

I. Introducción

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), de conformidad con 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, establece que la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), deberá elaborar un “*informe anual que recogerá las conclusiones derivadas de toda la actividad de supervisión realizada por las administraciones competentes*”. Dicho informe debe ser remitido por OIReScon a la Comisión Europea, a través de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, y ponerse a disposición de la ciudadanía mediante su publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En cumplimiento de este mandato, el Informe Anual de Supervisión 2025 (IAS 2025), que supervisa la contratación pública durante 2024, es ya el séptimo elaborado y publicado por esta Oficina. En este IAS 2025, 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 diagnosticar la situación de la aplicación de la legislación en materia de contratación pública, objetivo último con el que nació esta Oficina. Junto a ello, sus resultados son el punto de apoyo para poder presentar las oportunas propuestas de mejora en la contratación pública.

En cuanto a su estructura y contenido, el IAS 2025 respeta los requerimientos que explicita el apartado 8 en relación con el apartado 9 del artículo 332 de la LCSP:

- “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.”*

Adicionalmente, se incorporan los resultados de actuaciones propias de supervisión realizadas por OIReScon.

Por ello podría decirse que el IAS es un punto de encuentro para la puesta en común de las conclusiones alcanzadas por la propia Oficina junto con las de los órganos de supervisión, consultivos y de control interno y externo en materia de contratación pública en nuestro país, en el ámbito de sus respectivas competencias. Con esta visión, que incorpora muchas y diferentes perspectivas, se pretende profundizar en la situación real de la contratación que realiza nuestro Sector Público.

En cuanto a su presentación, se ha organizado a través de Módulos que contienen el análisis y resultado de las materias supervisadas y analizadas, 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 una estructura conjunta que permite un conocimiento integral de la realidad de la contratación pública en España durante el año supervisado.

Los Módulos que componen este trabajo han sido progresivamente aprobados por el pleno de OIReScon, en sesiones celebradas entre los meses de julio y diciembre de 2025. Finalmente, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 332, en sus apartados 1 y 9, de la LCSP, el IAS 2025 en su conjunto ha sido aprobado por el pleno celebrado el 22 de diciembre de 2025.

II. Estructura y metodología

El contenido del Informe Anual de Supervisión se ha elaborado conforme a lo establecido en el artículo 332 de la LCSP, tal y como se ha indicado con anterioridad.

Es esta misma regulación la que determina la propia estructura del Informe, ya que el mismo debe, en todo caso, incorporar:

- Una relación de los principales incumplimientos.
- El detalle de las fuentes más frecuentes de aplicación incorrecta de la legislación y de inseguridad jurídica.
- La información sobre la prevención, detección y notificación de casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y otras irregularidades graves en la contratación, así como los problemas de colusión detectados.

A ello se han añadido actuaciones propias que permiten contextualizar el análisis y conocer con más profundidad cómo se ha desarrollado la aplicación de la legislación en materia de contratación pública durante el año objeto de análisis, en este caso el 2024.

1. Estructura

Como ya se ha señalado, siguiendo la línea de los IAS de ejercicios anteriores, el IAS 2025 se estructura en los siguientes Módulos:

- Módulo I “Las cifras de la contratación pública en 2024”, aprobado por el Pleno de OIReScon en su reunión celebrada el día 29 de julio de 2025.
- Módulo II “La inseguridad jurídica en la contratación pública”, aprobado por el Pleno de OIReScon en su reunión celebrada el día 29 de julio de 2025.
- Módulo III “Las prácticas colusorias en materia de contratación pública”, aprobado por el Pleno de OIReScon en su reunión celebrada el día 17 de octubre de 2025.
- Módulo IV “La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública”, aprobado por el Pleno de OIReScon en su reunión celebrada el día 10 de octubre de 2025.
- Módulo V “La supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública”, aprobado por el Pleno de OIReScon en su reunión celebrada el día 3 de noviembre de 2025.

