

IAS 2025

VIII: LA FASE DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO



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 módulo del Informe Anual de Supervisión fue aprobado por el Pleno de OIReScon en su reunión celebrada el día 26 de noviembre de 2025, de acuerdo con artículo 332.9 de la LCSP. La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la OIReScon.

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: <https://www.regulaciondelacontratacion.gob.es>

ABREVIATURAS/SIGLAS

Abreviatura/Sigla	Entidad/Unidad/Denominación
AA.PP.	Administraciones Públicas
DA	Disposición Adicional
IAS	Informe Anual de Supervisión
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
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
OAB	Oferta anormalmente baja
PBL	Presupuesto Base de Licitación
PC. de la C. de Madrid	Plataforma de Contratación de la Comunidad de Madrid
PC. de la Junta de Andalucía	Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía
PCAP	Pliego/s de Cláusulas Administrativas Particulares
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
SARA	Sujeto a regulación armonizada
UE	Unión Europea
VEC	Valor Estimado del Contrato

ÍNDICE

Introducción	7
Primera parte: Las modificaciones contractuales	11
I. Marco normativo de la modificación contractual	11
II. Metodología y fuente de datos	15
III. Resultado de la supervisión de las modificaciones contractuales	17
1. Supervisión de los anuncios de modificaciones contractuales publicados y su adecuación a los artículos 203 y siguientes de la LCSP	17
2. La supervisión del objeto de los anuncios de modificación publicados.	19
3. Supervisión de las causas de las modificaciones contractuales no previstas en el PCAP	23
4. Tipo de procedimiento de licitación del contrato modificado	27
5. El tipo de tramitación de los contratos que han sido objeto de modificaciones contractuales en 2024	29
6. La existencia de ofertas con valores supuestamente anormales en los contratos iniciales posteriormente modificados en el año 2024	31
IV. Conclusiones	35
V. Recomendaciones	36
Anexo. Antecedentes normativos de la modificación contractual	37
Segunda Parte. La Subcontratación	39
I. Marco normativo de la subcontratación en materia de contratación pública	39
II. Metodología y fuentes de datos	45
III. La subcontratación en 2024. Resultado del análisis de la información publicada	46
1. El uso de la subcontratación en la contratación del sector público	46
2. El control del pago a los subcontratistas o proveedores	49
3. El pago directo a subcontratistas y proveedores	59
IV. Conclusiones	63
V. Recomendaciones	64
Anexo. Antecedentes normativos de la subcontratación en materia de contratación pública.	65

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número de modificaciones	17
Tabla 2. Publicaciones de modificaciones contractuales en 2022, 2023 y 2024	18
Tabla 3. Publicaciones que no son modificaciones contractuales según art. 203 y ss. LCSP	19
Tabla 4. Comparación de publicaciones que no son modificaciones contractuales	20
Tabla 5. Modificaciones contractuales previstas y no previstas en los pliegos	21
Tabla 6. Comparativa interanual de modificaciones previstas y no previstas	23
Tabla 7. Causas de modificaciones contractuales en 2024 no previstas en los pliegos	24
Tabla 8. Comparativa de las causas de modificaciones contractuales no previstas en los pliegos	26
Tabla 9. Modificaciones contractuales por tipo de procedimiento de adjudicación	27
Tabla 10. Comparativa interanual de modificaciones contractuales por procedimiento de adjudicación del contrato modificado	28
Tabla 11. Modificaciones contractuales según la tramitación del contrato modificado	30
Tabla 12. Comparativa interanual de modificaciones según la tramitación del contrato modificado	30
Tabla 13. Contratos modificados en 2024 y procedimiento del artículo 149 de la LCSP	32
Tabla 14. Contratos modificados con trámite art. 149 LCSP y exclusiones por OAB	33
Tabla 15. Número de contratos según subcontratación máxima permitida	46
Tabla 16. Porcentaje de contratos según subcontratación máxima permitida por anualidades	47
Tabla 17. Licitaciones con subcontratación > 30% del PBL con impuestos e importe susceptible de subcontratación, 2019 a 2024	48
Tabla 18. Número de licitaciones de obras y servicios de VEC > 5.000.000 € según rango posible de subcontratación (acumulado)	51
Tabla 19. Importe de las licitaciones de contratos de servicios y obras de VEC > 5.000.000 € que permiten subcontratación ≥ 30%	53
Tabla 20. Publicación del documento de formalización de contratos de obras y servicios de VEC > 5.000.000 € y subcontratación ≥ 30% en 2024	55

Tabla 21. Porcentaje de publicación del documento contractual e indicación en el mismo de la subcontratación _____ 57

Tabla 22. Regulación del pago directo a subcontratistas en los pliegos de las licitaciones de los contratos de obras/servicios de VEC > 5.000.000 € en 2024 _____ 60

Tabla 23. Información sobre la regulación del pago directo, de 2019 a 2024 61

ÍNDICE DE GRÁFICOS E ILUSTRACIONES

Ilustración 1. La figura del responsable del contrato en la LCSP _____ 8

Ilustración 2. Aspectos destacables de la fase de ejecución del contrato _____ 8

Ilustración 3. Delimitación de la modificación contractual frente a otras figuras de variación _____ 12

Ilustración 4. La modificación contractual del artículo 203 de la LCSP _____ 13

Ilustración 5. Las modificaciones contractuales previstas y no previstas en el PCAP _____ 14

Gráfico 1. Adecuación de las publicaciones de modificaciones contractuales a los artículos 203 y ss. de la LCSP respecto del total de publicaciones _____ 17

Gráfico 2. Publicaciones de modificaciones contractuales en 2022, 2023 y 2024 _____ 18

Gráfico 3. Publicaciones que no son modificaciones contractuales según art. 203 y ss. LCSP _____ 19

Gráfico 4. Comparativa interanual de anuncios de modificación contractual que no son modificaciones según art. 203 y ss. LCSP _____ 21

Gráfico 5. Modificaciones contractuales previstas y no previstas en los pliegos _____ 22

Gráfico 6. Comparativa interanual de modificaciones previstas y no previstas 23

Ilustración 6. Supuestos del artículo 205.2 de la LCSP _____ 24

Gráfico 7. Causas de modificaciones contractuales en 2024 no previstas en los pliegos _____ 25

Gráfico 8. Comparativa interanual de las causas de modificaciones contractuales no previstas _____ 27

Gráfico 9. Modificaciones contractuales por tipo de procedimiento de adjudicación _____ 28

Gráfico 10. Comparativa interanual de modificaciones contractuales por tipo de procedimiento del contrato modificado _____ 29

Gráfico 11. Modificaciones contractuales según la tramitación del contrato modificado _____ 30

Gráfico 12 . Comparativa interanual de modificaciones según la tramitación del contrato modificado	31
Gráfico 13. Contratos modificados en 2024 y procedimiento del artículo 149 de la LCSP	33
Ilustración 7. Marco regulatorio actual de la subcontratación	39
Ilustración 8. Características y requisitos de la subcontratación (artículo 215 de la LCSP)	40
Ilustración 9. El pago a los subcontratistas y proveedores, art. 216 de la LCSP	41
Ilustración 10. Comprobación de pagos a subcontratistas y suministradores, art. 217 LCSP	42
Ilustración 11. La subcontratación	44
Gráfico 14. Comparativa de los rangos de subcontratación permitida de 2019 a 2024	47
Gráfico 15. PBL e importes susceptibles de subcontratación	49
Gráfico 16. Porcentaje de licitaciones de contratos de servicios y obras de VEC > 5.000.000 € que indican subcontratación (acumulado)	52
Gráfico 17. Porcentaje del importe de licitaciones de contratos de servicios y obras de VEC > 5.000.000 € que permiten subcontratación ≥ 30%	53
Gráfico 18. Porcentaje de publicación del documento de formalización de contratos de obras y servicios de VEC > 5.000.000 € y subcontratación ≥ 30% en 2024	56
Ilustración 12. Resumen análisis contratos 2024	56
Gráfico 19. Porcentaje de publicación del documento de formalización 2019 – 2024	57
Gráfico 20. Regulación del pago directo a subcontratistas en los PCAPs de obras y servicios de VEC > a 5 millones de euros y subcontratación ≥ al 30%	60

Introducción

La realización del objeto del contrato, que tiene lugar durante la fase de ejecución, permite satisfacer las necesidades que dan sentido a la licitación. La ejecución de los contratos públicos no es una mera fase administrativa, sino el momento en que el interés general cobra forma concreta y se traduce, por ejemplo, en una carretera que se construye, un hospital que se equipa o una escuela que abre sus puertas. En esta fase, la Administración, como custodio del interés público, debe desarrollar una vigilancia activa para lograr el correcto cumplimiento del contrato. Por ello está investida de una serie de potestades que la habilitan para corregir desvíos, exigir responsabilidades y proteger el equilibrio del contrato, porque su correcto cumplimiento no es solo una obligación legal, sino una manifestación concreta del compromiso ético de la Administración con la ciudadanía.

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) incluye una serie de prerrogativas y obligaciones de control e inspección que debe llevar a cabo el órgano de contratación para comprobar que el contrato se ejecuta correctamente.

Durante la fase de ejecución de los contratos se debe comprobar el cumplimiento de la prestación del contrato, con los estándares de calidad técnica convenidos, el respeto a las condiciones especiales de ejecución, la adscripción, en su caso, de los medios materiales y personales a los que se hubiere comprometido, o el cumplimiento de la normativa en materia de subcontratación, en el supuesto de que ésta tuviera lugar.

En caso de incumplimiento, los órganos de contratación pueden acudir a la imposición de penalidades o a la resolución del contrato, de conformidad con los procedimientos establecidos.

Para poder verificar el correcto cumplimiento de los contratos es necesario disponer de información sobre su seguimiento y control, tanto mediante la publicidad como, entre otras medidas, a través de la figura del **responsable del contrato**, cuyo nombramiento es obligatorio para el órgano de contratación (artículo 62 de la LCSP), y que asume las funciones de supervisar la ejecución, adoptar decisiones y dictar instrucciones para asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro de las facultades que le atribuyan los órganos de contratación. Le corresponde programar las anualidades en los contratos de servicios que impliquen el desarrollo o mantenimiento de aplicaciones informáticas (artículo 308.3 de la LCSP), informar, en caso de retraso en la ejecución del contrato, si es imputable al contratista (artículo 195.2 de la LCSP) e interpretar los contratos de servicios (artículo 311.1 de la LCSP). La regulación actual no exige una cualificación técnica determinada para su nombramiento, ni

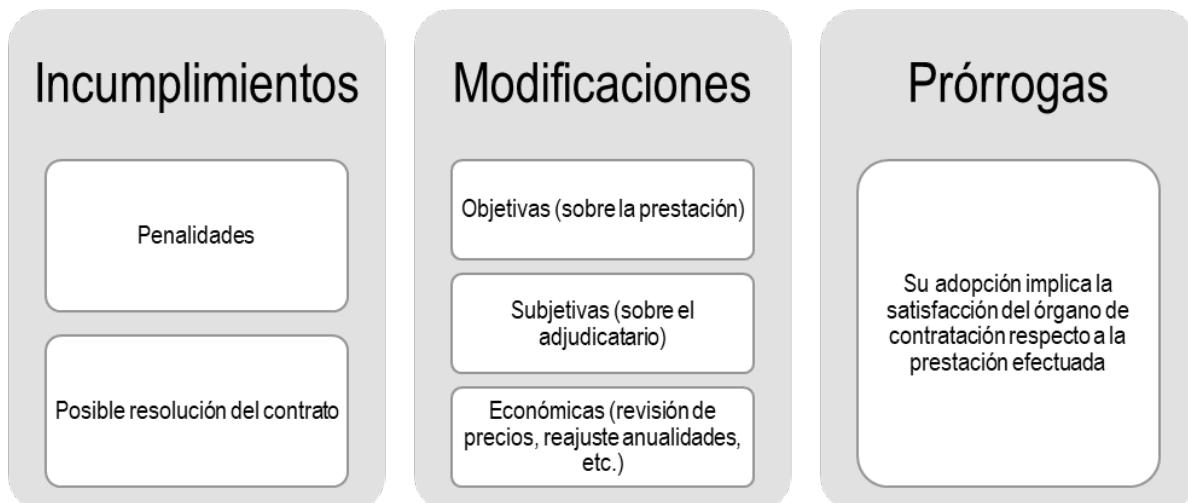
prevé garantías para evitar los conflictos de interés y asegurar la transparencia en su designación.

Ilustración 1. La figura del responsable del contrato en la LCSP



Igualmente, durante esta fase se producen situaciones que dan lugar a la revisión de precios, al reajuste de anualidades y a posibles modificaciones del contrato.

Ilustración 2. Aspectos destacables de la fase de ejecución del contrato



En IAS anteriores se ha puesto de manifiesto que falta información sobre esta fase, pese al avance que ha supuesto el anuncio de finalización del contrato en la Plataforma de Contratación del Sector Público, PLACSP.

La fase de ejecución de los contratos es la que tiene menos obligaciones de publicidad y sobre la que menos información se publica, tal y como OIReScon ha señalado de forma reiterada.

Además de la información de hitos concretos como la recepción de un contrato o su resolución, sería deseable contar con información sobre procesos internos y actuaciones que tienen lugar durante la fase de ejecución de los contratos para poder acometer el seguimiento y la evaluación de la gestión desarrollada e identificar posibles ámbitos de mejora y necesidades de las entidades públicas para el correcto desempeño de sus actuaciones en esta fase.

El anuncio de finalización que ha incorporado PLACSP ha supuesto un punto de inflexión para mejorar la transparencia de esta fase contractual y convendría seguir avanzando e incorporar anuncios de hitos intermedios de la fase de ejecución.

Primera parte:

Las modificaciones contractuales

Primera parte: Las modificaciones contractuales

I. Marco normativo de la modificación contractual

La Administración, como garante del interés general, goza de una serie de privilegios. En materia contractual, el ordenamiento jurídico le reconoce la potestad y el ejercicio del *ius variandi* frente a la otra parte contractual. Esta facultad permite modificar el contrato cuando circunstancias sobrevenidas lo hagan necesario, siempre dentro de los límites legales y respetando el equilibrio económico del contrato. Lejos de ser un privilegio arbitrario, el *ius variandi* refleja la responsabilidad que tienen los poderes públicos para asegurar la continuidad, calidad y eficacia de los servicios públicos, ya que el interés general requiere que la Administración responda a las exigencias cambiantes de la realidad sin renunciar a los principios que garantizan la seguridad jurídica, la transparencia y la igualdad de trato.

La regulación de esta potestad ha experimentado variaciones¹ como consecuencia, tanto de la transposición de las Directivas europeas² sobre la materia, como de la necesidad de acotar y limitar las modificaciones contractuales.

La regulación actual de las modificaciones contractuales se encuentra en la LCSP, principalmente en los artículos 203 a 207, y se diferencia de otras figuras que, aunque son variaciones de la prestación pactada no son una modificación contractual *stricto sensu* del contrato celebrado, tales como la revisión de precios, la ampliación del plazo de ejecución, las prórrogas, la cesión del contrato o la sucesión del contratista.

¹ Se recogen los antecedentes normativos de la figura de la modificación contractual en el [Anexo](#) de esta Primera Parte del Módulo.

² La [Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 , relativa a la adjudicación de contratos de concesión](#) (Directiva 2014/23/UE), 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](#) (Directiva 2014/24/UE) y la [Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 , relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE](#) (Directiva 2014/25/UE).

Ilustración 3. Delimitación de la modificación contractual frente a otras figuras de variación

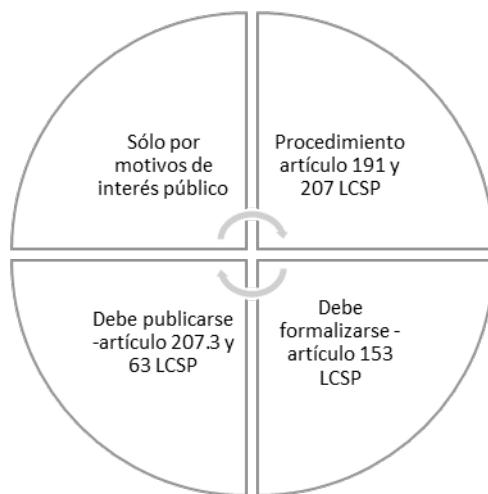


La regulación actual depura la figura de la modificación contractual, ya que en ocasiones se ha utilizado de forma errónea como una vía para ampliar *contra legem* el presupuesto base de licitación (PBL) y/o precio de adjudicación³ original o para evitar una nueva contratación.

Así, además del procedimiento a seguir, la LCSP añade otros requisitos, tales como el anuncio de modificación en el artículo 207.3⁴, la obligatoriedad de incluir la justificación de la modificación en el perfil del contratante (art. 63.3.c), o la posibilidad de interponer recurso especial en materia de contratación contra la modificación (art. 44.2.d).

³ Este supuesto consiste en la presentación de una oferta con una baja económica, en ocasiones arriesgada, contando con la posibilidad de modificar el contrato durante su ejecución y compensar así el coste y el precio ofertado, con menoscabo del principio de competencia y concurrencia de los licitadores.

