consiguiente posibilidad de pluralidad de criterios, hace imprescindible establecer un **mecanismo de coordinación entre éstas y la OIReScon** que con el fin de adoptar recomendaciones generales o instrucciones de interpretación única de preceptos que generan inseguridad jurídica.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

- Sería necesario **dotar a PLACSP de la capacidad necesaria para constituirse como una única base de datos de contratación pública** (incluyendo la fase de ejecución del contrato) que permitiese a los órganos de contratación simplificar el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad, transparencia y Rendición de contratos; facilitase la información y acceso a las licitaciones a los operadores económicos; y, permitiese la explotación y tratamiento de datos de la contratación pública (BIG DATA) a la OIReScon en su función de supervisión de la contratación de todo el Sector Público.
- Adicionalmente, deben articularse mecanismos de verificación y validación de la información publicada.

- Deben atenderse una serie de puntos y extremos en el marco del **procedimiento de contratación**. En concreto:
 - En el momento de llevar a cabo la programación de la contratación del órgano de contratación (definición del objeto y necesidad, elección del procedimiento, división en lotes, estructura de costes y duración estimada de la prestación, entre otros).
 - En la redacción de los pliegos que han de regir la contratación (la clasificación y solvencia adecuada al objeto del contrato, medidas de favorecimiento a las PYME, la insuficiente o inadecuada presupuestación, los criterios de adjudicación, en especial los vinculados a la calidad de la prestación, y las condiciones especiales de ejecución).
 - En la tramitación del procedimiento de licitación, fortalecer los controles, el cambio de cultura administrativa, impulsar y reforzar los medios y medidas correctivas que se adopten frente a los conflictos de interés, las prácticas colusorias y las prohibiciones para contratar.
 - En relación a la ejecución del contrato y las actuaciones de supervisión realizadas: establecer medidas de control del pago a las empresas subcontratadas en los contratos que correspondan por Ley, así como reforzar las justificaciones de las modificaciones contractuales, en especial, en los contratos de obras.
 - Deben elaborarse indicadores que sirvan para evaluar los **sistemas de racionalización y centralización de la contratación**, facilitando además una información que cumpla con el principio de transparencia y que permita el control y evaluación de su eficiencia. Además, deberían adoptarse las medidas de coordinación necesarias para que todas las plataformas (PLASCP y autonómicas) recogieran de forma homogénea la información de los sistemas e instrumentos de racionalización utilizados que permitiese un tratamiento y explotación agregada de los datos con el objetivo de alcanzar conclusiones fiables y significativas.
 - Fomentar, impulsar y reforzar la implantación e implementación de **la contratación electrónica**, en este sentido, se insta la constitución de la Sección de “contratación pública electrónica” del Comité de Cooperación, regulado en el art. 329.3.d) de la LCSP, con el fin de coordinar, uniformar y difundir los medios, sistemas y aplicaciones informáticos existentes, y así facilitar su reutilización y uso de acuerdo con el art. 157 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

Asimismo, se debería impulsar y fomentar la tramitación electrónica de los órganos administrativos de resolución de recursos especiales en materia de contratación y de los órganos de control interno de gestión económica financiera.

- Se recomienda la adaptación y creación de itinerarios formativos dirigidos a la especialización y **Profesionalización en la contratación pública**, así como adecuación de la oferta formativa a la demanda existente, con contenido práctico y no sólo teórico, para que represente un auténtico valor en el desempeño del puesto de trabajo de las unidades técnicas.
- Se recomienda mantener y potenciar mecanismos de coordinación entre las agencias y oficinas de **prevención y lucha contra la corrupción** existentes y la OIReScon, con el objeto de adoptar medidas para sistematizar, de manera progresiva, la información relativa a los expedientes tramitados por las mismas derivadas de irregularidades, fraude o corrupción en el ámbito de la contratación.

Asimismo, se debe impulsar la dotación de **la OIReScon, como oficina competente en materia de prevención y lucha contra la corrupción en materia de contratación**, de la infraestructura necesaria para arbitrar un procedimiento de investigación que cuente con las garantías exigibles tanto de confidencialidad como en la protección del denunciante.

- Sería necesario arbitrar **mecanismos de coordinación de criterios entre los órganos consultivos y la OIReScon** con el fin de establecer una interpretación uniforme de preceptos que generen inseguridad jurídica de la normativa de la contratación pública, que unifique su aplicación en el sector público en forma de recomendaciones o Instrucciones generales.

Las conclusiones y recomendaciones del informe anual de supervisión se incorporarán y podrán servir de base a la configuración de las líneas estratégicas, medidas, manuales, guías y protocolos que se articulen e incorporen **en la Estrategia Nacional de Contratación Pública**, de aplicación en el Sector Público estatal, autonómico y local y cuya aprobación compete a la OIReScon.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación

Madrid, 17 de diciembre de 2019.