- Módulo VI “La fase preparatoria del contrato”, aprobado por el Pleno de OIReScon en su reunión celebrada el día 24 de noviembre de 2025.
- Módulo VII “La fase de licitación del contrato”, aprobado por el Pleno de OIReScon en su reunión celebrada el día 26 de noviembre de 2025.
- Módulo VIII “La fase de ejecución del contrato”, aprobado por el Pleno de OIReScon en su reunión celebrada el día 26 de noviembre de 2025.
- Módulo IX “Los órganos de control de la contratación pública: el recurso especial”, aprobado por el Pleno de OIReScon en su reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2025.
- Módulo X “Los órganos de control de la contratación pública: el control interno económico-financiero y el control externo”, aprobado por el Pleno de OIReScon en su reunión celebrada el día 22 de diciembre de 2025.

De forma sintética, su estructura se resume en el siguiente gráfico:



Teniendo en cuenta lo anterior, este informe anual de supervisión integra los Módulos relacionados, a los que se añade este epígrafe inicial dedicado a la introducción y presentación de la estructura y metodología y se concluye con un apartado destinado a recoger las Conclusiones y Recomendaciones.

En cuanto a las **novedades que plantea** la estructura de Módulos, debe comenzar aclarándose que alguno de los incluidos en IAS anteriores no se han incorporado en esta ocasión. En concreto, mediante el IAS 2025 no se aborda el análisis de la publicidad de los encargos a medios propios, ni el estudio dedicado a la profesionalización. Pero, lejos de implicar el abandono de su análisis, esta decisión obedece al compromiso de abordar un trabajo de mayor especialización

y profundidad respecto a estas cuestiones, conforme a lo contenido en el Plan plurianual de supervisión 2025/2030.

Debe tenerse en cuenta que la LCSP, en su artículo 332.7, faculta a esta Oficina a realizar encuestas e investigaciones que podrían derivar en informes especiales de supervisión (IES). Al amparo de este precepto, durante los seis años de actividad de OIReScon se han abordado diferentes informes centrados en cuestiones de especial interés. El Plan 2025/2030, citado anteriormente, se ha comprometido a profundizar en esta actividad, sistematizando las actuaciones a desarrollar. Entre ellas se encontrarían algunas relativas a aspectos básicos y transversales en la LCSP, como el de la publicidad en relación con aspectos específicos o la situación de la profesionalización. Por ello, respecto a estas dos materias, se ha optado por no abordar su análisis en el marco más general del IAS para dedicarles un espacio singular a través de su estudio y análisis mediante los correspondientes IES programados para el periodo de supervisión 2025 a 2030.

En cuanto a los Módulos recogidos en este IAS 2025 y también como novedad reseñable, el Módulo I se acompaña de una herramienta interactiva derivada del propio Módulo, denominada **Cifras Online** y que a modo de cuadro de mando y a través de la web de la Oficina se pone a disposición de la ciudadanía con los principales resultados del análisis de la contratación pública del año supervisado. Se estructura en etiquetas, siguiendo los bloques de contenido del Módulo y, para cada una de ellas, se da la posibilidad de diseñar y personalizar el tipo de información, eligiendo entre diversos parámetros (como periodo temporal, sector u otros). Además de ofrecer un entorno más accesible, con esta herramienta cada persona podrá organizar su propia información, mediante gráficos de barras y valores agregados, para observar las tendencias generales y los volúmenes manejados en la contratación pública.

En el resto de Módulos se analizan los datos obtenidos, tanto a partir de la investigación directa de OIReScon, como de la información institucional solicitada y recibida, conforme se esbozará más adelante. 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. Precisamente esta orientación ha servido para elaborar el **Mapa de Riesgos** de OIReScon, en cumplimiento de los objetivos enmarcados en la Estrategia Nacional de Contratación Pública, que fue aprobado por el pleno de nuestra Oficina el 20 de diciembre de 2024. De hecho, el Mapa se ha construido a partir de las conclusiones alcanzadas durante los primeros seis años de actividad de supervisión de la Oficina. Con este IAS 2025 se busca seguir alimentándolo, a fin de proceder a su revisión y actualización, conforme a los compromisos incorporados en el Plan plurianual de supervisión 2025/2030 ya mencionado.