⁴ El contenido de este anuncio se regula en el Anexo III “*Información que debe figurar en los anuncios*”, letra A, sección 10 de la LCSP. La publicidad activa de las modificaciones contractuales ya se exigía en el artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Ilustración 4. La modificación contractual del artículo 203 de la LCSP

De ahí que la LCSP acote las circunstancias y causas que deben concurrir para que la modificación contractual se considere ajustada a derecho.

- Las que se hayan previsto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), conforme al [artículo 204](#) de la LCSP.
- Las que no se hayan previsto en el PCAP, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el [artículo 205](#) de la LCSP.

Indica la propia norma que “en cualesquiera otros supuestos, si fuese necesario que un contrato en vigor se ejecutase en forma distinta a la pactada, deberá procederse a su resolución y a la celebración de otro bajo las condiciones pertinentes, en su caso previa convocatoria y sustanciación de una nueva licitación pública (...)”.

Ilustración 5. Las modificaciones contractuales previstas y no previstas en el PCAP**Modificaciones previstas en el PCAP - Artículo 204 de la LCSP**

- Igual o <20% del precio inicial.
- Cláusula clara, precisa e inequívoca.
- Debe determinar su alcance, límites y naturaleza.
- Las circunstancias que la motivan deben poder verificarse de forma objetiva.
- No implica nuevos precios unitarios.
- No puede alterar la naturaleza global del contrato inicial.

Modificaciones no previstas en el PCAP "estrictamente indispensables" - artículo 205 de la LCSP

- Prestaciones adicionales en las que no se pueda cambiar al contratista y no excedan del 50% del precio inicial.
- Circunstancias imprevisibles que no alteren la naturaleza global del contrato y no excedan del 50% de su precio inicial, IVA excluido.
- Modificaciones no sustanciales debidamente justificadas.

Por otra parte, el artículo 206.1 de la LCSP establece que las modificaciones contractuales no previstas en el PCAP serán obligatorias para el contratista, si no suponen, aislada o conjuntamente, más del 20% del precio inicial del contrato. En los casos en que la modificación no sea obligatoria, el artículo 206.2 LCSP requiere la expresa conformidad del adjudicatario.

Dada su innegable relevancia y los riesgos que implica su inadecuada aplicación, la modificación de los contratos se incluye en los IAS, como parte de la supervisión de la fase de ejecución de los contratos⁵.

⁵ La cuestión más recurrente que los órganos de contratación han planteado a los órganos consultivos en 2024 ha sido la modificación contractual, como se indica en el [Módulo II La inseguridad jurídica en la contratación pública](#).

II. Metodología y fuente de datos

La supervisión desarrollada se ha centrado en las modificaciones contractuales de los **contratos de obras sujetos a regulación armonizada (SARA)** durante 2024, independientemente del año de formalización del contrato.

Los contratos objeto de análisis en este Módulo se refieren a la tipología de obras, al igual que en el IAS 2024, mientras que en los años precedentes se han analizado las modificaciones contractuales de los contratos de servicios y suministro de CPV (Vocabulario Común de Contratación Pública) seleccionados.

Las modificaciones objeto de estudio son las reguladas en los artículos 203 y siguientes de la LCSP, dejando al margen otras figuras que suponen variaciones que tienen lugar durante la vida de los contratos como las prórrogas, la revisión de precios, la sucesión en la persona del contratista, la cesión del contrato o la ampliación del plazo de ejecución, y que tienen su propio régimen en la LCSP.

Se ha extraído la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), a través de sus datos abiertos, y de las plataformas de contratación autonómicas que disponen de buscador, bien por la fecha de la modificación en sí o por la fecha de publicación del anuncio.

Así pues, las plataformas que han sido excluidas del análisis son las siguientes:

- La Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía⁶ (PC. de la Junta de Andalucía) por no disponer de buscador.
- La Plataforma de Contratación de la Comunidad de Madrid⁷ (PC. de la C. de Madrid) que tampoco dispone de opción de búsqueda.
- La Plataforma de servicios de contratación pública de Cataluña (PSCP de Cataluña) que, si bien ofrece una información específica de las modificaciones de los contratos de obras, estos listados sólo abarcan hasta el año 2023, se omite el número de expediente y no se vincula con la publicación del contrato inicial, lo que impide localizarlo con certeza.

En el punto III se muestran los resultados de los análisis sobre las siguientes cuestiones relativas a la muestra objeto de examen:

- Determinar si los anuncios de modificación se corresponden con las modificaciones contractuales de los artículos 203 y ss. de la LCSP.

⁶ La PC. de la Junta de Andalucía no permite buscar modificaciones. Sobre esta cuestión, la Dirección General de Contratación de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía elaboró la [Instrucción 3/2023](#), sobre diversos aspectos relativos a la publicación en la PC. de la Junta de Andalucía, donde explica cómo debe inscribirse una modificación en la Plataforma.

⁷ En el caso de la PC. de la C. de Madrid, no hay posibilidad de ver las modificaciones salvo accediendo a cada contrato y comprobando si en la sección "ejecución del contrato" consta alguna modificación.

- Comprobar si las modificaciones contractuales identificadas en el 2024 estaban previstas en el PCAP o si, por el contrario, no estaban previstas.
- Enumerar las causas de las modificaciones contractuales no previstas.
- Supervisar en qué procedimiento de adjudicación se han producido más modificaciones contractuales en 2024.
- Determinar el tipo de tramitación de los contratos modificados en 2024.
- Comprobar si en los contratos modificados en 2024, el adjudicatario estuvo incursa en el procedimiento de justificación de ofertas con valores supuestamente anormales, regulado en el artículo 149 de la LCSP.

Todas las tablas, gráficos e ilustraciones se han elaborado por OIReScon a partir de los datos de las plataformas de contratación del conjunto del sector público.

Los datos que figuran en las tablas que recogen los análisis realizados por esta Oficina contienen únicamente dos decimales, por lo que en algunos resultados pueden encontrarse pequeñas desviaciones provocadas por el efecto del redondeo.

III. Resultado de la supervisión de las modificaciones contractuales

1. Supervisión de los anuncios de modificaciones contractuales publicados y su adecuación a los artículos 203 y siguientes de la LCSP

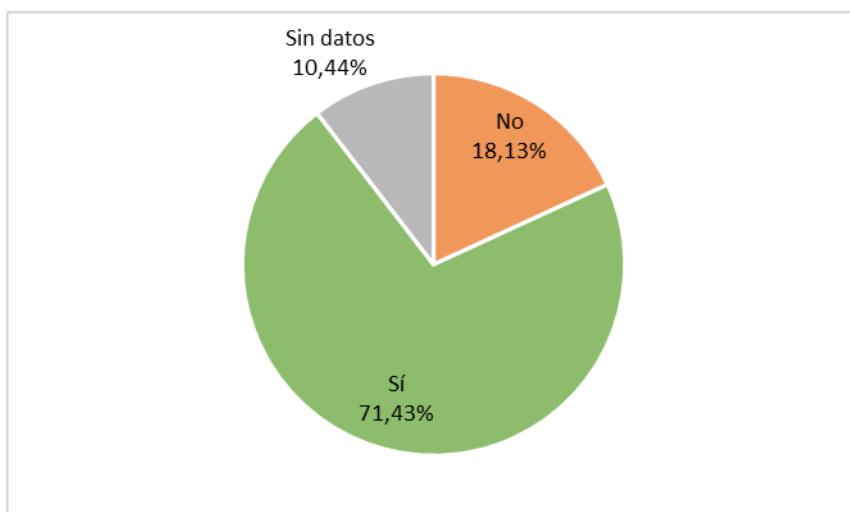
Se han supervisado 182 anuncios de modificaciones contractuales de contratos de obras SARA que han tenido lugar en 2024. En la tabla 1 se indica que, de estas 182 publicaciones, hay 130 que son modificaciones contractuales conforme a los artículos 203 y siguientes de la LCSP, hay 33 publicaciones relativas a otras figuras y en 19 publicaciones no hay datos para poder determinar si se trata o no de una modificación.

Tabla 1. Número de modificaciones

Modificación 203 y ss. LCSP	N.º Contratos modificados 2024
Sí	130
No	33
Sin datos	19
Total	182

El siguiente gráfico muestra que el 71,43% de las publicaciones supervisadas, sí son modificaciones contractuales, mientras que un 18,13%, no son modificaciones, sino otras variaciones que se producen durante la vida del contrato.

Gráfico 1. Adecuación de las publicaciones de modificaciones contractuales a los artículos 203 y ss. de la LCSP respecto del total de publicaciones



En la tabla 2 figuran los datos, en términos absolutos y en porcentaje, de los dos IAS anteriores y del actual. Pese al descenso de la cifra de modificaciones

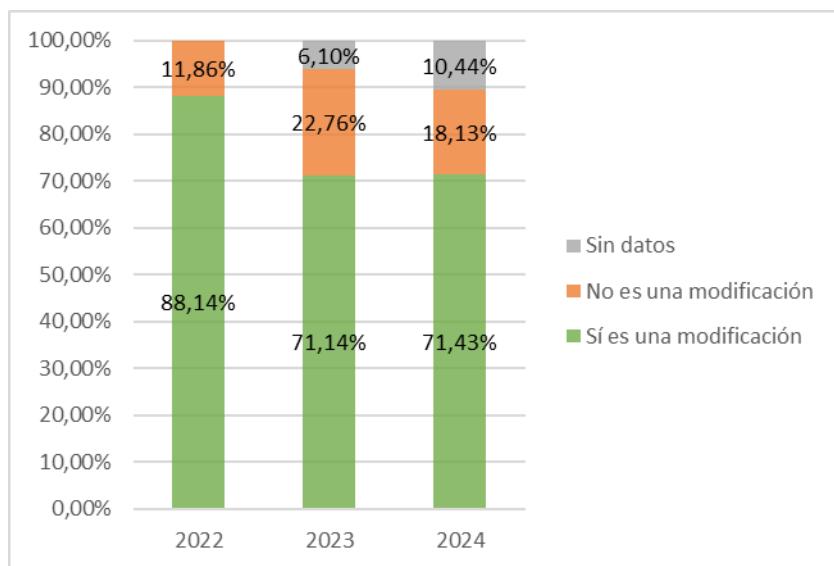
registrado entre 2023 y 2024 (de 175 a 130), el porcentaje de publicaciones que son modificaciones contractuales *stricto sensu* se mantiene estable en los últimos dos años, en torno al 71%, aunque es inferior al porcentaje de 2022 (88,14%). Crece el número de casos sin datos tanto en porcentaje como en términos absolutos (de 15 a 19) y se da un descenso del valor absoluto (de 56 a 33) y de la representación porcentual (del 22,76% al 18,13%) de las publicaciones que no son modificaciones contractuales respecto a 2023:

Tabla 2. Publicaciones de modificaciones contractuales en 2022, 2023 y 2024

Modificación contractual del art. 203 LCSP	2022	%	2023	%	2024	%
Sí es una modificación	156	88,14%	175	71,14%	130	71,43%
No es una modificación	21	11,86%	56	22,76%	33	18,13%
Sin datos	-	-	15	6,10%	19	10,44%
Total	177	100%	246	100,00%	182	100%

En el siguiente gráfico se representa la distribución de estos porcentajes en los últimos tres años estudiados:

Gráfico 2. Publicaciones de modificaciones contractuales en 2022, 2023 y 2024



El aumento del número de casos en los que no hay datos pone de manifiesto que la actividad de los OC al publicar la información es mejorable y hay un margen considerable para incrementar la calidad del dato.

2. La supervisión del objeto de los anuncios de modificación publicados.

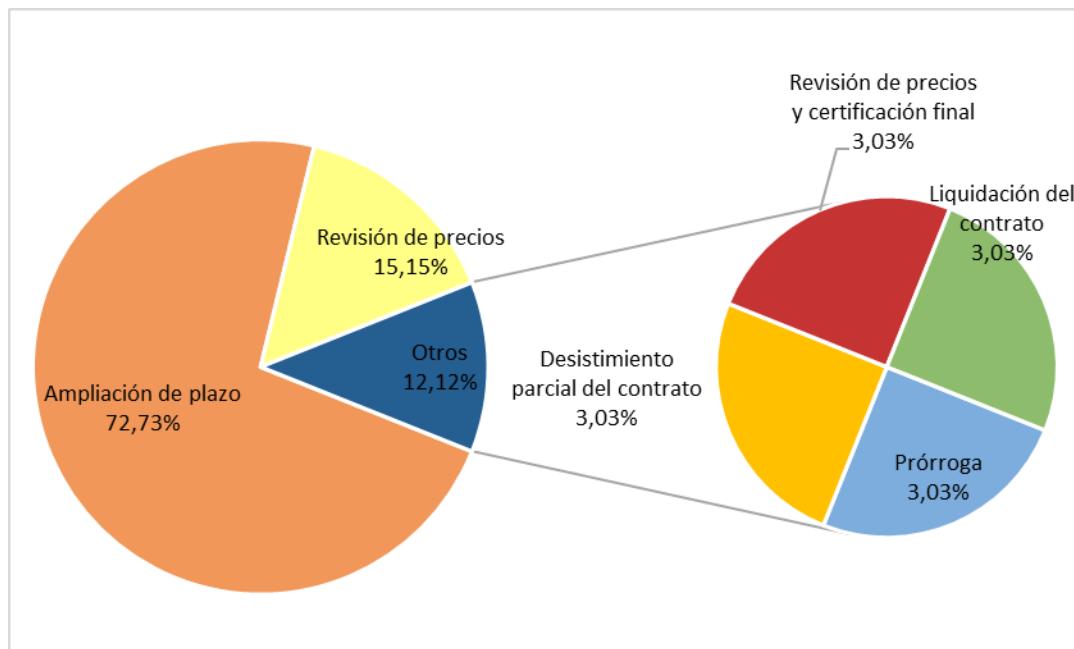
En las 33 publicaciones que no son modificaciones de acuerdo con los artículos 203 y siguientes de la LCSP, la figura más frecuente, con 24 casos, es la de “ampliación del plazo de ejecución”. Le sigue la “revisión de precios”, con 5 casos. Solo hay una publicación por cada una del resto de figuras.

Tabla 3. Publicaciones que no son modificaciones contractuales según art. 203 y ss. LCSP

No modificaciones del art. 203 de la LCSP	N.º de publicaciones
Ampliación de plazo	24
Revisión de precios	5
Prórroga	1
Desistimiento parcial del contrato	1
Revisión de precios y certificación final	1
Liquidación del contrato	1
Total	33

En la representación gráfica de estos datos se muestra que la “ampliación de plazo” representa el 72,73% de las publicaciones de figuras distintas a las modificaciones contractuales.

Gráfico 3. Publicaciones que no son modificaciones contractuales según art. 203 y ss. LCSP



Teniendo en cuenta los datos de años precedentes, la publicación de “ampliaciones de plazo” mediante el anuncio de modificación contractual es la más numerosa en términos absolutos y porcentuales en el periodo estudiado, tal y como puede verse en la tabla y gráfico siguientes:

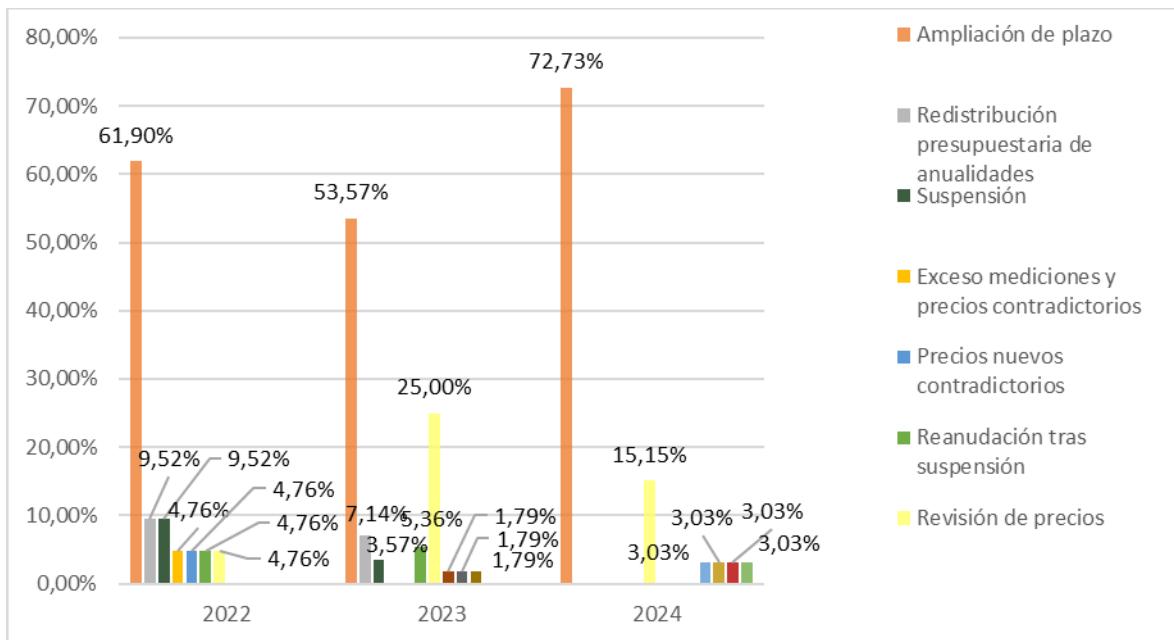
Tabla 4. Comparación de publicaciones que no son modificaciones contractuales

Publicaciones que no son modificaciones contractuales según art. 203 y ss. de la LCSP	2022	2023	2024
Ampliación de plazo	13	30	24
Reajuste de anualidades	2	4	0
Suspensión	2	2	0
Precios nuevos contradictorios	1	0	0
Exceso de mediciones y precios contradictorios	1		
Reanudación tras suspensión	1	3	0
Revisión de precios	1	14	5
Sucesión en la persona del contratista	0	1	0
Certificación final	0	1	0
Ampliación de garantía	0	1	0
Prórroga	0	0	1
Desistimiento parcial del contrato	0	0	1
Revisión de precios y certificación final	0	0	1
Liquidación del contrato	0	0	1
Total	21	56	33

La “ampliación del plazo” ha sido la causa de variación del contrato en ejecución más numerosa, aunque ha descendido respecto a 2023 (de 30 a 24). El segundo lugar en términos absolutos ha correspondido a la “revisión de precios”, que también ha descendido respecto a 2023 (de 14 a 5).

