

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

DICIEMBRE 2020

Resumen ejecutivo del Informe Anual de Supervisión de la contratación pública de España de 2020.

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), con fecha 17 de diciembre de 2020, ha aprobado el Informe Anual de Supervisión de la contratación pública de España de 2020 (IAS 2020), cumpliendo el mandato del artículo 332.9 de la 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). Dicho informe se remitirá a la Comisión Europea.

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 e interno** en materia de contratación pública, **información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses**, así como **problemas de colusión** detectados.

Asimismo, se incluye **información sobre las fuentes más frecuentes de aplicación incorrecta de la legislación o de inseguridad jurídica**, a través de **actuaciones de supervisión directamente realizadas por la OIReScon**. Entre estas actuaciones destacan la orientada a la supervisión del principio de Publicidad y Transparencia exigidos por la LCSP; la evaluación del cumplimiento de la contratación como estrategia de políticas públicas sociales, medioambientales o de innovación; la implantación de la contratación electrónica o la profesionalización en la contratación pública en su vertiente formativa.

Como **principales conclusiones**, se extraen las siguientes:

Las principales **cifras de la contratación pública en el 2019¹** ascienden a:

Volumen de la contratación pública en España en 2019		
129.594 licitaciones del Sector Público		72.527,27 millones de euros
Sector Público Estatal	28.283 licitaciones	31.666,71 millones de euros
Sector Público Autonómico	34.925 licitaciones	22.994,84 millones de euros
Sector Público Local	66.386 licitaciones	17.865,72 millones de euros

¹ Sin contar la contratación menor.

En términos de licitación, el 52,23% de la contratación de todo el Sector Público corresponde a EELL, aunque en términos económicos es el sector público estatal quien tiene el mayor peso porcentual (43,7%).

El 77,65% de la contratación del Sector Público se gestiona de acuerdo al procedimiento abierto o abierto simplificado. El tiempo de tramitación medio del procedimiento abierto es de 123 días (4,1 meses), mientras que el procedimiento simplificado tiene una tramitación media de 85 días (2,8 meses).

En términos de concurrencia, en el procedimiento abierto la media de licitadores es de 4,30 (4,25 en su versión “simplificada”), siendo en el sector público autonómico donde se alcanza una mayor concurrencia de media en el procedimiento abierto (5,22 licitadores).

En cuanto a la reducción del coste económico obtenido con el importe con el que finalmente se adjudica la licitación, son los procedimientos abierto y abierto simplificado los que obtienen una mayor baja con un 14,13% y 15,69% de promedio. Teniendo en cuenta que la baja media en los negociados sin publicidad es de un 3,39%, se puede concluir, que la mayor concurrencia afecta, sin duda, al precio final del contrato y, especialmente, incide en la bajada respecto al presupuesto base de licitación.

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

Como resultado del trabajo de supervisión, desde la OIReScon se insiste en la necesidad de contar con una **fuentes de datos única de contratación pública**, que reduzca cargas a los órganos de contratación y a los licitadores, minimice el riesgo al tener que utilizar información múltiple por parte de los órganos de control, favorezca la transparencia y la publicidad y permita una adecuada rendición de cuentas.

En cuanto al **Principio de publicidad y transparencia en la contratación pública**, se ha realizado la supervisión y el seguimiento de los indicadores ya establecidos en el IAS 2019, así como su ampliación, detectando que continúan siendo susceptibles de mejora determinados aspectos que se indican a continuación. Todo ello sin perjuicio de las competencias que las plataformas de contratación del conjunto del sector público (PLACSP y de ámbito autonómico) tengan atribuidas en función de la norma.

Como ya se indicara en el IAS 2019, 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, aspecto que afecta directamente a la calidad de la información ofrecida.

Siguen existiendo deficiencias en la publicación de las modificaciones contractuales, la subcontratación, los encargos a medios propios, la contratación menor y la información relativa a las empresas que participan en la licitación. Sobre todo, debe destacarse que se han detectado deficiencias en la publicidad de la programación de la actividad contractual (97% de no publicados) y las consultas preliminares del mercado (99,24% de ausencia de anuncio previo o preaviso).