Finalmente, en este IAS se ha querido continuar con la **incorporación de las buenas prácticas detectadas** en diferentes ámbitos. La finalidad de esta

actuación es dar a conocer prácticas ya aplicadas, que pueden ser de utilidad para los órganos de contratación y resto de operadores en materia de contratación pública, permitiendo su transferencia y reproducción en contextos similares. En el IAS 2025, se han incorporado epígrafes específicos destinados a recopilar buenas prácticas en los Módulos II, III y IV. En el caso del Módulo IV se continúa con el trabajo iniciado en el IAS 2024.

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 incorporado un epígrafe de metodología y fuentes de datos en el que se ha especificado con detalle el sistema y método de supervisión y análisis aplicado.

A. Análisis de las cifras de la contratación pública (Módulo I).

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 que sean indicativos de determinadas prácticas.

Para la elaboración del mismo se ha partido de la información contenida en los datos abiertos de PLACSP, que también incluye la información incorporada por el mecanismo de agregación por parte de las plataformas de contratación de las CC. AA., obteniéndose el resultado del procesamiento o elaboración que realiza OIReScon a partir de esta información. En concreto, los datos y gráficos ofrecidos en este módulo se basan en el resultado del procesamiento de dos conjuntos de archivos de datos abiertos, denominados “Licitaciones publicadas en los perfiles del contratante ubicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público, excluyendo los contratos menores” y “Licitaciones publicadas en la Plataforma mediante mecanismos de agregación, excluyendo los contratos menores”. No obstante, como en años anteriores, han surgido ciertas dificultades en los datos agregados, ya que la información que las plataformas de contratación autonómicas incorporan a PLACSP no es homogénea, ni completa, ni sigue los mismos criterios que la plataforma estatal, como se verá en el correspondiente Módulo I.

Respecto al carácter de los datos, debe considerarse que 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.](#)

B. 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 2024, se ha realizado un análisis de su contenido y regulación. Esto permite detectar posibles incoherencias e inseguridades en la aplicación de la normativa vigente.

Sentadas las bases anteriores, en lo que se refiere a la actividad puramente consultiva, en este IAS 2025 se han introducido algunos cambios en las categorías en que se han clasificado estos informes, a fin de facilitar una clasificación más adecuada para la puesta en marcha del Buscador de Informes Consultivos en mayo de 2025. Con esta herramienta OIReScon pone a disposición de los órganos de contratación y del resto de operadores en materia de contratación pública, un buscador avanzado que facilita el enlace al conjunto de informes de los órganos consultivos de contratación pública de los sectores públicos estatal y autonómico, que se emiten en respuesta a las consultas sobre contratación pública formuladas por los sujetos legitimados para ello.

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

En este Módulo, para efectuar el análisis, se ha solicitado a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y a las entidades de defensa de la competencia existentes a nivel autonómico, la información relativa a las comunicaciones, expedientes de investigación, sanciones y actividades formativas de sensibilización en esta materia gestionados durante 2024.

Como novedad cabe reseñar que se ajustó el enfoque de determinados epígrafes del Módulo con el fin de incorporar un análisis más completo y adaptado a la realidad de las prácticas colusorias en los procedimientos de contratación pública.

D. 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 durante 2024 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, así como al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude encargado de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (SNCA) y a las Autoridades de Protección del Informante existentes y activas en el momento de la solicitud. El objetivo fue recabar

información, tanto de carácter genérico y global como específica, sobre las denuncias recibidas en materia de contratación pública por estas entidades.

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.

E. Supervisión de los principios de publicidad y transparencia (Módulo V).

En lo que se refiere a la supervisión del principio de publicidad, se ha abordado con los datos abiertos y en formato reutilizable que han puesto a disposición del público tanto PLACSP como las plataformas de contratación autonómicas, habiéndose tenido en cuenta la configuración de cada plataforma en sí y la información disponible mediante sus buscadores.