El siguiente gráfico muestra la representación de estas figuras en los años objeto de comparación, en términos porcentuales:

Gráfico 4. Comparativa interanual de anuncios de modificación contractual que no son modificaciones según art. 203 y ss. LCSP



En la representación gráfica de los datos se observa que la “ampliación del plazo” ha sido la causa de variación del contrato en ejecución con mayor peso porcentual, pasando del 53,57% al 72,73% de 2023 a 2024 y superando también el valor de 2022 (61,90%). Ha descendido la “revisión de precios”, pasando del 25% al 15,15%, sin llegar al mínimo de 2022 (4,76%).

3. Modificaciones contractuales previstas y no previstas en el PCAP

Respecto a si las modificaciones contractuales publicadas estaban previstas o no en los pliegos que regían la licitación, los datos obtenidos de la supervisión se reflejan en la siguiente tabla.

Tabla 5. Modificaciones contractuales previstas y no previstas en los pliegos

Modificaciones contractuales	N.º de modificaciones
No prevista	121
Prevista	4
Prevista y no prevista ⁸	5
Total	130

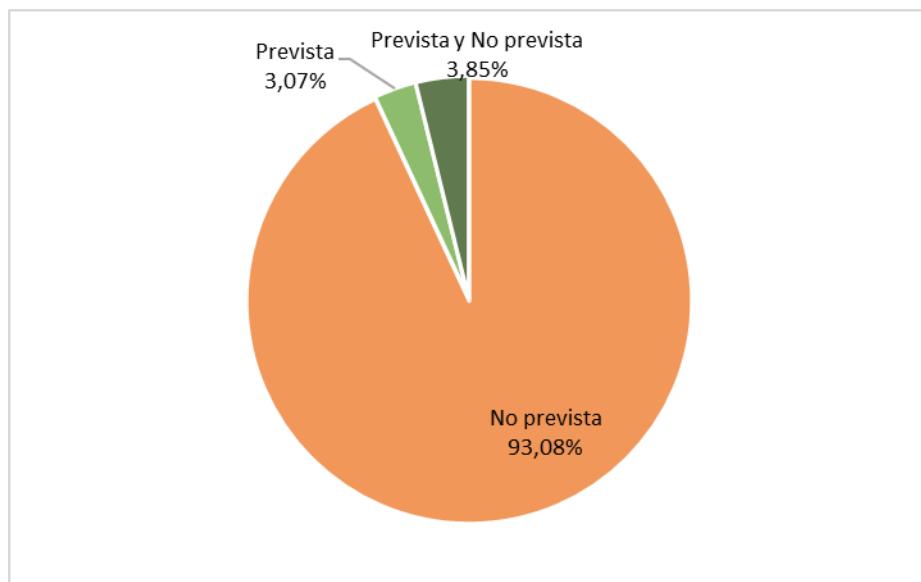
Se constata que de las 130 modificaciones contractuales que encajan en los artículos 203 y siguientes de la LCSP, 121 no estaban previstas en los pliegos,

⁸ Si en un mismo documento se aprueban simultáneamente modificaciones previstas y no previstas.

en 5 casos se dan ambos supuestos, tanto modificaciones previstas como no previstas, y solo 4 modificaciones estaban previstas en los pliegos.

En términos porcentuales, el gráfico circular muestra que un 93,08% de las modificaciones contractuales realizadas no estaban previstas en el PCAP. Solo el 3,07% de las modificaciones realizadas se habían previsto en el PCAP y un 3,85% de casos contienen modificaciones previstas y no previstas. Estos datos podrían deberse a una deficiente descripción del objeto del contrato y un bajo grado de planificación de posibles eventualidades que pueden producirse durante su ejecución, por parte del órgano responsable.

Gráfico 5. Modificaciones contractuales previstas y no previstas en los pliegos



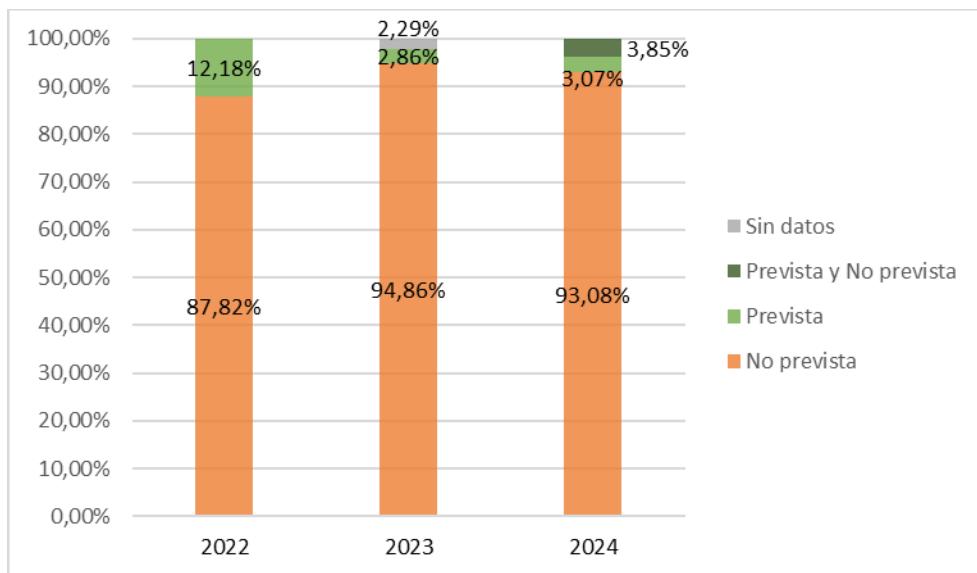
En 2024, el 93,08% de las modificaciones de los contratos de obras SARA no estaban previstas en sus pliegos.

En la siguiente tabla se recogen los datos de los tres últimos años, y se puede apreciar que, en el 2024, el número de las modificaciones no previstas en los pliegos ha descendido, aunque sigue siendo predominante. En 2024, hay 5 publicaciones, a diferencia de años anteriores, con modificaciones simultáneas previstas y no previstas.

Tabla 6. Comparativa interanual de modificaciones previstas y no previstas

Modificaciones contractuales	2022	2023	2024
No previstas	137	166	121
Previstas	19	5	4
Previstas y no previstas	0	0	5
Sin datos	0	4	0
Total	156	175	130

Gráfico 6. Comparativa interanual de modificaciones previstas y no previstas



El porcentaje de modificaciones previstas se mantiene prácticamente estable en 2023 y 2024, superando apenas el 3%, lejos del 12,18% de 2022. En 2024, aparecen en la muestra, con más del 3%, los casos que combinan modificaciones previstas y no previstas.

3. Supervisión de las causas de las modificaciones contractuales no previstas en el PCAP

El artículo 205.2 de la LCSP establece los supuestos que amparan las modificaciones no previstas en los pliegos:

Ilustración 6. Supuestos del artículo 205.2 de la LCSP

Cuando sea necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales siempre que

- No fuera posible el cambio de contratista
- No exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones, del 50% del precio inicial (sin IVA)

Circunstancias sobrevenidas e imprevisibles

- Imposible de prever por una Administración diligente
- No se altere la naturaleza del contrato
- No exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones, del 50% del precio inicial (sin IVA)

Modificaciones no sustanciales: justificación de la necesidad y la causa de su no inclusión en el contrato inicial

La siguiente tabla muestra la distribución de las modificaciones no previstas realizadas en los supuestos del artículo 205.2 de la LCSP:

Tabla 7. Causas de modificaciones contractuales en 2024 no previstas en los pliegos

Causas de las modificaciones no previstas en el PCAP	Nº de contratos modificados
Circunstancias imprevisibles	64
No sustancial	35
Prestaciones adicionales	12
Causa múltiple ⁹	15
Circunstancias imprevisibles y no sustanciales: 5	
Prestaciones adicionales y circunstancias imprevisibles: 5	
Prestaciones adicionales y no sustanciales: 4	
Prestaciones adicionales, Circunstancias imprevisibles y No sustanciales: 1	
Total	126

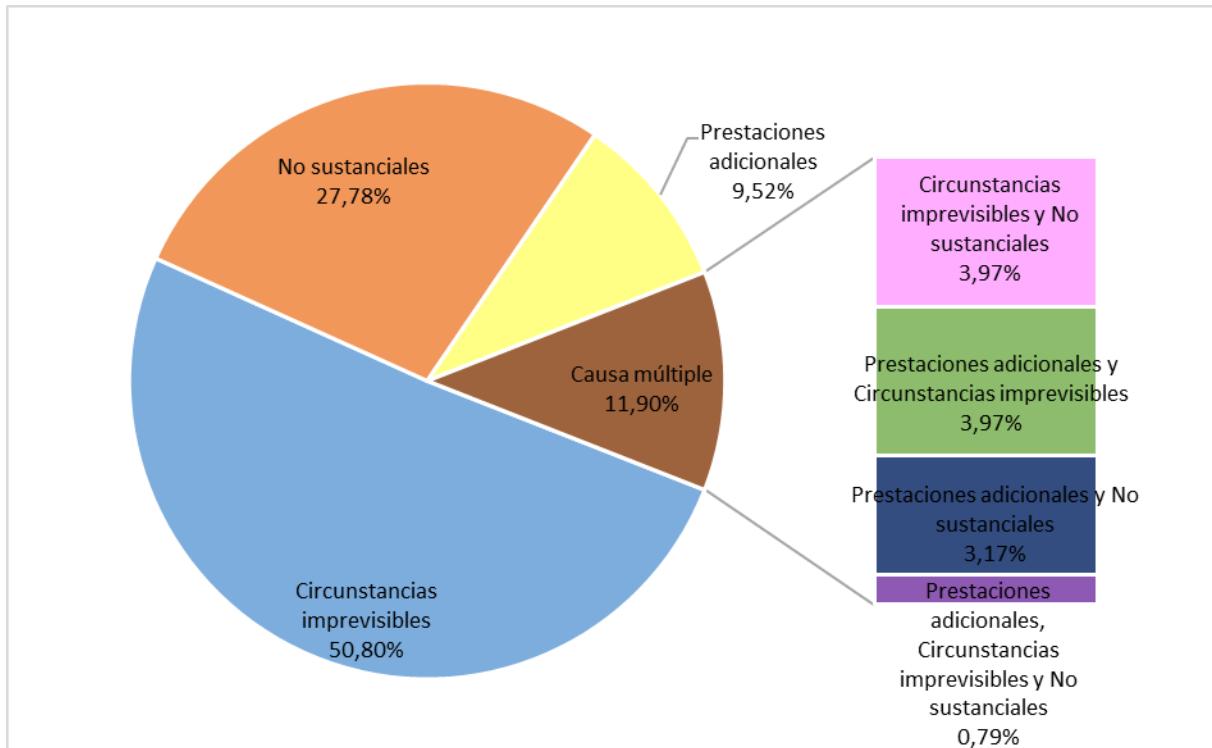
En los 126 casos estudiados (121 de modificaciones no previstas y 5 casos con modificaciones previstas y no previstas), el supuesto más numeroso de los que contempla el artículo 205.2 de la LCSP corresponde a las “circunstancias imprevisibles”, con 64 casos. Le siguen las modificaciones “no sustanciales”, con 35 casos. El tercer lugar lo ocupan los supuestos con causa mixta, con 15

⁹ Cuando la justificación de la modificación se basa en dos o en las tres situaciones indicadas en el artículo 205.2 de la LCSP.

modificaciones; y el cuarto lugar las modificaciones que tienen lugar para añadir “prestaciones adicionales” al objeto del contrato.

A continuación, se representan gráficamente estos datos:

Gráfico 7. Causas de modificaciones contractuales en 2024 no previstas en los pliegos



La representación gráfica de estos datos muestra que las “circunstancias imprevisibles” representan más del 50% de las modificaciones no previstas. Le siguen, con casi un 28%, las modificaciones “no sustanciales” y, con más de un 9%, las “prestaciones adicionales”. Las modificaciones no previstas que combinan distintas causas representan casi un 12%.

En el 2024, 5 de cada 10 modificaciones contractuales no previstas en los pliegos fueron justificadas por circunstancias imprevisibles al configurar el objeto del contrato.

En la tabla siguiente puede observarse la información relativa a los años 2022 a 2024. El número de modificaciones por “circunstancias imprevisibles” crece de 2022 a 2023, pasando de 43 a 67. En 2024 se mantiene prácticamente estable, con un pequeño descenso (de 67 a 64), dado que también es menor el número de modificaciones (de 166 a 126). Aumentan las modificaciones “no

sustanciales” (de 19 en 2022, a 24 en 2023 y a 35 en 2024). Se reducen las modificaciones que incorporan “prestaciones adicionales” (de 23 a 12) y se vuelve casi al nivel de 2022 (11). En 2024 y 2023 se mantiene el número (15) del conjunto de modificaciones de causa múltiple, aunque varían las frecuencias de las combinaciones.

Tabla 8. Comparativa de las causas de modificaciones contractuales no previstas en los pliegos

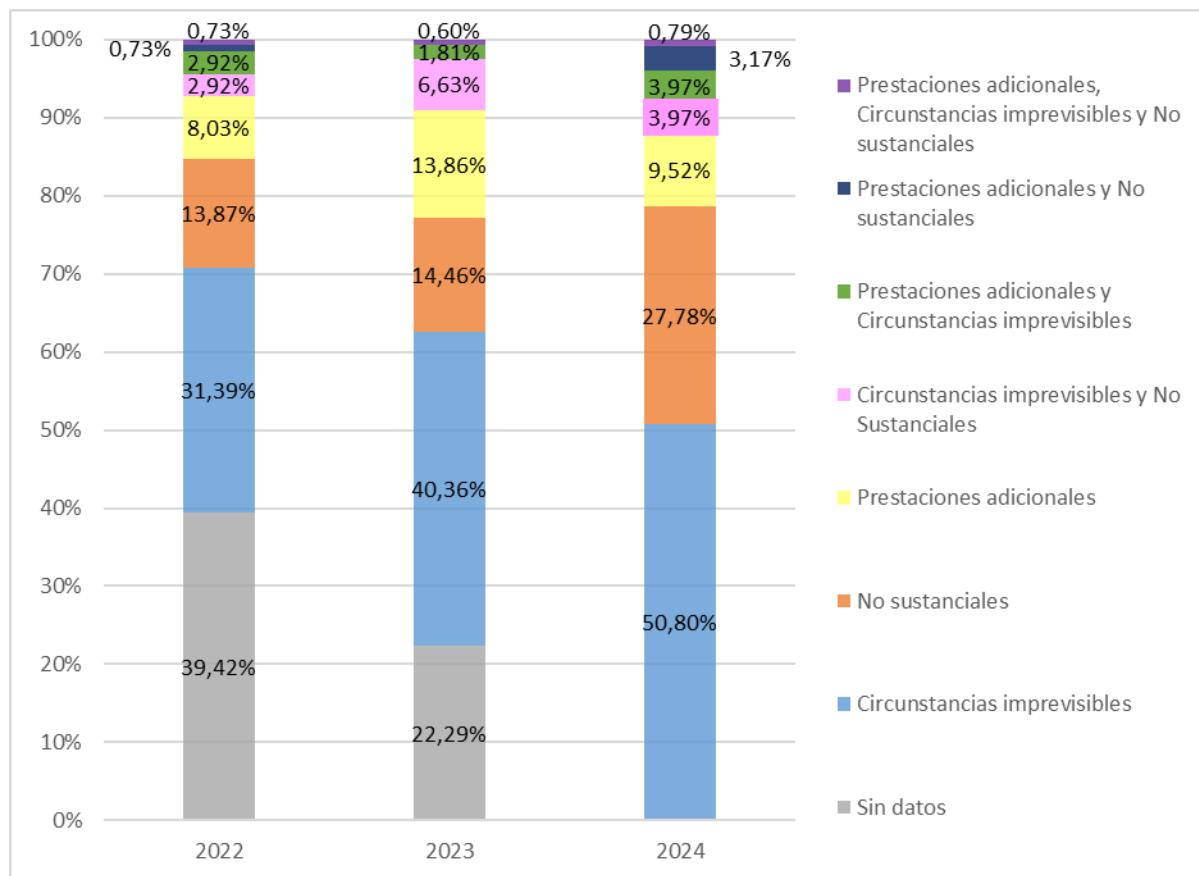
Causa	2022	2023	2024
Circunstancias imprevisibles	43	67	64
Sin datos	54	37	0
No sustancial	19	24	35
Prestaciones adicionales	11	23	12
Circunstancias imprevisibles y no sustanciales	4	11	5
Prestaciones adicionales y circunstancias imprevisibles	4	3	5
Prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles y no sustanciales	1	1	1
Prestaciones adicionales y no sustancial	1	0	4
Total	137	166	126

En la tabla anterior, destaca, respecto a los años anteriores, la inexistencia de casos “sin datos” sobre las causas que justifican la modificación, según los términos de la LCSP o la normativa europea, en función de la configuración que la plataforma de contratación competente haga sobre el dato¹⁰.