En **las actuaciones de supervisión directa**, se ha realizado el seguimiento y ampliación de los extremos ya abordados en el IAS 2019. Principalmente se han detectado deficiencias en el cumplimiento de la programación de la actividad contractual y de las consultas preliminares de mercado, irregularidades en **la fase de preparación del contrato**, siendo esta la fase en la que los órganos de control externo, han detectado más irregularidades.

La mayoría de las irregularidades detectadas por el Tribunal de Cuentas y OCEX se concentran en la **fase preparatoria** del expediente.

Se confirma el deficiente **uso estratégico de la contratación pública** en políticas sociales, medioambientales y de innovación. En particular se ha detectado un incumplimiento generalizado de las obligaciones relativas a los “*contratos reservados*” regulados en la Disposición adicional cuarta de la LCSP. Por otro lado, y si bien cabe ensalzar el cada vez más implantado criterio medioambiental en la contratación pública (fiel reflejo de un ya tradicional impulso europeo), aún siguen sin utilizarse adecuadamente, cuando se utilizan, los criterios sociales y de innovación. Teniendo en cuenta el peso e importancia que la contratación pública tiene en el PIB nacional y el modo en que afecta a todos los sectores económicos, la infrautilización de estos criterios en las condiciones de admisión, criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución, con grados de incumplimiento entre el 25 y el 33%, hacen que se desperdicie la oportunidad de contar con las mejoras que su uso implicaría en las políticas sociales, medioambientales y de innovación.

Por otro lado, se continúan detectando inercias en el establecimiento de la clasificación y medios alternativos de la solvencia, careciendo en muchos casos de la flexibilidad deseada, hecho que puede afectar a la concurrencia en la licitación y acceso a las PYME.

Se confirma la ya identificada ausencia de reflejo documental de **la fase de ejecución del contrato** en las plataformas de contratación del conjunto del sector público, lo que dificulta su seguimiento. Este aspecto cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que el “Reconocimiento de la obligación”, esto es, la comprobación de la factura en el pago del contrato, ha sido la fase de la “ejecución del gasto” más objeto de reparo en términos cuantitativos y por segundo año consecutivo, por los órganos de control interno económico financiero de ámbito autonómico y local.

En materia de contratación pública, la fase con el mayor número de reparos en 2018 y 2019 por los órganos de control interno económico financiero de ámbito local y autonómico ha sido el “**Reconocimiento de la obligación**” (la comprobación de la factura).

En este sentido **se confirma que las áreas de riesgo en la contratación pública** detectadas en las actuaciones de supervisión directa realizadas por la OIReScon coinciden sustancialmente con los resultados del trabajo efectuado por los órganos de control externo e interno en materia de contratación pública y que, a su vez, coinciden

con los extremos en los que más deficiencias de publicidad y transparencia se producen (las fases de preparación y ejecución del contrato).

De otra parte, a partir de los datos de PLACSP, debe destacarse **el significativo aumento de la contratación pública electrónica**. De acuerdo con el total de las licitaciones habidas y publicadas en PLACSP (en términos absolutos), se ha pasado de tramitar electrónicamente un 6,92% del total en el 2019 a un 12,25% en el 2020. Referido solo al año 2019 y de acuerdo a sus datos abiertos, en el 63,86% de los procedimientos tramitados en PLACSP se presentó la oferta de forma telemática. No obstante, la falta de información al respecto dificulta la evaluación global del grado de implantación de la contratación electrónica en los diferentes ámbitos autonómicos y local, ya que tan solo se dispone de esa información del Portal de Contratación de la CA de la Rioja, con un 86% de licitaciones electrónicas en el 2019.

Tal y como se dijo en el IAS 2019, la diversidad de plataformas autonómicas y PLACSP representa un complejo escenario para los licitadores interesados que se enfrentan a múltiples y diferentes requisitos (formales y técnicos), dependiendo de la localización geográfica y del ámbito competencial del órgano de contratación de la licitación en la que quieran participar.

En el marco de la **Profesionalización** en la contratación pública y concretamente en lo que se refiere a la **formación**, se confirma la **ausencia de itinerarios específicos** en los centros consultados y la falta de capacidad de absorción de la demanda en formación sobre esta materia. Esto ha afectado a la especialización sin que los refuerzos y el incremento de la formación “on line” hayan sido suficientes para lograr una minoración en peticiones pendientes de formación en la materia, que se sitúan con una media (formación general y específica) de 166,97%.