Respecto al principio de transparencia, con este Módulo se continúa el estudio comparativo de la normativa sobre transparencia en materia de contratación pública en el Estado, las comunidades y ciudades autónomas. Junto a ello, se han analizado directamente las resoluciones de las reclamaciones de transparencia en materia de contratación pública, ya que el análisis del principio de transparencia no se ciñe solo a la publicidad activa, sino que incluye el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, publicidad pasiva, para poner de manifiesto qué quiere conocer la ciudadanía en relación con la contratación pública. Por esa razón, se han analizado las resoluciones de las reclamaciones interpuestas durante el año 2024 en materia de transparencia sobre contratación pública ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, así como los correspondientes de ámbito autonómico.

F. Actuación directa de supervisión de la contratación realizada por la OIReScon (Módulos VI, VII y VIII).

Como en el caso de los Módulos I y V, las actuaciones de supervisión desarrolladas se han realizado con los datos abiertos y en formato reutilizable del conjunto de plataformas de contratación pública, conforme a las consideraciones generales ya expuestas respecto al Módulo I. Conforme a esta metodología se ha trabajado en el Módulo VI “La fase preparatoria del contrato” y en algunos aspectos del Módulo VIII “La fase de ejecución del contrato”.

En relación con alguna de las actuaciones directas de supervisión de los Módulos VII “La fase de licitación del contrato” y VIII, anteriormente mencionado, se ha debido optar por un sistema de muestreo.

En cuanto al Módulo VII, este muestreo 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 CPV¹:

- Servicios cuyos CPV comienzan con los dígitos 90 (CPV 90): Servicios de alcantarillado, basura, limpieza y medio ambiente.
- Suministro cuyos CPV empiezan por los dígitos 18 (CPV 18): Prendas de vestir, calzado, artículos de viaje y accesorios.

Una vez elegidos los CPV, se ha seleccionado una muestra representativa del conjunto de contratos SARA con los CPV 90 y 18 licitados en 2024 mediante muestreo aleatorio simple, con un margen de error del 2% y un nivel de confianza del 95%.

Por otro lado, en el caso del Módulo VIII “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 2024 de todos los contratos de obras SARA, independientemente del año de formalización del contrato.

El análisis y supervisión mediante la técnica de muestreo en los términos expuestos se ha completado, en el caso del Módulo VII para el estudio de las prohibiciones para contratar, con la procedente de tres tipos de fuentes:

- Información remitida por la Dirección General del Patrimonio del Estado relativa a las prohibiciones para contratar inscritas en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECSP).
 - Información de los expedientes de prohibición de contratar que se someten a consideración de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE).
 - Información accesible en las webs de contratación pública de ámbito autonómico y estatal, especialmente las relativas a los registros de licitadores de ámbito autonómico.
- G. Consolidación y conclusiones de las actuaciones desarrolladas por los órganos de control interno y externo. (Módulos IX y X)

Uno de los valores de este informe es la puesta en común de las conclusiones y la labor de los órganos de control interno y externo de la contratación pública: los

¹ 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.

tribunales administrativos u órganos de resolución del recurso especial en materia de contratación, la Intervención de la Administración General del Estado (IGAE), las Intervenciones de ámbito autonómico, los órganos responsables del control económico financiero de ámbito local, el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo (OCEX).

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

- Respecto a la IGAE, 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, 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.

- Finalmente, se ha partido del análisis de los informes publicados. Así, se han examinado los informes emitidos en contratación pública de los órganos de control externo y publicados entre octubre de 2024 y septiembre de 2025, poniendo la información en común, cruzando y cotejando sus datos y extrayendo las conclusiones para consolidarlas y uniformarlas.

Para concluir, cabe destacar que todas las tablas, gráficos e ilustraciones del IAS 2025 se han elaborado por OIReScon. En su mayoría, estas tablas y gráficos se han confeccionado a partir de los datos de las plataformas de contratación del conjunto del sector público. En otras ocasiones, la información recogida en los mismos se deduce del análisis de los pliegos que conforman las respectivas muestras objeto de análisis. Finalmente, en otros casos se han elaborado a partir de la información remitida por las entidades a las que se les solicitó, conforme ha quedado expuesto, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 334.3 de la LCSP.