En el gráfico siguiente se muestra la representación gráfica de la distribución de las modificaciones no previstas en función del supuesto utilizado para justificarla en el periodo 2022 a 2024. Tanto las “circunstancias imprevisibles” como las “modificaciones no sustanciales” han crecido y suponen casi el 80% (78,58%). Ha mejorado la información publicada, ya que, a diferencia de años anteriores, siempre consta el supuesto de la modificación no prevista.

¹⁰ En este sentido cabe mencionar el caso de PLACSP que, en el momento de publicar el anuncio de modificación, solicita que se indique la causa de la modificación de acuerdo con los artículos de la Directiva, no de los supuestos recogidos en el artículo 205.2 de la LCSP.

Gráfico 8. Comparativa interanual de las causas de modificaciones contractuales no previstas



4. Tipo de procedimiento de licitación del contrato modificado

Se ha supervisado el tipo de procedimiento utilizado para adjudicar el contrato que posteriormente se modifica para determinar si existe alguna relación entre ambas variables.

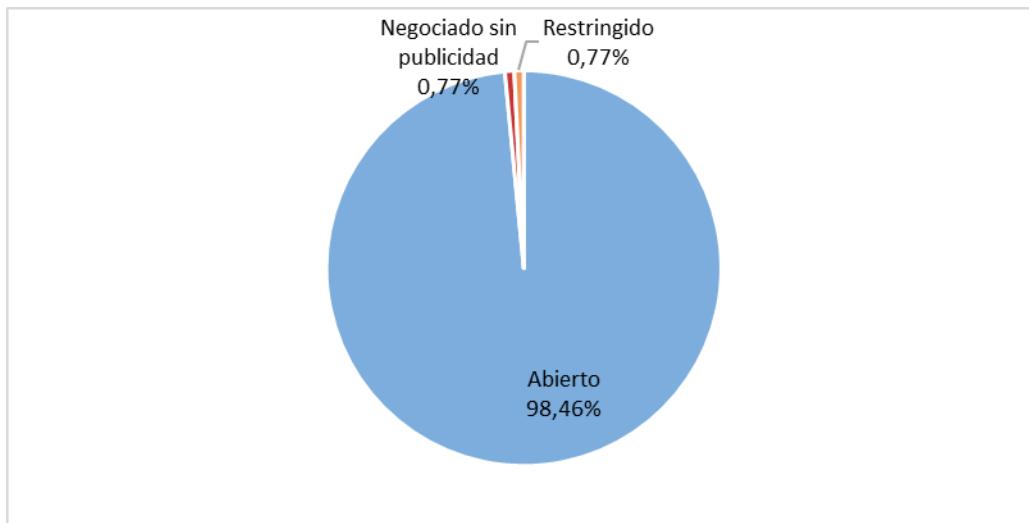
La tabla siguiente refleja cómo se reparten las 130 modificaciones contractuales identificadas. Casi en su totalidad, 128, corresponden a contratos adjudicados por procedimiento abierto.

Tabla 9. Modificaciones contractuales por tipo de procedimiento de adjudicación

Tipo de procedimiento	N.º de contratos modificados
Abierto	128
Negociado sin publicidad	1
Restringido	1
Total	130

En el siguiente gráfico se muestra la distribución de los procedimientos en porcentaje, con predominio casi absoluto del procedimiento abierto:

Gráfico 9. Modificaciones contractuales por tipo de procedimiento de adjudicación



En la siguiente tabla se expone la evolución de los datos en el periodo 2022 a 2024. Destaca la reaparición del procedimiento negociado sin publicidad¹¹ en los contratos modificados en 2024, aunque tiene una presencia testimonial, un solo caso, igual que el procedimiento restringido que, además, va en descenso:

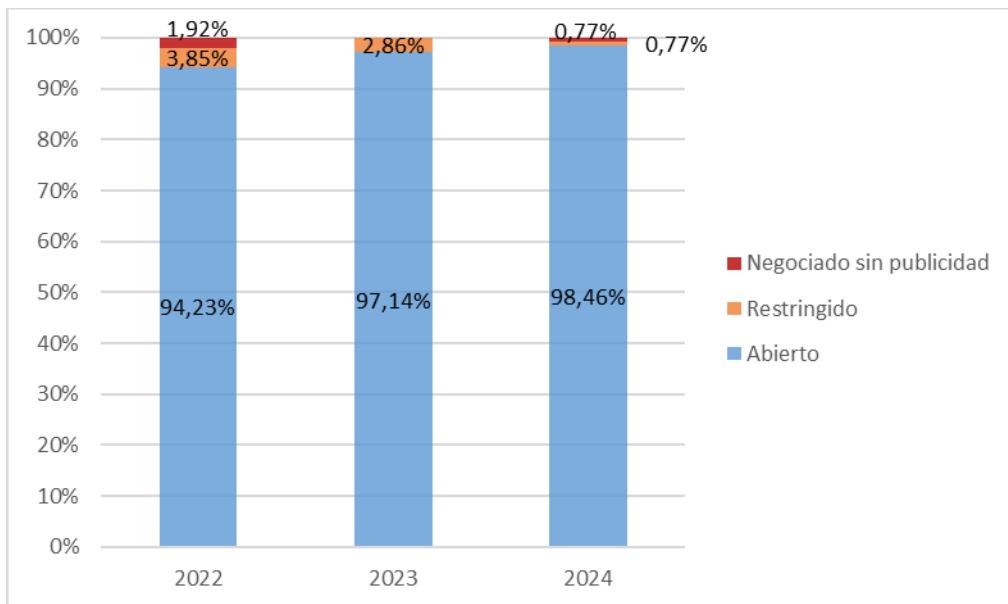
Tabla 10. Comparativa interanual de modificaciones contractuales por procedimiento de adjudicación del contrato modificado

Tipo de procedimiento	2022	2023	2024
Abierto	147	170	128
Restringido	6	5	1
Negociado con publicidad	3	0	0
Negociado sin publicidad	0	0	1
Total	156	175	130

El siguiente gráfico muestra la tendencia creciente del porcentaje de modificaciones de contratos de obras SARA que se adjudicaron por procedimiento abierto:

¹¹ El procedimiento negociado sin publicidad desapareció de este indicador en 2022 y 2023, y en 2024 solo hay un caso.

Gráfico 10. Comparativa interanual de modificaciones contractuales por tipo de procedimiento del contrato modificado



La casi totalidad de los contratos de obras SARA que se modifican fueron adjudicados por procedimiento abierto¹².

5. El tipo de tramitación de los contratos que han sido objeto de modificaciones contractuales en 2024

Otro aspecto analizado ha sido el tipo de tramitación, ordinaria o urgente, del contrato original modificado.

En la tabla que se incluye a continuación se muestra cómo se reparten las 130 modificaciones contractuales identificadas por tipo de tramitación, prevaleciendo la tramitación ordinaria¹³.

¹² A estos efectos debe considerarse que el porcentaje de contratos licitados por procedimiento abierto, también en su modalidad simplificada, se situó en el 72,67% en 2024, en el 70,45% en 2023 y en 40,10% en 2022 (Vid. [Módulo I de Cifras de la Contratación Pública de 2024](#)).

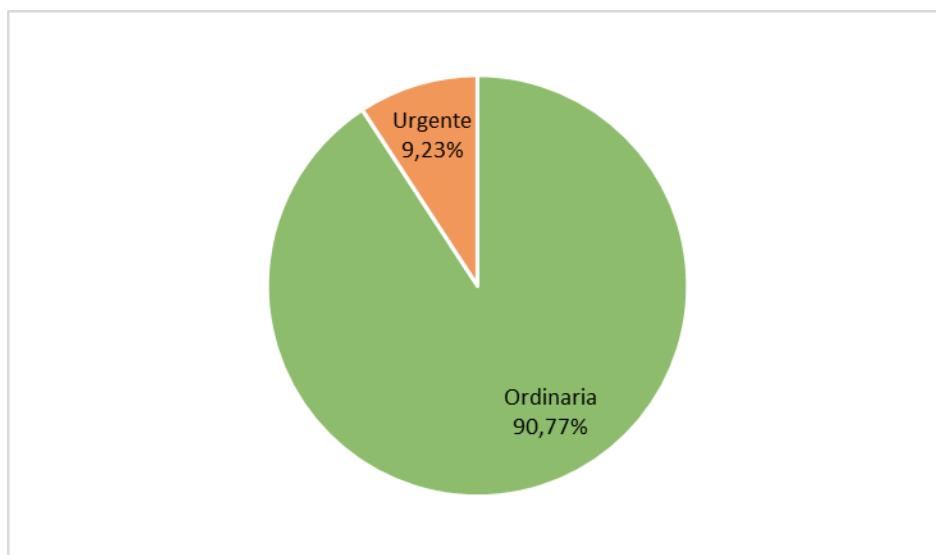
¹³ A estos efectos puede considerarse que el tipo de tramitación ordinaria alcanzó el 96,40 % de los contratos en 2024, el 74,38 % de 2023 y el 70,72 % en el 2022, de acuerdo con los datos obtenidos por esta Oficina en el [Módulo I de Cifras de la Contratación Pública de 2024](#).

Tabla 11. Modificaciones contractuales según la tramitación del contrato modificado

Tipo de tramitación	N.º contratos modificados
Ordinaria	118
Urgente	12
Total	130

En el gráfico siguiente se muestra que casi el 91% de las modificaciones corresponden a contratos que se han tratado de forma ordinaria y en torno al 9% se han tratado de forma urgente.

Gráfico 11. Modificaciones contractuales según la tramitación del contrato modificado



Cabe precisar que no se ha detectado ninguna modificación contractual de contratos tratados por la vía de emergencia.

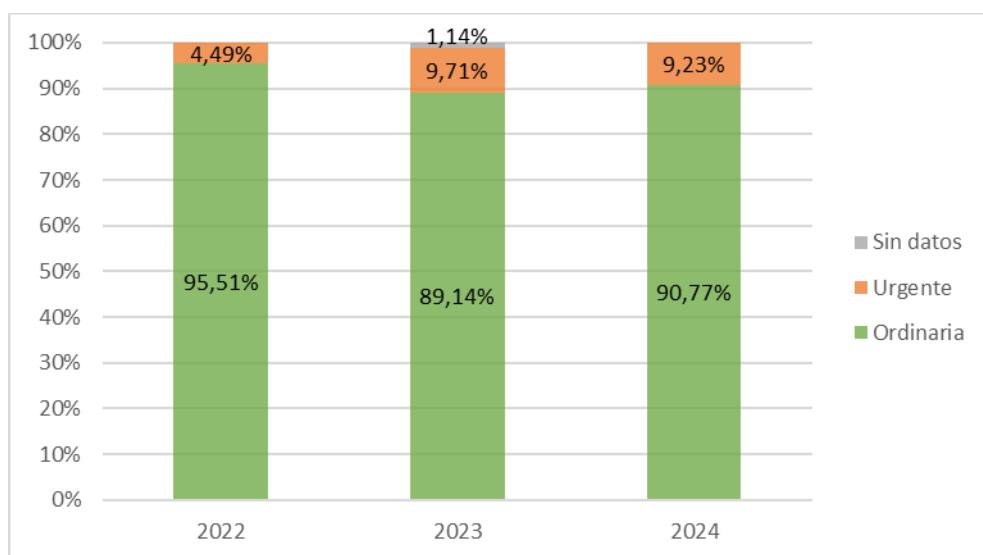
Teniendo en cuenta la evolución de los datos, las modificaciones contractuales cuyo contrato original fue tratado por vía urgente son minoritarias, tal y como se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 12. Comparativa interanual de modificaciones según la tramitación del contrato modificado

Tipo de tramitación	2022	2023	2024
Ordinaria	149	156	118
Urgente	7	17	12
Sin datos	0	2	0
Total	156	175	130

En el gráfico siguiente se reflejan los bajos porcentajes que representan las modificaciones que derivan de contratos que se tramitaron de forma urgente (4,49% en 2022, 9,71% en el 2023 y 9,23% en 2024) y que se mantienen casi estables en términos porcentuales en los dos últimos años. La misma estabilidad se observa respecto a la tramitación ordinaria (95,51% en 2022, 89,14% en 2023 y 90,77% en 2024).

Gráfico 12 . Comparativa interanual de modificaciones según la tramitación del contrato modificado



6. La existencia de ofertas con valores supuestamente anormales en los contratos iniciales posteriormente modificados en el año 2024

Por último, se ha analizado la supuesta incursión de la oferta del adjudicatario del contrato inicial en valores anormalmente bajos. La finalidad es comprobar si hay una posible relación entre la modificación y la oferta anormalmente baja (OAB), que refleje, en su caso, una presupuestación incorrecta y/o una inadecuada sustanciación del procedimiento de justificación previsto en el artículo 149 de la LCSP.

Para ello se han supervisado los contratos de obras SARA modificados en 2024 en los que se publica el trámite del artículo 149 de la LCSP.

En primer lugar, se ha procedido a constatar si en los contratos originales de las 130 modificaciones contractuales supervisadas en este módulo, se trató el procedimiento del artículo 149 de la LCSP por haberse presentado ofertas con valores supuestamente anormales durante su licitación. Teniendo en cuenta que hay contratos que han sufrido varias modificaciones en 2024, pero que el procedimiento del artículo 149 se realiza solo una vez, los contratos objeto de supervisión en este extremo son 113.

De estos 113 contratos, en 70 expedientes se han incorporado los informes relativos al procedimiento del artículo 149 de la LCSP en la documentación publicada en los perfiles de los órganos de contratación¹⁴. En 27 casos se indica que no se han detectado ofertas con valores anormalmente bajos o desproporcionados y en 16 casos no hay datos sobre OAB.

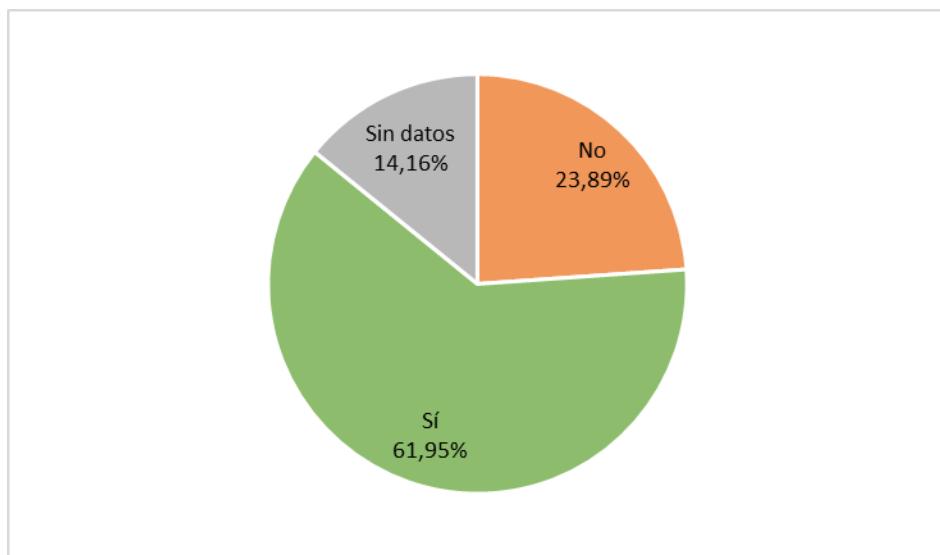
Tabla 13. Contratos modificados en 2024 y procedimiento del artículo 149 de la LCSP

Publicación del informe del procedimiento 149 de la LCSP en el perfil	Nº. de contratos
No consta tramitación del procedimiento del artículo 149 de la LCSP	27
Sí consta tramitación del procedimiento del artículo 149 de la LCSP	70
Sin datos	16
Total	113

En el gráfico que figura a continuación, los expedientes donde consta el trámite del procedimiento del artículo 149 de la LCSP representan casi el 62%, y los expedientes donde no consta este trámite llegan casi al 24%.

En 6 de cada 10 contratos de obras modificados en 2024, se tramitó el procedimiento del artículo 149 de la LCSP para justificar ofertas con valores, inicialmente, anormales o desproporcionados.

¹⁴ Cabe recordar que la publicación de los informes relativos a la justificación de la oferta con supuestos valores anormales es obligatoria de acuerdo con el artículo 63 de la LCSP.