En materia de **prevención y lucha contra la corrupción**, cabe destacar la iniciativa de la Red de Oficinas y Agencias de Prevención y Lucha contra el Fraude², de la que forma parte la OIReScon, y que pretende reforzar el tratamiento de las cuestiones técnicas y jurídicas en el marco de las investigaciones que estas realizan, en especial en materia de contratación pública. En este sentido, cabe destacar que casi un 20% de las comunicaciones o denuncias que se recibieron en 2019 por las Oficinas y Agencias de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción se refería a la contratación pública, lo que refleja su importancia.

² De la que forman parte la Oficina Antifraude de Cataluña, la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la C. Valenciana, la Oficina de Prevención y Lucha contra la corrupción de la CA de las Illes Balears, la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, el Buzón Ético y de Buen Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona, la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, la Sección de Prevención de la Corrupción del Consello de Contas de la CA de Galicia, la Audiencia de Cuentas de Canarias, y el Servicio de Coordinación Antifraude para intereses financieros de la Unión Europea de la Intervención General de la Administración General del Estado, con la reciente incorporación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

Adicionalmente y como ya se indicó en el IAS 2019, **la ausencia de una Estrategia Nacional Antifraude**, obstaculiza la acción coordinada de todos los agentes implicados en la lucha contra el fraude y la corrupción, en especial, en materia de contratación pública.

Por otro lado, cabe destacar el valor del papel que **la OIReScon** está llamada a desempeñar, como **órgano de supervisión de la contratación pública**, al sistematizar e integrar las actuaciones de todos los órganos de control de la contratación pública, poniendo en común las conclusiones de los órganos de control externo y de control interno, lo que constituye una de las contribuciones más interesantes de este informe de cara al análisis y mejora de la contratación pública.

Se han analizado 4.734 recursos especiales en materia de contratación en el 2019, 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 27% de media superior al año anterior.

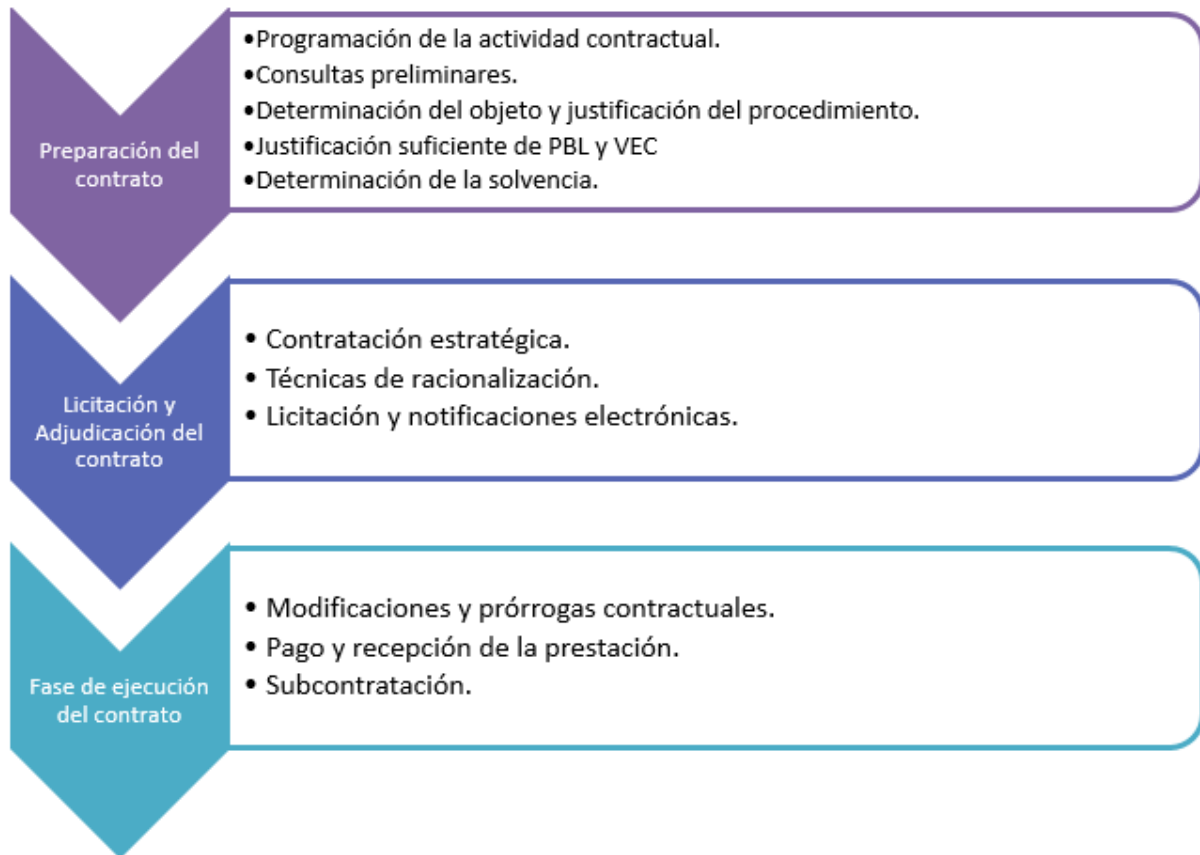
Las áreas de riesgo en materia de contratación identificadas por la OIReScon coinciden con las conclusiones que se pueden extraer a partir de las resoluciones de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales. También concuerdan con los resultados de los informes emitidos por los **órganos de control externo e interno de la gestión económica financiera**. De manera gráfica, los riesgos se concentran en los siguientes aspectos:

Áreas de riesgo detectadas en el análisis de los Recursos especiales en contratación:

- La redacción y definición de los criterios de adjudicación en los Pliegos.
- La justificación de las exclusiones de los licitadores.
- La motivación de la resolución de adjudicación, especialmente la valoración de la oferta realizada por el órgano de contratación.

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

En resumen y como principales líneas de atención se pueden apuntar las siguientes, teniendo presente que algunos de estos aspectos pueden afectar a todas las fases de la contratación (por ejemplo, la contratación pública electrónica):



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por último, en este IAS 2020 se recoge una síntesis de la labor de los **órganos de naturaleza consultiva en ámbito estatal y autonómico** (juntas o comisiones consultivas).

A la vista de los resultados expresados, desde la OIReScon se formulan como Principales recomendaciones:

- 1) 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 a los órganos de contratación remitir **de una sola vez** a los órganos de control interno y externo la información y documentación que requieren las normas sobre publicidad y transparencia, así como las relativas a la rendición de cuentas. Por otro lado, una única fuente de datos permitirá hacer más accesible la información al ciudadano.



Adicionalmente, deben articularse mecanismos de verificación y validación de la información publicada.

- 2) En cuanto **al procedimiento de contratación** se recomienda prestar especial atención sobre una serie de puntos y extremos, en concreto:
- En la publicidad de **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). Esta publicidad de la programación es esencial para el cumplimiento de sus fines.
 - En el **uso de la contratación pública como estrategia** en el impulso de políticas sociales, medioambientales y de innovación.
 - En la redacción de los pliegos que han de regir la contratación (la clasificación y solvencia adecuada al objeto del contrato, las condiciones de admisión, medidas

de favorecimiento a las PYME, la insuficiente o inadecuada presupuestación, los criterios de adjudicación, y las condiciones especiales de ejecución).

- 3) En relación a **la ejecución del contrato** y las actuaciones de supervisión realizadas se concluye que:
 - Se deben establecer medidas de control del pago a las empresas subcontratadas en los contratos que correspondan por Ley.
 - Hay que reforzar las justificaciones de las modificaciones contractuales y su diferenciación clara de otras figuras como la prórroga contractual.
- 4) Deben analizarse los tiempos de tramitación de las herramientas de **racionalización de la contratación**, así como establecer 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.
- 5) Es preciso fomentar, impulsar y reforzar la implantación e implementación de **la contratación electrónica**. En este sentido, como ya se sugirió en el IAS 2019, se propone 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 artículo 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.
- 6) Se recomienda 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, esencial como herramienta de apoyo al personal en las unidades de contratación.
- 7) Se recomienda mantener y potenciar mecanismos de coordinación entre las agencias y oficinas de **prevención y lucha contra la corrupción** existentes y la realización de análisis y estudios previos en materia contratación pública que oriente la actuación de oficio en la detección de posibles fraudes al erario público.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación

Madrid, diciembre de 2020