

## ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA

El contenido del informe anual de supervisión se ha elaborado conforme a lo establecido en los apartados 9 y 8 del artículo 332 de la LCSP.

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

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

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

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

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

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

### 1. Estructura.

Este año, con el fin de hacer más ágil y accesible el contenido de este informe, se ha optado por la individualización de las materias y aspectos supervisados en los siguientes Módulos:

- I. Las cifras de la contratación pública en 2021.
- II. La inseguridad jurídica en la contratación pública. La actividad consultiva.
- III. Las prácticas colusorias en materia de contratación pública.
- IV. La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública.

- V. La supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública.
- VI. El principio de publicidad de los Encargos a Medios Propios.
- VII. La fase preparatoria del contrato.
- VIII. La fase de licitación del contrato.
- IX. La fase de ejecución del contrato. Las modificaciones contractuales y la subcontratación.
- X. La contratación electrónica.
- XI. Los órganos de control de la contratación pública.
- XII. La profesionalización.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente informe integra los Módulos antes citados, constituyendo el Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública. Así se estructura en catorce apartados: Introducción; Estructura y Metodología; Los Módulos antes citados en idéntico orden; las Conclusiones y Recomendaciones, así como los correspondientes Anexos.

El contenido de cada apartado responde a distintas finalidades y a diferente metodología. El Módulo I tiene como objetivo la descripción del marco y escenario de la contratación del sector público, incorporando indicadores estratégicos que permitan la identificación de focos o áreas susceptibles de supervisión o análisis o que sean indicativos de determinadas prácticas. El resto de apartados analizan los datos obtenidos, tanto a partir de la investigación directa de la OIReScon, como de la información institucional solicitada y recibida.

En el marco del análisis y supervisión se ha procurado tener en cuenta los indicadores supervisados en los anteriores Informes Anuales de Supervisión (IAS) a fin de poder ir consolidando conclusiones de un alcance más profundo, que permitan ir definiendo con mayor precisión el mapa de riesgos de la contratación pública.

## **2. Metodología.**

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

- A. Estudio y supervisión de la inseguridad jurídica en materia de contratación pública. La actividad de los órganos consultivos.

Partiendo de los informes doctrinales de los órganos consultivos de ámbito estatal y autonómico en materia de contratación pública emitidos hasta la fecha, se ha realizado un análisis de su contenido y regulación lo que permite detectar posibles incoherencias e inseguridades en la aplicación de la normativa vigente.

B. La información sobre las prácticas colusorias en materia de contratación pública.

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

C. La información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción y conflicto de interés.

En este apartado se ha seguido el mismo método de trabajo que en años precedentes, esto es, la solicitud de información y datos sobre las comunicaciones o denuncias recibidas en materia de contratación por la Agencias u Oficinas de Prevención y Lucha contra el Fraude, constituidas y operativas en el conjunto del sector público. Cabe destacar la plena colaboración que se ha recibido de todas ellas con total respeto al deber de confidencialidad que implica la tramitación e investigación de dichas denuncias.

D. Metodología en la actuación directa de supervisión de la contratación realizada por la OIReScon.

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

En este sentido se realizan las siguientes precisiones:

1) Datos abiertos.

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

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

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

No obstante, en materia de contratación pública, dados los volúmenes de licitaciones que se publican, así como el carácter dinámico de la información y la interrelación existente entre algunos de los procedimientos, entendemos que una transparencia efectiva del conjunto de los procedimientos de contratación no es posible sin que los datos abiertos mencionados se puedan obtener masivamente

y de forma que se facilite su carga, tratamiento y procesado conjunto. Adicionalmente, sería deseable que estuvieran respaldados por documentación clara, completa y en línea.

Cabe destacar que son muy notables las diferencias existentes entre los datos abiertos ofrecidos por las diversas plataformas de contratación.

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

- 2) Sistema de muestreo utilizado en los Módulos VIII “La fase de licitación del contrato” y IX “La fase de ejecución del contrato. Las modificaciones contractuales y la subcontratación”.

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

En este sentido, se han seleccionado los contratos sujetos a regulación armonizada que se corresponden con los siguientes CPV:

- Los que comienzan por los dígitos 90 - Servicios de alcantarillado, basura, limpieza y medio ambiente.
- Los que comienzan por 18 - Prendas de vestir, calzado, artículos de viaje y accesorios.

Esta selección se ha realizado a partir del grupo de CPV que los identifica, unificando así el ámbito supervisado y permitiendo una actuación de carácter absoluto.

Los indicadores y extremos supervisados se derivan, a su vez, de aquellos ya analizados en anteriores IAS, en ocasiones reformulados y consolidados.

Debe insistirse en que, al tratarse de una técnica de muestreo que opta por los contratos sujetos a regulación armonizada de los CPV ya señalados anteriormente, las conclusiones y los resultados obtenidos, aun teniendo muy alta significación, pueden no ser absolutamente concluyentes.

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

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

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

Dicha actuación, tal y como se especificará en el Módulo, ha sido posible gracias a la identificación, por parte de PLACSP de un espacio propio en dicha plataforma para tal figura.

#### E. Supervisión relativa al Módulo X “Contratación electrónica”.

Por otra parte, se ha consultado a las plataformas de contratación de ámbito autonómico diversos aspectos respecto a su configuración y funcionalidades, así como datos concretos de su actividad con el fin de incorporarlo al Módulo X “Contratación electrónica”.

#### F. Consolidación y conclusiones de las actuaciones de las administraciones competentes. Las conclusiones de los órganos de control interno y externo.

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

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

En este sentido se han utilizado **diversos medios en la recopilación y recogida de información:**

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

Este sistema se ha utilizado con el Tribunal de Cuentas y los OCEX.

- Similar proceso se ha seguido con la información remitida por la IGAE, quien ha enviado su información conforme a lo dispuesto en el artículo 332.11 de la LCSP.
- Por otro lado, se han remitido varios **formularios y solicitudes de información**, con el fin de recibir información estructurada, susceptible de explotación y comparación, para poder realizar una agregación de los datos recibidos y extraer conclusiones globales.

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

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

#### G. Supervisión del Módulo XII “La Profesionalización”.

Por último, en lo que respecta al Módulo XII de “La profesionalización” se ha optado nuevamente por solicitar los datos relativos a la formación impartida en la materia, a los centros públicos especializados en formación de ámbito nacional y autonómico, mediante la remisión de un formulario y la solicitud de información adicional, tal y como se especifica en su apartado correspondiente.