Gráfico 13. Contratos modificados en 2024 y procedimiento del artículo 149 de la LCSP

En solo 4 de los 70 contratos en los que se ha identificado la tramitación del procedimiento regulado en el artículo 149 de la LCSP se aceptó la oferta inicialmente incursa en valores anormales, procediéndose a adjudicar el contrato a dicho licitador. En la documentación analizada se ha constatado que, en estos 4 contratos, las modificaciones que se formalizaron en 2024 no estaban previstas en el PCAP, correspondiendo a los supuestos del artículo 205.2 a), b) y c) de la LCSP.

En los 66 contratos restantes, se produjeron exclusiones de licitadores en 37 casos, en 27 casos no se produjeron exclusiones y en 2 casos no se concreta si hubo exclusiones, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 14. Contratos modificados con trámite art. 149 LCSP y exclusiones por OAB

Contratos con trámite art. 149 LCSP	Adjudicatario no OAB	%	Adjudicatario sí OAB	%	Total
Sí exclusiones por OAB	37	52,86%	1	1,43%	38
No exclusiones por OAB	27	38,57%	3	4,29%	30
Sin datos sobre exclusiones por OAB	2		0		2
Total	66		4		70

Las exclusiones de licitadores por OAB representan el 54,29% de los contratos en los que consta la tramitación del procedimiento del artículo 149 de la LCSP.

En un 42,86% de los casos no hubo exclusiones tras este procedimiento y un 5,72% (1,43% + 4,29%) de los contratos se adjudicaron a licitadores cuya oferta presentaba, inicialmente, valores anormalmente bajos.

A la luz de estos datos, tras tramitar el procedimiento del artículo 149 de la LCSP, solo el 5% de los contratos modificados se ha adjudicado a un licitador cuya oferta estaba inicialmente incursa en valores anormales o desproporcionados.

IV. Conclusiones

A la vista de los resultados de la supervisión realizada se extraen las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, el 71,43% de los anuncios de modificaciones contractuales de los contratos de obras SARA supervisados corresponden a modificaciones reguladas en los artículos 203 y siguientes de la LCSP. No obstante, el 18,13% de los anuncios de modificaciones califican como tal a otras variaciones del contrato durante la fase de ejecución que tienen una regulación propia y se refieren a otras incidencias que se producen durante la vida del contrato. Este porcentaje es similar al del año 2023 aunque empeora el de 2022.

Dentro de estas mal llamadas modificaciones, “la ampliación de plazo de ejecución” del contrato representa el porcentaje más elevado de estos anuncios (72,73%).

- Hay un 10,44% de publicaciones de modificaciones “sin datos” en las que no es posible determinar si se trata de una modificación en sentido estricto o de otra figura. El aumento de casos sin datos y el porcentaje de publicaciones que no son modificaciones no contribuyen a dar la información que se pretende con estos anuncios, por lo que hay margen para incrementar la calidad del dato.
- Las modificaciones no previstas en los pliegos constituyen el 93,08% de los contratos de obras SARA supervisados, suponiendo un mínimo descenso respecto a 2023 (94,86%).
- La causa más frecuente en las modificaciones no previstas de los contratos supervisados corresponde a “circunstancias imprevisibles” (50,79%). Ha mejorado de forma sobresaliente la información publicada de la causa de las modificaciones no previstas, ya que en 2024 no hay ningún supuesto sin datos.
- El procedimiento abierto (98,46%) y la tramitación ordinaria (90,77%) son predominantes en los contratos modificados en 2024. No ha habido modificaciones de obras en el ámbito de la contratación de emergencia y el peso de modificaciones de contratos adjudicados por procedimiento negociado sin publicidad y por procedimiento restringido ha sido testimonial.
- En cuanto a la existencia de valores anormales en la oferta adjudicataria y la modificación posterior del contrato, se ha observado que en casi 2 terceras partes de los contratos objeto de supervisión se había tramitado el procedimiento del artículo 149 de la LCSP; pero tan solo en 4 contratos se adjudicó el contrato a licitadores cuyas ofertas presentaban inicialmente valores supuestamente anormales.

V. Recomendaciones

Como en años anteriores, procedería mejorar la configuración de todas las plataformas de contratación del sector público para reflejar el detalle, las causas y la justificación de las modificaciones contractuales, y facilitar el seguimiento del contrato y la comprobación de la oportunidad y legalidad de la modificación.

Se insiste en la importancia de que la información sea de calidad, esté completa y disponible, no solo para el ciudadano, cumpliendo la transparencia exigida por las normas, sino también para los órganos contratantes, los operadores económicos del sector, potenciales licitadores o adjudicatarios de estos contratos, y para el control y la supervisión en la contratación pública.

Se reitera la recomendación de incluir la información sobre las modificaciones en formato abierto y reutilizable, tanto por PLACSP como por el resto de las plataformas de contratación autonómicas.

Además de la información de hitos concretos como la recepción de un contrato o su resolución, sería deseable contar con información sobre procesos internos y actuaciones que tienen lugar durante la fase de ejecución de los contratos. La existencia de anuncios de hitos intermedios facilitaría el seguimiento y la evaluación de la gestión desarrollada. También permitiría identificar posibles ámbitos de mejora de la actuación de los entes públicos en esta fase.

En este sentido, aunque el anuncio de finalización puesto en marcha por PLACSP ha supuesto un importante punto de inflexión para mejorar la transparencia de esta fase contractual, hay que seguir avanzando.

Anexo. Antecedentes normativos de la modificación contractual

Norma	Regulación
<u>Decreto de 9 de enero de 1953 por el que se aprueba el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales</u>	Se incluye una regulación detallada en los artículos 53 y 54 e igualmente se incluyen los contratos de servicios. Aspecto este último reseñable teniendo en cuenta que la normativa del siglo XIX y principios del XX sólo aludían a contratos de obras.
<u>Ley 198/1963, de 28 de diciembre, de Bases de Contratos del Estado</u>	La modificación contractual está orientada a los contratos de obras con un amplio margen en su aplicación, acotándola únicamente por los “límites que establezca el ordenamiento jurídico”.
<u>Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas</u>	Mínima regulación de la figura en el artículo 102 indicando que “una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente”.
<u>Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio,</u>	Se regula en el artículo 101.3, en la que se sigue observando la orientación inequívoca de la modificación al contrato de obras.
<u>Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público</u>	La <u>Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios</u> provoca una reconfiguración de varios aspectos de la modificación contractual. No obstante, el gran cambio se produce en la Disposición final 16ª de la <u>Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible</u> por la que se modificaba esta norma, introduciendo los artículos 92 bis a 92 quinqueis que supusieron una auténtica innovación.
<u>Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.</u>	La regulación de la modificación contractual (artículo 105) se mantiene en idénticos términos que la Ley 30/2007, de 30 de octubre.

Segunda parte: La subcontratación

Segunda Parte. La Subcontratación

I. Marco normativo de la subcontratación en materia de contratación pública

Los antecedentes normativos de la subcontratación en el ámbito público pueden encontrarse en la Ley de Contratos del Estado de 1965. La regulación de esta materia ha evolucionado de manera notable¹⁵.

En la actualidad, el artículo 71 de la Directiva 2014/24/UE contiene la regulación común de la subcontratación para todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE).

La LCSP, en la transposición de esta directiva, establece el marco regulatorio de la subcontratación. En la siguiente ilustración se recogen los artículos fundamentales que rigen esta figura en la LCSP:

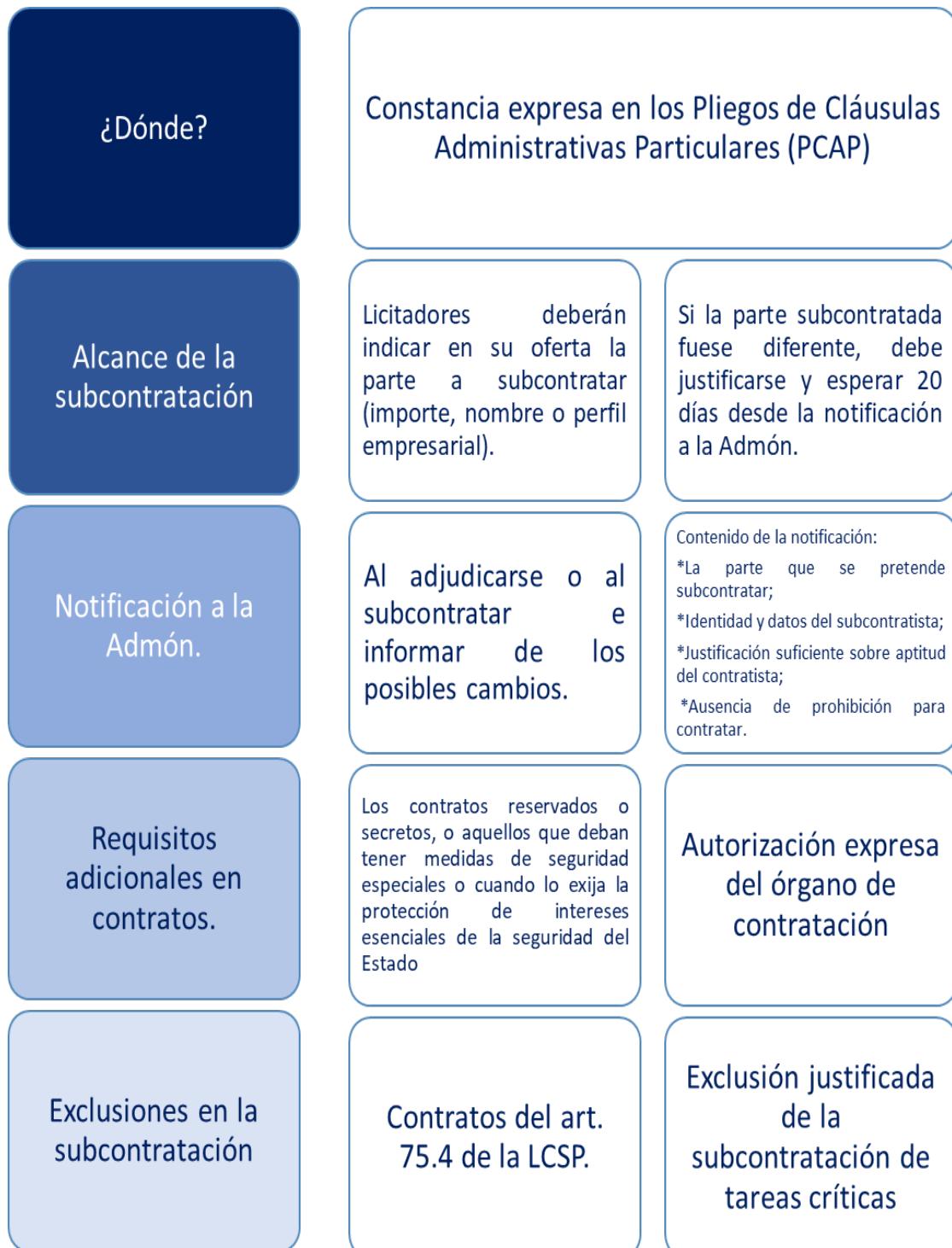
Ilustración 7. Marco regulatorio actual de la subcontratación

Subcontratación (artículo 215)	Requisitos
	Límites
	Obligaciones
	Especialidades en la concesión de servicios (artículo 296)
Pago a subcontratistas (artículos 216, 217, DA 32 ^a .3 y DA 51 ^a)	Pago a subcontratistas
	Control por las AAPP
	Presentación de facturas
	Pago directo a subcontratistas

¹⁵ Se incorporan en el [Anexo](#) los antecedentes normativos de la figura de la subcontratación.

El artículo 215 de la LCSP establece los requisitos y límites de la subcontratación que, a grandes rasgos, se resumen en la siguiente ilustración:

Ilustración 8. Características y requisitos de la subcontratación (artículo 215 de la LCSP)



El incumplimiento de estos requisitos tendrá las siguientes consecuencias, dependiendo de la repercusión en la ejecución del contrato y si así se hubiese previsto en los pliegos:

- a) La imposición de penalidades al contratista (de hasta un 50% del importe subcontratado) y,
- b) La resolución del contrato, siempre y cuando se cumpla lo establecido en el segundo párrafo del artículo 211.1.f) de la LCSP¹⁶.

De otra parte, el artículo 216 de la LCSP establece el marco y límites al pago a los subcontratistas cuando lo sean de contratos públicos, que se resumen en la siguiente ilustración:

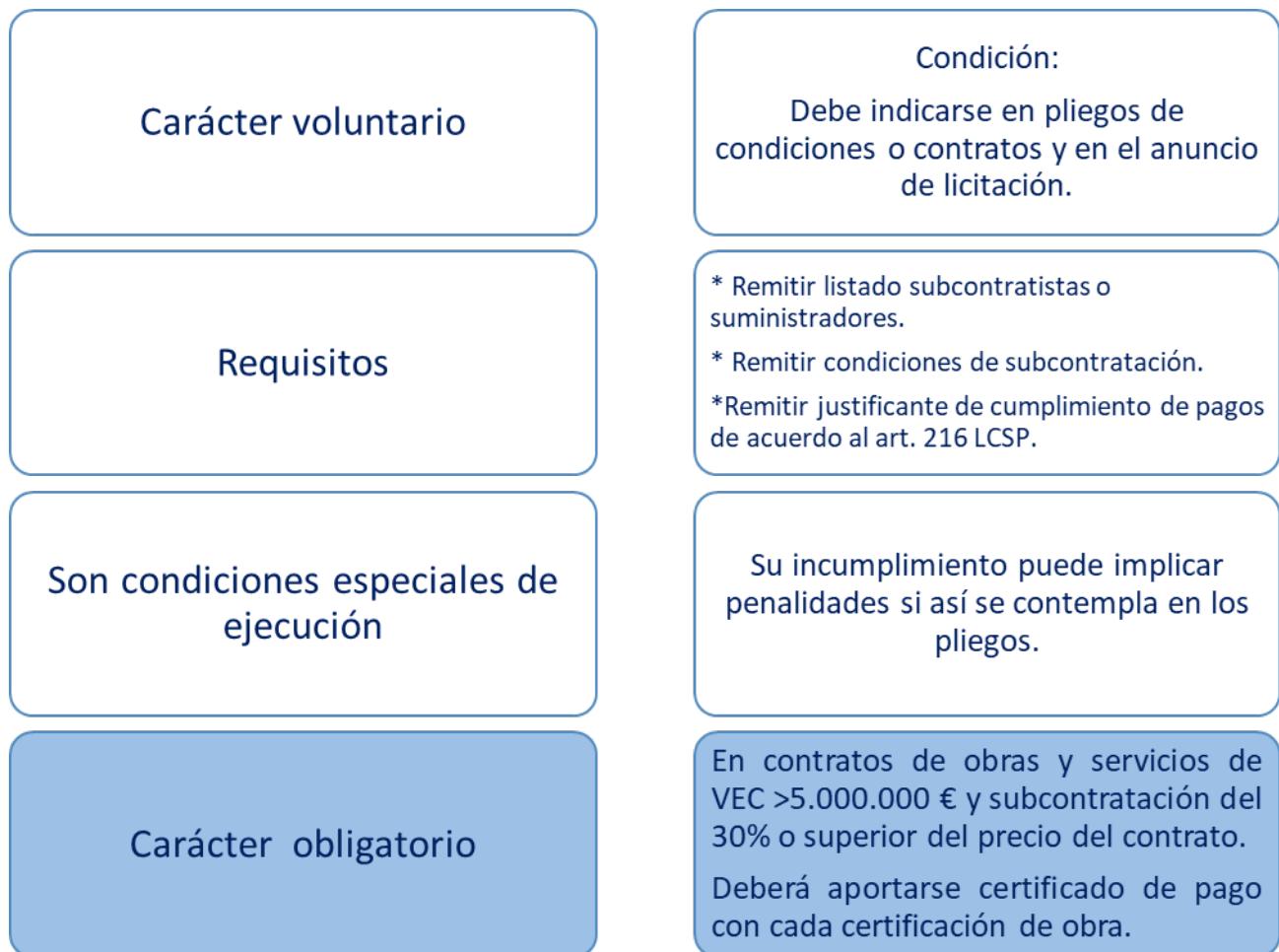
Ilustración 9. El pago a los subcontratistas y proveedores, art. 216 de la LCSP



¹⁶ “Serán, asimismo causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando: (...) figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general”.

Finalmente, destaca el artículo 217 de la LCSP, en el que se establece la posibilidad de comprobar los pagos a los subcontratistas por parte de las Administraciones Públicas (AAPP), que se resume en la siguiente ilustración.

Ilustración 10. Comprobación de pagos a subcontratistas y suministradores, art. 217 LCSP



El artículo 217.1 de la LCSP indica que las obligaciones de proporcionar información a las AA.PP. sobre los subcontratistas y sobre el cumplimiento de los pagos se consideran condiciones especiales de ejecución, si así se indica en el anuncio de licitación y en los pliegos o en el contrato. Su incumplimiento conduce a las consecuencias que indica el ordenamiento jurídico, además de la imposición de penalidades, pudiendo responder por esto la garantía definitiva.

Las actuaciones de comprobación y de imposición de penalidades por el incumplimiento se transforman en una obligación en los contratos de obras y en los contratos de servicios cuyo valor estimado (VEC) supere los 5 millones de euros y en los que el importe de la subcontratación sea igual o superior al 30 por ciento del precio del contrato. El ámbito de esta obligación se puede ampliar mediante Orden de la Ministra de Hacienda, a propuesta de OIReScon, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

El actual régimen jurídico de la subcontratación se completa con la disposición adicional (DA) 51^a de la LCSP en la que se establece la posibilidad de que los pliegos prevean el pago directo al subcontratista por parte del órgano de contratación, al amparo del artículo 71.3 de la Directiva 2014/24/UE. En este sentido, se indica que estos pagos se entenderán realizados por cuenta del contratista principal.

También cabe mencionar la [Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#), en la que se menciona a los subcontratistas a efectos de su identificación como beneficiario de las ayudas en el artículo 2.2.f)¹⁷.

Por último, la [Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas](#) introduce un apartado 3 en el artículo 217 de la LCSP que establece que “*sin perjuicio de lo previsto en los apartados anteriores, procederá en todo caso la imposición de penalidades al contratista cuando, mediante resolución judicial o arbitral firme aportada por el subcontratista o por el suministrador al órgano de contratación quedara acreditado el impago por el contratista a un subcontratista o suministrador vinculado a la ejecución del contrato en los plazos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, y que dicha demora en el pago no viene motivada por el incumplimiento de alguna de las obligaciones contractuales asumidas por el subcontratista o por el suministrador en la ejecución de la prestación. La penalidad podrá alcanzar hasta el cinco por ciento del precio del contrato, y podrá reiterarse cada mes mientras persista el impago hasta alcanzar el límite conjunto del 50 por ciento de dicho precio. La garantía definitiva responderá de las penalidades que se impongan por este motivo*”.

¹⁷ [Nota de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre identificación de los subcontratistas en los contratos públicos financiados con fondos procedentes del Plan de recuperación, transformación y resiliencia \(PRTR\)](#)

Ilustración 11. La subcontratación



II. Metodología y fuentes de datos

En esta actuación de supervisión se ha utilizado como fuente de información los datos abiertos de los perfiles integrados en PLACSP, de ámbito local, autonómico y estatal, referidos a los contratos SARA, de cualquier tipo, licitados en 2024. Esto ha sido posible puesto que el dato de la subcontratación se incluye en PLACSP como dato estructurado, siendo, por lo tanto, uno de los campos incluidos en los archivos ofrecidos en formato abierto y reutilizable.

Sin embargo, no han podido agregarse los datos de los servicios de información o plataformas autonómicas, puesto que el dato del porcentaje de subcontratación (o su cuantificación) no está disponible, ni en los datos abiertos que estas plataformas ofrecen, ni en los datos abiertos de la información agregada de dichas plataformas a PLACSP.

Partiendo de esta información, todas las tablas y gráficos e ilustraciones que aparecen en esta parte del módulo han sido elaborados por OIReScon.

La dificultad que esta Oficina ha encontrado en este análisis sigue siendo la baja calidad de la información disponible, como se ha reiterado en varias ocasiones.

Aunque el dato de la subcontratación se ofrece en formato abierto y reutilizable, en la mayoría de los casos el campo, que no es obligatorio, no está cumplimentado por el órgano de contratación, impidiendo dar una imagen real de la subcontratación en la contratación pública.

Con las limitaciones expuestas, se ha procedido al análisis de la información disponible referida al año de estudio (2024), comparándola con los 5 años inmediatamente anteriores.

El análisis se ha estructurado a partir de la configuración que la LCSP hace de la figura de la subcontratación. En primer lugar, se exponen los resultados de la supervisión del uso de la subcontratación. En segundo lugar, el control de los pagos a subcontratistas y suministradores y, en tercer lugar, el pago directo a los subcontratistas.

III. La subcontratación en 2024. Resultado del análisis de la información publicada

1. El uso de la subcontratación en la contratación del sector público

En la tabla siguiente se muestra la distribución de los expedientes SARA en función del porcentaje de subcontratación permitido a nivel de licitación¹⁸, en el periodo 2019-2024:

Tabla 15. Número de contratos según subcontratación máxima permitida¹⁹

Anualidad	No indicado	Subcontratación <30%	Subcontratación [30%-60%]	Subcontratación >60%	Total
2019	8.864	135	255	78	9.332
2020	9.705	121	219	63	10.108
2021	11.344	173	189	108	11.814
2022	13.339	157	226	77	13.799
2023	14.171	120	129	78	14.498
2024	16.266	101	104	79	16.550
Total	73.689	807	1.122	483	76.101

Esta tabla pone de manifiesto que predominan los expedientes donde en el anuncio de licitación no se indica el porcentaje del contrato que es posible o se prevé subcontratar, 73.689 de un total de 76.101 licitaciones. Y, además, como se ve en la segunda columna, la cifra de expedientes que no indican el porcentaje de subcontratación ha ido en aumento.

Han descendido los expedientes donde se permite subcontratar por debajo del 30% y entre el 30 y el 60% de la prestación.

Se mantiene estable el número de expedientes con posibilidad de subcontratar por encima del 60%.

En la tabla y gráfico siguientes se muestran los porcentajes de las licitaciones en función de los datos que se publican sobre la subcontratación. En el periodo estudiado, los expedientes que permiten subcontratar entre el 30% y el 60% son los más numerosos, representan un 1,5%, detrás de los que no informan sobre la subcontratación, que representan el 96,8%.

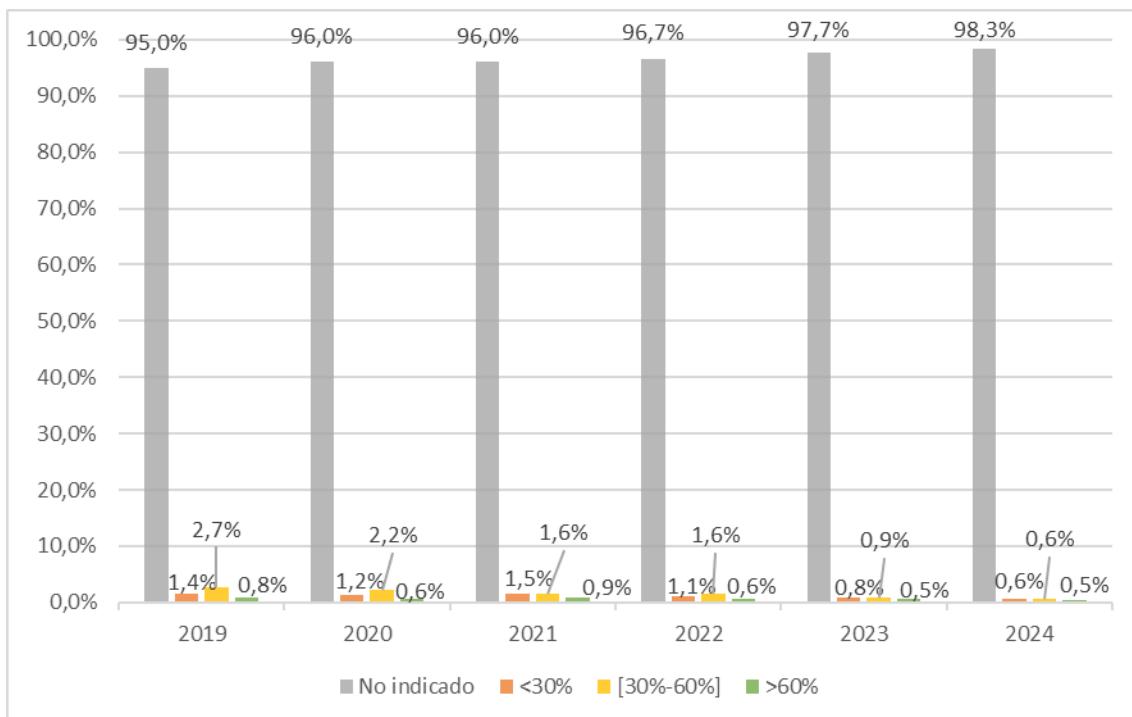
¹⁸ Por expediente de contratación licitado, independientemente de la división en lotes.

¹⁹ Las posibles variaciones que pueda haber respecto al IAS 2024 se deben a correcciones y/o modificaciones que se producen en los contratos y al actualizarse en PLACSP.

Tabla 16. Porcentaje de contratos según subcontratación máxima permitida por anualidades

Anualidad	No indicado	Subcontratación <30%	Subcontratación [30%-60%]	Subcontratación >60%	Total
2019	95,0%	1,4%	2,7%	0,8%	100,0%
2020	96,0%	1,2%	2,2%	0,6%	100,0%
2021	96,0%	1,5%	1,6%	0,9%	100,0%
2022	96,7%	1,1%	1,6%	0,6%	100,0%
2023	97,7%	0,8%	0,9%	0,5%	100,0%
2024	98,3%	0,6%	0,6%	0,5%	100,0%
Total	96,8%	1,1%	1,5%	0,6%	100,0%

Gráfico 14. Comparativa de los rangos de subcontratación permitida de 2019 a 2024



Destaca el porcentaje creciente de licitaciones que no publican información sobre la subcontratación, que pasa del 95% en 2019 al 98,30% en 2024. Es decir, en 16.266 licitaciones no se ha indicado expresamente en PLACSP la subcontratación eventualmente permitida, por lo que ese dato no puede explotarse de manera automática, debiendo hacerse, en su caso, un análisis individualizado pliego por pliego.

Sigue aumentando el número de licitaciones en las que no se indica si se permite o no la subcontratación (98,30% de todas las licitaciones SARA en 2024).

Estas cifras parecen indicar que no se da suficiente importancia a proporcionar información sobre la subcontratación en el anuncio de la convocatoria de la licitación en PLACSP.

Se reitera que se aprecia una aparente falta de reconocimiento generalizado de la relevancia que tiene la subcontratación en la ejecución de un contrato.

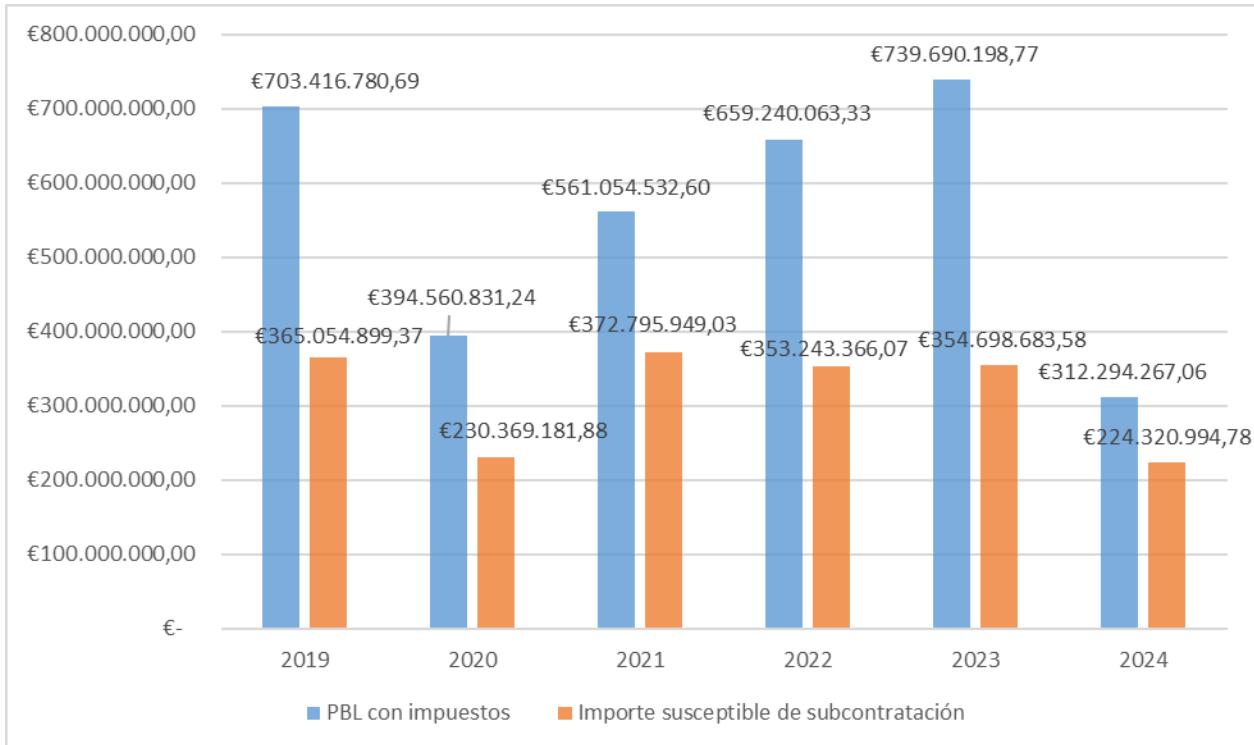
Por otra parte, desde el punto de vista económico, y según los datos abiertos de PLACSP, el PBL de los expedientes de contratación SARA en 2024 objeto de análisis que indican expresamente un porcentaje de subcontratación de al menos el 30%, asciende a 312.294.267,06 €, mientras que la parte del PBL que se puede subcontratar (por encima del 30%) es de 224.320.994,78 €.

Comparando los resultados de este estudio con los de anteriores ejercicios, en 2024 se observan los importes más bajos de subcontratación, por debajo incluso del año 2020 de la pandemia.

Tabla 17. Licitaciones con subcontratación > 30% del PBL con impuestos e importe susceptible de subcontratación, 2019 a 2024

Año	PBL con impuestos	Importe susceptible de subcontratación
2019	703.416.780,69 €	365.054.899,37 €
2020	394.560.831,24 €	230.369.181,88 €
2021	561.054.532,60 €	372.795.949,03 €
2022	659.240.063,33 €	353.243.366,07 €
2023	739.690.198,77 €	354.698.683,58 €
2024	312.294.267,06 €	224.320.994,78 €

El gráfico siguiente representa la distancia entre PBL e importe del mismo que se permite subcontratar y destaca la mayor proximidad entre ambas cifras en 2024, de forma que, aunque es una cifra inferior a la de años anteriores, representa un porcentaje mayor respecto al PBL de los contratos SARA supervisados.

Gráfico 15. PBL e importes susceptibles de subcontratación

2. El control del pago a los subcontratistas o proveedores

Una vez visto el volumen de la subcontratación en contratos SARA a partir de los datos a los que se ha tenido acceso, procede exponer el resultado de la supervisión del cumplimiento del pago a subcontratistas y proveedores por la empresa adjudicataria. Se considera de interés supervisar este aspecto, dado que las demoras que superan los plazos exigidos en la [Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales](#) pueden tener y, de hecho, tienen, un gran impacto en el tejido empresarial del sector privado, sobre todo en las pymes.

El artículo 217 de la LCSP ya citado persigue corregir esta situación mediante la posibilidad de las AAPP de comprobar el cumplimiento de los plazos de pago y la obligación de los contratistas de proporcionar información detallada de los subcontratistas y proveedores que participan en la ejecución del contrato y de los pagos, obligación que se califica de condición especial de ejecución y cuyo incumplimiento permite imponer penalidades. El apartado 2 de este artículo va un paso más allá, ya que es obligatorio comprobar los plazos de pago e imponer penalidades para las Administraciones Públicas y demás entes públicos contratantes en los contratos de obras y servicios cuyo valor estimado supere los 5 millones de euros y en los que la subcontratación sea igual o superior al 30

por ciento del precio del contrato.²⁰ ²¹ En estos casos el contratista debe aportar en cada certificación, el certificado de los pagos a los subcontratistas o proveedores.

OIReScon supervisa cómo se está cumpliendo esta obligación por las entidades contratantes. Para ello, partiendo de los datos abiertos de PLACSP, se calcula el volumen de contratación al que es aplicable la obligación de que las AAPP comprueben el pago a subcontratistas y proveedores.

La siguiente tabla muestra el número de licitaciones de servicios y de obras, cuyo VEC es superior a 5.000.000 de euros y en los que se indica la posibilidad de subcontratar en el periodo de 2019 a 2024.

En 2024, solo en 34 expedientes SARA de obras y servicios con VEC superior a 5 millones de euros se ha indicado la posibilidad de subcontratar; y solo en 25 de estos se permite la subcontratación de, al menos, el 30% del precio del contrato.

²⁰ “2. Las actuaciones de comprobación y de imposición de penalidades por el incumplimiento previstas en el apartado 1, serán obligatorias para las Administraciones Pùblicas y demás entes pùblicos contratantes, en los contratos de obras y en los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 5 millones de euros y en los que el importe de la subcontratación sea igual o superior al 30 por ciento del precio del contrato, en relaciòn a los pagos a subcontratistas que hayan asumido contractualmente con el contratista principal el compromiso de realizar determinadas partes o unidades de obra. A tales efectos, en estos contratos el contratista deberà aportar en cada certificaciòn de obra, certificado de los pagos a los subcontratistas del contrato.”

²¹ A ello hay que sumar el apartado 3 del artículo 217 de la LCSP introducido por la [Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creaciòn y crecimiento de empresas](#): “Sin perjuicio de lo previsto en los apartados anteriores, procederá en todo caso la imposición de penalidades al contratista cuando, mediante resolución judicial o arbitral firme aportada por el subcontratista o por el suministrador al órgano de contratación quedara acreditado el impago por el contratista a un subcontratista o suministrador vinculado a la ejecución del contrato en los plazos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, y que dicha demora en el pago no viene motivada por el incumplimiento de alguna de las obligaciones contractuales asumidas por el subcontratista o por el suministrador en la ejecución de la prestación. La penalidad podrá alcanzar hasta el cinco por ciento del precio del contrato, y podrá reiterarse cada mes mientras persista el impago hasta alcanzar el límite conjunto del 50 por ciento de dicho precio. La garantía definitiva responderá de las penalidades que se impongan por este motivo”

Tabla 18. Número de licitaciones de obras y servicios de VEC > 5.000.000 € según rango posible de subcontratación (acumulado)

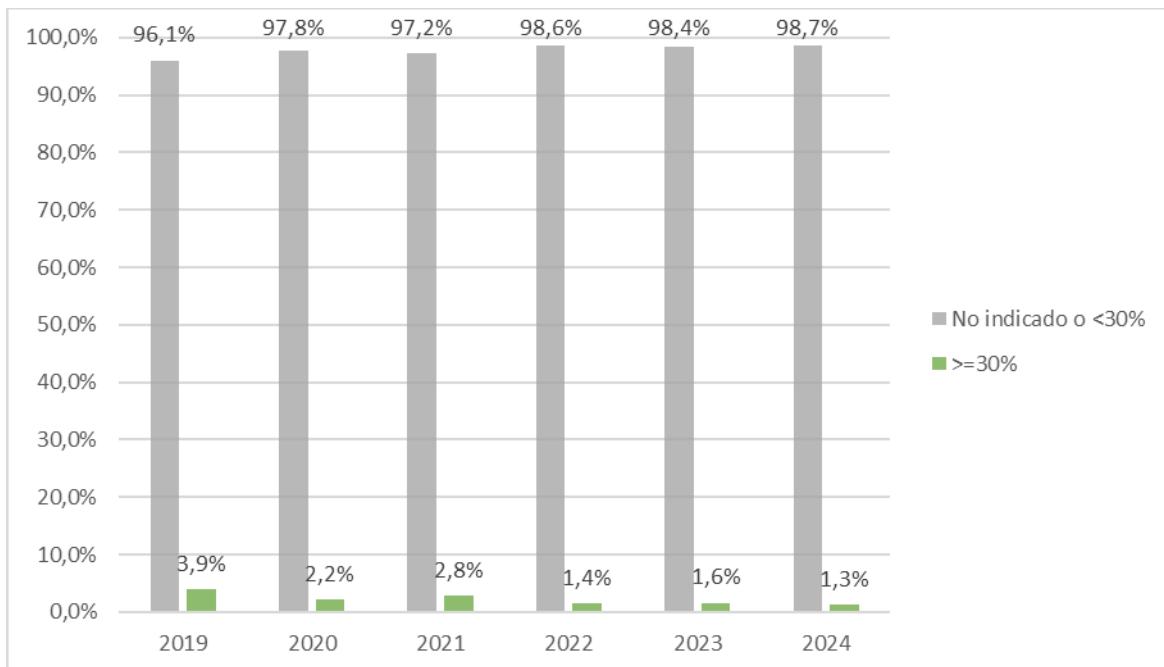
Anualidad	No indicado o <30%	≥30%	Total
2019	925	38	963
2020	1.209	27	1.236
2021	1.422	41	1.463
2022	1.487	21	1.508
2023	1.601	26	1.627
2024	1.870	25	1.895
Total	8.514	178	8.692

Predominan las licitaciones cuyo anuncio no indica expresamente si se permite o no la subcontratación.

En 2024, solo en 25 anuncios de las 1.895 licitaciones cuyo VEC supera los 5 millones de euros se indica que se permite la subcontratación de al menos el 30%.

El siguiente gráfico representan el porcentaje de las licitaciones de obras y servicios cuyo VEC es superior a 5 millones de euros y que no indican la posibilidad de subcontratar o que la permiten por debajo del 30% en el periodo 2019-2024, frente a las que permiten un porcentaje igual o superior al 30%.

Gráfico 16. Porcentaje de licitaciones de contratos de servicios y obras de VEC > 5.000.000 € que indican subcontratación (acumulado)



En el periodo analizado se mantiene el alto porcentaje de contratos de obras y servicios con un VEC superior a 5 millones de euros, susceptibles de aplicar la obligación establecida en el artículo 217.2 de la LCSP si tuvieran o indicaran que el importe de la subcontratación es de, al menos, el 30% del precio del contrato. Este dato es particularmente relevante considerando la cifra que implica. Por tanto, esta Oficina **insiste en la necesidad de公开 el dato de subcontratación para poder supervisar el volumen que representa en el gasto** destinado a los contratos públicos.

Los datos disponibles no permiten conocer el presupuesto de los contratos públicos que se ejecuta mediante la subcontratación.

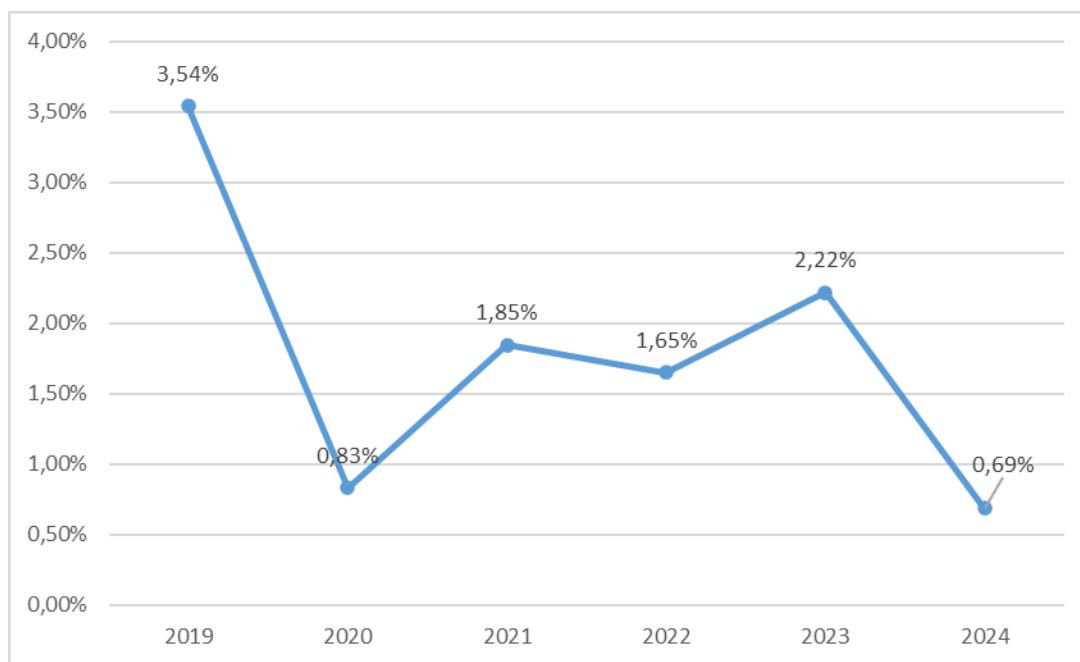
En la siguiente tabla se recoge el importe acumulado de las licitaciones con un valor estimado superior a 5 millones de euros, diferenciando en función de si indican o no la posibilidad de subcontratar y si el porcentaje es al menos del 30%. El importe acumulado de estas últimas en 2024 es de 214.368.360,45 €.

Tabla 19. Importe de las licitaciones de contratos de servicios y obras de VEC > 5.000.000 € que permiten subcontratación ≥ 30%

Anualidad	Importe licitaciones que no indican subcontratación, que no la permiten o <30%	Importe licitaciones que permiten subcontratar >=30%	Total
2019	14.243.399.542,34	522.875.653,70	14.766.275.196,04
2020	17.887.117.625,67	149.819.733,98	18.036.937.359,65
2021	27.396.610.909,19	515.476.920,00	27.912.087.829,19
2022	25.865.355.047,03	434.071.642,92	26.299.426.689,95
2023	30.174.199.050,14	685.170.692,28	30.859.369.742,42
2024	31.057.082.400,21	214.368.360,45	31.271.450.760,66
Total	146.623.764.574,58	2.521.783.003,33	149.145.547.577,91

En esta tabla se observa que el importe de las licitaciones que permiten subcontratar al menos el 30% del precio del contrato ha descendido bruscamente en 2024 (de 685.170.692,28 a 214.368.360,45 euros), con la cifra más baja del periodo analizando, exceptuando el año 2020. En este periodo, esta variable muestra un comportamiento más errático que la del importe de las licitaciones que no indican si se permite subcontratar o que la permiten por debajo del 30%, que ha crecido de forma constante, con un notable aumento en 2021, que se ha mantenido el resto de los años supervisados y en 2024 alcanza la cifra de 31.057.082.400,21 euros.

Gráfico 17. Porcentaje del importe de licitaciones de contratos de servicios y obras de VEC > 5.000.000 € que permiten subcontratación ≥ 30%



En este gráfico se representa la tendencia de los datos de la tabla anterior. Tras el importante descenso y repunte que tuvieron lugar en 2020 y 2021, respectivamente, el porcentaje de los contratos que expresamente han indicado que permiten la subcontratación de, al menos, el 30% del precio del contrato, volvió a disminuir en 2022, para recuperarse en 2023 y caer al mínimo del periodo en 2024 con 1,53 puntos porcentuales menos que en el año anterior.

Dado el peso económico que puede representar la subcontratación, se refuerza la necesidad de su control y, sobre todo, de tener datos fiables al respecto. Este control pasa por comprobar que en los contratos en cuya convocatoria se ha indicado un porcentaje de subcontratación, esta se ha formalizado y que, durante la ejecución, la entidad contratante ha verificado que los pagos a subcontratistas y suministradores se han llevado a cabo correctamente, máxime en aquellos contratos en los que es una obligación legal.

No obstante, al acudir a las fuentes de información, esto es, a las plataformas de contratación estatal y autonómicas, se ha constatado que siguen sin existir datos que permitan comprobar de manera automatizada el cumplimiento de esta nueva obligación introducida por la LCSP.

Esta ausencia de información trae causa de los siguientes extremos:

- Por un lado, la falta de datos relativos a la ejecución de los contratos en las plataformas de contratación, más allá de la publicación de las modificaciones contractuales y, en su caso, de las prórrogas.
- Por otro lado, el hecho de que el adjudicatario puede contratar con el subcontratista o suministrador tras formalizar el contrato, por lo que, aunque es obligatorio que el contratista comunique al órgano de contratación la identidad, prestación y cuantía de la subcontratación, esta información no tiene por qué verse reflejada en el documento contractual de formalización del contrato.

Como ya se ha indicado, según los datos de PLACSP, solo 25 de las 1.895 licitaciones de obras y de servicios con un VEC superior a 5.000.000 euros, especifican un porcentaje de subcontratación igual o superior al 30% en los anuncios por los que se convoca la licitación.

Al analizar si en el documento de formalización se informa del porcentaje que se va a subcontratar para ejecutar los contratos, se obtiene la siguiente información²²:

²² Información resumida en “Tabla 23. Información sobre la publicación del documento de formalización, la subcontratación en el contrato y regulación del pago directo, de 2019 a 2024.”

- En el estudio de la contratación del 2019, se detectó que el 57,33% de los contratos identificados en este ámbito (43 de 75 contratos formalizados) sí tenían incorporado el documento de formalización, aunque sólo en 1 de constaba la información relativa al porcentaje de subcontratación.
- En el análisis de las licitaciones del 2020, se consultaron los datos disponibles de las 27 licitaciones identificadas, dando lugar a 42 contratos, de los cuales sólo 24 publicaron el documento de formalización (57,14%), y de estos 24, tan sólo 1 indicó el porcentaje de subcontratación.
- En la supervisión del 2021, de las 41 licitaciones identificadas y 78 contratos resultantes, 38 (el 48,72%) publicaron el documento de formalización, y tan solo en 2 de ellos se indicó el porcentaje de subcontratación.
- En el estudio referido a 2022, de las 21 licitaciones identificadas y 43 contratos resultantes, 31 publicaron el documento de formalización, pero tan solo en 7 de ellos se recoge expresamente el porcentaje finalmente objeto de la subcontratación.
- En cuanto al año 2023, se identificaron 26 licitaciones y 40 contratos de los cuales se publicaron 24 formalizaciones (60%) pero ninguno recogía el porcentaje final de subcontratación.
- En cuanto a 2024, de las 25 licitaciones resultan 34 contratos de lotes susceptibles de subcontratación, de los cuales 29 han publicado la formalización (85,29%), pero ninguno ha indicado el porcentaje de subcontratación a ejecutar.

En este módulo, sobre la contratación de 2024, los resultados de la supervisión realizada se muestran en la tabla y gráfico siguientes:

Tabla 20. Publicación del documento de formalización de contratos de obras y servicios de VEC > 5.000.000 € y subcontratación ≥ 30% en 2024

Publicaciones del documento de formalización	N.º Contratos
No	7
Sí	26
N/A	1
Total	34

Gráfico 18. Porcentaje de publicación del documento de formalización de contratos de obras y servicios de VEC > 5.000.000 € y subcontratación ≥ 30% en 2024

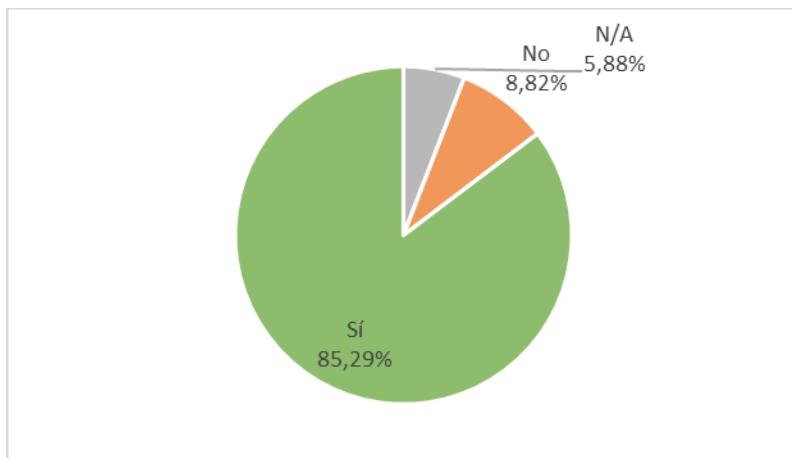
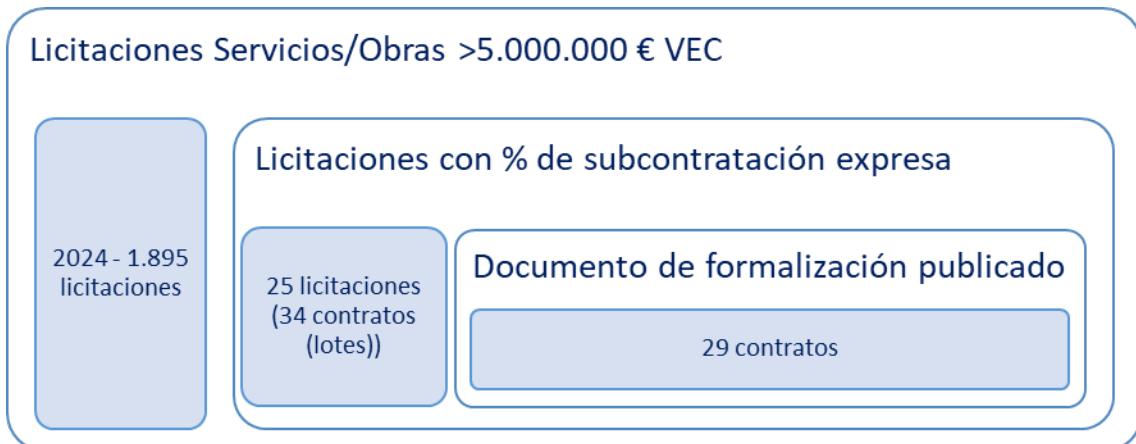


Ilustración 12. Resumen análisis contratos 2024

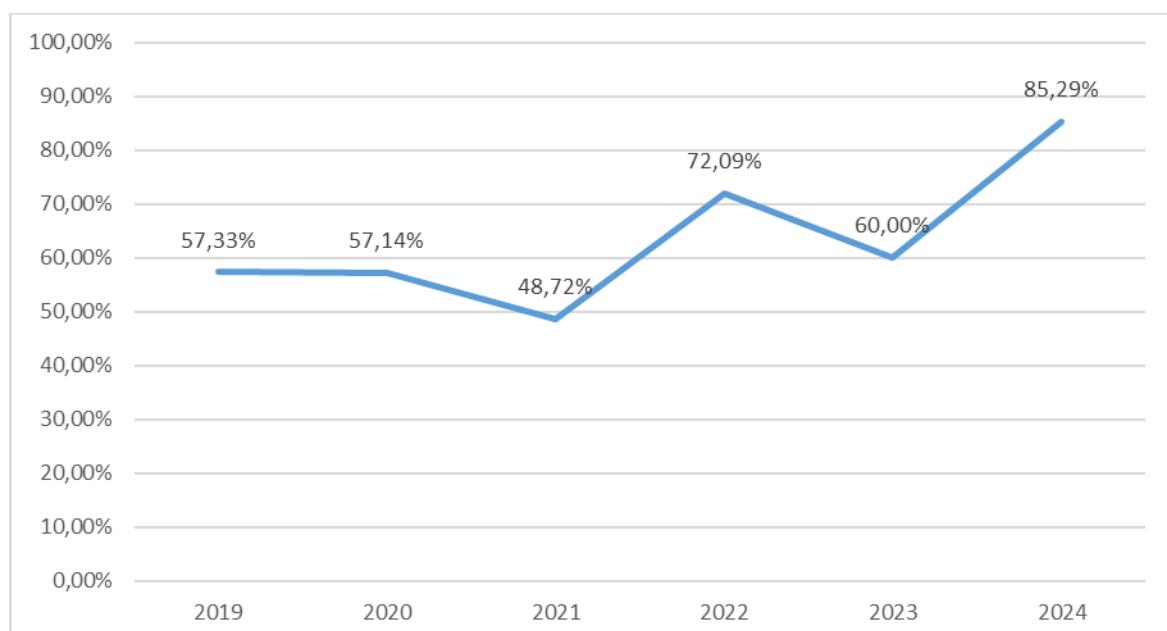


Así, comparando las cifras interanuales antes expuestas, tal y como se refleja en la tabla y gráfico siguientes, puede observarse que la tendencia en lo que a publicación del documento de formalización se refiere se sitúa en todas las anualidades examinadas por encima del 57% excepto en 2021 (48,72%) y suponiendo en 2024 el mayor porcentaje de publicación (85,29%).

Tabla 21. Porcentaje de publicación del documento contractual e indicación en el mismo de la subcontratación

Año	Licitaciones SER/Obras >5.000.000€ de VEC	Licitaciones con % especificado >= 30%	Contratos con documento de formalización publicado	% de publicación del documento de formalización	Contratos que indican % de subcontratación
2019	963	38 licitaciones (75 contratos)	43	57,33%	1
2020	1.236	27 licitaciones (42 contratos)	24	57,14%	1
2021	1.463	41 licitaciones (78 contratos)	38	48,72%	2
2022	1.508	21 licitaciones (43 contratos)	31	72,09%	7
2023	1.627	26 licitaciones (40 contratos)	24	60,00%	0
2024	1.895	25 licitaciones (34 contratos)	29	85,29%	0

Gráfico 19. Porcentaje de publicación del documento de formalización 2019 – 2024



A este dato, debe sumársele el hecho de que, en ninguno de los 29 contratos publicados y supervisados por esta oficina, se recoge expresamente el porcentaje finalmente objeto de la subcontratación.

Por ello, debe insistirse en la necesidad de publicar el documento contractual e incluir en éste el porcentaje finalmente subcontratado por el adjudicatario.

Por otra parte, la ausencia de información en las plataformas sobre la ejecución del contrato o los pagos derivados del mismo, no permiten supervisar este extremo de manera sistematizada y automática. Por ello, se insiste igualmente en la necesidad de incorporar al expediente la información y documentación necesaria que acredite el pago a subcontratistas y suministradores.

En este sentido, OIReScon ha indicado en los distintos IAS que el artículo 217 de la LCSP establece claramente una obligación, cuándo ha de cumplirse y las consecuencias de no hacerlo. De ahí la conveniencia de incorporar al expediente de contratación, con carácter obligatorio, el justificante solicitado al adjudicatario relativo al pago a subcontratistas y suministradores.

La justificación de pago al subcontratista por parte del adjudicatario debería formar parte del expediente.

La incorporación de este justificante al expediente permitiría a la entidad contratante controlar el pago a subcontratistas y proveedores al tramitar los certificados de ejecución de la prestación.

Por tanto, sería recomendable que los órganos de control interno y/o externo en materia de contratación pública incluyeran en sus controles la comprobación del justificante de pago a subcontratistas y suministradores. Dicha comprobación, en coherencia con el artículo 217.2 de la LCSP, debería ser obligatoria, al menos, para los contratos de servicios y obras con un porcentaje de subcontratación igual o mayor al 30%, cuyo VEC supere los 5.000.000 de euros.

Este control permitiría obtener datos e información relativos a su cumplimiento y, por lo tanto, permitiría realizar un seguimiento y análisis con el fin de evaluar la posible ampliación del ámbito de aplicación al que se refiere el segundo párrafo del citado artículo 217.2 de la LCSP.

Por otro lado, se recuerda que la LCSP regula en su DA 32^a que “el Ministerio de Hacienda y Función Pública, pondrá a disposición de los operadores económicos y particulares un Registro Electrónico Único que, entre otras funcionalidades, permitirá acreditar la fecha en que se presenten facturas por los subcontratistas al contratista principal y traslade dichas facturas al destinatario de las mismas conforme a la configuración para recibir las facturas electrónicas”

que consignen en el directorio de empresas". Esta funcionalidad, ya operativa, tiene su reflejo en la [Plataforma de Distribución de Facturas Electrónicas entre Empresas](#)²³. Puesto que las facturas que los subcontratistas emiten y envían a los contratistas principales se tramitan mediante dicha herramienta, la información en ella alojada pudiera servir para evaluar el cumplimiento de la obligación del artículo 217.2 de la LCSP.

3. El pago directo a subcontratistas y proveedores

La DA 51^a de la LCSP prevé la posibilidad de que los pliegos establezcan la realización de pagos directamente al subcontratista por parte de la entidad contratante, sin que la relación jurídica varíe, puesto que estos pagos se entenderán realizados por cuenta del contratista principal.

La DA 51^a de la LCSP persigue reducir el riesgo de impago que sufren las empresas subcontratistas, proveedoras y suministradoras de los adjudicatarios de un contrato público.

En esta línea, OIReScon recomienda a los órganos de contratación que regulen esta posibilidad en los PCAP, una vez se proceda al desarrollo reglamentario de las previsiones de la DA 51^a relativas a la documentación y operativa contable y facturación. Todo ello aportaría certidumbre a la situación económica de los proveedores y subcontratistas del contratista principal.

Además, teniendo en cuenta la obligación de controlar los pagos a proveedores y subcontratistas establecida en el artículo 217.2 de la LCSP, la recomendación de regulación reglamentaria de estos pagos, ex DA 51^a de la LCSP, se hace mucho más necesaria y esencial.

Como anteriormente se ha señalado, en 2024 se han identificado 25 licitaciones de obras y servicios con un VEC superior a 5.000.000 de euros cuyos anuncios en PLACSP indican expresamente la posibilidad de subcontratar al menos el 30% del precio del contrato. Si se eliminan aquellas cuyos pliegos no están disponibles, el resultado sería de 24 licitaciones. Consultados estos 24 pliegos,

²³ Se indica en la web que La Plataforma, FAcE, es gestionada y puesta a disposición del usuario por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, información, por tanto, no actualizada.

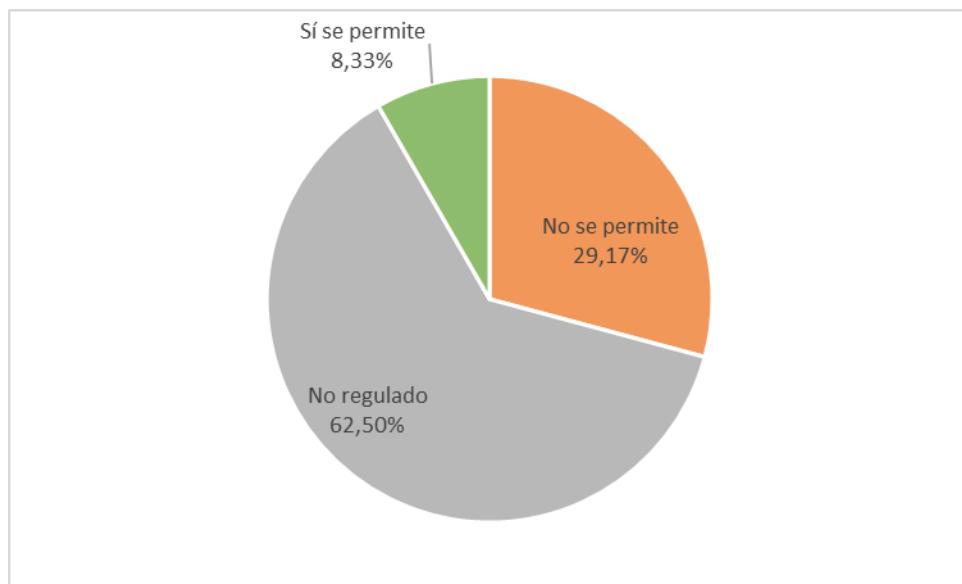
en 15 licitaciones (el 62,50%²⁴), no hay ninguna mención expresa del pago directo a subcontratistas o proveedores.

Tabla 22. Regulación del pago directo a subcontratistas en los pliegos de las licitaciones de los contratos de obras/servicios de VEC > 5.000.000 € en 2024

Regulación del pago directo en PCAP	N.º de contratos
No regulado	15
No se permite	7
Sí se permite	2
Total	24

En el gráfico que figura a continuación se representan en porcentaje estas cifras.

Gráfico 20. Regulación del pago directo a subcontratistas en los PCAPs de obras y servicios de VEC > a 5 millones de euros y subcontratación ≥ al 30%



Es particularmente destacable el hecho de que solo en los pliegos de dos licitaciones se permite el pago directo a subcontratistas en el marco establecido en la DA 51^a de la LCSP.

²⁴ Se recuerda que en el IAS 2024 el porcentaje ascendía al 60%, en el IAS 2023 al 77,78%, en el IAS 2022 el porcentaje al 73,81% y que en el IAS 2021 al 88%.

Los datos indican que la DA 51^a de la LCSP no se está utilizando para combatir el impago o el retraso en el pago por parte de los adjudicatarios del contrato administrativo.

Teniendo en cuenta la comparación interanual, la regulación del pago directo supone 2,50 puntos porcentuales menos que el año anterior.

Tabla 23. Información sobre la regulación del pago directo, de 2019 a 2024

Año	Licitaciones SER/Obras >5.000.000€ de VEC	Licitaciones con % especificado >= 30%	Pliegos a los que se ha tenido acceso	Pliegos que regulan el pago directo	Regulación ²⁵ del pago directo a subcontratistas en pliegos
2019	963	38 licitaciones	37	14	37,84%
2020	1.236	27 licitaciones	25	9	36,00%
2021	1.463	41 licitaciones	41	13	31,71%
2022	1.508	21 licitaciones	21	6	28,57%
2023	1.627	26 licitaciones	25	10	40,00%
2024	1.895	25 licitaciones	24	9	37,50%

Por ello, se insiste en recomendar que los PCAP de los contratos sujetos a las obligaciones de comprobación de pagos del artículo 217.2 de la LCSP, regulen, de manera expresa y adaptada al objeto de cada uno de ellos, el pago directo a proveedores y subcontratistas, incluyendo, al menos, los siguientes extremos:

- Las penalidades vinculadas al incumplimiento de dichos pagos.

²⁵ El porcentaje de la última columna es el cociente de los pliegos que regulan el pago directo, tanto si lo permiten como si no lo permiten entre las licitaciones con VEC > 5 millones de euros y subcontratación del al menos el 30%, excluyendo los casos a cuyos PCAP no se ha tenido acceso.

- El posible pago directo al subcontratista o suministrador ya sea de manera directa, ya sea con carácter subsidiario al impago por parte del contratista principal.

IV. Conclusiones

- La falta de información sobre el peso de la subcontratación en la contratación pública sigue siendo el aspecto más reseñable en este campo.
- La regulación actual de la subcontratación permite considerar que la información sobre la misma es “opcional” en los pliegos, en los anuncios de licitación y en la formalización del contrato. Ello ocasiona que no se puedan analizar los datos de la subcontratación permitida y de la que finalmente realiza el adjudicatario.

Sin información no es posible valorar la oportunidad y la adecuación de la subcontratación.

- Tampoco puede medirse el peso económico que tiene la subcontratación en el gasto público en contratación (ni en términos de PBL, ni en precio de adjudicación), aspecto reseñable si se considera que la subcontratación puede afectar a la competencia y a la concurrencia en la contratación pública.
- La ausencia de información también impide supervisar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los órganos de contratación consistentes en el control del pago a subcontratistas y proveedores en contratos de obras y servicios cuyo VEC sea igual o superior a 5.000.000 de euros en los que se ha subcontratado al menos el 30% del objeto de contrato. En este sentido, se han detectado por los órganos de control externo 3 irregularidades referentes al control de pagos a subcontratistas y proveedores en los informes publicados desde septiembre de 2023 hasta septiembre de 2024.
- Por último, se reitera que prácticamente no se emplea la posibilidad de realizar pagos directos a los subcontratistas. Este dato, presente en IAS anteriores, pone de manifiesto la ausencia de resultados e invita a reflexionar sobre la adecuación de la medida de la DA 51^a de la LCSP para evitar el impago a subcontratistas y proveedores de los adjudicatarios de contratos públicos.

V. Recomendaciones

Habida cuenta de lo expuesto en este apartado:

- Se reitera la recomendación relativa a especificar de forma expresa, en los anuncios que correspondan, la existencia o no de la posibilidad de subcontratación, y, en su caso, el porcentaje.
- Se insiste en la recomendación de adoptar protocolos para incluir el justificante de pago del adjudicatario a los subcontratistas y suministradores, especialmente cuando la Administración está obligada a controlar el pago en los expedientes de contratación de los contratos de obras y servicios, cuyo VEC sea igual o superior a 5.000.000 de euros y en los que se haya subcontratado al menos el 30% del objeto de contrato.

Esta información se podría incluir en el anuncio de finalización en PLACSP.

En los contratos de larga duración, sería recomendable que los pliegos regularan controles periódicos referidos a los pagos a los subcontratistas, ya que, si solo se establecen controles en la finalización del contrato, el objetivo que persigue la norma, de evitar demoras en los pagos, no se cumple.

- Sería beneficioso que los órganos de control competentes en los distintos niveles administrativos incluyeran en sus controles la comprobación del justificante de pago a subcontratistas y suministradores, sobre todo en aquellos contratos en los que es obligatorio tal extremo.
- Se insiste en que los pliegos de los contratos sujetos a las obligaciones de comprobación de pagos regulen de manera expresa y adaptada al objeto de contrato, las posibles penalidades vinculadas al incumplimiento de dichos pagos y el posible pago directo al subcontratista o suministrador, para lo que sería preciso abordar el desarrollo reglamentario al que alude el apartado 5 de la DA 51^a de la LCSP.

Teniendo en cuenta que la calidad de la información sobre la subcontratación de los últimos seis años no solo no mejora, sino que disminuye, sería oportuno abordar una modificación normativa que establezca la obligación de publicar todos los datos relativos a la subcontratación, tanto en la fase de licitación, indicando el porcentaje permitido, como en la fase de ejecución del contrato, aportando datos sobre el porcentaje de la prestación que se ha subcontratado y facilitando datos al órgano de contratación sobre la identidad, características y pagos a los subcontratistas y proveedores.

Anexo. Antecedentes normativos de la subcontratación en materia de contratación pública.

Norma	Artículo	Regulación
<u>Ley de Contratos del Estado de 1965 (Decreto 923/1965 de 8 de abril)</u>	59 y 82	Regulación tangencial en relación con el contrato de obras y el contrato de gestión de servicios públicos. Clara separación del contrato público (entre la Administración y el contratista o adjudicatario) y el contrato privado que implicaba la subcontratación.
<u>Ley 198/1963, de 28 de diciembre, de Bases de Contratos del Estado</u>	Exposición (Base VIII)	<i>Se indica que “La cesión de contratas y los subcontratos, han sido objeto de regulación en esta base, constituyendo una novedad respecto al Derecho que se deroga. Estas dos figuras habían nacido en la práctica y era necesario determinar las condiciones de admisibilidad para garantizar el cumplimiento del contrato y los intereses de la Administración”</i>
<u>Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas</u>	116	Continuista con la regulación anterior, introduce como novedad el régimen de pagos del contratista al subcontratista ²⁶
<u>Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio</u>	115, 116, 131 y 170	Continuista con la regulación anterior.
<u>Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público</u>	210, 211, 249, 265 y DA 28 ^a	Continuista con la regulación anterior.
<u>Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.</u>	227, 228, 273 y 289.	Continuista con la regulación anterior. Se destaca la modificación del artículo 47 de la <u>Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización</u> . Se introduce el artículo 228 bis ²⁷

²⁶ Artículo 116.1.c) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, “Que el contratista se obligue a abonar a los subcontratistas y suministradores el pago del precio pactado con unos y otros en los plazos y condiciones que no sean más desfavorables que los establecidos en el artículo 100.4 para las relaciones entre Administración y contratista.”

²⁷ Se regulaba por primera vez la posibilidad de que las AAPP, así como los entes dependientes o adscritos a estas, comprobaran “el estricto cumplimiento de los pagos que los contratistas adjudicatarios de los contratos públicos”. Además, se permitía establecer en el pliego que, en el caso de que esta obligación no se llevase a cabo, pudiese ir aparejada la imposición de penalidades por parte de la Administración contratante y ser considerada como condición especial de ejecución ([Informe 23/2013](#) de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón).