

**INFORME ANUAL
DE SUPERVISIÓN
DE LA
CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE
ESPAÑA**

(Diciembre 2019)

OIReScon

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

Carta de presentación del primer informe de Supervisión de la Contratación pública de España

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), diseña un nuevo sistema de gobernanza de la contratación pública para dar cumplimiento a las obligaciones que establecen las Directivas comunitarias. Dos son las razones que fundamentan el sistema de control interno y, de manera particular, de supervisión de la contratación pública, que se encuentran intrínsecamente relacionadas y que impone la Directiva 2014/24/UE: de un lado, la mejora de derecho europeo de la contratación pública a través del seguimiento de su cumplimiento y aplicación efectivos por los Estados miembros; y, de otro, la prevención y la lucha contra la corrupción en este ámbito.

Entre las novedades que incorpora, se encuentra la creación de la nueva Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) en su artículo 332 de la LCSP, que tengo el honor de presidir. Como señala este artículo, su finalidad es la de *“velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública”*, para lo cual se señala que el órgano *“actuará en el desarrollo de su actividad y el cumplimiento de sus fines con plena independencia orgánica y funcional.”*

Como órgano de supervisión de la contratación, deberá coordinar la supervisión en materia de contratación pública de los poderes adjudicadores del conjunto del sector público con la finalidad de velar por la correcta aplicación de la legislación en esta materia y de las funciones que la LCSP atribuye a la misma en el artículo 332 de la LCSP. De lo anterior, resultan dos funciones básicas: por un lado una función de vigilancia de cumplimiento de la normativa en materia de contratación, lo que conlleva velar por el cumplimiento de los principios rectores de la misma, concurrencia, publicidad y transparencia y, por otro lado, la coordinación de la función de supervisión de la contratación, que ya llevan a cabo otros órganos de control; siendo por tanto una pieza clave en la **Prevención y Lucha contra la Corrupción en materia de contratación.**

En este sentido, la supervisión pública requiere, siempre, de la cooperación entre distintos órganos o unidades administrativas con instituciones, autoridades u organismos públicos situados en distintos ámbitos competenciales y territoriales –instancias europeas incluidas–, en un escenario de relaciones interadministrativas e interinstitucionales en el que también confluyen agentes privados –operadores económicos y ciudadanos, con voluntades e intereses diferenciados– que colaboran, directa o indirectamente, con el ente supervisor, y esa es la labor que la OIReScon ha llevado a cabo para la elaboración del **primer informe de supervisión de la contratación pública de España.**

Para la realización en este año del primer informe anual, global e integrador, de la contratación pública de todo el sector público estatal, autonómico y local del Reino de

España, no se ha dispuesto de los medios informáticos, ni personales indispensables para ello. Pese a todo, el esfuerzo de la Oficina se ha centrado en llevar a cabo la supervisión directa de aquellos aspectos que pudieran ser más representativos de distintas patologías en el curso del procedimiento de contratación, por un lado, y por otro, en la sistematización de las principales irregularidades detectadas por los órganos de control (interno y externo) de la contratación pública con el objetivo de consolidar sus conclusiones.

Independientemente de la elaboración de este informe, la Oficina ha aprobado “el Plan Estratégico de OIReScon 2020-2024”, en el que se exponen sus objetivos, incluida la planificación de las actuaciones de supervisión de la contratación pública en el horizonte temporal de 5 años.

Espero que este primer informe pueda ser de utilidad para todos los poderes públicos y operados económicos que participan en la contratación pública y pueda servir de impulso para la elaboración de una futura **Estrategia Nacional de Contratación Pública** con el fin de paliar las patologías y problemas que la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público ha planteado reflejados en el presente informe.

PRESIDENTA DE LA OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACION Y
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

M^a José Santiago Fernández

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'José Santiago Fernández', written over a horizontal line.

ABREVIATURAS

ABREVIATURA	NORMA
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.
LCSP-2007	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
LCSPDS	Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad
LEAC	Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
LIPAP	Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas
LOI	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
RGLCAP	Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
TRLGDPD	Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.
TRLRHL	Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

ABREVIATURA	ENTIDAD/UNIDAD
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
DGRCC	Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IG	Intervención General
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGD	Intervención General de la Defensa
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
JCCE	Junta Consultiva de Contratación del Estado
MCSS	Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social
OARC	Órgano Administrativo de Recursos Contractuales en la comunidad autónoma de Euskadi
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCEX	Órganos de Control Externo Autonómico
OCI	Oficina de Conflictos de Interés
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación Y Supervisión de la Contratación
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
ROLECE	Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas
SGCCE	Subdirección General de Coordinación de Contratación Electrónica
TACGAL	Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia
TACPA	Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón
TACPC	Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias
TACPM	Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Madrid
TACPN	Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos en materia Contractual
TARCCYL	Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León
TARCEX	Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Extremadura
TARCJA	Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía
TCCSP	Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público
TCU	Tribunal de Cuentas
Antifrau Cataluña	Oficina Antifraude de Cataluña
Antifrau Valenciana	Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana
Antifrau Balears	Oficina de Prevención y Lucha contra la corrupción de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears
OMFRAU Madrid	Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid
OTBG Barcelona	Oficina de Transparencia y Buen Gobierno (Buzón Ético y de Buen Gobierno) del Ayuntamiento de Barcelona
SNC PIF	Servicio Nacional de Coordinación Antifraude para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea

ABREVIATURA	TÉRMINO
AM	Acuerdo Marco
CC	Contrato Centralizado
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CFP	Control Financiero Permanente
CM	Contrato Menor
CNSP	Contrato Negociado sin Publicidad
CPV	Vocabulario Común de Contratación Pública
DA	Datos Abiertos
DEUC	Documento Europeo Único de Contratación
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EE.LL.	Entidades Locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
OC	Órgano de contratación
PA	Precio de Adjudicación
PAAP	Poder Adjudicador Administración Pública
PANAP	Poder Adjudicador No Administración Pública
PBL	Presupuesto Base de Licitación
PCAP	Pliego Cláusulas Administrativas Particulares
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SARA	Sujeto a Regulación Armonizada
SDA	Sistema Dinámico de Adquisición
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UTE	Unión Temporal de Empresas
VEC	Valor Estimado del Contrato

ÍNDICE

Carta de presentación del primer informe de Supervisión de la Contratación pública de España.....	1
I. INTRODUCCION	15
II. ESTRUCTURA Y METODOLOGIA.....	20
1. Estructura del informe de supervisión	20
2. Metodología en la actuación directa de supervisión de la contratación realizada por la OIReScon	21
3. Consolidación y conclusiones de las actuaciones de las administraciones competentes. Las conclusiones de los órganos de control interno y externo	23
4. Estudio y supervisión de la actividad de los órganos consultivos en materia de contratación pública. La función de regulación.....	24
III. MAPA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL 2018.....	26
1. Distribución de la contratación en el sector público estatal, autonómico y local.	26
2. Distribución de la contratación pública en el 2018 en el sector estatal, autonómico y local por tipo de procedimiento.....	28
3. Distribución de la contratación pública en el sector público estatal, autonómico y local por tipo de contrato.	29
4. Distribución de la contratación pública en el sector público estatal, autonómico y local por tipo de tramitación.	31
5. Distribución de la contratación pública en el sector público estatal, autonómico y local por resultado de la licitación.....	32
IV. SUPERVISION DE LA PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA	35
1. Introducción.....	35
2. Análisis comparativo de la información del art. 63 y anuncios del Anexo III de la LCSP vs. Plataforma de Contratación del Sector Público y sus datos abiertos.....	38
1) Relación de los órganos de contratación.	40
2) La composición de las mesas de contratación.....	41
3) Consultas preliminares del mercado.....	42
4) Justificación del procedimiento cuando no es abierto o restringido.....	43
5) Recursos contractuales en PLACSP.....	44
6) Modificaciones contractuales.....	45

7) Encargos a medios propios.	48
8) El valor estimado del contrato a nivel lote.....	49
9) El presupuesto base de licitación, el precio de adjudicación y el posible cálculo de las bajas en las licitaciones.....	50
10) La existencia de lotes en la licitación.....	50
11) La forma de presentación de la oferta: el uso de servicios de licitación electrónica.	51
12) La información sobre los licitadores.	52
13) La participación de la PYME en los procedimientos de contratación.....	53
14) La participación en la licitación de las empresas que pertenecen a otro Estado Miembro o a un tercer país.	54
15) Las condiciones de admisión a la licitación.	54
16) Ofertas anormalmente bajas.	57
17) Subcontratación.	58
18) Prórrogas contractuales.	60
19) Concurso de Proyectos, Asociación para la Innovación, Derivado de asociación para la innovación y Basado en sistema dinámico de adquisición.....	61
20) Publicación del contrato menor.	62
21) La información relativa a las garantías.	63
22) Las condiciones de ejecución.....	64
23) La programación de la contratación de los órganos de contratación.	64
24) La información de los servicios de información o plataformas autonómicas.	65
25) La publicación de los Acuerdos Marco.	66
26) Propuesta adicional: La ejecución del contrato en la Plataforma de Contratación del Sector Público.	67
3. El principio de transparencia en contratación pública y el interés del ciudadano.....	68
4. Conclusiones y Recomendaciones.....	72
V. SUPERVISION DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION.....	77
1. Solvencia y clasificación.	77
1) Servicios de limpieza de edificios.	78
2) Servicios de mantenimiento y reparación.	87
2. Criterios de adjudicación, condiciones especiales de ejecución y utilización del procedimiento restringido.	93
1) Contratos de servicios de carácter intelectual.....	93

2) Contratos de concesión de servicios especiales vinculados a prestaciones hacia la ciudadanía del Anexo IV de la LCSP (sociales – sanitarios – educativos – culturales/ deportivos, y análogos).....	99
3. Fijación del presupuesto de licitación.....	108
1) Introducción.....	108
2) Metodología.....	109
3) Resultado del análisis.....	111
4) Conclusiones y Recomendaciones.....	113
4. Porcentaje de bajada de la oferta económica respecto al presupuesto base de licitación.	115
1) Introducción.....	115
2) Desarrollo del análisis efectuado.....	116
3) Conclusiones y recomendaciones.....	120
5. Racionalización técnica de la contratación.....	121
1) Introducción y marco normativo.....	121
2) La racionalización técnica de la contratación en España en sus distintos ámbitos. Centrales de Compra e Instrumentos de racionalización.....	121
3) Análisis del Sistema de contratación centralizada de ámbito estatal. La Dirección General de Racionalización y Contratación Centralizada (DGRCC)...	126
4) Conclusiones y recomendaciones.....	143
6. División del objeto del contrato en lotes.....	145
1) Introducción.....	145
2) Metodología.....	146
3) Resultados del análisis de la muestra realizada.....	146
4) Conclusiones y recomendaciones.....	151
7. Procedimiento negociado sin publicidad.....	152
1) Introducción.....	152
2) Metodología.....	154
3) Resultados del análisis de la muestra realizada.....	155
4) Conclusiones y recomendaciones.....	157
8. Las modificaciones del contrato.....	158
1) Análisis de las modificaciones previstas en los pliegos.....	158
2) Modificaciones contractuales, aspectos vinculados a la publicidad de las modificaciones formalizadas y al control de los contratos (responsable del contrato).	164
9. La subcontratación.....	170

1) Introducción.....	170
2) El uso de la subcontratación en la contratación del sector público.....	170
3) El control del pago a los subcontratistas o proveedores.	172
4) Conclusiones y recomendaciones	178
10. Prohibiciones para contratar.....	179
1) Consideraciones generales. Regulación actual de las prohibiciones para contratar. especial referencia a las novedades en la nueva Ley de contratos....	179
2) Prohibiciones para contratar en relación a las CC.AA. y Ciudades Autónomas	191
3) Conclusiones y recomendaciones	200
11. Análisis específico del ROLECE y de los registros de licitadores autonómicos.....	203
1) Introducción.....	203
2) Metodología.....	206
3) Análisis de la información	206
4) Conclusiones y recomendaciones	209
VI. PROFESIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN.	211
1. Introducción. Antecedentes. Regulación actual en materia de profesionalización. Especial referencia a las novedades en la nueva Ley de Contratos.....	211
2. Metodología de recogida de información.....	213
3. Análisis de la información recibida (Cuestionarios).	217
1) Análisis global de los centros.....	217
2) Análisis global de los cursos impartidos y previstos.....	220
3) Análisis de los centros.	223
4) Análisis específico de la información presupuestaria y gastos invertidos en formación en contratación pública.....	226
4. Conclusiones y recomendaciones.	227
VII. LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA	229
1. Introducción.....	229
2. El uso de los sistemas de licitación electrónica.....	229
1) Plataforma de Contratación del Sector Público.....	229
2) Portal de la Contratación Pública en la Comunidad de Madrid.	231
3) Plataforma electrónica de contratación pública de la Comunidad Autónoma de Cataluña.	231

4) Plataforma de Contratación Pública de Euskadi.	232
5) Plataforma de Contratación Pública del Principado de Asturias.	232
6) Plataforma de Contratación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.	233
7) Plataforma de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Galicia.	233
8) Portal de Contratación de la Comunidad Foral de Navarra.	233
9) Plataforma de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	234
3. Problemas transmitidos a la OIReScon en relación a los servicios de licitación electrónica.	234
4. Conclusiones y recomendaciones.	237
VIII. PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. PRIMERA APROXIMACIÓN A LA FUNCIONES DE LAS AGENCIAS Y OFICINAS ANTIFRAUDE.	238
1. Introducción.	238
2. Actividad de las Oficinas con competencia en prevención y Lucha contra la Corrupción en materia de Contratación en el 2018.	240
1) Comunicaciones o denuncias realizadas a las oficinas o agencias con competencia en prevención y lucha contra la corrupción de ámbito autonómico y local en el año 2018.	242
2) Medio de remisión o comunicación de la denuncia utilizado – año 2018	242
3) Expediente de investigación y fin de procedimiento.	244
4) Fin de la denuncia: resolución, archivo o notificación.	245
5) Las denuncias relativas a corrupción en materia de contratación.	246
6) Actuaciones de prevención de la corrupción en materia de contratación: asesoramiento, emisión de informes y actuaciones de formación.	249
3. La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación como oficina de prevención y lucha contra la corrupción.	249
4. Conclusiones y Recomendaciones.	250
IX. ÓRGANOS DE CONTROL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.	252
1. Órganos de control interno.	252
1) Los tribunales administrativos de recursos contractuales en el año 2018. ...	252
2) Los resultados en materia de contratación pública de los órganos de control interno de la gestión económica financiera.	302
3) Autoridades de defensa de la competencia.	361
2. Órganos de control externo en la contratación pública.	374
1) Introducción.	374

2) Metodología y ámbito temporal.....	374
3) Resultados obtenidos	375
4) Conclusiones y recomendaciones	392
X. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	395
1. Antecedentes y motivación del Análisis.	395
2. Análisis de la Información.....	396
1) Volumen de actividad consultiva en 2016-2017-2018.	396
2) Actividad consultiva vinculada a la LCSP.	398
3. Conclusiones y recomendaciones.	414
XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	418
1. Conclusiones.....	418
1) En relación con el cumplimiento del principio de publicidad y transparencia: 418	
2) En relación con el procedimiento de contratación:.....	418
3) En relación con la contratación electrónica:.....	421
4) En relación con la profesionalización en la contratación pública:.....	421
5) En relación con la prevención y lucha contra la corrupción:.....	421
6) En relación con los resultados del control interno ejercido por la IGAE, IGD e IGSS:.....	422
7) En relación con la actividad consultiva:	422
2. Recomendaciones.....	423
1) Teniendo en cuenta lo expuesto en el presente informe, se resumen y resaltan las siguientes recomendaciones en relación al cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia:	423
2) Por otro lado, en lo referido al procedimiento de contratación, resaltando la importancia de la programación y planificación de la actividad contractual, así como la redacción y especificación de los Pliegos, se resumen las siguientes recomendaciones:	424
3) Por lo que se refiere a los sistemas de racionalización técnica de la contratación, las principales recomendaciones son las siguientes:.....	425
4) De otra parte, en lo que respecta a la contratación electrónica, pueden resumirse las principales recomendaciones en las siguientes:	426
5) En línea con lo analizado en este informe, y en lo que refiere a la profesionalización en la contratación pública hay que destacar la necesidad de mejoras formativas que redunden en mayor y mejor especialización de los empleados dedicados a esta materia.....	426

6) Por otra parte, en relación a la Prevención y Lucha contra la Corrupción en la contratación pública, se resumen las siguientes recomendaciones:	427
7) Además de lo anterior, se relacionan a continuación una serie de recomendaciones dirigidas a los órganos de control externo, en materia de contratación pública:.....	427
8) Por otro lado, en lo que respecta a las Intervenciones de ámbito autonómico, cabe realizar las siguientes recomendaciones:.....	428
9) Así, las recomendaciones dirigidas a los órganos responsables del control interno de la gestión económico-financiera en el ámbito local son las siguientes:	428
10) Asimismo, cabe realizar las siguientes recomendaciones en relación con los órganos competentes de resolución del recurso especial en materia de contratación (tribunales administrativos):	428
11) Por último, en lo relativo a órganos consultivos en materia de contratación pública:	429
ANEXO I. FIGURAS E IMÁGENES DE LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.....	430
ANEXO III TABLA SOBRE RESOLUCIONES DE TRANSPARENCIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA POR ÁMBITO TERRITORIAL Y TIPO DE PETICIÓN.....	441
ANEXO IV. TABLA: DATOS ECONÓMICOS DE LOS CENTROS DE FORMACIÓN.....	442
ANEXO V. FORMULARIO DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN A LOS CENTRO DE FORMACIÓN	446
ANEXO VI RESUMEN DE PLAZOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN DE LAS DENUNCIAS.....	450
ANEXO VII FORMULARIOS DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LAS DENUNCIAS.....	453
ANEXO VIII. HOMOGENIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN REMITIDA POR LOS TRIBUNALES – OBJETO Y CAUSA DE LOS RECURSOS ESPECIALES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN.....	454
ANEXO IX: TABLA “OBJETO DE RECURSO POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO”	463
ANEXO X TABLA “CAUSA MÁS FRECUENTE DE RECURSO A LOS PLIEGOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y AGE”.....	464
ANEXO XI: TABLA DE NATURALEZA DE ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y AGE.....	466
ANEXO XII. TABLA “SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN POR NATURALEZA DEL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN”.....	467

ANEXO XIII FORMULARIO REMITIDO A LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.....	468
ANEXO XIV DETALLE CONTRATACIÓN POR TIPO DE PROCEDIMIENTO EN ENTIDADES LOCALES	469
ANEXO XV DETALLE CONTRATACIÓN POR TIPO DE CONTRATO EN ENTIDADES LOCALES	474
ANEXO XVI. INFORMES DEL TCU DE ÁMBITO ESTATAL ANALIZADOS...	477
ANEXO XVII. INFORMES DEL TCU DE ÁMBITO LOCAL ANALIZADOS	478
ANEXO XVIII. INFORMES OCEX ANALIZADOS ÁMBITO AUTONÓMICO ...	479
ANEXO XIX. INFORMES OCEX ANALIZADOS ÁMBITO LOCAL	482
ANEXO XX. CÓDIGOS DE IRREGULARIDADES	487
ANEXO XXI FORMULARIO REMITIDO A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA	489

I. INTRODUCCION

La contratación pública es uno de los elementos más importantes de las economías nacionales de todos los países de la Unión Europea (UE). Las autoridades y los entes de derecho público gastan cada año aproximadamente una quinta parte del Producto Interior Bruto (PIB) de la UE en la adquisición de bienes, obras y servicios.

Según la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 3 de octubre de 2017, para conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa, la contratación pública representa el 19 por ciento del PIB de la Unión Europea. La información más reciente se encuentra en el documento OCDE "*Government at a Glance 2019*"¹, donde, para España (pág. 137) se indica un porcentaje en PIB de un 9,6%, que representa un 23,4% del gasto público.

La política de la UE en materia de contratación pública constituye un instrumento fundamental con vistas a consolidar el mercado interior y a garantizar la utilización eficiente de los fondos públicos. Así, la contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, tal y como establece la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 "*Europa2020, Una estrategia para crecimiento inteligente, sostenible e integrador*", identificándola como uno de los instrumentos del mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos.

A esta misma línea, responden las llamadas 4ª generación de Directivas de contratación pública: la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública; la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y la más novedosa, ya que carece de precedente en la normativa comunitaria, como es la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. Estas Directivas tienen como objetivo incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la contratación pública, permitiendo que las entidades contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes.

Así, la adjudicación de contratos públicos se encuentra regulada por las citadas Directivas estableciendo una serie de normas y procedimientos comunes que han de aplicar todos los entes públicos que contraten obras o servicios.

Sin embargo, la contratación pública es un ámbito expuesto a las prácticas de corrupción. El Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea, de 3 de febrero de 2014, animaba a los Estados miembros a mantener una actitud proactiva contra las prácticas corruptas en cuanto ponen en grave riesgo la competitividad en la Unión.

¹ *Government at a Glance 2019*

Por ello, era necesario establecer mecanismos de control preventivo eficaces para hacer frente a las irregularidades producidas en los procedimientos de contratación. No solo como fuente de corrupción sino sobre todo por el grave perjuicio que para el erario público representan. Frente a ello, las garantías del procedimiento de contratación van dirigidas a obtener la oferta económicamente más ventajosa y no aquella obtenida mediante la distorsión del procedimiento de contratación en favor del beneficio de una empresa frente a otras, lo que determina, en definitiva, que los contratos tengan un sobrecoste para la Administración.

En este marco, la Decisión (UE) 2017/984 del Consejo, de 10 de junio de 2017², “por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a una reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo”, señaló que *“España debe establecer un marco coherente que garantice la transparencia y la coordinación de la política de contratación pública de todas las entidades y autoridades de contratación a fin de garantizar la eficiencia económica y un alto nivel de competencia. Dicho marco debe incluir mecanismos de control a priori y a posteriori adecuados para la contratación pública a fin de garantizar la eficiencia y el cumplimiento de la legislación”*.

Y advertía de que *“la falta de un organismo independiente encargado de garantizar la eficacia y el cumplimiento de la legislación en materia de contratación pública en todo el país obstaculiza la aplicación correcta de las normas de contratación pública y puede generar oportunidades para cometer irregularidades, lo cual tiene efectos negativos sobre la situación de la hacienda pública española”*.

Así, la nueva Ley de Contratos del Sector Público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), crea la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon en adelante), con el fin de velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades en relación con la contratación pública.

El papel esencial que la OIReScon está llamada a desempeñar ha sido puesto de manifiesto de forma reiterada por las instituciones comunitarias. Así, la Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2018 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España³, señala que *“España ha avanzado con la adopción, en noviembre de 2017, de esta nueva Ley de Contratos del Sector Público; sin embargo, la nueva legislación solo podrá mejorar la eficiencia y la transparencia de la contratación pública si se aplica de forma rápida y ambiciosa mediante el establecimiento de su nueva estructura de gobernanza y la mejora de los mecanismos de control de los procedimientos de contratación pública en todos los niveles de gobierno. En particular,*

² Decisión (UE) 2017/984 del Consejo

³ Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2018

la futura estrategia nacional de contratación pública deberá especificar los controles previos y posteriores que deberán realizar las nuevas estructuras.

La creación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación es una de las novedades más significativas de la LCSP, dando respuesta a las exigencias de las Directivas de establecer un órgano de regulación y supervisión de la contratación, que garantice el funcionamiento del mercado de la contratación pública, velando por la correcta aplicación de la legislación en esta materia y, en particular, de los principios de igualdad, libre concurrencia y transparencia.”

Por otro lado, el Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión emitido el 27 de febrero de 2019 en el que se recoge un «Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo, correspondiente al Semestre Europeo 2019 sobre Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011», advierte de que: *“El éxito de la nueva ley de contratación pública dependerá, en gran medida, del grado de ambición en su aplicación. La ley, que entró en vigor en marzo de 2018, tiene por objeto mejorar la competencia y garantizar la transparencia y los mecanismos de control efectivo en la contratación pública. Establece una nueva estructura de gobierno para la contratación pública española y la obligación de desarrollar una estrategia de contratación pública a escala nacional para, entre otros fines, luchar contra la corrupción, aumentar la profesionalización y fomentar la eficiencia económica.*

La nueva estructura de gobernanza establecida en la ley está en proceso de creación. Se está creando la nueva Oficina Independiente de Regulación y Supervisión. Su presidente fue nombrado en julio de 2018. La Oficina goza de independencia funcional garantizada por ley, pero actualmente carece de los recursos suficientes para una realización efectiva de sus objetivos y está lejos de tener una posición prominente. Esto podría menoscabar su papel como autoridad de supervisión en relación con otras instituciones y organismos”.

Y más recientemente, la Recomendación de 5 de junio de 2019 del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España, vuelve a reiterar el papel fundamental de esta Oficina señalando que: *“En el ámbito de la contratación pública, la aplicación ambiciosa de la Ley de Contratos del Sector Público adoptada en 2017 resultará decisiva para aumentar la eficiencia del gasto público y prevenir las irregularidades. En particular, es importante que la nueva estructura de gobierno, sobre todo la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión, pueda desempeñar eficazmente los cometidos que se le han asignado, y que la Estrategia Nacional de Contratación Pública integral se adopte con celeridad y con la participación activa de las entidades o poderes adjudicadores a nivel nacional, regional y local.”*

Dos son las razones principales que justifican la exigencia de una autoridad de supervisión y de regulación de la contratación pública; por un lado, la mejora de derecho europeo de la contratación pública a través del seguimiento de su cumplimiento y aplicación efectiva por los Estados miembros; y, de otro, la prevención y la lucha contra la corrupción en este ámbito.

Por tanto, la función que se atribuye a la Oficina, no es estrictamente la de control de la contratación pública, función que ya tienen atribuida otros órganos de control interno y externo, sino la función de “*supervisión*”, la cual se instrumenta a través de funciones y tareas públicas que tienen como denominador común la recogida y sistematización de información relativa a la actuación de los distintos agentes presentes en el proceso de contratación pública en nuestro caso, como conducto de seguimiento de la aplicación y cumplimientos efectivos de la legislación europea de contratos públicos, en especial de los sujetos a regulación armonizada.

Así, la LCSP establece que, como reflejo de su actividad y ejercicio de sus funciones, la OIReScon debe elaborar tres informes:

- Un informe anual sobre sus actuaciones que deberá remitir a las Cortes y al Tribunal de Cuentas, manifestación del carácter independiente de la Oficina, de acuerdo con el art. 332.4 de la LCSP.
- Un informe de supervisión que se integrará en el informe nacional de gobernanza a remitir a la Comisión Europea cada tres años al que hace referencia el art. 328.4 de la LCSP.
- Un informe anual de supervisión que recogerá las conclusiones derivadas de toda la actividad de supervisión realizada por las administraciones competentes, en los términos establecidos en el art. 332.9 de la LCSP.

El presente informe responde, por tanto, a la obligación establecida en el art. 332.9 de la LCSP, articulando una única postura tanto de las conclusiones de los órganos de control de la contratación pública como los resultados de las actuaciones directamente realizadas por la Oficina.

En este sentido cabe precisar que, la OIReScon comenzó su puesta en marcha operativa en enero de 2019, tras el nombramiento de los vocales el 14 de diciembre de 2018⁴, habiendo estado anteriormente tan solo nombrada la Presidencia desde el 6 de julio de 2018⁵.

Por estas razones, para la realización en este año del primer informe anual global e íntegro de la contratación pública de todo el sector público estatal, autonómico y local del Reino de España, no se ha dispuesto de los medios informáticos, ni personales indispensables para ello. Pese a todo ello, el esfuerzo de la Oficina se ha centrado en llevar a cabo la supervisión directa de aquellos aspectos que pudieran ser más representativos de distintas patologías en el curso del procedimiento de contratación,

⁴ *Nombramiento de vocales: BOE núm. 306, de 20 de diciembre de 2018.*

⁵ *Nombramiento presidenta OIReScon: BOE núm. 168, de 12 de julio de 2018.*

por un lado, y por otro, en la recopilación de las principales irregularidades detectadas por los órganos de control (interno y externo) con el objetivo de consolidar sus conclusiones.

De acuerdo con el art. 332.1 de la LCSP, el presente informe ha sido aprobado por el pleno del órgano colegiado el día 18 de diciembre de 2019.

II. ESTRUCTURA Y METODOLOGIA

El contenido del informe anual de supervisión viene marcado por lo establecido en los apartados 9 y 8 del art. 332 de la LCSP ya citados en la introducción.

En particular es el apartado 9 el que establece 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.”

Teniendo en cuenta lo anterior, la estructura del informe viene así delimitada, habiéndose realizado, por una parte, una actuación de supervisión propia y directa de la de Oficina; por otra parte, actuaciones de recogida de información de los órganos, instituciones y poderes con competencia supervisora y de control, así como aquellos órganos, instituciones y poderes cuya competencia está relacionada en algún aspecto con la contratación pública; y finalmente, el tratamiento de la información de la prevención y lucha contra la corrupción en materia de contratación pública.

A continuación, se expone la estructura y metodología propia del informe, sin perjuicio de una exposición más detallada en cada uno de los apartados, partiendo de su contenido mínimo.

1. Estructura del informe de supervisión

El informe se estructura en once apartados, que se refieren a las siguientes cuestiones: Introducción (I); Estructura y metodología (II); Mapa de la contratación pública en el año 2018 (III); Supervisión del principio de publicidad y transparencia (IV); Supervisión del procedimiento de contratación (V); La profesionalización de la contratación pública (VI); La contratación electrónica (VII); La prevención y lucha contra la corrupción (VIII); Los órganos de control de la contratación pública (IX); Los órganos consultivos en materia de contratación pública (X) y Conclusiones y recomendaciones (XI), así como los correspondientes Anexos.

El contenido de cada apartado responde a distintas finalidades y a diferente metodología. El epígrafe III tiene carácter únicamente descriptivo del marco y escenario de la contratación del sector público. El resto de apartados analizan los datos obtenidos, tanto a partir de la investigación directa de la Oficina, como de la información institucional solicitada y remitida.

En esta parte de análisis y supervisión se ha pretendido confirmar patologías y problemas existentes en la contratación pública, pero, de igual forma, se han querido establecer indicadores en determinados aspectos que permitan tomar un resultado basal, para, de este modo, poder realizar un seguimiento que confirme y verifique en el futuro las tendencias y conclusiones identificadas, o que, por el contrario, muestre un cambio de signo.

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

La propia naturaleza de la actuación de supervisión de la contratación del sector público, tal y como está descrita en la norma, exige disponer de todos los datos relativos a los contratos realizados en el periodo a supervisar. Ello implicaba bien recabar la información de los propios órganos de contratación, con una metodología similar a la utilizada para la elaboración del informe de gobernanza de abril de 2018, o bien acudir a las fuentes de información, plataformas o bases de datos que pudieran suministrar tal información.

Partiendo del principio de no gravar en exceso el trabajo de los órganos de contratación, a la par de carecer de la herramienta informática para recabar dichos datos, fue rechazada la primera opción (sin perjuicio de la consulta puntual sobre algún extremo), y el trabajo de la OIReScon se ha centrado, por lo tanto, en el análisis y la explotación de los datos existentes en las bases de datos y plataformas de contratación.

Para ello, lo más adecuado hubiera sido realizar la explotación directa de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) ya que, de acuerdo con el art. 347 de la LCSP, debían contenerse en ella los datos de todas las licitaciones del sector público, incluidos los datos de las licitaciones de los servicios de información o plataformas autonómicas en lo que respecta a las licitaciones y su resultado.

No obstante, **no ha sido posible disponer del conjunto de datos de PLACSP**, por lo que la actuación de supervisión directa ha tenido que realizarse con **los datos abiertos y en formato reutilizable** que han puesto a disposición del público tanto PLACSP como las plataformas autonómicas. Por ello, se ha podido realizar la explotación de estos datos gracias a la colaboración del Gabinete de la Secretaría de Estado de Avance Digital.

A dicha limitación debe unirse **la falta de medios informáticos existentes en la OIReScon**, que **no dispone de una herramienta de explotación de datos** que hubiera facilitado en gran medida la función de supervisión.

Cabe indicar al respecto, que la OIReScon ha definido una arquitectura de datos, así como las herramientas de captura de las distintas fuentes de información existentes en la contratación pública del Estado, con el objetivo de implementarla y ponerla en marcha a la mayor brevedad. No obstante, al respecto, se señala que esto dependerá de los medios puestos a disposición de la OIReScon por la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda, dada la adscripción a efectos puramente organizativos y presupuestarios que tiene la Oficina.

Debe insistirse en que **es indispensable que se habilite el acceso de esta Oficina a todo el conjunto de datos de la contratación pública, única Oficina de Supervisión y Regulación de la contratación pública cuyo ámbito de actuación es todo el sector público**, sin los cuales no podrá llevarse a cabo una efectiva y completa supervisión.

A pesar de ello, en lo que respecta al **apartado IV “Supervisión del principio de publicidad y transparencia”**, se ha aprovechado el hecho de tener que circunscribir el ámbito de supervisión a los datos abiertos ofrecidos por la Plataformas para poder comprobar el medio y modo de publicación, en lo que a la propia publicidad y transparencia se refiere.

Mientras que, de otra parte, en relación a las actuaciones de supervisión directas del **apartado IV “Supervisión del procedimiento de contratación”**, 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 (muestra) en función de los recursos humanos y medios disponibles que permitiese cotejar y constatar las patologías o problemas sistémicos del procedimiento de contratación** previamente identificadas.

Esta previa identificación deriva de las conclusiones y recomendaciones que se han venido realizando por los órganos de control en la contratación pública, esto es, el Tribunal de Cuentas, los OCEX, las Intervenciones de ámbito estatal, autonómico y local y, más recientemente, los órganos con competencia de resolución de los recursos especiales en materia de contratación. En este informe se han querido representar las más significativas, sin que por ello sea un listado exhaustivo, siendo susceptible de revisión y mejora en sucesivos informes.

Así, dada la variedad de actuaciones de supervisión, se ha optado por utilizar muestras diferentes para cada una de ellas, definiendo y justificando su delimitación en la actuación de supervisión correspondiente. En este sentido, debe insistirse en que, al tratarse de una técnica de muestreo, las conclusiones y los resultados obtenidos pueden no ser absolutamente concluyentes, siendo necesario en ocasiones ampliar o acotar la muestra y/o definir otros parámetros que permitan su análisis, propio de una metodología de “ensayo y error” y todo ello sin perjuicio de que en los futuros informes anuales de supervisión de la contratación que llevará a cabo esta Oficina se realice una planificación de la función de supervisión atendiendo a ámbitos objetivos o por órganos de contratación.

Por otra parte, en lo que respecta al **apartado VI “Profesionalización de la contratación pública”** se ha optado por solicitar la información relativa a la formación impartida en la materia a los centros de formación de ámbito nacional y autonómico, en una primera aproximación, mediante la remisión de un formulario y la solicitud de información adicional, tal y como se especifica en su apartado correspondiente.

Por último, en relación al **apartado VII “Supervisión de la contratación electrónica”**, se ha procedido a comprobar la información de los datos abiertos de cada una de ellas, así como la información disponible en sus webs, manuales y documentos de referencia.

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

Precisamente una de las mayores contribuciones de este informe y de mayor valor para la Comisión Europea es la posibilidad de **unificar y consolidar las conclusiones existentes de los diferentes órganos de control en la contratación pública del sector público estatal, autonómico y local**, ejercicio nunca antes realizado por ninguna entidad pública que abarcara el sector público en su conjunto (estatal, autonómico y local) y que, fruto de la nueva gobernanza en materia de contratación pública a que hace referencia el art. 83 de la Directiva 2014/24, la LCSP ha atribuido dicha función en exclusiva a la OIReScon.

El valor añadido de este informe, aparte de su actividad de supervisión directa, es, pues, la puesta en común de las conclusiones y 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, **el 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 un informe al amparo del art. 332.11 de la LCSP. En este caso y puesto que se trata de un informe realizado ad hoc y, visto el contenido del informe emitido este año, para el futuro se coordinará con la IGAE el contenido del mismo, con el fin de tener una visión global de los resultados del control que se ha realizado por su parte en el conjunto del sector público estatal y disponer de los resultados obtenidos en el desarrollo de las actuaciones de control financiero

permanente independientemente de las actuaciones de carácter sectorial (como este año han sido las realizadas sobre el procedimiento negociado sin publicidad y la contratación menor), así como las llevadas a cabo en el marco del Plan anual de auditorías. De igual forma, dicha coordinación irá dirigida a incluir las irregularidades detectadas en el marco de la función interventora, con independencia de que finalmente la irregularidad detectada haya sido subsanada, ya que permitiría conocer aquellos aspectos de la contratación que requieren ser mejorados.

- Por otro lado, se han remitido varios **formularios y solicitudes de información** a otros órganos de control de la contratación, con el fin de recibir información estructurada, susceptible de explotación y comparación, para poder realizar una agregación de la información recibida y extraer conclusiones globales.

Este sistema se ha llevado a cabo con los órganos de resolución de recurso especial en materia de contratación (tribunales administrativos), gracias a lo cual se ha podido llevar a cabo el análisis de 3.717 recursos.

- De igual modo, también se ha utilizado con las intervenciones autonómicas y órganos con competencia de control económico financiero en ámbito local, en una primera aproximación de definir qué información es de fácil acceso o recogida, susceptible de comparación y/o de explotación. En este sentido se han puesto de manifiesto por parte de algunas Intervenciones, dificultades en la explotación de los datos solicitados, lo que ha limitado la información disponible. En particular, se ha informado de la ausencia de una herramienta informática de tramitación de los expedientes de fiscalización, o bien que, existiendo dicha herramienta, no permite la explotación de algunos de los datos solicitados. Así, al igual que con la IGAE, la Oficina coordinará, el contenido de la información a remitir por parte de la Intervenciones a efectos de uniformar la forma de toma de datos a trasladar para los próximos informes de supervisión.
- Y, por último, este mismo método también se ha llevado a cabo en la recogida de información de las Oficinas de prevención y lucha contra la corrupción (Antifraude) cuya información consolidada se ha incorporado a este informe en el **apartado VIII “Prevención y lucha contra la corrupción”**.

Cabe indicar que en el proceso de recogida de la información se ha mantenido un servicio por la Oficina permanentemente disponible (incluido el mes de agosto), atendiendo consultas y dudas relativas a los formularios remitidos, tanto por vía telefónica como por correo electrónico, con el correspondiente esfuerzo por parte del personal dada la escasez de medios.

4. Estudio y supervisión de la actividad de los órganos consultivos en materia de contratación pública. La función de regulación

Finalmente, y partiendo de los informes doctrinales de los órganos consultivos en materia de contratación pública emitidos hasta la fecha, se ha realizado un análisis de su contenido y regulación con el fin de detectar las posibles incoherencias e irregularidades en la normativa vigente y que, por lo tanto, requiera de una actuación de

regulación de esta Oficina, de acuerdo su función establecida en el apartado 7 del art. 332 de la LCSP.

III. MAPA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL 2018

Con el fin de enmarcar y dimensionar adecuadamente las actuaciones de supervisión y coordinación realizadas en este informe, se reflejan en este apartado los datos globales relativos a la contratación del sector público en su totalidad.

Así, se han seleccionado los siguientes criterios y distribución para reflejar el mapa completo de la contratación en España en el año 2018:

- La contratación pública atendiendo al sector territorial, esto es, estatal, autonómico y local.
- La contratación pública según el tipo de procedimiento.
- La contratación pública según el tipo de contrato.
- La contratación pública según el tipo de tramitación.
- La contratación pública según el resultado de la licitación.

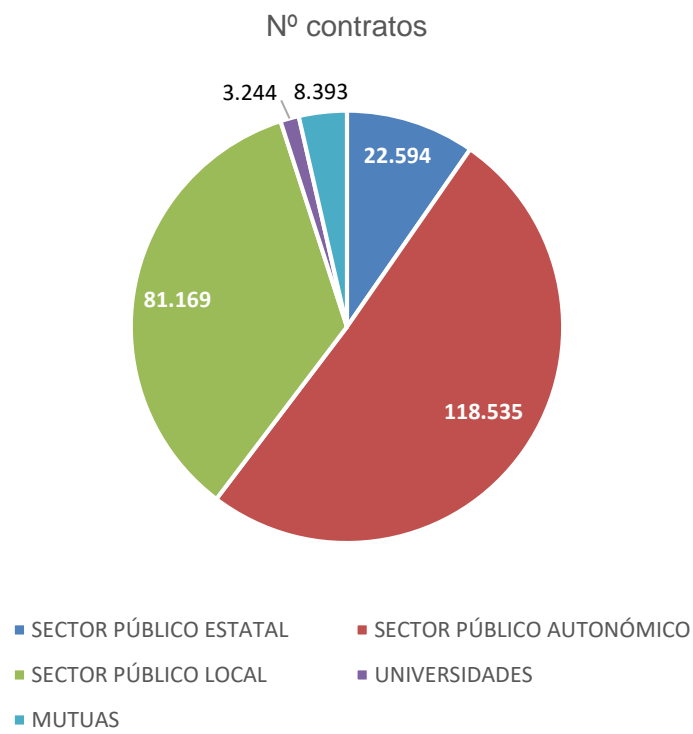
En este sentido, las fuentes de las que se han obtenido los datos necesarios para la elaboración de estas estadísticas son del Registro de Contratos del Sector Público (datos públicos), de la Subdirección General de Coordinación de Contratación Electrónica (a solicitud de la OIReScon) y de la Plataforma de Contratación del Sector Público (Datos Abiertos).

1. Distribución de la contratación en el sector público estatal, autonómico y local.

En este caso, tan solo se han podido obtener los datos de 2017, ya que desde el Registro de Contratos del Sector Público no se han podido facilitar los datos correspondientes del 2018 por no haberse registrado aún la totalidad de la contratación de los poderes adjudicadores obligados por la norma.

Entidad	Nº contratos
Sector público estatal	22.594
Sector público autonómico	118.535
Sector público local	81.169
Universidades	3.244
Mutuas	8.393
Total	233.935

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Datos de 2018 publicados en diciembre, con carácter provisional 2017 del Registro de Contratos del Sector Público

2. Distribución de la contratación pública en el 2018 en el sector estatal, autonómico y local por tipo de procedimiento.

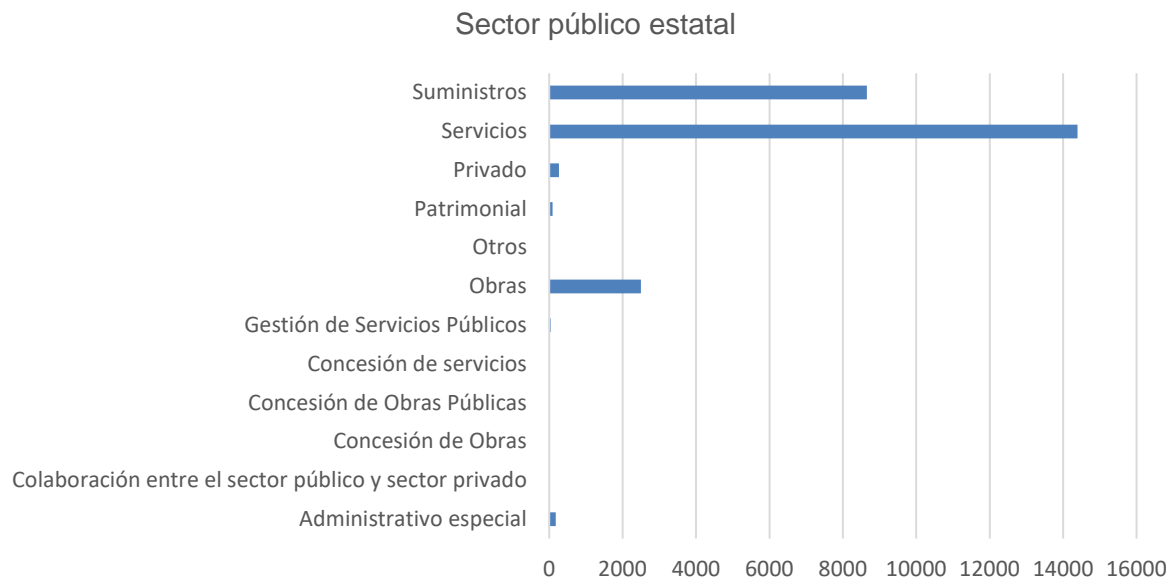
Tipo de procedimiento	Sector Público Estatal	Sector Público de las CC.AA.	Sector Público de las EE.LL.	Total
Abierto	11.535	21.714	30.376	63.625
Abierto simplificado	4.107	5.478	18.026	27.611
Asociación para la innovación	0	1	0	1
Basado en acuerdo marco	1.500	2.205	1863	5.568
Basado en sistema dinámico de adquisición	0	35	0	35
Concurso de proyectos	0	12	36	48
Diálogo competitivo	3	15	5	23
Licitación con negociación	4	84	59	147
Negociado con publicidad	1.647	236	338	2.221
Negociado sin publicidad	3.232	5.677	4.098	13.007
Normas Internas	3.999	343	146	4.488
Otros	16	927	1.461	2.404
Restringido	95	114	166	375
Total	26.138	36.841	56.574	119.553

Fuente: Datos de 2018 de la Subdirección General de Coordinación Electrónica (PLACSP)

3. Distribución de la contratación pública en el sector público estatal, autonómico y local por tipo de contrato.

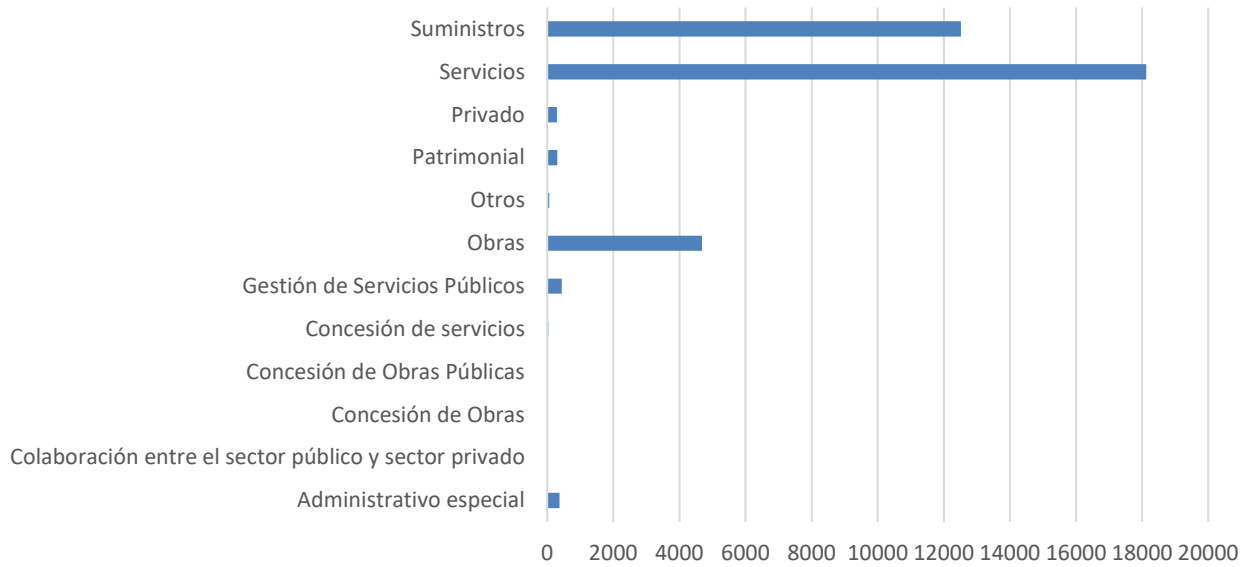
Tipo de contrato	Sector Público Estatal	Sector Público de las CC.AA.	Sector Público de las EE.LL.	Total
Administrativo especial	181	369	898	1.448
Colaboración entre el sector público y sector privado	1	3	8	12
Concesión de obras	1	4	29	34
Concesión de obras públicas	11	5	29	45
Concesión de servicios	7	29	266	302
Gestión de servicios públicos	39	441	583	1.063
Obras	2.502	4.684	18.049	25.235
Otros	0	67	46	113
Patrimonial	88	309	1.590	1.987
Privado	263	293	1.643	2.199
Servicios	14.389	18.124	22.129	54.642
Suministros	8.656	12.513	11.304	32.473
Total	26.138	36.841	56.574	119.553

Fuente: Datos de 2018 de la Subdirección General de Coordinación Electrónica (PLACSP)



Fuente: Elaboración propia OIReScon

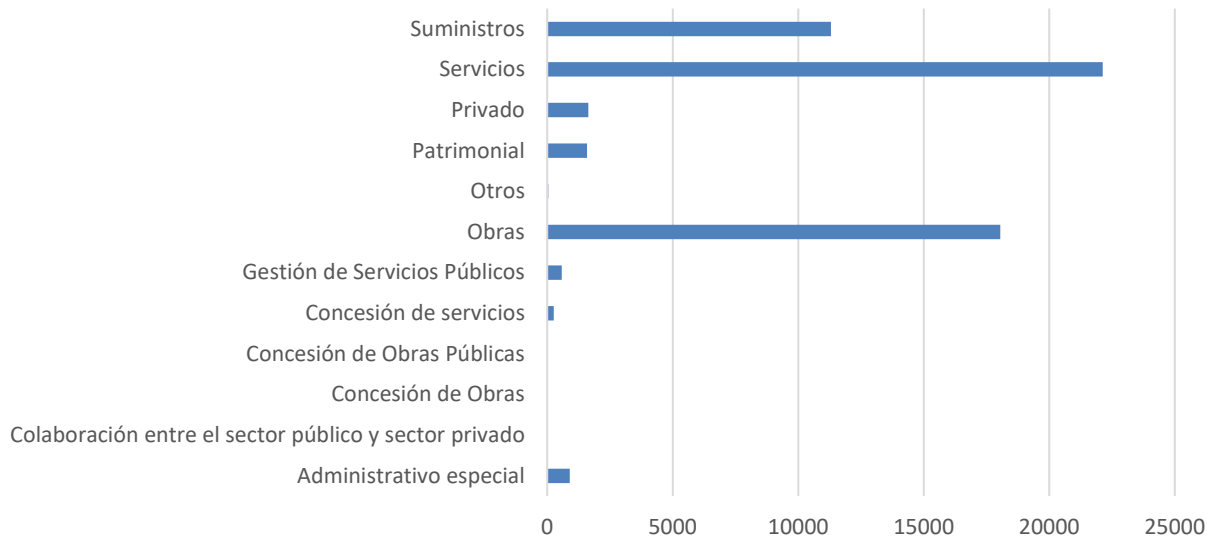
Sector público de las CC.AA.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

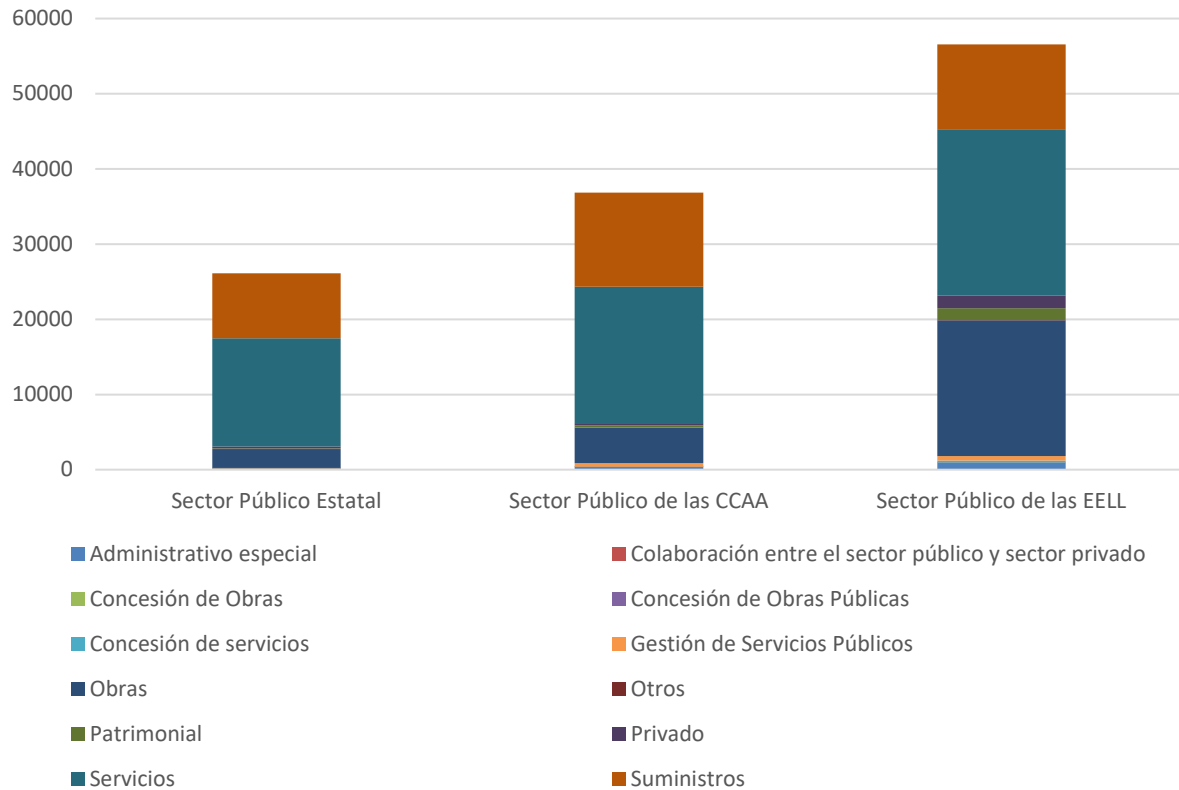
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Sector público de las EE.LL.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Distribución de la contratación por tipo de contrato en el sector público



Fuente: Elaboración propia OIReScon

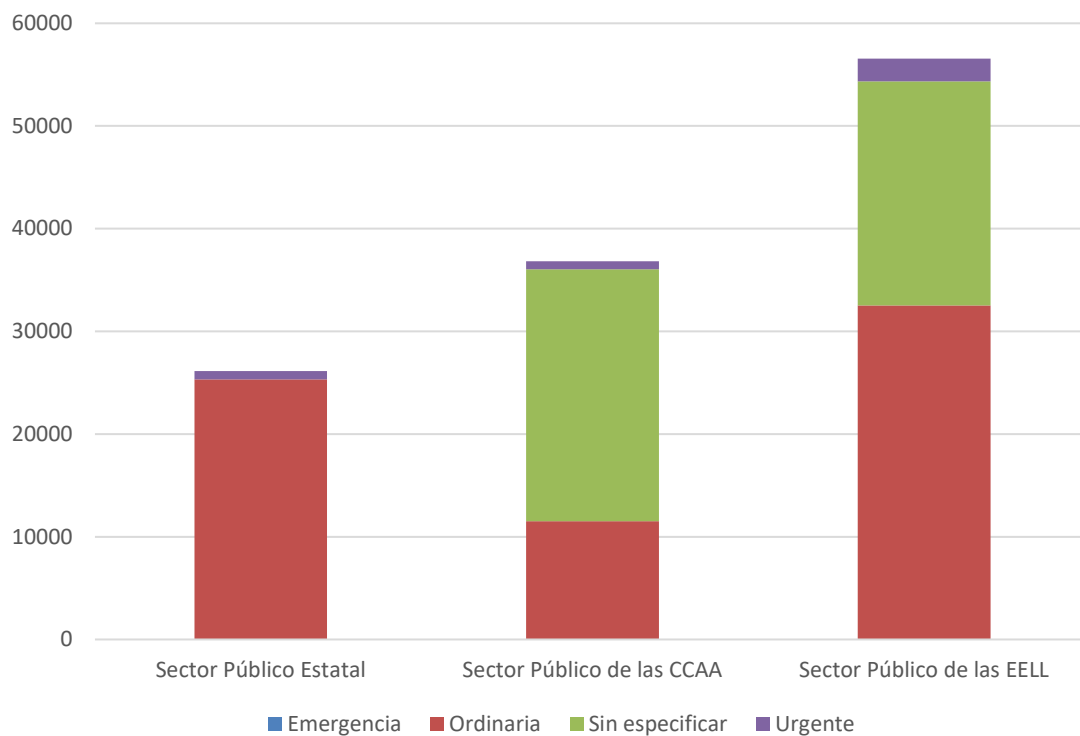
4. Distribución de la contratación pública en el sector público estatal, autonómico y local por tipo de tramitación.

En relación a esta distribución tan sólo se han podido representar e identificar los órganos de contratación cuyos perfiles se encuentran alojados en PLACSP puesto que el tipo de tramitación del expediente de contratación no es un dato que se facilite por las plataformas agregadas en las publicaciones realizadas en PLACSP, lo cual supone una importante limitación para este análisis, indicándose éstas como “sin especificar”.

Tramitación	Sector Público Estatal	Sector Público de las CC.AA.	Sector Público de las EE.LL.	Total
Emergencia	19	32	19	70
Ordinaria	25.322	11.495	32.501	69.318
Sin especificar	0	24.513	21.833	46.346
Urgente	797	801	2.221	3.819
Total	26.138	36.841	56.574	119.553

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Distribución de la contratación por tipo de tramitación en el sector público en la plataforma PLACSP.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

5. Distribución de la contratación pública en el sector público estatal, autonómico y local por resultado de la licitación.

Al igual que en el punto anterior, en esta distribución tan sólo se han podido representar e identificar los órganos de contratación cuyos perfiles se encuentran alojados en PLACSP. Por otro lado, se ha concretado la información a nivel de lote y no de licitación, puesto que la adjudicación tiene un mayor nivel de detalle.

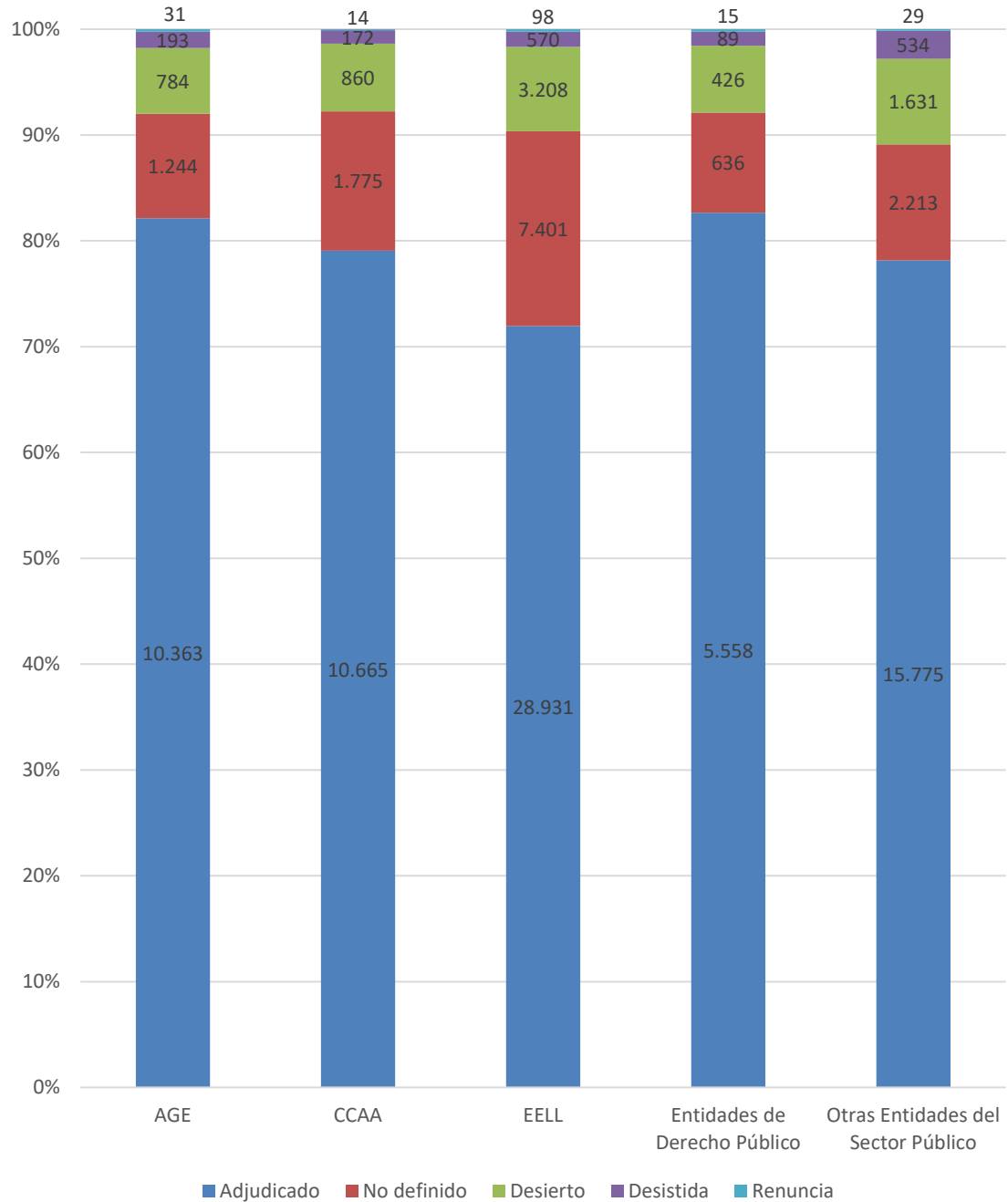
Resultado	AGE	CC.AA.	EE.LL.	Entidades de Derecho Público	Otras Entidades del Sector Público	Total
Adjudicado	10.363	10.665	28.931	5.558	15.775	71.292
No definido ⁶	1.244	1.775	7.401	636	2.213	13.269
Desierto	784	860	3.208	426	1.631	6.909
Desistida	193	172	570	89	534	1.558
Renuncia	31	14	98	15	29	187
Total	12.615	13.486	40.208	6.724	20.182	93.215

Fuente: Datos abiertos de la Plataforma de Contratación del Sector Público del año 2018. Elaboración propia

En la distribución de este aspecto, se ha tenido en cuenta la clasificación realizada por PLACSP, incorporando por tanto la categoría “Entidades de derecho público” y “Otras entidades del sector público” ya que ambas categorías incluyen poderes adjudicadores de los diferentes ámbitos territoriales, no siendo posible su diferenciación de manera automática.

⁶ Se refiere a los lotes que carecen de datos de adjudicación. En este sentido parece que son licitaciones que en formato abierto no han sido borradas, no obstante, y falta de mayor información, se ha considerado más conveniente tenerlas en cuenta.

Distribución de la contratación pública por resultado.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

IV. SUPERVISION DE LA PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA

1. Introducción

Las Directivas sobre contratación pública, tanto las recientemente aprobadas — Directivas 2014/24/UE, 2014/25/UE y 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014—, como las de 2004 —Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004— proclaman el principio de transparencia con fundamento en las libertades que forman la esencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios.

Se trata de **un principio estructural y transversal**, y como tal alcanza a todo contrato público, independientemente de que esté o no sujeto a las Directivas, y abarca, además, todas las fases del contrato: preparación, licitación, adjudicación, ejecución y extinción.

Es un principio íntimamente ligado a los principios de igualdad de trato y no discriminación a los licitadores, de forma que todos dispongan de las mismas oportunidades al formular sus ofertas y se evite el favoritismo y la arbitrariedad.

Así la STJUE de 15 de octubre de 2009, *Asunto Acoset*, afirma que *“los principios de igualdad de trato y de no discriminación por razón de la nacionalidad implican en particular una obligación de transparencia, que permite que la autoridad pública concedente se asegure de que tales principios son respetados”*.

Por otro lado, es un principio de marcado carácter instrumental, pues su objetivo no es meramente formal, sino que busca generar competencia, de forma que una mayor concurrencia empresarial redunde en mayor eficiencia.

La transparencia es un instrumento que ha de garantizar la eficiencia de los fondos públicos, de forma que, en aras de ese principio de transparencia, los contratos tienen que someterse a una publicidad adecuada que permita abrir el mercado a la competencia y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación (STJUE de 7 de diciembre de 2000, ARGE). Como consecuencia del fomento de la competencia y de la ausencia de arbitrariedad, aumentará la concurrencia, con los efectos beneficiosos que ello supone en la asignación de los recursos.

La transparencia en la actividad pública tiene una doble configuración.

Por un lado, la transparencia deriva del derecho a la buena administración de los asuntos públicos, recogido en su día en el art. 3.5 de la ya derogada Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, como concreción del art.103.1 de la Constitución, estando actualmente regulado el principio a la transparencia de la actuación administrativa en el art. 3.1.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como principio vertebrador de las actuaciones del Sector Público.

Por otro lado, las nuevas leyes de transparencia que se vienen aprobando dentro del marco del «Gobierno Abierto», usan el término transparencia en una nueva acepción, de apertura de la información pública al ciudadano en general, de forma que, superando el sistema burocrático, el conocimiento y gestión de los asuntos públicos deje de ser exclusividad de los poderes públicos y se incorpore a otros agentes —ciudadanos, colectivos— a la toma de decisiones.

Esta doble configuración de la transparencia tiene su reflejo en el ámbito de la contratación pública, en el que hay que distinguir entre las obligaciones que derivan de la normativa en materia de contratos, que incorpora la transparencia como uno de sus principios rectores; de las obligaciones que establecen la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), y otras normas de ámbito autonómico y local sobre la materia.

En el primer caso, la transparencia está íntimamente ligada a los principios de igualdad de trato y no discriminación a los licitadores, y se instrumenta fundamentalmente, en lo que se refiere a las obligaciones de publicidad activa, a través del Perfil de contratante.

Por el contrario, las obligaciones de publicidad que exigen las leyes de transparencia en materia de contratos públicos, tienen por objeto dar a conocer al público en general cómo se están gestionando los contratos públicos a través del portal de transparencia.

El principio de publicidad es uno de los principios clave y principales en la contratación pública. No como fin en sí mismo, aspecto que no hay que olvidar, sino como instrumento de difusión y facilitador de la concurrencia en las licitaciones, en aras de lograr la mejor oferta y solución (oferta más ventajosa económicamente y de mejor relación calidad precio) a los poderes adjudicadores respondiendo a la eficacia y eficiencia y conseguir así el verdadero objetivo, esto es, la plena satisfacción de las necesidades del sector público, garantizando la máxima concurrencia en las licitaciones y la igualdad de trato entre quienes puedan participar en dicho procedimiento.

Asimismo, este carácter instrumental del principio de publicidad está intrínsecamente relacionado con el principio de transparencia, que responde a la necesaria rendición de cuentas de las Administraciones respecto del ciudadano. Así, es innegable la importancia y preeminencia de estos principios en la LCSP, incluidos en su artículo primero, estableciéndose como uno de los principios rectores de todo el procedimiento.

Esta idea de publicidad en materia de contratación pública queda plasmada en nuestra LCSP, concretamente en su art. 63, relativa a la publicidad en el perfil del contratante que todo órgano de contratación debe llevar a cabo, tanto de la información general de cada órgano como la relativa a la actividad contractual de éste.

A ello hay que sumar la información contenida en los anuncios de licitación, ya que, si bien es cierto que éstos están incluidos y mencionados en el apartado 2, letra c) del apartado 3 del art. 63, realmente es en el Anexo III de la norma donde se especifica, al detalle, la información que debe contenerse en cada uno de ellos. En este sentido hay que decir que se ha tenido también en cuenta el recientemente publicado Reglamento

de Ejecución (UE) 2019/1780 de la Comisión de 23 de septiembre de 2019 por el que establecen formularios normalizados para la publicación de anuncios en el ámbito de la contratación pública y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1986 (“formularios electrónicos”)⁷

En esta línea, una importante previsión de la LCSP es que considera como causa de nulidad de pleno derecho de los contratos celebrados por poderes adjudicadores la falta de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante alojado “en la Plataforma de Contratación del Sector Público o en los servicios de información similares de las CC.AA., en el ‘Diario Oficial de la Unión Europea’ o en el medio de publicidad en que sea preceptivo, de conformidad con el art. 135” (letra c del apartado 2 del art. 39).

A mayor abundamiento, lo anterior se ve reforzado con la LTBG en cuyo art. 8, apartado 1, se establece que deben publicarse “*Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.*”

De ahí que el primer paso para el análisis del grado de publicidad y transparencia efectiva y existente en la contratación pública en el sector público sea la comprobación de que, efectivamente, existen herramientas y medios para llevarlos a cabo. Lo cual nos lleva, de manera directa, a analizar la información que puede publicarse en las Plataformas de Contratación existentes en el sector público del Estado y de las CC.AA., así como las distintas fuentes de información en materia de contratación⁸.

Tras el análisis de aquello que puede albergar y que debe estar publicado en el Perfil del Contratante en las correspondientes Plataformas, debe analizarse cuánta de esa información está accesible y disponible en datos abiertos y reutilizables.

No en vano, en el párrafo segundo del apartado 1 del art. 63 de la LCSP se establece que “Toda la información contenida en los perfiles de contratante se publicará en formatos abiertos y reutilizables, y permanecerá accesible al público durante un periodo de tiempo no inferior a 5 años, sin perjuicio de que se permita el acceso a expedientes anteriores ante solicitudes de información”.

Por ello, para saber si la información publicada por los órganos de contratación en su perfiles y correspondientes Plataformas de Contratación (ya sea en la Plataforma de

⁷ Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1780 de la Comisión de 23 de septiembre de 2019.

⁸ Art. 347 de la LCSP.

Contratación del Sector Público (PLACSP), ya sea en los servicios similares existentes en ámbito autonómico) está en un formato abierto y reutilizable, es necesario realizar la comprobación de los datos abiertos puestos a disposición por parte de las citadas Plataformas.

No obstante, lo anterior, el análisis realizado en el presente informe se va a centrar sobre todo en la información y en los datos abiertos puestos a disposición por la PLACSP, dada la limitación de medios y herramientas que hasta el momento tiene la OIReScon sin perjuicio de que se aporte información de las Plataformas autonómicas y de sus datos abiertos.

En relación a los datos abiertos, en un formato que permita su uso y explotación, cabe destacar sobre todo dos preceptos. Por un lado, el apartado 8 del art. 347 de la LCSP en la que se establece que *“la información se publicará en estándares abiertos y reutilizables”* y por otro lado el ya citado párrafo 2 del apartado 1 del art.63 de la misma norma.

Realmente no existe un desarrollo normativo que especifique cuál sería la información que, al menos, PLACSP y el resto de plataformas autonómicas tengan que ofrecer en datos abiertos, ya que la mención de la norma de *“toda la información”* es de difícil cumplimiento en términos absolutos y técnicos (sobre todo si se tiene en cuenta mucha de la información del apartado 3 del art. 63 de la LCSP).

En el caso de PLACSP, los campos o información que contienen los datos abiertos son aquellos especificados en el documento *“Especificación técnica del mecanismo de sindicación”*⁹ publicado y disponible en su web.

En el caso de las plataformas autonómicas la información que se ofrece en datos abiertos varía, tanto en el formato, como en el contenido de la información.

2. Análisis comparativo de la información del art. 63 y anuncios del Anexo III de la LCSP vs. Plataforma de Contratación del Sector Público y sus datos abiertos

Se ha realizado un desglose exhaustivo de la información que debe constar, obligatoriamente, en el perfil del contratante de acuerdo con el art. 63 de la LCSP, comprobando y cotejando, si esta información se publica en PLACSP de forma adecuada, y, además, si esta información está en los datos abiertos (en adelante DA) que se ponen a disposición de cualquier ciudadano en la web de PLACSP¹⁰, o en los datos de los servicios de información autonómicos (plataformas autonómicas) en formato abierto y reutilizable:

- Los datos abiertos del **Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid**

⁹ *Especificación técnica del mecanismo de sindicación.*

¹⁰ *Licitaciones publicadas en la Plataforma de Contratación del Sector Público.*

http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1354550908531&language=es&pagename=PortalContratacion%2FPage%2FPCON_contenidoFinal.

Se ha configurado la descarga de archivos en formato abierto (atom) y, además la posibilidad de descargar en Excel las búsquedas que se realicen en el propio portal, con un máximo de 50.000 filas.

- Datos abiertos de la **C.A. de Cataluña**.
<http://governobert.gencat.cat/es/transparencia/Contractacio/Public-procurement-open-data/index.html>
- Datos abiertos del **Registro de Contratos del Sector Público de Euskadi**.
<http://opendata.euskadi.eus/catalogo/-/registro-de-contratos-del-sector-publico-de-euskadi-del-2018/>
- Datos abiertos de la **C.A. del Principado de Asturias** en materia de contratación.
https://datos.gob.es/es/catalogo?publisher_display_name=Principado+de+Asturias
- Datos abiertos de la **C.A. de La Rioja** en materia de contratación
<https://web.larioja.org/dato-abierto/datoabierto?n=opd-179>
- Datos abiertos de la **Plataforma de Contratos Públicos de Galicia**
<https://abertos.xunta.gal/catalogo/administracion-publica/-/dataset/0252/actualidad-plataforma-contratos-publicos-galicia>
- Datos abiertos de la **C. Foral de Navarra** en materia de contratación
<https://gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data/datos/catalogo?clave=&tema=3&cat=70&format=All&=Aplicar>
- En relación a los datos abiertos de la **C.A. de Andalucía**, no hay, de momento, datos abiertos en formato reutilizable de manera completa, aunque se permite la descarga de búsquedas de listados paginados, de 20 en 20 licitaciones, en formato csv de la Plataforma de Contratación (<https://juntadeandalucia.es/temas/contratacion-publica.html>).

Según lo comunicado a esta Oficina, se está estudiando el formato en el cual se ofrecerán los datos en formato abierto, tanto del perfil del contratante como del Registro de Contratos.

Cabe mencionar en relación a la C.A. de la Región de Murcia y su plataforma, que ésta se ha integrado en PLACSP.

Con carácter previo al análisis de la información, debe indicarse un hecho clave que se ha detectado durante el análisis y cotejo de los datos en PLACSP y es que **la responsabilidad de lo publicado en los perfiles y expedientes de contratación es de los órganos de contratación sin que haya un control o verificación previa por parte de la plataforma u otra unidad.**

Es cierto que se han establecido algunos campos de obligatorio cumplimiento, se recogen algunas alertas y reglas automáticas (como por ejemplo el hecho de que el presupuesto base de licitación con impuesto no puede ser menor que el presupuestos base de licitación sin impuestos), o se han configurado alertas de falta de información

en relación a la publicación de determinados anuncios¹¹, pero hay varios campos con información clave para el expediente de contratación que, o bien no son de obligado cumplimiento o bien, al no haber control de calidad o verificación de la información publicada, pueden ser erróneos o incoherentes.

En el análisis y examen de los datos de PLACSP, se ha procedido a identificar en un primer momento aquellos extremos e información del art. 63 y los anuncios del Anexo III de la LCSP que, o bien no se pueden publicar atendiendo a la actual configuración de la plataforma, o bien puede mejorarse la forma en que se realiza dicha publicación. Además de analizar la información aportada en formato abierto y reutilizable como establece el párrafo 2 del apartado 1 del art.63 de la LCSP.

Por lo tanto, de los aspectos analizados en relación a la publicidad que se exige por norma, que se publica en la plataforma correspondiente y que se ofrece en datos abiertos, se han identificado algunos extremos que afectan a la información colectiva de la contratación, y que podrían tergiversar sus resultados, dificultando su consulta o explotación, afectando al principio de transparencia, y a la fiabilidad y calidad del dato en sí. Estos extremos son los que a continuación se enumeran.

Consideración previa al análisis de la publicidad e información de PLACSP.

Previamente al análisis anunciado, cabe definir que, en el marco de este informe de supervisión, se ha entendido como información esencial del expediente de contratación, susceptible de dar en formato abierto y reutilizable, principalmente la información contenida en el art. 63 y los anuncios del Anexo III de la LCSP, sin perjuicio de las menciones específicas de publicidad en otro apartado (las consultas preliminares de mercado).

1) Relación de los órganos de contratación.

Comprobada la información en los perfiles alojados en PLACSP, se ha comprobado que toda la información que la norma califica de obligatoria¹² puede publicarse en la Plataforma, siendo ésta una herramienta adecuada para la publicidad del perfil en cuanto a información del órgano de contratación.

No obstante, lo anterior, desde el punto de vista de la supervisión y análisis de la información de la PLACSP, se ha intentado extraer y configurar, mediante los datos abiertos ofrecidos, una **relación del total de los órganos de contratación** bien

¹¹ Las alertas de falta de información se han detectado en relación a los anuncios que deben ser enviados al DOUE.

¹² La LCSP establece que sea toda información de tipo general que pueda utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación enunciando, sin ser exhaustiva, un punto de contacto, números de teléfono y fax, dirección postal y dirección electrónica, informaciones, anuncios y documentos generales, tales como instrucciones internas de contratación y modelos de documentos.

alojados, bien conectados con PLACSP, identificando su naturaleza y datos de contacto, no siendo posible hacerlo.

En efecto, con la información de los datos abiertos de PLACSP, no es posible tener lo más básico: un listado de los órganos de contratación del Sector Público. De hecho, para poder obtener tal listado o mapa de los órganos de contratación, es necesario cruzar la información de PLACSP y de los perfiles alojados en servicios de información de ámbito autonómico¹³, cuyos datos abiertos no se ofrecen en el mismo formato con la complejidad adicional para su tratamiento.

Teniendo en cuenta que uno de los elementos esenciales para la validez de un contrato¹⁴ es que éste sea acordado por el órgano competente, siendo incluso una causa de nulidad, **resultaría conveniente para reducir la existencia de riesgos en este sentido, disponer de un mapa completo de los órganos de contratación del Sector Público** o, al menos, un medio de identificación unívoco, similar, por ejemplo a la codificación establecida mediante DIR 3¹⁵ en el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas.

2) La composición de las mesas de contratación.

De acuerdo con el art. 63.5 de la LCSP deberá ser objeto de publicación la composición de las mesas de contratación, pero, tal y como puede verse en la tabla del anexo II relativa a los datos en formato abierto y reutilizable de las plataformas de contratación habidas en el Sector Público, ninguna de ellas recoge esta información.

En PLACSP se puede comprobar que no existe un apartado específico para incluir tal información, por lo que los órganos de contratación optan bien por publicar el documento relativo a la constitución o composición de la mesa de contratación que asiste al citado órgano (sobre todo en los casos en los que éste tiene carácter permanente) en el apartado “DOCUMENTOS” del perfil del contratante, bien se publica en cada uno de los expedientes de contratación, como documentación adjunta. Con estas actuaciones, si bien el órgano de contratación cumple con la publicidad debida, dicha información no está disponible en un formato abierto y reutilizable.

Aun así, y tal y como ha reflejado la IGAE en su informe emitido con arreglo al art. 332.11 de la LCSP, un 31,25% de los Ministerios no tienen disponible esa información en PLACSP, mientras que, en el resto, la información está desactualizada, no se ha podido

¹³ Estas son la Plataforma de Contratación de la Generalitat de Cataluña, Plataforma de Contratación del Gobierno Vasco, Plataforma de Contratación del Principado de Asturias, Plataforma de Contratación de La Rioja, Plataforma de Contratación de la Comunidad de Madrid, Plataforma de Contratos Públicos de Galicia, Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y la Plataforma de Contratación del Gobierno de Navarra.

¹⁴ Art. 35 de la LCSP.

¹⁵ Codificación DIR3

verificar por la reciente creación del Ministerio, o no consta esta información en el informe.

Revisados el resto de servicios de información y plataformas autonómicas, la forma de recoger dicha publicación, si es que se recoge, es diversa:

- Desde la habilitación de un espacio específico en el que se publican las mesas de contratación de carácter permanente, como es el caso del Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid o la Plataforma de Contratación de La Rioja.
- Hasta la publicación, similar a la existente en PLACSP en un apartado genérico de “Documentos”, como aparece en los Perfiles del contratante de la Plataforma de Contratación de la Generalitat de Cataluña.
- O, en cada expediente de contratación como en el Plataforma de Contratos Públicos de Galicia.

En definitiva, sería recomendable habilitar los mecanismos necesarios para supervisar que se publica la composición de las Mesas de Contratación y que esta información fuese, accesible, en formato abierto y reutilizable.

3) Consultas preliminares del mercado.

Las consultas preliminares de mercado¹⁶ deben ser publicadas en el perfil de contratante ubicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público o servicio de información equivalente a nivel autonómico, antes de que el órgano de contratación inicie la consulta. Y debe publicarse el objeto de la consulta, cuándo se iniciará y las denominaciones de los terceros que vayan a participar en la consulta. Además, en el perfil del contratante deben constar las razones que motiven la elección de los asesores externos que resulten seleccionados.

Esta publicación, en el ámbito de PLACSP, se está llevando a cabo como un documento en el perfil del contratante¹⁷ y aparece en el apartado de noticias de la Plataforma así como en su histórico.

La obligación de publicidad establecida en la LCSP se cumple de este modo, sin embargo, podría mejorarse dicho sistema de cara a facilitar a los operadores jurídicos el acceso a la información, cuestión que se ha trasladado a la OIReScon desde diferentes ámbitos empresariales y que se ha podido constatar en la propia Plataforma.

El problema con el que se encuentran los operadores económicos (y potenciales licitadores) es que las consultas preliminares de mercado, así publicadas, no forman parte de un expediente de contratación (algo lógico puesto que el expediente aún no ha sido formalmente iniciado) por lo que no es posible filtrar una búsqueda con dicho

¹⁶ Art. 115 de la LCSP.

¹⁷ Fig. 4 del Anexo I. Pestaña “Documentos” en el perfil del contratante en PLACSP.

criterio, sino que hay que dirigirse al perfil del contratante específico para saber si hay vigente alguna consulta de su ámbito o estar suscrito a las noticias de PLACSP.

Por ello, **sería recomendable habilitar un espacio** similar al existente para los contratos menores, un apartado propio de publicación, que permitiera una fácil búsqueda a los operadores económicos.

Aparte de lo anterior, el hecho de que las consultas preliminares se publiquen en un documento no permite que este dato pueda ofrecerse en formato abierto y reutilizable, no incluyéndose actualmente en los datos que se ofrecen por PLACSP en este formato ni se especifican en el documento de sindicación antes citado, que, si bien no es obligatorio, sí sería deseable.

Cabe mencionar que algunos de los servicios de información autonómicos existentes no integrados en PLACSP sí han recogido de alguna forma la figura de las consultas preliminares: por ejemplo, la Plataforma de Contratación de la Generalitat de Cataluña ha configurado una pestaña o sección de “alertas futuras y consultas preliminares”, en la Plataforma de Contratación del Gobierno Vasco y en la Plataforma de Contratación de la Comunidad de Madrid, se ha habilitado la posibilidad, en el buscador, de filtrar por “consultas preliminares”, la Plataforma de Contratación del Principado de Asturias también ha habilitado un lugar preferente para estas consultas y en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía se ha incorporado al buscador un criterio de búsqueda, que permite buscar por perfil del contratante, además de tener una sección específica.

4) Justificación del procedimiento cuando no es abierto o restringido.

En relación a la justificación del tipo de procedimiento cuando no se trata de un abierto o un restringido¹⁸, y comprobados los campos en PLACSP en el momento de grabar un expediente que no sea abierto o restringido, se ha constatado que no hay un espacio o campo en el que se solicite incluir una justificación del procedimiento tal y como pide la norma.

Ello no quiere decir que la publicación de dicho extremo no se haga, ya que la justificación del procedimiento forma parte intrínseca del expediente (art. 116.4 de la LCSP) y se incorpora en la memoria justificativa del contrato con el resto de características esenciales y condiciones de la licitación.

En este sentido, PLACSP ofrece una amplia lista¹⁹, sin ser exhaustiva, de documentos que pueden ser incorporados al expediente entre los que se encuentra la memoria justificativa, cumpliendo así el mandato legal de su publicación.

¹⁸ Art. 63.3.a) de la LCSP.

¹⁹ Fig 1. Listado de documentos susceptibles de ser incorporados en el expediente de contratación en PLACSP.

No obstante, lo anterior, el hecho de que esa información se encuentre en un documento que, si bien es público, no se encuentra en un formato reutilizable y abierto, hace que no pueda analizarse o realizarse una supervisión o control de este extremo, esencial para determinar si está o no justificada la concurrencia limitada que implicaría optar por un procedimiento distinto del abierto o del restringido, con las correspondientes consecuencias en materia de competencia o concurrencia en la licitación²⁰. Por ello, **sería recomendable habilitar de alguna forma que dicha información fuera de carácter estructurado** y poder incorporarla a la información en formato abierto.

Por otra parte, y relacionado con el tipo de procedimiento, cabe mencionar que no se ha individualizado el **procedimiento abierto simplificado “abreviado”** (también llamado en término coloquial “súper simplificado”), regulado en el apartado 6 del art. 159 de la LCSP, no siendo posible extraer la relación de los contratos tramitados por este procedimiento. Dadas las especiales condiciones de tramitación de este tipo de procedimiento tales como, la publicidad y plazo de presentación de oferta, la no exigencia de acreditación de la solvencia económico-financiera y técnico profesional, los criterios de adjudicación exclusivamente automáticos o la ausencia de garantía definitiva, **sí sería recomendable poder individualizar la visualización de este sub-tipo de procedimiento para poder evaluar, en su caso, su éxito y supervisar su utilización**²¹.

5) Recursos contractuales en PLACSP.

La LCSP²² establece que debe figurar en el perfil del contratante como información relativa a los contratos, en todo caso, la interposición de los recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de los recursos.

Comprobada la configuración de los expedientes en PLACSP²³, la información en este sentido se limita a la identificación del órgano que resuelve el recurso, así como sus datos de contacto, y el plazo de interposición, pero, sin embargo, no existe información sobre la interposición sustantiva del recurso, su resolución, así como de las consecuencias que sobre el procedimiento de contratación ha tenido lugar.

En definitiva, en un expediente de contratación pueden darse cambios tales como la modificación de los Pliegos (y como consecuencia la posible corrección en publicaciones

²⁰ Una de las conclusiones de la IGAE del informe emitido de acuerdo con el art. 332.11 de la LCSP, de tal forma que tratándose de PANAP, la deficiencia que con mayor frecuencia se ha detectado (45% de los expedientes analizados) ha sido la insuficiente justificación de los supuestos que avalan la utilización del procedimiento negociado sin publicidad por razones de exclusividad.

²¹ Cabe mencionar el caso de la Plataforma de Contratos Públicos de Galicia en la que sí que se ha individualizado tal categoría.

²² Último párrafo del art. 63.3 de la LCSP.

²³ Fig 2. Información relativa a los recursos contractuales a cumplimentar en los expedientes de contratación en PLACSP.

e información que sí se contiene en la Plataforma), retroacción de actuaciones que puede implicar la anulación de la adjudicación o valoraciones del órgano de contratación o un cambio de adjudicatario. Pero no se puede saber, solo con los datos que constan en PLACSP (o los datos abiertos ofrecidos por la plataforma) si estos cambios obedecen a un recurso contractual, perdiendo parte esencial de la información de un expediente. En concreto, si bien es cierto que ese extremo puede recogerse en documentos que forman parte de la licitación, ésta no es una información de primer nivel, estructurada y explotable y que pueda, por tanto, obtenerse en los datos abiertos publicados.

Es más, desde el punto de vista de la supervisión o seguimiento de la contratación, resultaría clave analizar la existencia de los recursos contractuales, el objeto de interposición, la causa y, sobre todo, su resolución, de cara a consolidar criterios en la materia y así dar información cualificada a órganos de contratación y licitadores.

A mayor abundamiento, de acuerdo con el documento de sindicación de los datos abiertos de PLACSP, la información sobre el plazo de interposición y el órgano que resuelve el recurso estaría disponible, sin embargo, tras analizar éstos, esta información no se muestra en datos abiertos.

Por todo lo anterior, **sería recomendable que se incluyese o habilitase en PLACSP información sobre el recurso contractual en cada expediente de contratación** indicando, al menos, si ha habido o no recurso, su objeto, y la fecha y sentido de su resolución, además de dar la posibilidad de cargar y publicar la propia resolución.

Por último, cabe añadir que dado que el propio art. 63 de la LCSP establece que debe indicarse que debe publicarse la eventual suspensión del procedimiento de contratación con motivo de la interposición de un recurso especial, sería adecuado incluir como estado del expediente el estado “SUSPENSO”, como ya incluyen algunas plataformas autonómicas como la de la C.A. del País Vasco o C.A. de Galicia, con objeto de recoger tal casuística, ya que actualmente no es posible saber qué procedimientos se encuentran en tal estado con motivo de un recurso.

6) Modificaciones contractuales.

La publicidad en las modificaciones es una de las grandes novedades en relación a la publicidad que se incluye en la LCSP (por transposición de las Directivas), aunque ya existía dicha obligación en relación a la transparencia de los contratos como ya se ha mencionado anteriormente²⁴. Concretamente, el apartado 3, letra c) del art. 63 de la citada norma establece que debe publicarse, en todo caso, el anuncio de modificación de un contrato, así como su justificación.

En este caso, para comprobar la información que se puede incluir en PLACSP, no solo se ha tenido en cuenta lo establecido en el mencionado artículo sino también la

²⁴ Art. 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

información que debe incluirse en el anuncio de modificación de acuerdo al Anexo III²⁵ de la LCSP.

De acuerdo con la información que puede incluirse en PLACSP para las modificaciones de contratos²⁶, básicamente permite incorporar bien la modificación del contrato desde un punto de vista económico, bien la modificación desde un punto de vista de la duración del contrato.

Además, se incluye como información adicional, un campo texto de obligada cumplimentación que debe incluir la descripción de la modificación.

Finalmente, además de la posibilidad de incluir y cargar el documento o la URL del documento del acuerdo de modificación, se indican dos opciones en relación al motivo de la justificación:

- La necesidad de obras, servicios o suministros adicionales a cargo del contratista inicial de acuerdo a las Directivas²⁷.
- La necesidad de modificación derivada de circunstancias que un poder adjudicador no podrá prever (circunstancias sobrevenidas e imprevisibles)²⁸.

Teniendo en cuenta que en el art. 63 LCSP se indica claramente que debe publicarse la justificación de la modificación, la primera cuestión sería plantear por qué se ha limitado el apartado de *“motivo de la modificación”* a tan solo dos de las circunstancias contempladas en la norma para las modificaciones no previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), de tal forma que sería oportuno incluir el resto de casuísticas de las modificaciones establecidas en la norma, incluyendo una opción para aquellas modificaciones previstas en el PCAP.

Este punto, relativo a incluir adecuadamente la justificación de la modificación, es esencial para el seguimiento del contrato y comprobar la oportunidad y legalidad de su modificación. No en vano, las modificaciones contractuales han sido identificadas como uno de los posibles riesgos en la contratación pública, al poder ser entendido como un aumento encubierto del presupuesto base de licitación (y por ende del precio de adjudicación), de tal forma que los licitadores, en el momento de presentar su oferta, realizan 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.

Es clara la incidencia directa que este riesgo y situación tiene en el principio de competencia y concurrencia en las licitaciones, y, por ello, es esencial que la información de las modificaciones sea completa y esté disponible, ya no solo para el ciudadano

²⁵ Anexo III *“Información que debe figurar en los anuncios”*, letra A, sección 10.

²⁶ Fig. 3 del Anexo I. *Información sobre las modificaciones contractuales a incluir en PLACSP*.

²⁷ Art. 43.1.b) de la Directiva 2014/23/UE; Art. 72.1.b) de la Directiva 2014/24/UE; Art. 89.1.b) de la Directiva 2014/25/UE.

²⁸ Art. 43.1.c) de la Directiva 2014/23/UE; Art. 72.1.c) de la Directiva 2014/24/UE; Art. 89.1.c) de la Directiva 2014/25/UE.

desde un punto de vista de la transparencia exigida por la norma, sino, sobre todo, para los órganos encargados del contrato y la supervisión en la contratación pública.

De hecho, otro de los aspectos que debería incluirse en la información publicada sobre las modificaciones es identificar si éstas provienen de una previsión del propio pliego o bien son modificaciones no previstas en el mismo, y, por tanto, justificadas de acuerdo a alguno de los casos establecidos en el art. 205 de la LCSP.

Por todo ello sería recomendable delimitar claramente el campo u opciones relativos a la justificación de las modificaciones contractuales y que dicha información se dé en formato abierto y reutilizable.

Respecto a la información de la modificación en sí, en PLACSP se contiene solo la posibilidad de indicar la modificación económica o de duración del contrato, pero no parece que la Plataforma permita, en el apartado de modificaciones, ni en ningún otro, incluir el cambio subjetivo del contrato, esto es, el cambio de licitador, dejando fuera, por tanto los supuestos tales como la sucesión del contratista²⁹ o la cesión contractual³⁰, que, de momento, no pueden tener reflejo.

Así, estas modificaciones esenciales del expediente de contratación no quedan reflejadas, no pudiendo mantener una imagen fidedigna y completa del expediente, ni permitiendo su seguimiento o control a través de la Plataforma por parte de los órganos competentes.

Por otro lado, y adicionalmente a lo anterior, se observa que hay campos en los que, si bien en la LCSP se establece, tanto en el art. 63 como en el Anexo III, qué debe indicarse en todo caso y existiendo el campo habilitado en PLACSP, no son de obligado cumplimiento, por lo que la información no aparece en el anuncio de modificación a no ser que expresamente se indique por el órgano de contratación, como es el caso de la *“Información sobre si el contrato está relacionado con un proyecto o programa financiado de la Unión Europea”*. En este sentido debería valorarse la posibilidad de que esta información sea de obligado cumplimiento, asegurando así el hecho de que, si no consta en el anuncio, no existe financiación de la Unión Europea y que dicha falta de información no obedezca a un olvido del órgano de contratación.

Todo ello sin olvidar que el segundo párrafo del apartado 3 del art. 207 de la LCSP establece que, independientemente de que el contrato esté o no sujeto a regulación armonizada, deben realizarse las publicaciones de los anuncios de modificación acompañados de las alegaciones del contratista y de todos aquellos informes que se hubieran recabado con carácter previo a su aprobación, ya sean aportados por el adjudicatario o por el órgano de contratación.

Por último, pero no por ello menos importante, cabe añadir que, como resultado del análisis de las publicaciones de los órganos de contratación en PLACSP, **muchos de**

²⁹ Art. 98 de la LCSP.

³⁰ Art. 214 de la LCSP.

los órganos de contratación están publicando prórrogas de contratos como si fuera una modificación contractual. De esta manera se tergiversan los datos en relación a las modificaciones ya que se incluyen modificaciones, que, en puridad no lo son, afectando de lleno a la calidad del dato en este extremo.

Así, no se corresponde el número de modificaciones con las que realmente lo son, obstaculizando su análisis y seguimiento, y la posible detección de prácticas anticompetitivas o colusorias.

Cabe mencionar que algunas plataformas autonómicas sí tienen ese dato estructurado y lo han incorporado a sus buscadores como criterio de búsqueda o con una sección específica, como es el caso de la C. de Madrid o de la C.A. del Principado de Asturias, aunque ésta última hace publicaciones de forma agregada lo cual impide su tratamiento o reutilización.

7) Encargos a medios propios.

La LCSP³¹ establece que debe publicarse en el perfil del contratante *“la formalización de los encargos a medios propios cuyo importe fuera superior a 50.000 euros, IVA excluido”*.

Asimismo, la información relativa a los encargos de importe superior a 5.000 euros deberá publicarse al menos trimestralmente. Además, se indica expresamente que la información a publicar para este tipo de encargos será, al menos, su objeto, duración, las tarifas aplicables y la identidad del medio propio destinatario del encargo, ordenándose los encargos por la identidad del medio propio.

A pesar de la claridad de la LCSP ante la publicación de los encargos, en PLACSP no se ha recogido la opción expresamente. Y evidentemente, al no estar habilitado un “tipo” o “procedimiento” específico para los encargos, no es posible proceder a su búsqueda en el buscador de la plataforma.

Ante el silencio de la Plataforma, los órganos de contratación con el fin de dar cumplimiento a la publicidad de sus encargos, han optado en la mayoría de los casos, por publicar los encargos de la siguiente forma una vez consultados los datos en PLACSP:

- Una opción es publicar sus encargos como “procedimiento restringido”.
Esta opción hace una ficción del encargo al “convertirlo” en procedimiento restringido tergiversando así los datos que se introducen en la plataforma.
- La opción mayoritaria por la que se ha optado es por publicar los documentos de formalización del encargo, o documento en formato .pdf con la información

³¹ Art. 63.6 de la LCSP.

obligatoria establecida en la LCSP, en el apartado “DOCUMENTOS” de perfil del contratante de la Plataforma³².

Esta segunda opción, si bien es más rigurosa y adecuada al tenor de la LCSP que la primera, no permite que la información que se publica o cuelga en PLACSP relativa a los encargos pueda ofrecerse después en un formato abierto y reutilizable como establece su art. 63, quedando fuera la posibilidad de análisis global y seguimiento.

En definitiva, actualmente el análisis de los encargos solo es posible hacerlo de manera individualizada, realizando la búsqueda a partir del perfil del contratante de la entidad que encarga, ya que no hay información en datos abiertos.

Por ello, **sería recomendable que hubiese un apartado o sección** similar a la creada para los Contratos Menores **que permitiese tanto la adecuada y correcta publicación de los encargos a medios propios de los poderes adjudicadores** como la posibilidad de incluir esa información a los datos en formato abierto y reutilizable ofrecidos por la Plataforma.

En este sentido, la Plataforma de Contratación de la Generalitat de Cataluña tiene una sección o apartado de encargos a medios propios, al igual que la Plataformas de la C. de Madrid y la Plataforma de la Junta de Andalucía. Ésta última permite localizar los encargos por perfil del contratante y ha incorporado los encargos como criterio de búsqueda, al igual que la C.A. del País Vasco. Otras plataformas, como la de la C.A. del Principado de Asturias, recoge no solo el documento de formalización del encargo, sino que incluye datos estructurados individuales de cada encargo y publicaciones trimestrales de los encargos a medios propios de manera agregada.

8) El valor estimado del contrato a nivel lote.

Se establece en Anexo III³³ que debe incluirse en todo caso “orden de magnitud total estimado del contrato o contratos”, indicándose a nivel lote en caso de que así los hubiera. En PLACSP este dato no es de obligatoria cumplimentación hasta el momento en el que se realiza un anuncio de licitación y va a procederse a su envío al DOUE.

En efecto, la propia plataforma no permite hacer el envío al DOUE si tal dato no está debidamente cumplimentado, alerta muy oportuna para el órgano de contratación que así se asegura de hacer el envío con la información correcta.

No obstante lo anterior, y a pesar de que puede indicarse sin problema el valor estimado del contrato, no aparece el campo ni la posibilidad de incluir el valor estimado a nivel lote, y puesto que es un dato requerido por la LCSP y las Directivas, **sería recomendable que PLACSP pudiera habilitar un espacio para esta información**, sobre todo si se tiene en cuenta el hecho de que un lote puede tener prevista una prórroga o una modificación y no así otro lote del mismo contrato, por lo que no puede

³² Fig. 4 Pestaña “Documentos” en el Perfil de Contratante de PLACSP del Anexo I.

³³ Sección 4 de la letra A) del Anexo III de la LCSP.

deducirse fácilmente el valor estimado a nivel lote con la información actualmente disponible en PLACSP, tal y como se establece en la norma.

Es más, actualmente el valor estimado es uno de los campos e información que se ofrece en los datos abiertos de PLACSP, y dado que no hay información expresa o dato que indique **si el contrato está sujeto a regulación armonizada o no**, la inclusión del valor estimado (a nivel lote, dado que en algunos anuncios del Anexo II, se exige a ese nivel) y la cumplimentación obligatoria del campo permitiría poder explotar esta información a través de los datos abiertos.

Cabe citar la Plataforma de Contratación del Principado de Asturias, la cual permite filtrar la búsqueda de contratos por si está o no sujeto a regulación armonizada.

9) El presupuesto base de licitación, el precio de adjudicación y el posible cálculo de las bajas en las licitaciones.

En relación con la información que se da en los anuncios de adjudicación y formalización y, por tanto, también en los datos abiertos, sobre el **presupuesto base de licitación o el precio de adjudicación** se ha identificado otro problema adicional que impide la explotación automática de esa información. Los órganos de contratación utilizan una métrica diferente al incluir en determinados expedientes, el presupuesto base de licitación y el precio de adjudicación, es decir, se incluye la cuantía en términos absolutos en el presupuesto de licitación y al introducir el precio de adjudicación se hace por precio unitario. Esto ocasiona una clara distorsión, no solo en el expediente en sí sino en el conjunto de los datos abiertos al explotarlos de manera colectiva.

La falta de supervisión de la información que se publica y graba en PLACSP o la existencia de alertas de la plataforma en este sentido, ocasiona que una información que en teoría está validada, en realidad, no es fiable.

Por otro lado, cabe indicar en relación a la información que se publica en PLACSP de las plataformas o servicios de información agregadas, que no se publica el dato en formato abierto o reutilizable del presupuesto base de licitación a nivel lote. Ello origina que en aquellos contratos configurados con lotes no pueda calcularse la baja económica que haya en relación al precio de adjudicación, información relevante desde el punto de vista del análisis de la eficiencia y del gasto público derivado de la contratación.

10) La existencia de lotes en la licitación.

La LCSP y las Directivas exigen que la información esencial del expediente de contratación se dé a nivel lotes, lógica exigencia teniendo en cuenta que, tras la adjudicación, los lotes se convierten en contratos con entidad y desarrollo propio.

En relación a la posibilidad de “lotificar” un contrato, es claro el giro que se ha llevado a cabo por la normativa vigente europea y nacional, pasando de tener que justificar la existencia de un lote y el porqué de la posibilidad de prestación individualizada de partes

del objeto de la licitación, a precisamente tener que justificar la no existencia de lotes en la contratación. Efectivamente, el uso del lote en los contratos se ha convertido en una de las herramientas de los poderes adjudicadores para hacer más factible y posible a las PYMES el acceso a las licitaciones públicas.

Su importancia y uso “estratégico” en la consecución de este objetivo hace que la figura del lote se convierta en clave desde el punto de vista del seguimiento de su uso, control y supervisión.

Es en los anuncios del Anexo III donde se da más importancia a la información a nivel lote y a su existencia. En PLACSP la información que se incluye de cada lote es esencialmente su denominación y breve descripción, cuantía, lugar de ejecución y código CPV³⁴, y respecto de su uso³⁵ la posibilidad de presentarse a uno, varios o todos los lotes, la existencia de restricciones a la presentación de oferta a varios lotes y la posibilidad de ofertas integradoras.

Sin embargo, y a pesar de lo completa que es la información que se introduce por el órgano de contratación de cada lote, esta información no está disponible en datos abiertos y reutilizables hasta el momento de su adjudicación, de tal forma que, desde el punto de vista del control y la supervisión de licitación en tramitación, no es posible saber si una licitación tiene lotes si todavía no ha sido adjudicado.

Por otra parte, **sería recomendable habilitar un espacio para indicar la justificación de la no existencia de lotes de acuerdo al art. 99.3 de la LCSP**. Si bien es cierto que la LCSP entiende que es suficiente que dicha justificación esté en un informe del expediente (que suele ser la memoria justificativa de la licitación), sería recomendable que esta información pudiera incluirse en formato estructurado de tal forma que permita su explotación y seguimiento.

11) La forma de presentación de la oferta: el uso de servicios de licitación electrónica.

Indicar en el expediente de contratación el modo o la forma de presentación de la oferta es de gran importancia ya que se indica si el órgano de contratación llevará a cabo una licitación electrónica, manual o mixta (teniendo en cuenta las opciones dadas en este punto por PLACSP).

En el caso concreto de PLACSP, el órgano de contratación debe siempre indicar cómo debe presentarse la oferta. En el caso de que se indique “electrónica”, debe, además, señalarse si se hará a través de los servicios de licitación electrónica de la propia PLACSP y, por lo tanto, señalar el órgano de asistencia correspondiente a esa licitación, o, por el contrario, si se va a llevar a cabo a través de servicios externos (plataformas de licitación electrónicas alternativas).

³⁴ Fig. 5 del Anexo I. Información de los lotes en PLACSP.

³⁵ Fig. 6 del Anexo I. Información del uso de lotes en PLACSP.

Esta información, vital para los operadores económicos de cara a presentar su oferta, también es de gran importancia para los poderes públicos, ya que su conocimiento y seguimiento refleja el avance, uso e implantación de la contratación electrónica.

Sin embargo, aunque la cumplimentación de dicha información sí es obligatoria, y en el documento de sindicación, citado anteriormente, se incluye expresamente, no hay información en dicho campo en los datos en formato abierto publicados por PLACSP, de tal forma que no es posible saber el nivel de implantación o uso, al menos en los perfiles alojados en la citada Plataforma, si no se publica expresamente dicha información por otros medios³⁶.

Por ello, sería recomendable recoger la información de este campo en el formato abierto con el fin de llevar a cabo su seguimiento y conocer así el grado de implantación de la licitación electrónica, ya sea mediante los servicios propios o externos.

Además, dado que dicha información se encuentra dentro de aquella obligatoria en los anuncios del Anexo III de la LCSP³⁷, sería recomendable que ésta se facilitara también por las Plataformas autonómicas conectadas con PLACSP, con el fin de poder acceder a la información en formato abierto y reutilizable de forma unívoca.

12) La información sobre los licitadores.

De acuerdo con el documento de sindicación de PLACSP, en coherencia con la información obligatoria que consta en el art. 63 y en los anuncios del Anexo III de la LCSP, los datos que deben facilitarse de los licitadores es su identidad y su número. Este último tiene un carácter puramente cuantitativo, sin perjuicio de la información cualitativa de los párrafos siguientes (condición de PYME de los licitadores o si se trata de empresas de otro Estado miembro o tercer país).

Sin olvidar la obligación establecida en el art. 63 LCSP de incluir la identidad de los licitadores por lo que sí **sería recomendable incluir dicha información, como se realiza con el adjudicatario.**

Aparte de lo anterior, sería de valor poder tener información estructurada, y que se ofreciese en formato abierto o reutilizable sobre las exclusiones que se hubieran producido, ya que actualmente esa información solo podría tenerse si se recoge en los correspondientes informes de valoración y propuesta de adjudicación o las actas de las sesiones de los órganos de asistencia o mesas de contratación.

³⁶ Esta información sí se ha hecho pública en el 2018 en la Memoria Anual de la Dirección General de Patrimonio, en la parte relativa a la unidad responsable, la Subdirección General de Contratación Electrónica: Resumen de actividades de la Dirección General del Patrimonio del Estado

³⁷ Concretamente, se pide que se indique si se aceptan o no las ofertas o solicitudes de participación de forma electrónica (Anuncio de licitación) como indicar el número de ofertas recibidas por vía electrónica (Anuncio de formalización).

La única información que actualmente se puede obtener en datos abiertos son las exclusiones por razón de oferta con valores anormales como puede verse más adelante.

13) La participación de la PYME en los procedimientos de contratación.

No hay discusión sobre el hecho de que facilitar el acceso de la PYME a las licitaciones públicas es uno de los objetivos que marcan las Directivas Europeas en materia de contratación y que, como tal, se ha recogido en la LCSP.

El interés en comprobar que dicho acceso y participación en las licitaciones por parte de la PYME se lleva a cabo, se refleja en que esta información es considerada como obligatoria en los anuncios de formalización de acuerdo al Anexo III de la LCSP y las Directivas.

PLACSP recoge este punto, habilitando en el expediente de contratación una casilla correspondiente para indicar datos indispensables en este sentido:

- Por un lado, se da la opción de señalar cuántas ofertas de las recibidas han sido presentadas por PYMES en el momento de introducir los datos en la adjudicación³⁸.
- Por otro lado, da la opción de señalar si la empresa adjudicataria es una PYME.

No obstante, estos campos no son de obligado cumplimiento, por lo que a pesar de que existe la posibilidad de dar esa información, depende de la voluntad del órgano de contratación el poder obtenerla, dificultando su seguimiento y análisis de la participación de las PYMES o el alcance de las medidas que se adopten para conseguirlo.

Además, no debe olvidarse que según el Anexo III de la LCSP es obligatorio indicar en el anuncio de formalización tanto el número de ofertas recibidas de operadores económicos que sea la PYME para cada adjudicación como indicar expresamente cuándo el adjudicatario es una PYME.

Así, **sería recomendable que, dado que dicha información es obligatoria en los anuncios, debería ser obligatoria también su cumplimentación**, de tal forma que el hecho de que no conste en el anuncio se deba a que el adjudicatario no es PYME o a que no ha habido licitadoras que sean PYMES, y no se deba esta falta de información a un olvido del órgano de contratación.

Por último, cabe añadir, que estos datos no se incluyen en los datos abiertos y reutilizables ofrecidos por la Plataforma, aspecto que sería altamente recomendable cambiar y que fueran incluidos.

³⁸ Fig. 7 del Anexo I. Habilitación de PLACSP para incluir ofertas presentadas por PYME.

14) La participación en la licitación de las empresas que pertenecen a otro Estado Miembro o a un tercer país.

Situación parecida a la información de la PYME es la que se da **con la información de las empresas que pertenecen a otro Estado miembro o a un tercer país**. En PLACSP está habilitada la posibilidad de introducir la información sobre la participación (licitadores) de este tipo de empresas, aunque no es de obligado cumplimiento por lo que no puede darse fiabilidad a tal dato.

Tampoco se incluyen estos datos entre los que se ofrecen en formato abierto por parte de PLACSP, a pesar de que, al igual que pasaba con la PYME, sí es una información obligatoria que tiene que constar en el anuncio de formalización de acuerdo al formato establecido en el Anexo III y en las Directivas europeas.

Por ello, **sería recomendable que esta información también se incluyese en los datos abiertos ofrecidos por PLACSP** y que fuese de obligada cumplimentación, con un formato simple de SI/NO y el número.

15) Las condiciones de admisión a la licitación.

Otro aspecto que debe mencionarse es la publicidad de **las condiciones de admisión a la licitación**, esto es, la capacidad de obrar, la habilitación empresarial, la clasificación, la solvencia, etc. En el siguiente cuadro se refleja la información que al respecto se ofrece en datos abiertos, el formato en el que se da y, en la última columna, la correspondencia con los campos habilitados en PLACSP al ser cumplimentados por el órgano de contratación.

Condiciones de admisión en datos abiertos ³⁹	Tipo de información	Requisitos previos de participación en PLACSP
Condiciones de admisión	<p>Información con categorías cerradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Capacidad de obrar No prohibición para contratar Cumplimiento con las obligaciones tributarias Cumplimiento con las obligaciones de la Seguridad Social No estar incurso en incompatibilidades No haber sido adjudicatario de los contratos anteriores de dirección y/o supervisión de la obra Contratos reservados a Centro Especiales de Empleo o talleres protegidos Contratos reservados a programas de empleo protegido Declaración sobre trabajadores con discapacidad Declaración sobre promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social Para las empresas extranjeras, declaración de sometimiento a la legislación española Estar pre-registrado en el ROLECE y declarar que no ha habido modificaciones en los datos registrados Contrato reservado a una determinada profesión 	Capacidad de contratar
Clasificación empresarial	Campo texto	Clasificación
Criterios de evaluación económica-financiera	<p>Información con categorías cerradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cifra anual de negocios Fondos propios Informe de entidades financieras Patrimonio neto Seguro de intermediación Otros 	Solvencia económico financiera

³⁹ Las condiciones de admisión tal y como están recogidas en el documento de sindicación de datos abiertos de PLACSP.

Condiciones de admisión en datos abiertos ³⁹	Tipo de información	Requisitos previos de participación en PLACSP
Criterios de evaluación - técnica	<p>Información con categorías cerradas:</p> <p>Certificados de control de calidad expedidos por los institutos o servicios oficiales</p> <p>Control por la entidad contratante sobre la capacidad del empresario</p> <p>Indicación de la parte del contrato que se pretende subcontratar</p> <p>Instalaciones técnicas y medidas para garantizar la calidad</p> <p>Maquinaria, material y equipo técnico para la ejecución del contrato</p> <p>Medidas de gestión ambiental</p> <p>Muestras, descripciones y fotografías de los productos a suministrar</p> <p>Plantilla media anual</p> <p>Trabajos realizados</p> <p>Técnicos o unidades técnicas</p> <p>Títulos académicos y profesionales del empresario y directivos o responsables de la ejecución</p>	Solvencia técnico - profesional
Título habilitante	Campo texto	Habilitación empresarial
Solvencia requerida	Campo Texto	Descripción de la solvencia

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tras analizar la información, la primera cuestión que se detecta es que, dependiendo de la tramitación seleccionada en el expediente, manual o electrónica, la información de los requisitos previos será bien por cada licitación, es decir, a nivel licitación (en caso de seleccionar manual, en cuyo caso la solvencia indicada en la licitación será la misma para todos los lotes, si los hubiera) o bien a nivel lote (en caso de seleccionar electrónica, en cuyo caso la solvencia podrá individualizarse para cada lote).

La circunstancia anterior, ocasiona que, en los datos abiertos ofrecidos, la información sobre los requisitos previos de admisión que se dan (o condiciones de admisión según el documento de sindicación) sea a nivel licitación de tal forma que se pierde la posibilidad de analizar la solvencia que, en su caso, pueda haberse establecido para cada lote.

En este sentido, **sería recomendable que pudiese facilitarse en datos abiertos la información de los requisitos previos de participación a nivel lote**, ya que esto

permitiría poder analizar y supervisar la solvencia exigida en las licitaciones de manera más rigurosa y adecuada.

Por otro lado, la información dada en datos abiertos (en la segunda columna, “Tipo de información”), se da en las categorías cerradas indicadas o bien el texto que los órganos de contratación introducen. Pues bien, en el caso de la información de las categorías cerradas, esta información no viene acompañada de los umbrales, si los hubiera, que se piden en relación a las condiciones de capacidad o solvencia (por ejemplo, si se solicita una cifra anual de negocios, no se sabe cuál es el mínimo al que dicha cifra debe llegar), de tal forma que no puede realizarse el análisis de la proporcionalidad de las condiciones exigidas con el objeto de contrato.

Por otro lado, en este apartado de condiciones de admisión, se incluye el requisito adicional a la solvencia de adscripción de medios⁴⁰. En este sentido, no hay habilitado en PLACSP un apartado o campo específico para este requisito de solvencia adicional y, si bien es cierto que puede recogerse en los apartados de redacción libre (normalmente en el campo “solvencia requerida”), no puede hacerse seguimiento por su falta de individualización, cosa que sería deseable teniendo en cuenta que la acreditación o la petición desproporcionada del compromiso de adscripción de medios y la solvencia constituyen un 16,31% de los recursos en materia de contratación interpuestos en contra de los Pliegos, un 13,45% de los recursos interpuestos contra la exclusión y un 6,15% de los recursos contra la adjudicación, según los datos recibidos de los tribunales administrativos⁴¹.

16) Ofertas anormalmente bajas.

Otro aspecto que debe mencionarse en cuanto a la información y publicidad de un expediente de contratación es la relativa a las **ofertas anormalmente bajas**. El art. 63 de la LCSP sí que indica que debe publicarse en el perfil del contratante los informes sobre las ofertas incursas en presunción de temeridad⁴², y, efectivamente, está habilitada la opción de poder publicar, como documento del expediente de contratación, el “*informe sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad*”. En este sentido cabe señalar que el art. 63.3.e) de la LCSP cuando menciona este punto se refiere a “los informes”, en plural, y el apartado 4 del art. 149 de la LCSP hace alusión a varios informes:

- El requerimiento de justificación del licitador incurso en supuesta anormalidad.
- El informe de la unidad técnica responsable del contrato (asesoramiento técnico).

⁴⁰ Art. 76 de la LCSP.

⁴¹ De acuerdo al apartado relativo a las conclusiones e información de los tribunales administrativos de recursos en materia contractual de este mismo informe.

⁴² Apartado 4 del art. 149 de la LCSP.

- El informe de justificación o rechazo de la oferta incursa en presunción de anomalía de la mesa de contratación (u órgano de asistencia) en relación a la consistencia de la oferta y su viabilidad.

Así, parece que la LCSP no solo se refiere a la inclusión del informe de justificación o rechazo de la oferta, sino también a los informes del citado apartado 4 del art. 149 de la LCSP, de requerimiento de información, etc.

Por otro lado, la información publicada en datos abiertos sobre las ofertas incursas en supuesta anomalía es muy escasa.

En primer lugar, porque la información publicada en documentos y no en datos estructurados no se incluye en datos abiertos, por lo que la información de estos informes publicados no está en formato abierto o reutilizable.

En segundo lugar porque la única información que se da en datos abiertos es sobre si ha habido exclusiones en la licitación por “oferta anormalmente baja”⁴³.

Es decir, por los datos abiertos, no es posible saber si la oferta adjudicataria ha estado o no incursa en valores supuestamente anormales y haber sido, por lo tanto, objeto del procedimiento del art. 149 de la LCSP y, tampoco es posible saber cuántos licitadores han estado en dicha situación, aunque formalmente esté publicado en el informe del órgano de contratación.

Dada la relación existente de este extremo con la consistencia y viabilidad de la oferta, y de cara al seguimiento del expediente en su fase de ejecución, **resultaría recomendable obtener en datos abiertos la información de si el adjudicatario estuvo en presunción de anomalía**. Asimismo, también sería interesante, por ejemplo, en el caso de una modificación contractual de un contrato cuyo adjudicatario estuvo en tal presunción, ya que podría analizarse si la justificación y aceptación inicial de la oferta con tales valores fue, posteriormente, determinante o causante de la adopción de la modificación contractual.

17) Subcontratación.

La figura de la subcontratación también ha sido identificada como un claro riesgo potencial para el principio de concurrencia en la contratación pública. El propio art. 215 de la LCSP establece que *“en ningún caso la limitación de la subcontratación podrá suponer que se produzca restricción efectiva de la competencia”*.

No es de extrañar, por tanto, que PLACSP, muy acertadamente y aunque no es obligatorio de acuerdo al art. 63 de la LCSP, haya incluido una serie de campos relativos

⁴³ Fig 10. Del Anexo I. Información adicional de la adjudicación de un expediente de contratación en PLACSP.

a la información de la subcontratación⁴⁴, en el caso de que la hubiera, tanto en la licitación como en la adjudicación de cada contrato⁴⁵.

En concreto, se especifica bien el porcentaje o la cuantía a subcontratar y una breve descripción de la subcontratación (tanto en la licitación como en la adjudicación) siendo ésta la información que después se ofrece en datos abiertos. De hecho, hay que señalar que esta información solo se encuentra a nivel lote en la fase de adjudicación, mientras que en la fase de licitación no puede saberse qué porcentaje o parte del lote que corresponda puede subcontratarse, ya que se da de manera agregada, es decir, a nivel licitación/contrato. Aparte de lo anterior, cabe indicar que aun previstos en el documento de sindicación y, por lo tanto, previsto el acceso a estos datos, en lo que respecta a la subcontratación en adjudicación, actualmente no hay información en datos abiertos.

No obstante, la cumplimentación de tal información no es obligatoria, de tal forma que, como se ha comentado en este informe en relación a otros datos, no puede saberse con certeza si el hecho de que la subcontratación no venga indicada en la información de la licitación o de la adjudicación de la Plataforma significa necesariamente que no está permitida o que dicha omisión responde a la no inclusión de esta información por parte del órgano de contratación.

Así, de los datos consultados en PLACSP, de las licitaciones sujetas a regulación armonizada publicadas en el 2018, solo el 11% de los órganos de contratación han incluido información sobre el porcentaje de subcontratación y las prestaciones o actuaciones que son susceptibles de ser subcontratadas. Un porcentaje que parece que no se corresponde con la realidad, por lo que induce a pensar que falta información en este apartado.

Así, esta incertidumbre ante la calidad del dato afecta a la información que se ofrece en datos abiertos. Por ello, y teniendo en cuenta que en la información que debe contenerse en el anuncio de formalización del Anexo III de la LCSP especifica que en el caso de que hubiese subcontratación en la adjudicación, ésta debe incluirse obligatoriamente, **sería recomendable que tuviese que cumplimentarse dicho campo en todo caso**, incluso si no hubiese subcontratación, dando así seguridad a la calidad y fiabilidad del dato.

Adicionalmente a lo anterior, sería deseable que en la información de subcontratación que se incluye en la adjudicación del lote (o contrato) de que se trate, **se incluya también la empresa responsable de tal subcontratación**, sobre todo teniendo en cuenta que con la LCSP se ha incluido la posibilidad, y en su caso, obligación, para las entidades contratantes de verificar y comprobar el estricto cumplimiento de los pagos

⁴⁴ La información de la subcontratación en la licitación se incluye de manera agregada mientras que en la adjudicación permite especificarla para cada lote.

⁴⁵ Fig 8 del Anexo I. Información sobre la subcontratación de la licitación y la adjudicación de un contrato en PLACSP.

que los contratistas adjudicatarios de los contratos públicos han de hacer a todos los subcontratistas o suministradores que participen en los mismos.

En este sentido, la necesidad de información por parte de la OIReScon se hace todavía más necesaria, si se tiene en cuenta que solo esta Oficina puede proponer la ampliación del ámbito al que hace referencia el apartado 2 del art. 217 de la LCSP, en el que se establece que *“las actuaciones de comprobación y de imposición de penalidades por el incumplimiento previstas en el apartado 1 (del 217 de la LCSP), serán obligatorias para las Administraciones Públicas y demás entes públicos 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 relación a los pagos a subcontratistas que hayan asumido contractualmente con el contratista principal el compromiso de realizar determinadas partes o unidades de obra”*, de tal forma que debe tener toda la información al respecto para poder valorar o no la oportunidad de tal propuesta.

18) Prórrogas contractuales.

Las prórrogas contractuales se recogen en el art. 29 de la LCSP, distinguiéndose de las modificaciones contractuales del arts. 203 a 207 de la misma norma. El acuerdo de una prórroga debe estar justificado y deberse a una correcta y satisfactoria prestación del servicio pudiendo ser, incluso, obligatoria para el adjudicatario, aunque en todo caso debe ser expresa.

La posible limitación de la concurrencia y de la competencia que puede implicar el acuerdo de una prórroga (puesto que significa que el objeto del contrato no se licitará tanto en cuanto dure la prórroga), hace de esta figura un posible riesgo en la contratación pública.

A pesar de la evidente importancia de este extremo, la LCSP no establece la obligatoriedad de publicación de las prórrogas. Tampoco el art. 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, anteriormente citada, la recoge expresamente, a pesar de que sí menciona que deberá publicarse la “duración”. Y, aunque sí que es cierto que el apartado 3 del art. 346 de la LCSP establece que los poderes adjudicadores *comunicarán* al Registro de Contratos del Sector Público las prórrogas (entre otros datos) que se hayan acordado respecto de sus contratos, dicho dato no se hace público.

En relación a las prórrogas contractuales, PLACSP sí permite dos acciones, por un lado, al establecer el valor estimado del contrato ya se está indicando que dicho contrato contempla la posibilidad bien de prórroga bien de ser modificado, y, por otro lado, incluye como información del expediente la posibilidad de describir “prórrogas y opciones”⁴⁶. Si bien es cierto que es positiva la inclusión de este apartado para prórrogas, esta

⁴⁶ Fig 9 del Anexo I. Información sobre prórrogas y opciones de los expedientes de contratación en PLACSP.

información se da en el momento de la licitación, esto es, las prórrogas “previstas” sin que exista un espacio específico para indicar si finalmente se ha llevado a cabo su materialización, y, evidentemente, su tramitación. Es más, tal y como se ha comentado en el apartado relativo a las modificaciones contractuales, algunos órganos de contratación han optado por publicar las prórrogas como modificaciones, tergiversando así la cifra y los datos relativos a éstas, sin olvidar que de acuerdo al art. 29 de la LCSP, la prórroga del contrato no es una modificación contractual de las definidas en los arts. 204 a 207 de la citada norma.

Lo anterior tiene como consecuencia directa que esta información sobre las prórrogas (y opciones) previstas no se da en formato abierto y reutilizable, por lo que no existe forma de hacer seguimiento o explotar dicha información.

Por ello, aunque no puede decirse que PLACSP (o el resto de plataformas) incumpla la norma vigente al no haber habilitado un espacio que así lo permitiese, dada la importancia que su acuerdo implica y la necesidad de su seguimiento, sí **debe recomendarse que se prevea la publicación de las prórrogas de cada contrato**, completando así la vida del contrato en una única base datos.

En relación con las plataformas autonómicas, cabe citar algunos ejemplos que ya recogen esta casuística, aunque de manera diversa: en el caso de la Plataforma de Contratación de la Generalitat de Cataluña permite publicar las prórrogas contractuales, la Plataforma de Contratación de la Comunidad de Madrid lo ha incluido como criterio de búsqueda; otros casos, como la Plataforma de Contratación del Principado de Asturias ha creado una sección específica en el perfil del contratante del principado en el que incluye datos mínimos agregados (no reutilizables) de la prórroga (contrato, periodo y presupuesto), localizables también por entidad contratante; y otros servicios de información, como la Plataforma de la Junta de Andalucía ligan la prórroga al contrato original en su propio sistema.

19) Concurso de Proyectos, Asociación para la Innovación, Derivado de asociación para la innovación y Basado en sistema dinámico de adquisición.

Adicionalmente a los comentarios y observaciones que se han llevado a cabo a lo largo de esta exposición, cabe señalar que no ha sido posible llevar a cabo una supervisión de los siguientes contratos, atendiendo al tipo de procedimiento, por falta de información: **Concurso de Proyectos, Asociación para la Innovación, Derivado de asociación para la innovación y Basado en sistema dinámico de adquisición.**

Así, en PLACSP se ha publicado un mensaje que indica que estos *contratos “no se tratan actualmente en la creación/modificación de un expediente”*, por lo que no ha sido posible realizar un seguimiento al no haber ningún tipo de información o datos al respecto.

Tan solo, al consultar los datos de las plataformas autonómicas conectadas con PLACSP, se han detectado 1 procedimiento de Asociación para la Innovación y 43

procedimientos de Concurso de Proyectos (sobre todo de la C.A. de Cataluña y sus EE.LL. y de la C.A. de Galicia).

20) Publicación del contrato menor.

En el apartado 4 del art. 63 de la LCSP se establece la publicación de la información relativa a los contratos menores, la cual debe hacerse como mínimo cada tres meses. El precepto señala que debe ser público, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario⁴⁷.

Al acudir a PLACSP se puede ver que la adaptación a la norma se ha realizado con bastante rapidez, ya que se ha habilitado un apartado en el perfil del contratante individualizado para la contratación menor, y, además, un buscador específico para este tipo de procedimiento.

No obstante, lo anterior, se han comunicado a la OIReScon diversas incidencias de publicación de la contratación menor, lo que ha ocasionado un mayor análisis de su medio de publicación e información. En efecto, si se analiza la información que se ha publicado por parte de los órganos de contratación cabe hacer una serie de observaciones.

En primer lugar, si se selecciona un determinado periodo en el buscador, atendiendo a los criterios de fecha de adjudicación, se observa que la información que se da por la Plataforma confunde la fecha de la adjudicación con la de publicación, de tal forma que muestra una fecha de adjudicación del contrato menor incoherente (por ejemplo, se muestra una adjudicación en el año 2019 de un contrato menor del año 2017). Esto, dificulta el seguimiento de la contratación menor en un determinado período, ya que no permite, por ejemplo, realizar una búsqueda fiable de los contratos menores regulados por la LCSP, esto es, a partir del 9 de marzo de 2018.

Por otro lado, debe señalarse que PLACSP ha publicado recientemente una guía de publicación del contrato menor⁴⁸. En ella se especifica que la publicación del contrato menor es similar a la publicación de otro expediente de contratación, pero mucho más simplificada (con menos campos de cumplimentación obligatoria y publicando directamente la adjudicación), es decir, la publicación de un contrato menor se realiza de manera individualizada por cada contrato, a no ser que se opte por la carga automática por el sistema B2B.

⁴⁷ Quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

⁴⁸ Guía de publicación del contrato menor

Esta publicación individualizada permite que los datos estructurados que se publican puedan ser después ofrecidos por PLACSP en formato abierto y reutilizable, como así se hace por la plataforma.

Sin embargo, algunos órganos de contratación no están publicando de esta forma, sino que realizan una publicación “agregada” en un único documento, normalmente en pdf. Esta publicación tiene reseñables riesgos, de tal forma que, por un lado, no existe un control sobre la información de ese documento, no existiendo una verificación de su contenido, y, por otro lado, este modo de publicación no permite que los datos de la contratación menor de ese órgano de contratación puedan ser incorporados al archivo que se ofrece puntualmente en formato abierto por PLACSP.

En este sentido, se ha pronunciado también la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su Recomendación de 21 de octubre de 2019⁴⁹.

Lo anterior ocasiona una paradójica situación en relación a la información sobre contratación menor de algunos órganos de contratación, de tal forma que venían publicando en el Registro de Contratos del Sector Público sus contratos menores de manera individualizada, con datos estructurados, y en PLACSP publican en un documento la información agregada, pudiendo tener información abierta y reutilizable de la contratación menor anterior a la publicación en PLACSP, pero no la posterior.

Por todo ello, **sería recomendable que los órganos de contratación publicaran de manera individual los contratos menores en PLACSP de acuerdo a la guía anteriormente citada o bien por el sistema de carga automática**, y así mejorar sustancialmente la información que se ofrece en datos abiertos.

De igual forma, debería revisarse la publicación realizada en otras plataformas, como la de la C.A. del Principado de Asturias o la de la C.A. de Cataluña, entre otras, cuya publicación es también agregada no permitiendo, por lo tanto, su reutilización y seguimiento.

21) La información relativa a las garantías.

Las garantías del procedimiento (tanto la provisional, definitiva como la complementaria)⁵⁰ no es una información que se haya considerado como de obligada publicidad en el marco del art.63 y de los anuncios del Anexo III de la LCSP, sin embargo, en PLACSP sí se incluye esta información. No solo eso, sino que la información de las garantías se ofrece e incluye en formato abierto y reutilizable.

⁴⁹ Recomendación de 21 de octubre de 2019 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

⁵⁰ Arts. 106 y siguientes de la LCSP.

No obstante, lo anterior, y ya que se incluye esta información, podría mejorarse su calidad y detalle si dicha información pudiese obtenerse no solo respecto de la licitación sino también respecto de la adjudicación y a nivel de cada lote, si los hubiera.

22) Las condiciones de ejecución.

Las condiciones particulares de ejecución, si proceden, se recogen en el Anexo III como parte obligatoria de la información que tiene que constar en el anuncio de licitación.

En este sentido, debe tenerse en cuenta lo establecido en el art. 202 de la LCSP, al determinar que será obligatorio incluir al menos una de las condiciones especiales de ejecución recogidas en el apartado 2 del citado artículo⁵¹.

No obstante, en el documento de sindicación no se incluyen las condiciones de ejecución ni, por lo tanto, se incluye dentro de los datos ofrecidos en formato abierto y reutilizable a pesar de que sí existe un espacio habilitado en PLACSP para su inclusión en el expediente de contratación⁵².

Dada la importancia que las condiciones especiales de ejecución adquieren en la LCSP, que no solo tienen que cumplir los adjudicatarios sino también los subcontratistas del contrato, sería recomendable que esta información se incluyera y ofreciera en formato abierto y reutilizable, con objeto de permitir su seguimiento y explotación y que, por lo tanto, sea de obligada cumplimentación puesto que la LCSP obliga a que al menos haya una de ellas.

23) La programación de la contratación de los órganos de contratación.

De acuerdo con el art. 28.4 de la LCSP, *“las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el art. 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada”*, por lo que queda clara la vocación de que esta programación o planificación sea pública.

Parece lógico, por tanto, que la programación de la contratación que haga el órgano correspondiente quede publicada en el perfil del contratante, además de que sea publicada mediante anuncio de información previa.

La configuración actual de la PLACSP así como de las plataformas o servicios de información autonómicos impide realizar búsquedas concretas sobre programaciones de diferentes poderes adjudicadores siendo necesario acudir al perfil concreto o página

⁵¹ Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social, en los términos indicados en el mismo apartado.

⁵² Fig 11 del Anexo I. Condiciones especiales de ejecución en PLACSP.

web específica para consultar las programaciones de los órganos de contratación, como es el caso de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación⁵³ o la C.A. de Cataluña⁵⁴.

Concretamente en PLACSP, se ha comprobado que se utiliza la sección “Documentos” para realizar estas publicaciones. Convirtiendo esta sección en una especie de “cajón de sastre” en el que se publica desde la programación de la entidad, los encargos a medios propios, la contratación menor, o las normas internas de contratación o composición de los órganos de asistencia, sin que haya una etiqueta o identificador que permita una búsqueda de la documentación o información ahí contenida.

Por ello sería recomendable que hubiese un espacio específico para la publicación de la programación en el perfil del contratante y hacer posible su búsqueda y seguimiento, propiciando con ello la información a los operadores económicos, y a otros órganos de contratación desde la perspectiva de la buena práctica en la materia.

De hecho, la importancia de la planificación queda patente en la normativa europea al establecer la posibilidad de los anuncios previos (en los cuales se posibilita la opción de realizar convocatorias), e, incluso, en el reciente Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1780 de la Comisión de 23 de septiembre de 2019, antes citado, se ha incluido en los anuncios de licitación un nuevo campo, “Recurrencia”, que hace alusión a la información de licitaciones periódicas.

Cabe citar algunos ejemplos de buenas prácticas en este sentido, como la Plataforma de Contratación del Principado de Asturias, que tiene un apartado específico en el perfil del contratante sobre planes de contratación, clasificados cronológicamente y por entidad contratante. Otros casos, como la Plataforma de Contratación del Gobierno Vasco ya han incorporado “plan anual” como criterios de búsqueda, aunque aún no hay resultados al seleccionarlo.

24) La información de los servicios de información o plataformas autonómicas.

Como ya se ha comentado a lo largo de este informe, el análisis de la publicidad se ha centrado, dados los recursos disponibles, en PLACSP, sin embargo, es evidente que no podía dejarse de mencionar los servicios de información autonómicos o plataformas existentes que, mediante un mecanismo de agregación, publican también en dicha plataforma de acuerdo con el art. 347 de la LCSP, con el objetivo de analizar y constatar si la información dada por estas plataformas autonómicas es uniforme y similar entre éstas con PLACSP.

Dada la imposibilidad de acceder a los datos de origen, este análisis también se ha circunscrito a los datos en formato abierto y reutilizable ofrecidos tanto por PLACSP como por los servicios de información autonómicos o las propias consultas en sendas

⁵³ Plan anual de contratación centralizada (Programación 2019).

⁵⁴ Contractació programada.

plataformas. Por ello se ha procedido a hacer una comparación de los datos abiertos ofrecidos por las plataformas cuyo resultado puede consultarse en la tabla del anexo II.

Al respecto y sin entrar a valorar el contenido o formato, sí pueden extraerse una serie de consideraciones:

- En primer lugar, que la información dada por las plataformas, aunque tiene un núcleo común, no es homogénea. Cada plataforma publica lo que entiende a bien incluir sin que haya una norma, instrucción o criterio común, puesto que la LCSP no se pronuncia al respecto más allá de expresiones genéricas.
- Los formatos en los que se publican son también diferentes, de tal forma que se impide el tratamiento o explotación agregada de los datos en su conjunto.

Por ello, **sería recomendable que existiera una coordinación de todas las plataformas y que se determinase qué información publicar como dato abierto y reutilizable, y si fuera posible, unificar el formato en el que realizar dicha publicación o bien que se unifique y clarifique la información que deben publicarse a través de PLACSP por el mecanismo de agregación.** En este sentido y a tenor de lo establecido en la letra d) del apartado 3 del art. 329 de la LCSP, parece adecuado instar a la constitución y puesta en marcha de la “Sección de contratación pública electrónica” en el ámbito del Comité de cooperación en materia de contratación pública, como foro técnico y cualificado en el que pueden tratarse sendas cuestiones.

Por otro lado, se ha intentado hacer un cotejo de las plataformas y servicios autonómicos en el sentido de constatar si ofrecen la posibilidad de publicación de todos los extremos o datos requeridos legalmente (art. 63 y anexo III de la LCSP principalmente), sin embargo, no ha sido posible su realización por falta de un perfil cualificado en las plataformas autonómicas, por lo que el cotejo solo ha podido realizarse respecto de la información publicada.

25) La publicación de los Acuerdos Marco.

En relación a la publicación de los Acuerdos Marco (en adelante AM) en PLACSP, además de todas las incidencias generales comentadas hasta aquí, se han detectado algunas incoherencias, sobre todo, en la información de la adjudicación o el presupuesto base de licitación.

En particular, se han identificado las siguientes discordancias:

- No se indica un presupuesto base de licitación en determinadas ocasiones (pe el órgano de contratación es una central de compras), indicando solo el valor estimado del AM.
- En el momento de indicar el precio de adjudicación del AM, se introduce el valor estimado a nivel lote.
- Se introduce un precio “simulado” en adjudicación.

- Se indica un Presupuesto base de licitación en cifras absolutas y el precio de adjudicación (o la cifra indicada en criterio “precio”) se indica en precio unitario.

26) Propuesta adicional: La ejecución del contrato en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En relación a la ejecución y resultado de la prestación del contrato, hay escasa y desigual información.

Evidentemente, puesto que PLACSP no fue concebida en su origen como un tramitador o repositorio de los expedientes de contratación, sino como el medio de difusión de las licitaciones en internet y medios electrónicos, no hay información de los contratos más allá de la incluida en las últimas adaptaciones relativas a las modificaciones contractuales, desde el momento de su obligatoriedad en las Directivas y en la legislación nacional.

No obstante, lo anterior, no puede negarse que la PLACSP ha sobrepasado su original naturaleza de medio de difusión. La incorporación de los servicios de licitación electrónica y sus últimas adaptaciones a los requerimientos legales están transformando la Plataforma en algo más amplio, que integra herramientas de tramitación de los expedientes de contratación, incluyendo prácticamente la totalidad de la documentación y trámites.

De igual forma, su integración con la información del Registro de Contratos del Sector Público complementa y consolida su potencial naturaleza de base de datos de los expedientes de contratación, configurándose como la más completa, teniendo en cuenta que la LCSP establece que los servicios de información autonómicos deben, al menos, publicar en PLACSP las convocatorias de sus licitaciones y su resultado.

A pesar del innegable valor y evolución de la PLACSP como base de datos de contratación, hay una fase que prácticamente no tiene reflejo: la ejecución del contrato.

La ejecución del contrato es una de las fases de la contratación en la que tradicionalmente ha existido menos acento en estudio, seguimiento y control, sin perjuicio del control económico presupuestario ejercido por las intervenciones y órganos responsables que conlleva la ejecución del presupuesto.

No obstante, dicha situación ha comenzado a cambiar, como refleja el hecho de la publicidad debida de las modificaciones contractuales, la comunicación de las prórrogas y el especial acento del contenido de las condiciones especiales de ejecución y de las penalidades de los contratos en la propia LCSP.

A mayor abundamiento, de acuerdo con los datos aportados a esta Oficina por las Intervenciones autonómicas y locales analizados en este informe, de los reparos formulados en el año 2018, la fase contable más reparada ha sido la correspondiente al

reconocimiento de la obligación, (78,6% del total de reparos en el ámbito local), es decir, en la fase de ejecución de los contratos.

Por todo lo anterior, **sería deseable que se incorporaran a PLACSP los hitos propios de la ejecución del contrato**, algunos de ellos ya comentados en apartados anteriores:

1. Las prórrogas contractuales en los términos ya descritos anteriormente.
2. Los acuerdos de liquidación o resolución del contrato y las memorias o informes que recojan su propuesta.
3. Las fechas reales de inicio y fin del contrato, así como las devoluciones efectivas de las garantías del mismo.
4. El acta de recepción de las prestaciones objeto del contrato.
5. Las penalidades, en su caso, acordadas, en el transcurso de la ejecución del contrato.
6. Las condiciones de ejecución, en los términos ya descritos anteriormente.
7. Incidencias en la ejecución del contrato diferentes de las anteriores.

La inclusión de la información de la ejecución del contrato permitiría avanzar en la idea de una única base de datos de contratación a partir de la cual realizar todos los envíos y publicaciones que la ley obliga (tales como a las diferentes Intervenciones, Tribunal de Cuentas, OCEX, aplicaciones o programas relacionados con la contratación pública, etc.).

Así, se reduciría la carga que en este sentido tiene el órgano de contratación que, en ocasiones, se ve obligado a publicar o remitir la misma documentación varias veces. Además, habría una importante reducción del riesgo de error al remitir la información del expediente de contratación al acudir siempre a la misma fuente.

La anterior funcionalidad permitiría otras, tales como el establecimiento de un sistema de alertas que permitiese avisar al órgano de contratación de los plazos de remisión de información a las diferentes entidades.

En este sentido, como una primera aproximación a esta idea, algunas CC.AA. como la C.A. de Galicia, ya identifican la parte de ejecución del procedimiento en sus servicios o plataformas.

3. El principio de transparencia en contratación pública y el interés del ciudadano.

Además de lo indicado en relación a la publicidad en la actividad contractual y, tal y como se mencionaba anteriormente, hay que tener en cuenta el principio de transparencia en materia de contratación pública entendida el acceso y apertura de la información pública al ciudadano en general.

En este sentido, el ciudadano se convierte en un agente más, ante el que los poderes públicos deben rendir cuenta de sus acciones y, en particular, de la ejecución del gasto público y las políticas públicas que lo justifican.

Por ello, debe hacerse un análisis del principio de transparencia, poniendo de relieve qué es lo que el ciudadano tiene interés en conocer en relación a la contratación pública, posibilidad de acceso otorgada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (así como las normas autonómicas en la materia). Y no solo el ciudadano de a pie, si no ciudadano entendido en un sentido amplio, incluido un tipo de ciudadano cualificado tales como medios de comunicación y prensa.

Para responder a estas cuestiones se han tomado los datos de las resoluciones en materia de contratación pública publicados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en relación al año 2018, tanto los de ámbito estatal como los de ámbito autonómico, así como los datos publicados para el mismo periodo de las entidades responsables de transparencia creadas en ámbito autonómico, como son:

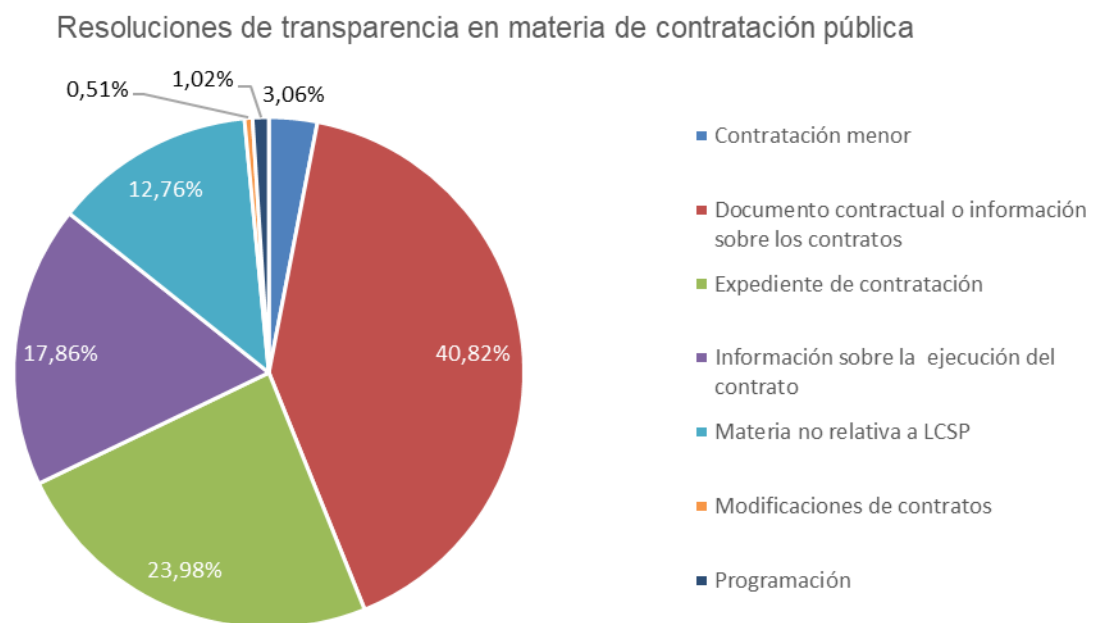
- Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
- Consejo de Transparencia de Aragón
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la C.A. de las Illes Balears
- Comisionado de Transparencia de la C.A. de Canarias
- Comisionado de Transparencia de Castilla y León
- Secretaría de Transparencia y Gobierno Abierto de la Generalitat de Catalunya
- Consejo de Transparencia de la C. Valenciana
- Comisión de Transparencia de Galicia
- Unidad de Transparencia de la C.A. de Euskadi

Vista la información, se ha podido estructurar y uniformar el interés del ciudadano cuyas resoluciones han llegado al CTBG y el resto de entidades en las siguientes pretensiones:

- **Acceso al documento contractual (contrato) o información sobre contratos**, entendiéndose como aquella petición que solicita el contrato o contratos de un sector o ámbito, etc.
- **Modificaciones de contratos.**
- **Materia no relativa a contratos de la LCSP**, es decir, las autorizaciones administrativas, concesiones demaniales o contratos patrimoniales no regulados en la LCSP.
- **Contratación menor**, relativa a las peticiones de información sobre la contratación menor de entidades, ámbitos, materias o sectores económicos.
- **Información sobre la ejecución del contrato**, ya sea de carácter meramente contractual o la relativa a los gastos económicos derivados de la ejecución, así como el seguimiento del propio contrato.

- **Acceso del expediente/s de contratación.**
- **Programación de contratación**, entendiéndola como la planificación de actuaciones contractuales en un determinado ámbito.

Del total de 196 resoluciones, tanto de ámbito estatal, como autonómico y local aprobadas por el CTBG y el resto de entidades autonómicas competentes en transparencia, cuya tabla completa de información puede consultarse en el anexo III, el interés del ciudadano en materia de contratos es el siguiente:



Fuente: datos publicados relativos al ejercicio 2018 por el CTBG y entidades de transparencia de ámbito autonómico

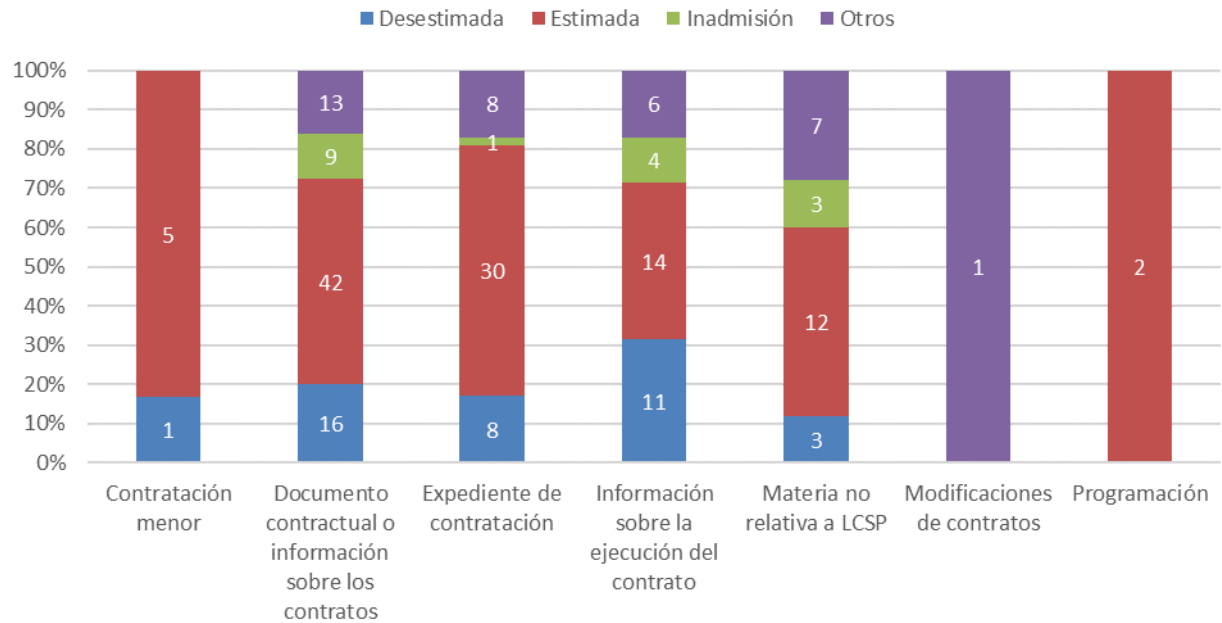
Homogenización de pretensiones/causas y elaboración propia OIReScon.

Es decir, el ciudadano, sobre todo, quiere y solicita conocer el documento contractual, es decir el contrato, o bien, pide la información agregada de los contratos formalizados en un determinado ámbito, sector o materia, solicitando de manera desglosada la información sobre los presupuestos o las empresas adjudicatarias; en segundo lugar, solicita información sobre un expediente de contratación (o documentación perteneciente al mismo) y, en tercer lugar la ejecución de dicho contrato, su resultado, y si éste ha satisfecho la pretensión de la Administración.

Por otro lado, interesa saber cuáles de estas pretensiones han sido estimadas por el CTBG y el resto de entidades autonómicas de transparencia. En este sentido, las gráficas siguientes⁵⁵ son muy claras.

⁵⁵ La categoría "Otros" responde a aquellas resoluciones que se hayan archivado, desistido o cualquier otra terminación que no se pudiera incluir en las restantes.

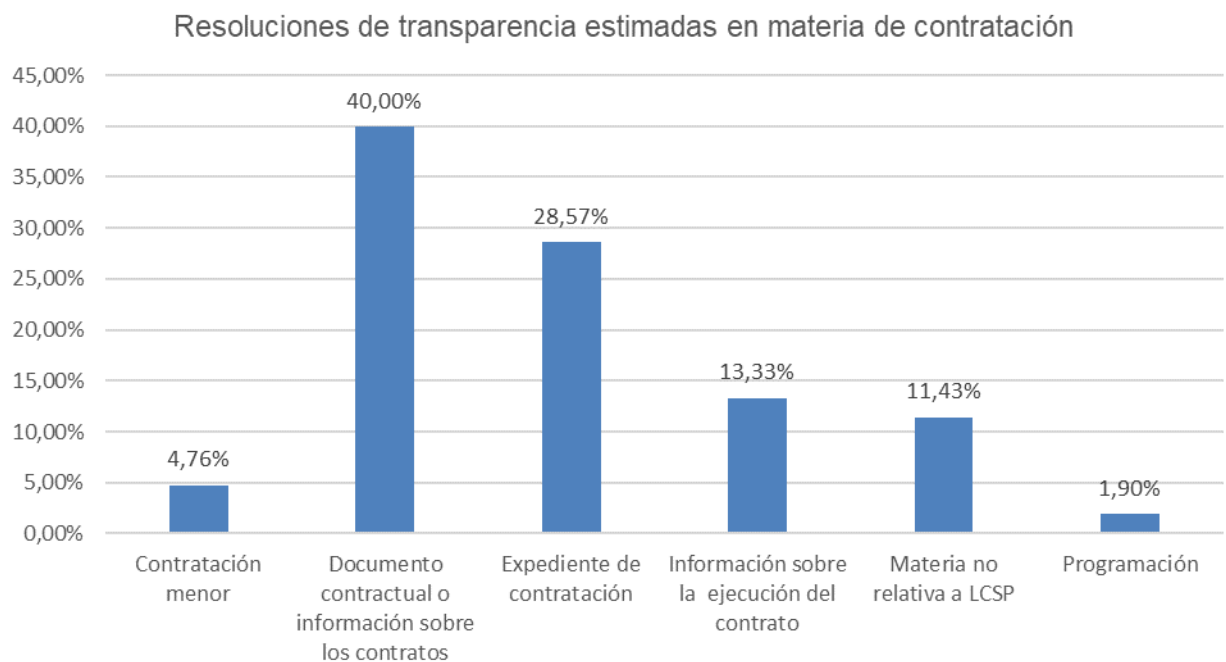
Sentido de las resoluciones de transparencia en materia de contratación



Fuente: datos publicados relativos al ejercicio 2018 por el CTBG y entidades de transparencia de ámbito autonómico

Homogenización de pretensiones/causas elaboración propia OIReScon.

La reclamación más estimada por parte del CTBG es el acceso a la información o documento de los contratos. Es decir, el grado de estimación en este punto parece indicar una falta de transparencia en cuanto al acceso a los contratos o la información relativa a éstos.



Fuente: datos publicados relativos al ejercicio 2018 por el CTBG y entidades de transparencia de ámbito autonómico

Homogenización de pretensiones/causas elaboración propia OIReScon.

Así, teniendo en cuenta qué es lo que solicita conocer el ciudadano y qué es lo que suele estimarse en materia de contratación, se confirma la necesidad de **recomendar que el documento contractual se publique y se pueda acceder a él en formato abierto y reutilizable, recomendación que se haría extensible al expediente de contratación** (con un 28,5% de resoluciones estimadas), **así como incluir la información económica y de gestión de la ejecución del contrato**, como máxima expresión de la rendición de cuentas ante el ciudadano y justificación del gasto público.

4. Conclusiones y Recomendaciones.

En conclusión, los medios de difusión de la información en materia de contratación en el sector público, y en particular PLACSP por haberse puesto un mayor foco de atención en ella, son de alta calidad y eficacia, recogiendo en gran medida los requerimientos que la LCSP, tanto en su articulado como en los Anexos, establece en materia de publicidad.

No obstante, lo anterior, y en cumplimiento estricto de lo que se indica en la LCSP y el Reglamento Ejecutivo (UE) 2019/1780 sobre formularios electrónicos antes citado, es mejorable la información que se ofrece en formato abierto y reutilizable, así como la configuración de los datos.

Por ello, se realizan una serie de recomendaciones al afecto, calificando el nivel de interés de cada una de ellas de acuerdo al destinatario de la información en sí, en baja,

media y alta. Dicha categorización se ha realizado, en el caso del ciudadano como destinatario final, atendiendo al contenido de las resoluciones en materia de contratación que han resuelto los órganos competentes vistas en el apartado anterior, mientras que en el resto (órganos de contratación u operadores económicos y órganos de control y supervisión) se ha atendido a las funciones y competencias en materia de contratación:

CUADRO DE RECOMENDACIONES DE ACUERDO A LOS PUNTOS PLATEADOS EN EL INFORME CON INDICACIÓN DE LA RELEVANCIA DE LA INFORMACIÓN SEGÚN EL TIPO DESTINATARIO.

Asunto	Recomendación	Órganos de control y/o supervisión	Órganos de contratación u operadores económicos	Ciudadano
Consultas preliminares de mercado	Habilitar un espacio específico para su publicación en el perfil del contratante (que permita búsquedas y explotación de sus datos)	alta	alta	baja
Identificación de órganos de contratación	Establecer una codificación unívoca, pública y accesible que identifique los órganos de contratación del Sector Público	alta	alta	baja
Composición de las Mesas de Contratación	Publicar de manera accesible y en formato abierto y reutilizable su composición.	alta	alta	baja
Justificación del procedimiento cuando no es abierto o restringido	Habilitar la posibilidad de que esta información sea de carácter estructurado	alta	alta	media
Recursos contractuales de la LCSP	Incorporar la información sobre el objeto, la causa y el sentido de la resolución como dato estructurado.	alta	alta	baja
Modificaciones contractuales	Delimitación clara del campo relativo a la justificación de la modificación e incorporar la opción de modificación subjetiva	alta	alta	alta
Encargos a medios propios	Habilitar un apartado o sección propia que permita su publicación e incorporación a los datos abiertos.	alta	alta	alta

Asunto	Recomendación	Órganos de control y/o supervisión	Órganos de contratación u operadores económicos	Ciudadano
El valor estimado del contrato a nivel lote	Recomendar que la cumplimentación del Valor Estimado del Contrato, sea, en todo caso, obligatoria	alta	alta	baja
Presupuesto base de Licitación y Precio de Adjudicación	Establecer la unidad de medida entre ambos	alta	alta	alta
La existencia de lotes	Habilitar un espacio o campo que incluyese la justificación no existencia de lotes, en su caso.	alta	alta	baja
Información sobre los licitadores	Obtener, más allá del mero número, más información sobre los licitadores	alta	media	alta
Participación de PYMES, como licitadoras o adjudicataria	Establecer que sea obligatoria su cumplimentación	alta	media	baja
Participación de empresas de otro Estado miembro o tercer Estado	Establecer que sea obligatoria su cumplimentación	alta	baja	baja
Las condiciones de admisión	Facilitar en formato abierto los requisitos previos de participación a nivel lote	alta	alta	baja
Ofertas anormalmente bajas	Habilitar un espacio para indicar si la oferta del adjudicatario ha estado en presunción de valores anormales	alta	alta	baja
Subcontratación	Cumplimentación obligatoria tanto si existe como si no, así como la empresa responsable	alta	alta	baja
Prórrogas	Habilitar la publicación de las prórrogas de cada contrato, en su caso	alta	alta	media
Contrato menor	Sería recomendable que los órganos de contratación publicaran de manera individualizada los contratos menores	alta	alta	alta

Asunto	Recomendación	Órganos de control y/o supervisión	Órganos de contratación u operadores económicos	Ciudadano
La forma de presentación de la oferta	Dar información de dicho campo. También en formato abierto y reutilizable	alta	alta	baja
Garantías del procedimiento y del contrato	Posibilitar la información en la fase de adjudicación y a nivel lote.	alta	alta	baja
La condiciones de ejecución	Dar información en formato abierto y reutilizable	alta	alta	alta
Ejecución del contrato	Incluir la información de la ejecución del contrato así como su resolución.	alta	alta	alta

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Aparte, se realizan una serie de recomendaciones específicas:

- Mantener la actualización periódica de la documentación e información necesaria para realizar una adecuada publicación de las licitaciones y uso de los servicios electrónicos. Consta, en este sentido, el constante esfuerzo por parte de PLACSP en la actualización de guías para usuarios.
- Establecer una unidad o figura, en cada poder adjudicador, responsable del contenido de la información publicada en las plataformas o servicios de información autonómicos o del Estado que ejerciese un control de calidad de los datos publicados.

En este sentido desde la OIReScon se realizará un seguimiento de la calidad de la información y del dato en las plataformas, tomando como valor basal o referencial los datos en información supervisados en este informe.

- Unificar la información que los servicios de información autonómicos publican en PLACSP por agregación, y, en su caso, aumentar la información relativa al poder adjudicador y las licitaciones.

Sería recomendable establecer el mínimo de información a incluir en los anuncios de convocatorias de los servicios de información autonómicos agregados y sus resultados. En este sentido se apunta como referencia en cuanto su contenido, a la información que se debe incluir en los anuncios de licitación, adjudicación y formalización, incluidos en el Anexo III, teniendo en cuenta las modificaciones incluidas en el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1780 de la Comisión de 23 de septiembre de 2019 por el que establecen formularios normalizados para la publicación de anuncios en el ámbito de la contratación pública, anteriormente citado.

- Fomentar la ampliación del formato abierto y reutilizable, incluyendo la posibilidad de exportar búsquedas, en los datos publicados en las plataformas y servicios de información, así como la uniformidad de formato.
- Incluir en los buscadores y herramientas criterios de búsqueda de trámite anteriores al expediente de licitación, tales como la programación de la contratación o las consultas preliminares.
- Potenciar y fomentar el uso de PLACSP como base de datos única en la contratación del sector público, que incluya toda la vida del expediente de contratación, incluida la ejecución y resolución o liquidación del contrato, así como, en su caso, las posibles prórrogas.

V. SUPERVISION DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION

Como se ha indicado al inicio de este primer informe y dada las dificultades para disponer del conjunto de datos de PLACSP y de una base completa de datos abiertos y reutilizables sino también de la falta de medios informáticos adecuados para hacer la supervisión completa de la contratación de todo el sector público; se ha optado por realizar una supervisión de aspectos concretos referidos a cada una de las fases del procedimiento de contratación con el fin de detectar las posibles patologías más significativas que impidan garantizar el cumplimiento de los principios básicos de la contratación, sobre la base de una técnica de muestreo, si bien con las limitaciones de los datos en formato abierto y reutilizable ofrecidos por la PLACSP.

1. Solvencia y clasificación.

La LCSP parte del objetivo de regular la contratación del sector público, garantizando que la misma se ajuste a una serie de principios cardinales, entre los que se encuentra el de igualdad de trato entre los licitadores.

El mencionado principio pretende evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en los procedimientos.

Al tratarse de una manifestación más de la exigencia del principio constitucional de igualdad, en tanto que la contratación pública constituye un supuesto más de actuación administrativa, es también una imposición del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Éste, y el resto de principios señalados en el art. 1 de la LCSP, se encuentran interconectados de manera que resulta difícil su consideración singular en abstracto, tal y como remarcaba la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2000 (casación 3171/1995) en la que se argumenta que, entre los principios esenciales que rigen la contratación administrativa, está el de igualdad de acceso entre las distintas empresas que licitan en la contratación pública y el procedimiento de contratación que tiende a garantizar el interés público mediante la articulación de tres principios cardinales de la licitación: el principio de publicidad, el principio de libre competencia y el principio de igualdad de oportunidades.

Al mismo tiempo, la publicidad, la concurrencia y la transparencia sirven al propósito de respetar la igualdad, ampliar el abanico de las posibles opciones y garantizar la competitividad, de forma que la libre competencia sirve para afianzar todavía más el principio de igualdad de oportunidades.

La jurisprudencia de la UE ha resaltado en diversas ocasiones que el principio de transparencia garantiza el efecto útil del principio de igualdad, procurando que no se distorsionen las condiciones de competencia.

En consecuencia, se hace fundamental que los procedimientos sean claros (sin ambigüedad en sus cláusulas) y propicien la igualdad de oportunidades.

Son variados los aspectos en los que pudiera analizarse el mayor o menor grado de cumplimiento del principio de igualdad de trato en la contratación pública, y en sus distintas fases procedimentales, aunque la fase de preparación y adjudicación del contrato contiene elementos clave y de riesgo que deben ser tratados con preferencia en cuanto más propensos a generar desigualdades, así como conflictos en la tramitación. Se trata de los elementos o condicionantes, de los que derivarán la admisión y selección del contratista, las condiciones de solvencia exigidas y sin perjuicio de analizar luego aspectos relacionados con los criterios de adjudicación del contrato que también inciden sobre la igualdad de acceso a las licitaciones.

De este modo, se ha procedido al análisis, a través de muestreo de procedimientos vinculados a determinadas tipologías contractuales para el estudio de la solvencia exigida/clasificación.

Esta actividad se ha centrado en los contratos de servicios de limpieza de edificios y en los contratos de mantenimiento y reparación.

1) Servicios de limpieza de edificios.

A. INTRODUCCIÓN.

Con la solvencia se garantiza, por un lado, la suficiente capacidad económica del licitador para asumir los costes inherentes a la ejecución del contrato, y por otro, las adecuadas habilidades para la ejecución de la prestación que demanda el órgano de contratación.

Los criterios de solvencia (o admisión) se refieren a las características subjetivas del aspirante al contrato, frente a los criterios de adjudicación que se centrarán en el contenido de la oferta del mismo.

La regulación de la solvencia y su acreditación en la contratación pública, que se plasma en los arts. 74 y siguientes de la LCSP, pretende garantizar los principios de igualdad de trato, así como libertad de acceso –máxima concurrencia– en los procedimientos que se tramiten.

Por ello, en el art. 74 se alude a que los requerimientos mínimos de solvencia que determine el órgano de contratación deben estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionados.

Las condiciones de solvencia deben ser detalladas por el órgano de contratación y han de ser expuestas adecuadamente tanto en los pliegos como en los anuncios de licitación, su omisión conlleva la aplicación de una norma residual o supletoria prevista en la LCSP, sin perjuicio de afirmar que lo más adecuado será el establecimiento, tanto de los medios, como del dimensionamiento cuantitativo de los mismos en función del contrato objeto de licitación, evitando la utilización de pliegos excesivamente rígidos a este respecto.

En definitiva, las exigencias que sean planteadas en términos de solvencia, al igual que en el caso de adscripción de medios, deben ser claras y objetivas para evitar conflictos, han de justificarse y ser proporcionales a la entidad y características del contrato, evitando que se conviertan en un límite a la participación.

Como medio de acreditación de la solvencia económica y técnica, existe la obligación, en contratos de obras de valor estimado igual o superior a los 500.000 €, de exigencia de clasificación previa, y siempre será un medio alternativo de acreditación en contrataciones de obras de menor cuantía, así como en todas las contrataciones de servicios que se correspondan con las grupos y subgrupos actualmente vigentes y dicha información ha de constar tanto en los PCAP como en los anuncios de licitación de forma que el licitador podrá optar por aportar su clasificación, si la tiene, o bien la documentación exigida para la solvencia del contrato en cuestión.

En cuanto a la solvencia, la normativa actual proporciona una serie de medios tasados, a efectos de que el órgano de contratación determine cuáles son las acreditaciones que deben aportar los interesados, así como los valores mínimos, tanto para la solvencia económica, como para la profesional. Y en ambos casos, la LCSP incluye una disposición para el caso de que lo anterior no se haya concretado adecuadamente, de forma que se entenderá que la solvencia se debe acreditar a través del volumen de negocios y trabajos previos realizados por el licitador relacionados con el contrato.

Por último, con la finalidad de favorecer a la PYME, la ley establece una medida, en procedimientos no SARA, consistente en la posibilidad de que las empresas de nueva creación, tanto en los contratos de obras, servicios y suministros puedan aportar cualesquiera de los medios de solvencia técnica que establece la normativa para cada tipo de contrato, a excepción del referido a trabajos previos realizados.

La LCSP, en su art. 132, pone en relación el principio de igualdad de trato y no discriminación con los de transparencia y libre competencia, de forma que los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad. En ningún caso podrá limitarse la participación por la forma jurídica o el ánimo de lucro en la contratación, salvo en los contratos reservados para entidades recogidas en la disposición adicional cuarta. La contratación no será concebida con la intención de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, ni de restringir artificialmente la competencia, bien favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios.

Al objeto de valorar el cumplimiento en general de este principio en uno o varios ámbitos de los procedimientos de contratación, vinculado a la exigencia de solvencia / clasificación, se ha adoptado la siguiente.

B. METODOLOGÍA.

Tras un muestreo aleatorio comprensivo de todas las tipologías contractuales, distintos procedimientos (salvo contratación menor) y distintas Administraciones, se detecta la

posibilidad de malas prácticas, e incluso incumplimientos de la normativa en lo relativo a la solvencia exigida en los procedimientos, así como la alternativa a la misma en determinados contratos de servicios a través de la Clasificación de las empresas.

Las dudas de aplicación de la normativa en este ámbito de solvencia / clasificación pueden provocar confusión en los operadores económicos, cuando no auténticas situaciones de discriminación.

Por ello se procede al análisis de una modalidad de servicios concreta y muy habitual como son los servicios de “limpieza de edificios” a través de una muestra de 50 procedimientos con las siguientes características:

- Tamaño de la muestra: 50 procedimientos.
- Período en la tramitación de los procedimientos: 01/01/2018 a 31/12/2018 (procedimientos con anuncio de licitación en dicho período).
- Tipo de contrato: servicios. Subtipo: servicios de limpieza de edificios.
- Ámbito de la investigación: todo el Sector Público.
- Marco electrónico para la selección de la muestra: PLACSP en las que se encuentran las CC.AA., EE.LL. y otras entidades⁵⁶.
- Campo concreto del análisis: Solvencia y Clasificación requerida en los procedimientos, nº de empresas participantes en el procedimiento y otros datos complementarios vinculados al análisis.
- Modalidad de muestreo: aleatorio.
- Condicionantes / Matizaciones con relación a la muestra: preferencia de procedimientos abiertos de valor estimado superior a 100.000 euros, no repetición por órganos de contratación, preferencia por administraciones públicas frente a otras entidades y rechazo de procedimientos con régimen jurídico anterior a la LCSP, así como procedimientos no resueltos.

La búsqueda realizada en PLACSP arroja un resultado de 974 registros, y un generador de números aleatorios fija que la selección ha de realizarse desde el registro nº 3 hasta alcanzar los 50 procedimientos que cumplan los parámetros descritos.

⁵⁶ Las CC.AA. conectadas en PLACSP son C.A. de Cataluña, C.A. del País Vasco, C.A. del Principado de Asturias, C.A. de La Rioja, Comunidad de Madrid, C.A. de Galicia, C.A. de Andalucía y Comunidad Foral de Navarra; en cambio, los perfiles alojados en la misma se corresponden con AGE, Entidades dependientes de la AGE, Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social, Universidades, Instituciones independientes, C.A de Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, C.A. de las Illes Balears, C.A. de Extremadura, C.A. de Cantabria, C.A. de Aragón, Comunidad de Castilla y León, C.A. de Canarias, C.A. de la Región de Murcia, las EE.LL. que hayan decidido alojar su perfil en PLACSP, así como las Ciudades Autónomas de Melilla y Ceuta (en el segundo caso, incluyendo sus entidades dependientes).

Los procedimientos analizados, un total de 50, se corresponden a los siguientes sectores públicos:

- AGE: 14 procedimientos.
- CC.AA.: 14 procedimientos.
- ENTIDADES LOCALES: 15 procedimientos.
- OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO (Universidades, Mutuas colaboradoras de Seguridad Social, etc.): 7 procedimientos.

Todos los procedimientos superan la cuantía de 100.000 euros.

De ellos, 8 (16%) han sido procedimientos no SARA y 42 (84%) procedimientos SARA.

C. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA MUESTRA REALIZADA.

a) Clasificación.

Como se ha indicado en la introducción, no es exigible la clasificación en contratos de servicios, pero, de forma imperativa la LCSP establece la necesidad de que los pliegos establezcan como alternativa a la solvencia exigida, la clasificación con la que pueda contar el empresario para el concreto servicio que se licita.

La muestra analizada indica lo siguiente:

Datos sobre total de la muestra	Nº	%
Procedimientos que <u>no</u> indican clasificación como alternativa	11	22,00%
Procedimientos que <u>sí</u> especifican la alternativa	39	78,00%
Total	50	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como se aprecia, en un porcentaje superior al 20%, los procedimientos no establecen con claridad esta posibilidad, extremo que puede generar incertidumbres a los licitadores, afectar al principio de igualdad de trato, así como al de transparencia y, como veremos, incidir negativamente en el objetivo de promoción de la máxima concurrencia.

b) Medios de acreditación de solvencia.

Como se ha indicado anteriormente, los órganos de contratación disponen de un repertorio de medios que la normativa considera adecuados para establecer la exigencia de solvencia. Ahora bien, en un porcentaje muy significativo de procedimientos las autoridades contratantes no realizan un esfuerzo de adaptación de los medios de solvencia exigidos con relación al contrato objeto de licitación; de esta manera y de forma casi milimétrica, los pliegos se limitan en la inmensa mayoría de los casos a plasmar la regla residual establecida en la LCSP con la exigencia de volumen anual de negocios, en solvencia económica, y principales servicios similares realizados en los últimos tres años, para la solvencia técnica.

El siguiente cuadro plasma el resultado de la muestra y análisis realizado de los Pliegos.

Datos sobre procedimientos no SARA	Nº	%
Procedimientos con exigencia de solvencia de forma estandarizada	45	90,00%
Procedimientos que especifican medios alternativos de solvencia	5	10,00%
Total	50	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Esta línea de actuación a la hora de redactar los pliegos, que denota escasa reflexión en cuanto adaptabilidad modelos de pliegos al contrato concreto que se pretende licitar, puede incidir negativamente en el principio de igualdad de oportunidades, especialmente en el caso de las PYMES que pueden entenderse, en algunos casos, imposibilitadas para la acreditación de la solvencia correspondiente. Obviamente, esta dinámica en la redacción de pliegos permite afirmar que no es adecuada para la promoción de la concurrencia deseable en los procedimientos.

Igualmente, esta mayoritaria “inercia” en redacción de Pliegos pudiera estar relacionada con deficiencias en profesionalización y formación al respecto.⁵⁷

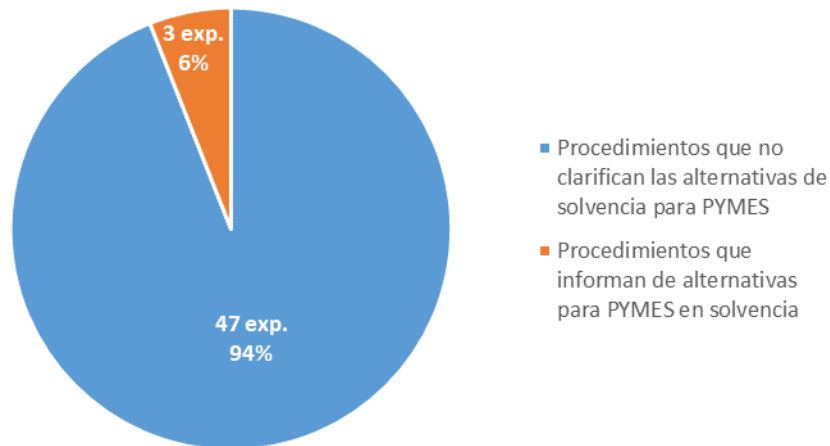
c) Participación de PYMES.

Los Pliegos, en la mayoría de los casos[^], no clarifican o informan sobre la posibilidad de flexibilización de cara a las PYMES a efectos de acreditación de solvencias (extremo que la LCSP lo contempla de forma imperativa para procedimientos no SARA); este punto puede generar incertidumbres, lo que equivale a romper el principio de igualdad de trato.

La muestra total analizada arroja los siguientes datos.

⁵⁷ V. apartado correspondiente a “Profesionalización” – “Deficiencias detectadas” de este documento.

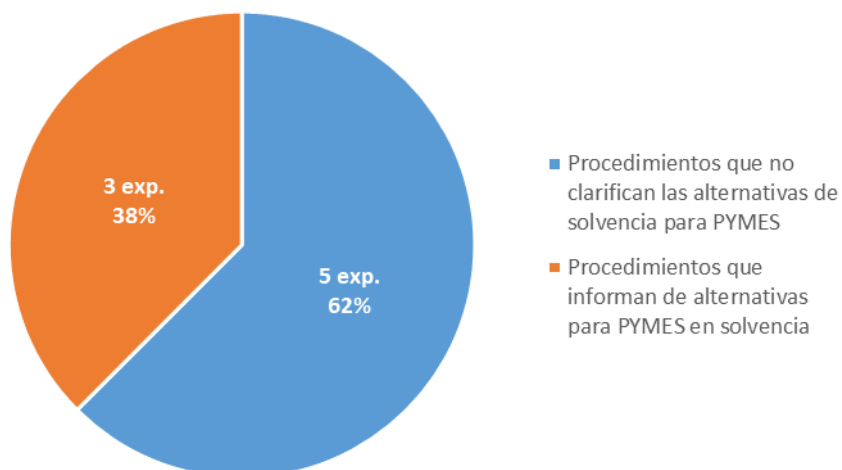
Participación PYMES



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Ahora bien, si centramos esta información exclusivamente en los procedimientos no SARA:

Participación PYMES procedimiento no SARA



Fuente: Elaboración propia OIReScon

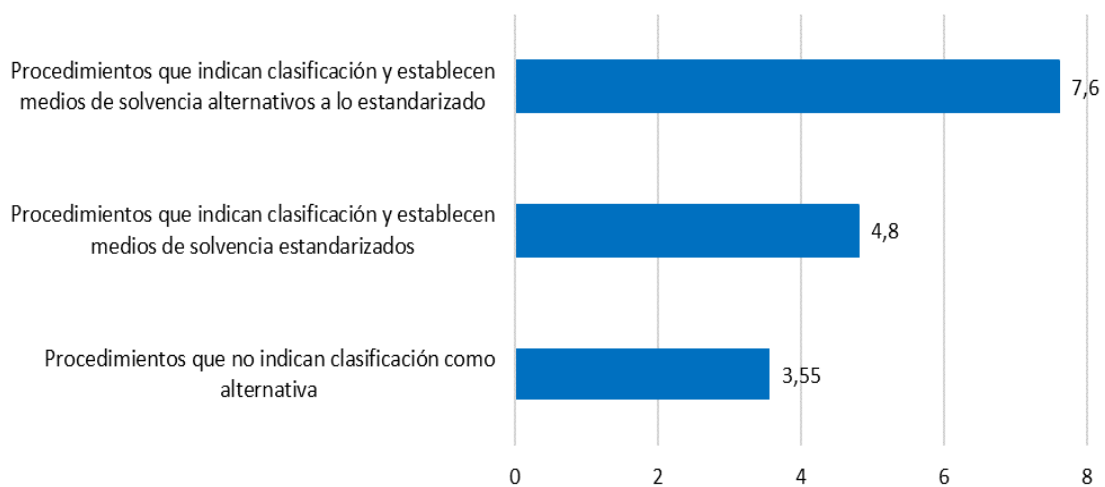
Tal y como se ha avanzado en los apartados anteriores, los aspectos analizados objetivamente inciden en la concurrencia, extremo que es perfectamente comprensible en tanto que los términos contractuales han de generar certezas a los posibles candidatos, y la generación de dudas provocará desconfianza, cuando no situaciones de auténtica desincentivación a la participación en los procedimientos.

En los gráficos y tablas siguientes se demuestra que la concurrencia en los procedimientos es mayor en cuanto más claridad existe en los pliegos en lo referido a clasificación y también en aquellos casos en los que se flexibilizan los medios de acreditar solvencia y en aquellos en los que se informa con relación a PYMES en procedimientos no SARA.

Datos sobre total de la muestra	Nº	%	Medida de concurrencia (Nº empresas)
Procedimientos que no indican clasificación como alternativa	11	22,00%	3,55
Procedimientos que indican clasificación y establecen medios de solvencia estandarizados	34	68,00%	4,8
Procedimientos que indican clasificación y establecen medios de solvencia alternativos a lo estandarizado	5	10,00%	7,6
Total	50	100,00%	

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Medida de consurrencia (Nº Empresas)

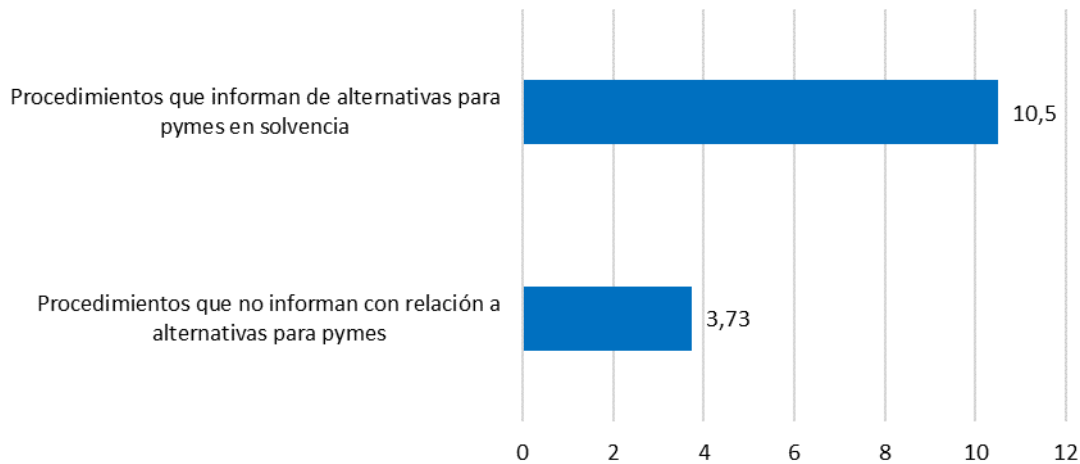


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Datos sobre procedimientos no SARA	Nº	%	Medida de concurrencia (Nº empresas)
Procedimientos que <u>no informan</u> con relación a alternativas para PYMES	6	75,00%	3,73
Procedimientos que <u>sí informan</u> de alternativas para PYMES en solvencia	2	25,00%	10,5
TOTAL	8	100,00%	

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Medida de concurrencia (Nº Empresas) procedimientos no SARA



Fuente: Elaboración propia OIReScon

d) Ampliación de muestra con relación a procedimientos no SARA.

Dado que la muestra anteriormente indicada, con relación a los procedimientos no SARA resultaba poco significativa al quedar reducida a 8 procedimientos, de cara a verificar la tendencia estadística, se amplía la muestra a un total de 25 procedimientos de regulación no armonizada, centrándose esta muestra en contratos de cuantías no superiores a 221.000 euros.

De esta segunda muestra resultan seleccionados 7 procedimientos de la AGE, 8 de CC.AA., 7 de EE.LL. y 3 correspondientes a otras entidades: Universidades, Mutuas, etc.

El resultado del análisis de los Pliegos y del procedimiento es el siguiente:

Datos sobre procedimientos no SARA	Nº	%	Medida de concurrencia (Nº empresas)
Procedimientos que <u>no informan</u> con relación a alternativas para PYMES	15	60,00%	3,26
Procedimientos que <u>sí informan</u> de alternativas para PYMES en solvencia	10	25,00%	6,85
Total	25	100,00%	

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Lo que viene a confirmar que la mayor información en Pliegos provoca una mejora en la concurrencia.

De la información disponible en PLACSP, de estos 25 procedimientos adicionales, 7 de ellos (28%) han sido adjudicados a PYMES, pero sólo 2 procedimientos de los 7

indicados (8% sobre el total) coinciden con expedientes en los que se ha informado sobre alternativas para PYMES, lo que equivale a decir que una cosa es incentivar a la participación de PYMES y otra distinta es que este hecho suponga necesariamente un incremento de adjudicaciones a las mismas.

D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El resultado de este análisis permite llegar a las siguientes conclusiones:

- Existe una mala práctica o confusión en la redacción de pliegos de contratos de servicios que reflejan el tipo de clasificación. De hecho, se confunde su no exigencia legal, con la necesidad de plasmar en el pliego que la clasificación será una alternativa para el licitador y esta plasmación es de obligado cumplimiento para la Administración.
 - Se recomienda adaptar el contenido de los pliegos de forma que, siempre que proceda a licitar un servicio, se identifique el grupo, subgrupo y categoría ya que esto no es opcional y permitirá acreditar la solvencia económica y técnica.
- En lo referido a los medios para acreditar la solvencia en contratos de servicios, la tendencia generalizada de los órganos de contratación es la plasmación en el pliego de los medios y mínimos estandarizados que establece la normativa.
- Estadísticamente se comprueba que el diseño de pliegos adaptados al contrato objeto de licitación, es decir, la selección de medios no exclusivamente normalizados en la LCSP, pero válidos para un determinado contrato puede propiciar mayor concurrencia, en tanto que favorece la participación de PYMES.
- Los principios básicos de la contratación han de entenderse como instrumentos que tienden a mejorar la concurrencia y, a través de ella, la obtención de mayor eficiencia en el gasto público.
 - Se recomienda diseñar los pliegos con flexibilización de medios de solvencia con el objetivo de abrir al máximo la concurrencia en los procedimientos.
- En relación a la participación de la PYME, la información clara y precisa en los pliegos permite afirmar que despeja incertidumbres en las empresas e incentivan su participación.
- El art. 1 de la LCSP, en relación con los principios básicos de la contratación pública de su apartado 1, “obliga” a los órganos de contratación (en su apartado 3) a facilitar el acceso a la contratación a las PYMES.
 - La recomendación no puede ser más que esa citada obligación de los órganos de contratación de plasmar en los pliegos con claridad, a modo de buena práctica, (aunque resulte reiterativo con relación a lo dispuesto legalmente) los medios alternativos de solvencia a disposición de las PYMES para facilitar y propiciar su participación.

2) Servicios de mantenimiento y reparación.

A. INTRODUCCIÓN.

Una vez realizado el análisis puntual en contratos de servicios de limpieza, donde se evidencian incumplimientos o patologías en la aplicación de la LCSP, se procede a extender este análisis a otra modalidad de servicios habituales en todo el Sector Público, donde pueden reproducirse las mismas tendencias detectadas: servicios de mantenimiento y reparación; al tiempo se procede a verificar el cumplimiento de otro aspecto impuesto en la LCSP, como es la necesidad del establecimiento de condiciones especiales de ejecución de tipo social, medioambiental o de innovación y su reflejo en el anuncio de licitación.

Con relación a las condiciones especiales de ejecución, la LCSP prevé la posibilidad de que el órgano de contratación establezca las mismas en el contrato objeto de licitación, siempre que cuenten con vinculación al objeto del contrato y no resulten discriminatorias o incompatibles con el derecho comunitario. Se impone por la normativa que estas condiciones se reflejen en el anuncio de licitación y en los pliegos.

Al margen de esta potestad establecida en el art. 202.1, párrafo 1 de la LCSP, el párrafo segundo de dicho artículo y nº establece la obligación de establecer al menos una de las condiciones especiales establecidas en su número 2, es decir, condiciones vinculadas a materias sociales, de innovación, o de carácter medioambiental.

B. METODOLOGÍA.

Para realizar el análisis pretendido, se ha seleccionado una muestra de 50 procedimientos con las siguientes características:

- Tamaño de la muestra: 50 procedimientos.
- Período en la tramitación de los procedimientos: 01/01/2018 a 31/12/2018 (procedimientos con anuncio de licitación en dicho período). Esta muestra pretende recabar la información correspondiente a los procedimientos tramitados en el ejercicio 2018 bajo la vigencia de la LCSP.
- Tipo de contrato: Servicios. Subtipo: Servicios de mantenimiento y reparación.
- Campo de investigación: Sector Público estatal autonómico y local, así como otras Entidades como Universidades, Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social y otros poderes adjudicadores no Administración Pública.
- Marco electrónico para la selección de la muestra: PLACSP.
- Campo concreto del análisis: solvencia y clasificación requerida en los procedimientos, nº de empresas participantes en el procedimiento y otros datos complementarios vinculados al análisis. Se amplía el análisis con la verificación de la regulación en los pliegos de condiciones especiales de ejecución conforme a lo dispuesto en la normativa, así como su adecuada publicación.
- Modalidad de muestreo: aleatorio.

- Condicionantes / matizaciones con relación a la muestra: preferencia de procedimientos abiertos de valor estimado superior a 100.000 euros, no repetición por órganos de contratación, preferencia por administraciones públicas frente a otras entidades y rechazo de procedimientos con régimen jurídico anterior a la LCSP, así como procedimientos no resueltos.

La búsqueda realizada en PLACSP arroja un resultado de 2.512 registros y, a través de un generador de números aleatorios, se fija que la selección ha de realizarse desde el registro nº 658 hasta alcanzar los 50 procedimientos que cumplan los parámetros descritos.

Los procedimientos analizados, un total de 50, se corresponden a los siguientes sectores públicos:

- AGE: 13 procedimientos.
- CC.AA.: 15 procedimientos.
- EE.LL.: 14 procedimientos.
- OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO (Universidades, Mutuas colaboradoras de Seguridad Social, etc.): 8 procedimientos.

Todos los procedimientos superan la cuantía de 100.000 euros en valor estimado.

De ellos, 24 (48%) han sido procedimientos no SARA y 26 (52%) procedimientos SARA.

C. RESULTADO DEL ANÁLISIS DE LA MUESTRA REALIZADA

a) Clasificación.

Como se ha indicado en la introducción, no es exigible la clasificación en contratos de servicios, pero, de forma imperativa la normativa establece la necesidad de que los pliegos establezcan como forma de acreditación alternativa a la solvencia exigida, la clasificación con la que pueda contar el empresario para el concreto servicio que se licita.

De la muestra analizada resulta lo siguiente:

Datos sobre el total de la muestra	Nº	%
Procedimientos que <u>no</u> indican clasificación como alternativa	19	38,00%
Procedimientos que <u>sí</u> especifican la alternativa	31	62,00%
Total	50	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

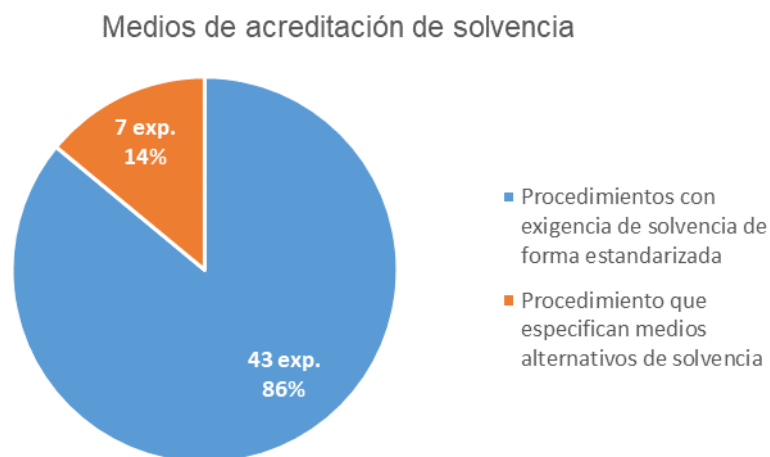
Como se puede ver en estos contratos, en un porcentaje cercano al 40%, los procedimientos no establecen esta posibilidad, extremo que puede generar incertidumbres a los licitadores, afectar al principio de igualdad de trato, así como al de

transparencia e incidir negativamente en la necesidad de promoción de la máxima concurrencia.

b) Medios de acreditación de solvencia.

Igualmente, los órganos de contratación disponen de un repertorio de medios que la normativa considera adecuados para establecer la exigencia de solvencia. Ahora bien, en un porcentaje muy significativo de procedimientos las autoridades contratantes no realizan un esfuerzo de adaptación de los medios de solvencia exigidos con relación al contrato objeto de licitación; de esta manera y de forma casi milimétrica, los pliegos se limitan en la inmensa mayoría de los casos a plasmar la regla residual establecida en la LCSP con la exigencia de volumen anual de negocios, en solvencia económica, y principales servicios similares realizados en los últimos tres años, para la solvencia técnica.

El siguiente gráfico plasma el resultado de la muestra y análisis realizado de los Pliegos de estos contratos.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Esta línea de actuación a la hora de redactar los pliegos, que denota escasa reflexión en cuanto adaptabilidad de los modelos de pliegos al concreto objeto del contrato que se pretende licitar, puede incidir negativamente en el principio de igualdad de oportunidades, especialmente en el caso de las PYMES que pueden entenderse, en algunos casos, imposibilitadas para la acreditación de la solvencia correspondiente. Obviamente, esta dinámica en la redacción de pliegos permite afirmar que no es adecuada para la promoción de la concurrencia deseable en los procedimientos.

c) Participación de PYMES.

Los Pliegos, en la mayoría de los casos no clarifican o informan sobre la posibilidad de flexibilización, de cara a las PYMES, a efectos de acreditación de solvencia (extremo que la LCSP contempla de forma imperativa para procedimientos no SARA) pudiendo

este punto generar incertidumbre, lo que equivale a romper el principio de igualdad de trato.

La muestra analizada arroja los siguientes datos.

Datos sobre el total de la muestra	Nº	%
Procedimientos que <u>no</u> clarifican las alternativas de solvencia para PYMES	42	84,00%
Procedimientos que <u>sí</u> informan de alternativas para PYMES en solvencia	8	16,00%
Total	50	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Datos sobre procedimientos <u>no SARA</u>	Nº	%
Procedimientos que <u>no</u> clarifican las alternativas de solvencia para PYMES	16	66,67%
Procedimientos que <u>sí</u> informan de alternativas para PYMES en solvencia	8	33,33%
Total	24	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

- d) Establecimiento de condiciones especiales de ejecución en innovación, medioambiente o en materia social.

El análisis realizado determina, de acuerdo con la muestra, que el incumplimiento de esta obligación legal es del 22% de los procedimientos tramitados.

Los datos son los siguientes:

Condiciones especiales de ejecución	Nº	%
Procedimientos que <u>no establecen</u> condiciones especiales de ejecución	11	22,00%
Procedimientos que <u>sí establecen</u> condiciones especiales	39	78,00%
Total	50	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por otro lado, la LCSP impone no sólo el establecimiento de este tipo de condiciones especiales de ejecución, sino que también determina la necesidad de que dichas condiciones se reflejen en el anuncio de licitación. Pues bien, del análisis de estos procedimientos, resulta que, en los contratos de la muestra que sí incluyen condiciones especiales de ejecución, mayoritariamente no se cumplimenta este mandato legal, o bien se cumplimenta de modo insatisfactorio; y sólo en un 23% de los casos se cumple adecuadamente:

Condiciones especiales –Anuncios–	Nº	%
Procedimientos que <u>no reflejan</u> estas condiciones en anuncio de licitación	21	53,85%
Procedimientos que <u>reflejan inadecuadamente</u> estas condiciones: remisión a pliegos	9	23,08%

Condiciones especiales –Anuncios–	Nº	%
Procedimientos que <u>reflejan adecuadamente</u> estas condiciones en anuncio	9	23,08%
Total	39	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

e) Análisis de los resultados y su impacto en concurrencia en los procedimientos.

Tal y como se ha avanzado en el análisis de contratos de servicios de limpieza, los aspectos analizados objetivamente pueden incidir en la concurrencia, extremo que es perfectamente comprensible en tanto que los términos contractuales han de generar certezas a los posibles candidatos, y la generación de dudas provocará desconfianza, cuando no situaciones de auténtica desincentivación a la participación en los procedimientos.

En el cuadro siguiente se demuestra que la concurrencia en los procedimientos es mayor en cuanto más claridad existe en los Pliegos en lo referido a clasificación.

Ahora bien, contrariamente a lo ocurrido en la muestra de contratos de limpieza, en estos contratos no hay una mejora de la concurrencia en la medida en que se flexibilizan los medios de acreditación de la solvencia, al contrario, estadísticamente en la muestra analizada, se produce un descenso de la concurrencia.

Datos sobre el total de la muestra	Nº	%	Media de concurrencia (Nº empresas)
Procedimientos que no indican clasificación como alternativa	19	38,00%	4,76
Procedimientos que indican clasificación y establecen medios de solvencia estandarizados	24	48,00%	5,88
Procedimientos que indican clasificación y establecen medios de solvencia alternativos a lo estandarizado	7	14,00%	2,43
Total	50	100,00%	

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Del mismo modo, la muestra analizada no refleja una clara tendencia a mayor concurrencia, tal y como ocurría en servicios de limpieza, analizando exclusivamente los contratos no SARA, en los cuales la Ley impone la aplicación de esta flexibilización para empresas de nueva creación, el resultado es el siguiente:

Datos sobre procedimientos no SARA	Nº	%	Media de concurrencia (Nº empresas)
Procedimientos que <u>no informan</u> con relación a alternativas para PYMES	16	66,67%	3,31
Procedimientos que <u>sí informan</u> de alternativas para PYMES en solvencia	8	33,33%	3,25
Total	24	100,00%	

Fuente: Elaboración propia OIReScon

De esta forma, si bien con relación a la media total de procedimientos no SARA, en los procedimientos con información en pliegos se eleva ligeramente la concurrencia, no es especialmente significativo, al igual que tampoco lo es el incremento que se produce en procedimientos sin información, todo ello contrariamente a lo que ocurriría con gran claridad en la muestra referida a contratos de servicios de Limpieza.

D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El resultado de este análisis permite llegar a las siguientes conclusiones:

- Existe una mala práctica o confusión que provoca incumplimiento legal en la redacción de pliegos de contratos de servicios que **no** reflejan el tipo de clasificación. De hecho, se confunde su no exigencia legal, con la necesidad de plasmar en el pliego que la clasificación será una alternativa para el licitador y esta plasmación es de obligado cumplimiento para la Administración.
- Se recomienda la necesidad de adaptar el contenido de los pliegos de forma que, siempre que proceda, por el servicio a contratar, la identificación de grupo, subgrupo y categoría no es opcional y la mención de que dicha clasificación alternativamente permitirá acreditar la solvencia económica y técnica.
- En lo referido a los medios para acreditar la solvencia en contratos de servicios, la tendencia generalizada de los órganos de contratación es la plasmación en pliego de los medios y mínimos estandarizados que establece la normativa.
- Estadísticamente, en la muestra analizada, no se comprueba con claridad, aunque la lógica impone que el diseño de pliegos adaptados al contrato objeto de licitación, es decir, la selección de medios no exclusivamente normalizados en la LCSP puede propiciar mayor concurrencia en tanto que favorece la participación de PYMES.
- Los principios básicos de la contratación han de entenderse como instrumentos que tienden a mejorar la concurrencia y, a través de ella, la obtención de mayor eficiencia en el gasto público.
- Recomendación: diseño de pliegos con flexibilización de medios de solvencia con el objetivo de abrir al máximo la concurrencia en los procedimientos.
- El incumplimiento de esta obligación impuesta por la LCSP es claro, en tanto que se acerca a un 22% de los procedimientos objeto de estudio.

- Con independencia de ello, en los casos en que se verifica este mandato legal, el mismo no se cumplimenta en su totalidad, dado que en un 76,92% de los casos, o bien no se reflejan esas condiciones especiales en el anuncio de licitación (53,85%), o bien no es adecuada su inserción en el anuncio, al constar una mera remisión a los Pliegos (23,08%).
- La ausencia de publicación de estas condiciones, o su publicación inadecuada tiene, a su vez efectos multiplicadores, a la vista de la automatización lograda en los anuncios de PLACSP con relación al BOE y DOUE, de forma que las omisiones o errores en el anuncio de la Plataforma se replican en las publicaciones subsiguientes.
- La recomendación ha de enmarcarse en la necesidad, por parte de los órganos de contratación, del cumplimiento de lo establecido en la Ley de forma imperativa y con el ánimo de encauzar la contratación pública hacia objetivos estratégicos. En paralelo, se hace preciso extremar la diligencia en la cumplimentación de los anuncios de licitación en los que deben constar adecuadamente descritas las repetidas condiciones especiales de ejecución.
- En el caso de la participación de las PYMES, la información clara y precisa en los Pliegos permite afirmar que despeja incertidumbres en las empresas e incentivan su participación.
- El art. 1 de la LCSP, en relación con los principios básicos de la contratación pública, “obliga” a los órganos de contratación (en su apartado 3) a facilitar el acceso a la contratación a las PYMES.
- Se recomienda al igual que en supuesto anterior, exponer en los Pliegos con claridad, los medios alternativos de solvencia a disposición de las PYMES para facilitar y propiciar su participación.

2. Criterios de adjudicación, condiciones especiales de ejecución y utilización del procedimiento restringido.

1) Contratos de servicios de carácter intelectual.

A. INTRODUCCIÓN.

Una vez que se han detectado en este informe incumplimientos en la aplicación de las disposiciones de la LCSP referidas a la solvencia y clasificación, en relación con los contratos de carácter intelectual, se ha estimado conveniente analizar el grado de cumplimiento y comprensión de la normativa del principio de igualdad de trato en cuanto a los criterios de adjudicación; y, en paralelo, se ha analizado también el cumplimiento de la inclusión de condiciones especiales de ejecución y el uso del procedimiento restringido para este tipo de contratos.

De forma complementaria, también se han ido analizando cuestiones referidas al principio de transparencia, esto es, la adecuación de los anuncios de licitación a lo establecido en la normativa, sin perjuicio del análisis transversal efectuado en el Apartado IV de este informe.

La normativa establece las siguientes pautas de actuación en estos asuntos:

- Utilización de pluralidad de criterios de adjudicación en la búsqueda de la mejor relación calidad-precio.
- Los órganos de contratación velarán por el establecimiento de criterios que permitan contrataciones de gran calidad que respondan a sus necesidades; en especial, en procedimientos para la contratación de servicios de prestaciones intelectuales, como servicios de ingeniería y arquitectura.
- En los contratos de servicios del Anexo IV y en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas.
- Descripción de los criterios de adjudicación utilizables en los Pliegos y en el anuncio de convocatoria del procedimiento.

En lo referido a las denominadas “condiciones especiales de ejecución”, con carácter imperativo, y en todos los contratos, se deberá reflejar, al menos, una condición especial vinculada a materia social, de innovación o de tipo medioambiental; lo que quiere decir que, sin perjuicio de aquellas condiciones especiales que se impongan de modo facultativo con ánimo de asegurar una adecuada ejecución del contrato desde el punto de vista técnico, las citadas en primer lugar, deben incluirse de forma obligatoria y siempre de forma exista alguna vinculación con el contrato y no sean discriminatorias.

En cuanto al procedimiento restringido, el art. 160 de la LCSP, sin establecer una obligación al respecto, lo considera como el procedimiento más adecuado para los servicios intelectuales de especial complejidad, como es el caso de consultoría, de arquitectura o de ingeniería.

En cuanto que los aspectos citados pueden incidir en el principio de igualdad de trato, en especial los criterios de adjudicación utilizados, se ha entendido conveniente el análisis de estos aspectos, centrados en una determinada tipología contractual.

B. METODOLOGÍA.

Se selecciona una muestra de 50 procedimientos con las siguientes características:

- Tamaño de la muestra: 50 procedimientos.
- Período en la tramitación de los procedimientos: 01/01/2018 a 31/12/2018 (procedimientos con anuncio de licitación en dicho período). Esta muestra pretende recabar la información correspondiente a los procedimientos tramitados en el ejercicio 2018 bajo la vigencia de la LCSP.
- Tipo de contrato: Servicios. Subtipo: Servicios de Arquitectura, Ingeniería y similares.

- Campo de investigación: Sector Público estatal autonómico y local, así como otras Entidades como Universidades, Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social y otros poderes adjudicadores no Administración Pública.
- Marco electrónico para la selección de la muestra: PLACSP.
- Campo concreto del análisis: Criterios de adjudicación aplicados en los procedimientos, así como su adecuada publicación, verificación de la regulación en los Pliegos de condiciones especiales de ejecución conforme a lo dispuesto en la normativa, así como su adecuada publicación y, de forma complementaria, grado de utilización del procedimiento restringido en la contratación de estos servicios.
- Modalidad de muestreo: aleatorio.
- Condicionantes / Matizaciones con relación a la muestra: preferencia de procedimientos abiertos de valor estimado superior a 100.000 euros, no repetición por órganos de contratación, preferencia por administraciones públicas frente a otras entidades y rechazo de procedimientos con régimen jurídico anterior a la LCSP.

La búsqueda realizada en PLACSP arroja un resultado de 1.276 registros, a través de un generador de números aleatorios se fija que la selección ha de realizarse desde el registro nº 217 hasta alcanzar los 50 procedimientos que cumplan los parámetros descritos.

Los procedimientos analizados, un total de 50, se corresponden a los siguientes sectores públicos:

- AGE: 11 procedimientos.
- CC.AA.: 19 procedimientos.
- EE.LL.: 12 procedimientos.
- OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO (Universidades, Mutuas colaboradoras de Seguridad Social, etc.): 8 procedimientos.

Todos los procedimientos superan la cuantía de 100.000 euros en valor estimado.

C. RESULTADO DEL ANÁLISIS DE LA MUESTRA REALIZADA

a) Criterios de adjudicación vinculados a la calidad.

Como se ha indicado anteriormente, de forma imperativa la normativa establece la necesidad de que los procedimientos regulen los criterios de adjudicación de forma que la ponderación de aquellos vinculados a la calidad, sean mayoritarios.

En el contexto legal que se ha reseñado brevemente más arriba, hay que recordar que el análisis se centra en contratos de carácter intelectual, y dentro de ellos, los referidos a servicios de arquitectura, ingeniería y similares, esto es, aquellos que la LCSP los considera reiteradamente como paradigmáticos de prestaciones intelectuales.

La muestra analizada –criterios de adjudicación– lleva al siguiente resultado:

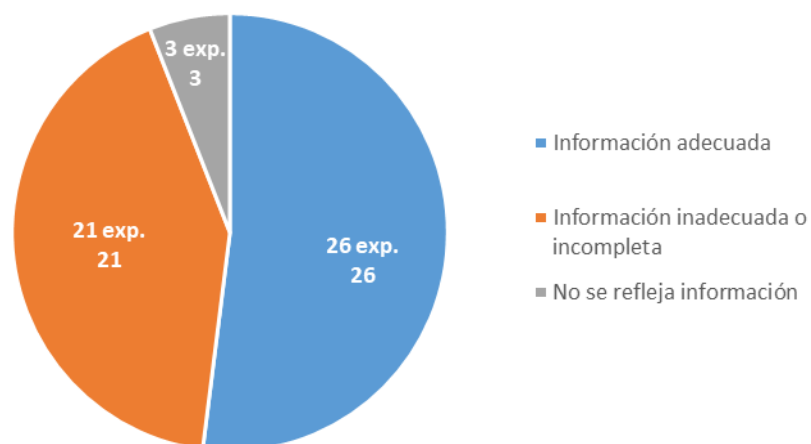
Criterios de adjudicación	Nº	%
Procedimientos que <u>no regulan</u> criterios mayoritarios vinculados a la calidad	13	26,00%
Procedimientos que <u>sí regulan</u> criterios mayoritarios vinculados a la calidad	37	74,00%
Total	50	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como se deduce de la muestra en estas contrataciones, vinculadas a servicios de arquitectura, ingeniería y similares, en un porcentaje del 26%, los procedimientos no ponderaron adecuadamente los criterios de adjudicación.

En lo referido a la publicación de los criterios de adjudicación en los anuncios de licitación, de la muestra analizada, se obtiene el siguiente resultado, que evidencia defectos en cuanto a diligencia y transparencia por parte de los órganos de contratación, en tanto que, en un alto porcentaje de los procedimientos, la información del anuncio es inadecuada o incompleta, o no se hace ninguna alusión a los criterios para la adjudicación:

Información criterios de adj. en anuncios



Fuente: Elaboración propia OIReScon

- b) Establecimiento de condiciones especiales de ejecución en innovación, medioambiente o en materia social.

En lo referido a la obligación de establecimiento de condiciones especiales en materia social, de medioambiente o de innovación, el análisis realizado determina, de acuerdo con la muestra, que el incumplimiento de esta obligación legal es de un 12% de los procedimientos tramitados.

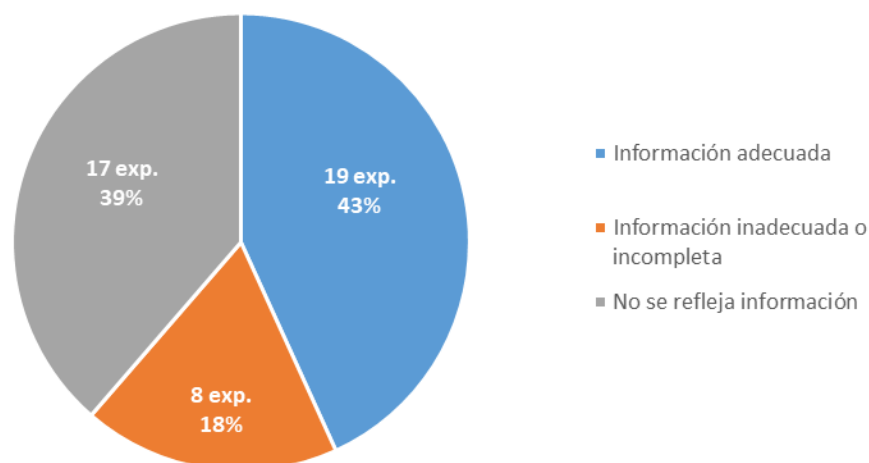
Los datos son los siguientes:

Condiciones especiales de ejecución	Nº	%
Procedimientos que <u>no establecen</u> condiciones especiales de ejecución	6	12,00%
Procedimientos que <u>sí establecen</u> condiciones especiales	44	88,00%
Total	50	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por otro lado, la LCSP impone no sólo el establecimiento de este tipo de condiciones especiales de ejecución, sino que también determina la necesidad de que dichas condiciones se reflejen en el anuncio de licitación. Pues bien, del análisis de estos procedimientos, resulta que mayoritariamente no se cumplimenta este mandato legal, o bien se cumplimenta de modo insatisfactorio; y sólo en un 43% de los casos se cumple adecuadamente, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Información condiciones especiales en anuncios



Fuente: Elaboración propia OIReScon

c) Procedimiento restringido.

La LCSP señala como especialmente adecuado para estos servicios la utilización del procedimiento restringido; el análisis de los procedimientos de la muestra determina que sólo un procedimiento ha seguido la recomendación normativa en cuanto al procedimiento a utilizar:

Utilización del procedimiento restringido	Nº	%
Procedimientos que utilizan el procedimiento abierto	49	98,00%
Procedimientos que utilizan el procedimiento restringido	1	2,00%
Total	50	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El resultado de este análisis permite llegar a las siguientes conclusiones:

- En relación a los criterios de adjudicación, existen evidencias de incumplimiento normativo que afecta, al menos, a una cuarta parte de licitaciones (según la muestra); para los poderes adjudicadores no resulta potestativa la ponderación entre criterios referidos a la calidad de la prestación y otros criterios como el precio, de forma que al menos un 51% de la ponderación debe vincularse a los primeros y este punto se incumple de forma significativa.
- El anterior incumplimiento puede incidir en el principio de igualdad de trato, en la medida en que los licitadores dispuestos a ofrecer servicios de calidad (o de mayor calidad con relación a la regulación de los Pliegos) se ven privados de ofrecerlos en determinadas licitaciones. Igualmente, el principio de eficiencia se ve afectado en tanto que, en los procedimientos que incumplen esta medida, la Administración no obtiene servicios con una adecuada relación calidad-precio.
- La recomendación, por tanto, es la necesidad de adaptar las correspondientes medidas a la hora de determinar los criterios de adjudicación en los casos de prestaciones de carácter intelectual, señaladamente servicios de arquitectura, ingeniería y similares para evitar este tipo de irregularidades.
- En materia de publicidad referida a los criterios de adjudicación, el principio de mayor transparencia se ve afectado por los incumplimientos señalados al no detallar, o detallar de forma no adecuada los criterios de adjudicación en el anuncio de licitación.
- La recomendación es plantear protocolos de actuación a través de instrucciones o fórmulas similares con relación a la inserción de información en PLACSP e incluso posibilitar una adecuada formación que impida que se omita información o ésta sea incompleta.
- En relación con el establecimiento de las condiciones especiales de ejecución en materia social, de innovación y medioambiental, el incumplimiento de esta obligación impuesta por la LCSP es claro, en tanto que supone un 12% de los procedimientos objeto de estudio.
- Con independencia de lo anterior, en los casos en que se verifica este mandato legal, el mismo no se cumplimenta en su totalidad, dado que, en más de la mitad de los casos, o bien no se reflejan esas condiciones especiales en el anuncio de licitación, o bien no es adecuada su inserción en el anuncio, al constar una mera remisión a los Pliegos.
- La ausencia de publicación de estas condiciones especiales de ejecución, o su publicación inadecuada tiene, a su vez efectos multiplicadores, a la vista de la automatización lograda en los anuncios de PLACSP con relación al BOE y DOUE, de forma que las omisiones o errores en el anuncio de la Plataforma se replican en las publicaciones subsiguientes.
- La recomendación ha de enmarcarse en la necesidad, por parte de los órganos de contratación, del cumplimiento de lo establecido en la Ley de forma imperativa

y con el ánimo de encauzar la contratación pública hacia objetivos estratégicos. En paralelo, se hace preciso extremar la diligencia en la cumplimentación de los anuncios de licitación en los que deben constar adecuadamente descritas las repetidas condiciones especiales de ejecución.

- La normativa establece que el Procedimiento Restringido es el más adecuado para la tramitación de prestaciones de carácter intelectual (art. 160.4 LCSP); este punto no es adecuadamente cumplido por los órganos de contratación, al resultar masiva la utilización del procedimiento Abierto.
- La recomendación se enmarca en el sentido de que los órganos deben indagar con más reflexión la gama de los procedimientos a su disposición y, con la adecuada planificación temporal, plantear procedimientos restringidos en los casos de prestaciones intelectuales de especial complejidad, en tanto que este procedimiento ofrece más garantías para la selección de los contratistas mejor capacitados.

2) Contratos de concesión de servicios especiales vinculados a prestaciones hacia la ciudadanía del Anexo IV de la LCSP (sociales – sanitarios – educativos – culturales/ deportivos, y análogos).

A. INTRODUCCIÓN.

Con la detección de incumplimientos normativos puntuales en determinadas tipologías de contratos de servicios (Limpieza, Mantenimientos y de carácter intelectual), se considera necesario extender el análisis, relativo al principio de igualdad de trato, a los contratos de concesiones de servicios, que cuentan con algunas especialidades vinculadas a publicidad y transparencia de los procedimientos. En consecuencia, se plantea el análisis de los procedimientos referidos a “Servicios hacia la ciudadanía” en modalidad de Concesión de Servicios.

Los servicios contemplados en el Anexo IV de la LCSP, en su modalidad de concesión, se encuentran sometidos a determinadas medidas de garantía, en coherencia con la sensibilidad que supone la contratación de prestaciones normalmente vinculadas a las competencias públicas en materia sanitaria, servicios educativos y servicios hacia colectivos que requieren especial tutela como personas mayores, dependientes, o en riesgo de exclusión.

Por estos motivos, en primer lugar, el art. 131 de la LCSP establece la obligatoriedad de la utilización del procedimiento restringido, a fin de garantizar que el procedimiento permita la selección de empresas con garantías de capacidades y solvencia óptimas. En segundo lugar, también desde el punto de vista procedimental, se establece la exigencia de un anuncio previo (art. 135 de la LCSP) con la finalidad de que estos contratos, habitualmente de cierta complejidad técnica, sean objeto de preaviso hacia los sectores empresariales correspondientes con el objetivo último de propiciar igualdad de oportunidades y mayor concurrencia.

En otro orden de requerimientos, la LCSP marca su preocupación por la necesidad de obtención de servicios de calidad, lo que implica que el juego combinado del art. 145 y Disposición adicional cuadragésimo séptima impongan a los distintos órganos de contratación el establecimiento de criterios de adjudicación que contemplen muy especialmente la ponderación adecuada de parámetros vinculados a la calidad de forma que quede asegurada la misma en el objeto del contrato, así como la continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad de los servicios correspondientes. De este modo, los criterios de adjudicación que se establezcan deben cumplimentar este mandato.

Por último, como no puede ser de otro modo, a estas contrataciones se les aplican las reglas genéricas en lo referido a la obligación de establecimiento de condiciones especiales de ejecución en materia social, medioambiental o de innovación (art. 202 de la LCSP), así como los protocolos de publicidad y transparencia impuestas en la normativa.

B. METODOLOGÍA

En consecuencia, el análisis de estas contrataciones se centrará, en lo básico, en el cumplimiento de los citados requerimientos procedimentales (utilización del procedimiento restringido y emisión de anuncios previos), así como la verificación del cumplimiento de las imposiciones expuestas en los criterios de adjudicación y las correspondientes obligaciones de publicidad y transparencia.

El objetivo inicial era la selección de una muestra de 50 procedimientos con las siguientes características:

- Tamaño de la muestra inicialmente prevista: 50 procedimientos.
- Período en la tramitación de los procedimientos: 01/01/2018 a 31/12/2018 (procedimientos con anuncio de licitación en dicho período). Esta muestra pretende recabar la información correspondiente a los procedimientos tramitados en el ejercicio 2018 bajo la vigencia de la LCSP.
- Tipo de contrato: Concesión de Servicios, y dentro de ellos los relacionados directamente con las prestaciones reguladas en el Anexo IV de la LCSP: Servicios Sociales, Sanitarios, Educativos, Culturales, de Restauración, etc. sobre los que la normativa establece, como se ha indicado, ciertas reglas especiales.
- Campo de investigación: Sector Público estatal autonómico y local, así como otras Entidades como Universidades y organismos dependientes que son poderes adjudicadores. En este marco, mayoritariamente se han detectado procedimientos de la Administración Local, dado que, en el período considerado, tanto la AGE, como las CC.AA. no han tramitado un número de procedimientos de estas características que permita equilibrar la selección.
- Marco electrónico para la selección de la muestra: PLACSP.
- Campo concreto del análisis: Análisis sobre la publicación del anuncio de información previa, utilización del procedimiento restringido, ponderación de

criterios de adjudicación relativos a calidad, con relación a los vinculados al precio, y establecimiento de condiciones especiales de ejecución.

- Modalidad de muestreo: aleatorio.
- Condicionantes / Matizaciones con relación a la muestra: preferencia de procedimientos de mayor valor estimado, aunque no siempre ha sido posible superar el umbral que determina la posibilidad de recurso especial, no repetición por órganos de contratación, preferencia por administraciones públicas frente a otras entidades y rechazo de procedimientos con régimen jurídico anterior a la LCSP.
- Incidencias: la muestra inicial centrada en el año 2018 no permite alcanzar los 50 procedimientos de las características necesarias. Igualmente, en la misma existe una desproporción con relación a los procedimientos de EE.LL. frente a la AGE y CC.AA.; estas circunstancias obligan a su ampliación al período 1-01-2019 a 30-06-2019 para seleccionar exclusivamente procedimientos de AGE y CC.AA.

No obstante, lo anterior, los procedimientos detectados en 2019 no permiten equilibrar los pesos por Administraciones, a pesar de ampliar el número de procedimientos hasta un total de 61. Con independencia del desequilibrio citado en la muestra finalmente analizada, se ha de constatar que en el caso de la AGE y CC.AA. integradas en PLACSP la muestra representa el total de la contratación de ambos sectores (hasta 30-06-2019, con aplicación de la LCSP) en la tipología contractual de concesiones vinculadas a las prestaciones del Anexo IV.

La búsqueda realizada en PLACSP arroja un resultado de 127 registros, y a través de un generador de números aleatorios fija que la selección ha de realizarse desde el registro nº 80 hasta alcanzar los 50 procedimientos que cumplan los parámetros descritos. La muestra ha tenido que extenderse a todo el resultado de la búsqueda, al encontrarse en ella muchos procedimientos que no reunían las características necesarias para la investigación planteada, tal y como se ha indicado. La segunda selección de procedimientos de 2019, con 568 registros sólo ha permitido seleccionar 15 procedimientos para poder incrementar la presencia de las CC.AA. y de la AGE, dado que la inmensa mayoría de procedimientos corresponden a EE.LL. o bien no se corresponden con el objeto preciso para el análisis.

Los procedimientos analizados, un total de 61, se corresponden a los siguientes sectores públicos:

- AGE: 14 procedimientos.
- CC.AA.: 6 procedimientos.
- EE.LL.: 34 procedimientos.
- OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO (Universidades y otras entidades): 7 procedimientos.

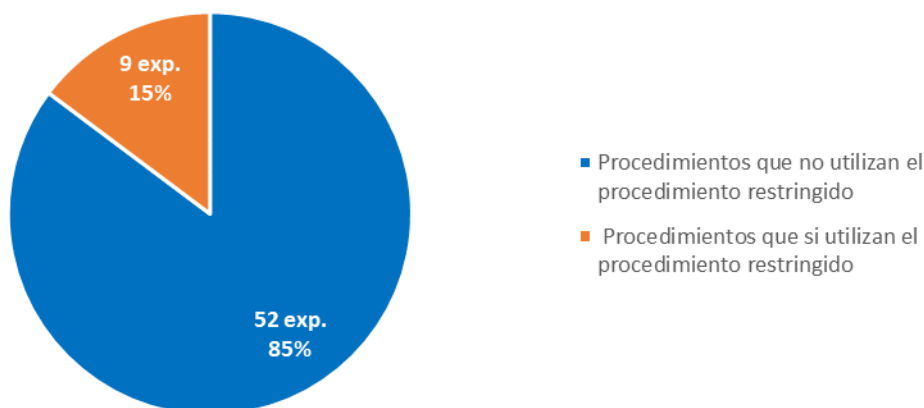
C. RESULTADO DEL ANÁLISIS DE LA MUESTRA REALIZADA

a) Procedimientos de adjudicación y necesidad de anuncio de información previa.

Como se ha indicado anteriormente, de forma imperativa la normativa establece la necesidad de que los procedimientos para la tramitación de estas concesiones sean restringidos.

La muestra analizada indica lo siguiente:

Utilización del procedimiento restringido

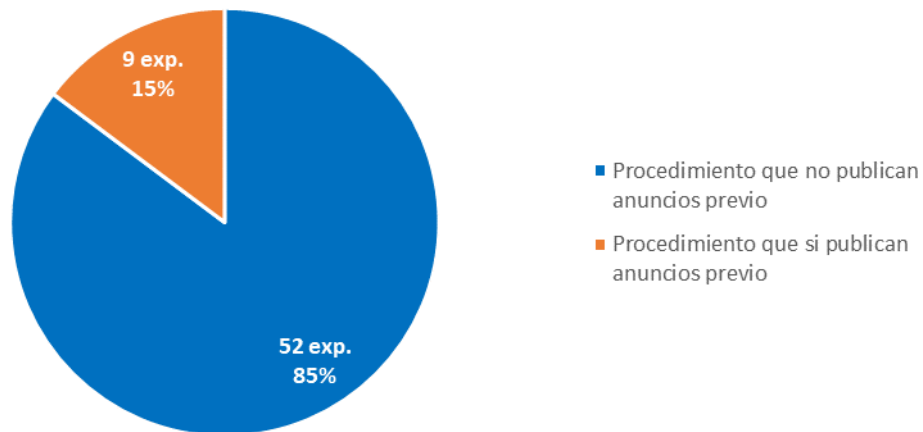


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Se aprecia, por tanto, que de forma muy mayoritaria se incumple el mandato legal analizado, en especial en los que se refiere a Administración Local, dado que en CC.AA. y AGE los incumplimientos se producen en un 50% y un 35%, respectivamente. En cambio, en EE.LL. el incumplimiento llega al 97%, y en otras Entidades (Universidades, Mutuas, etc.) el incumplimiento es del 100%.

En cuanto a la obligación de publicación de anuncio de información previa, el resultado es el siguiente:

Publicación de anuncio de información previa

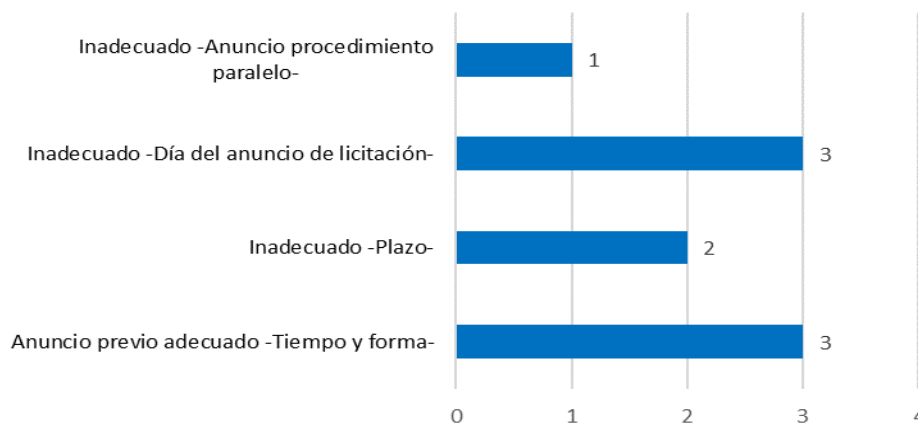


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Cabe destacar que de los anuncios de información previa publicados, que son 9, en seis casos se cumplimenta en forma, pero con el mismo no se cumple en definitiva el objetivo de preaviso al mercado en cuanto a la intención de licitar por parte del poder adjudicador, bien porque el anuncio previo se publica el mismo día que el anuncio de licitación (3 ocasiones), bien porque el plazo entre anuncio previo y anuncio de licitación no cumple claramente la antelación mínima establecida en la norma (35 días), en este caso, en 2 ocasiones, o bien porque el anuncio previo se ha publicado en un procedimiento paralelo al objeto de licitación en 1 ocasión.

Si consideramos las referidas deficiencias, el incumplimiento legal se aumenta hasta el 95%.

Detalle publicación anuncio previo

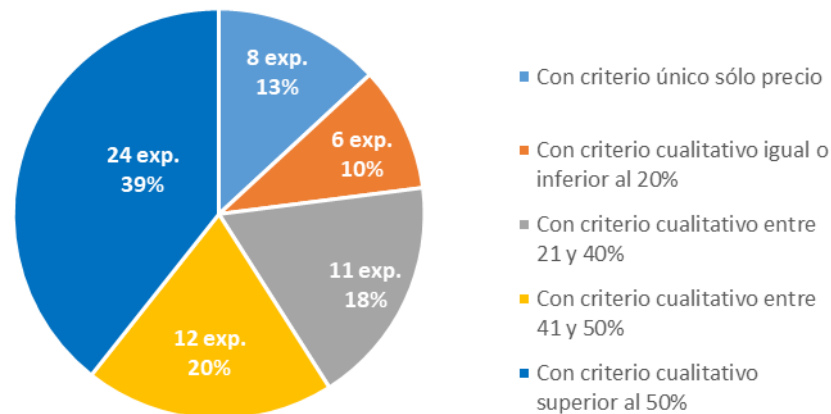


Fuente: Elaboración propia OIReScon

b) Criterios de adjudicación.

En criterios de adjudicación y su ponderación, los datos de la muestra son los siguientes:

Ponderación de criterios de adjudicación



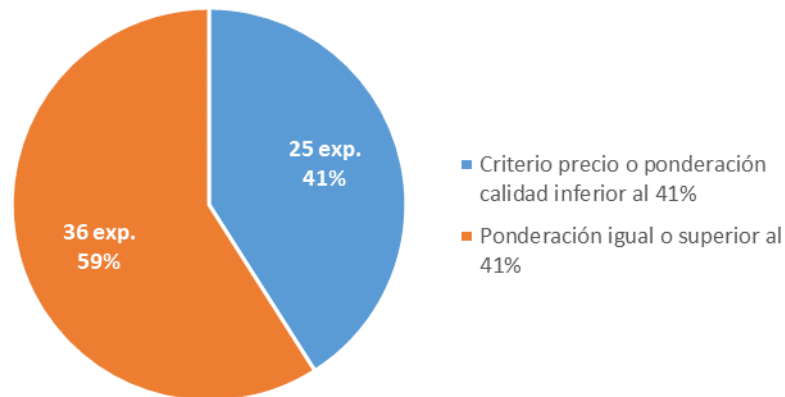
Fuente: Elaboración propia OIReScon

De estos datos, cabe concluir que, en un porcentaje muy significativo, la ponderación de criterios no cumplimenta el espíritu de la ley y no propician mejoras en la calidad e innovación de esta tipología de concesiones.

Igualmente, cabe deducir que este hecho puede incidir en el principio de igualdad de trato, en contra de aquellos licitadores más innovadores, que no podrán plantear mejoras en calidad, especialmente en aquellos casos en los que el criterio es sólo precio o bien ponderan la calidad en términos inferiores al 41%, en el entendimiento de que ponderaciones inferiores pueden hacer inviable las mejoras en calidad impuestas por la normativa.

De hecho, los procedimientos que ponderan la calidad en términos inferiores al 41%, es decir, en riesgo de que resulte imposible que la calidad de la prestación sea adecuada, exceden del 40% de la muestra analizada:

Ponderación de criterios de adjudicación



Fuente: Elaboración propia OIReScon

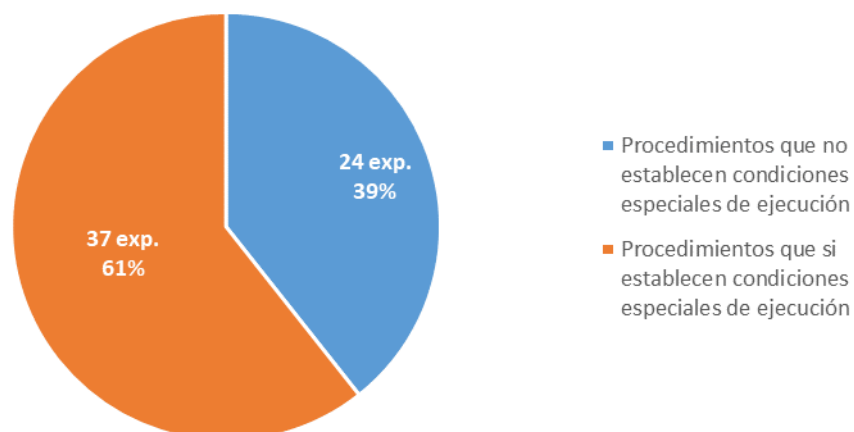
- c) Establecimiento de condiciones especiales de ejecución en innovación, medioambiente o en materia social.

Como se indicaba en la introducción, existe la obligación de establecimiento de condiciones especiales de ejecución en innovación, en medioambiente o de carácter social afecta, como no puede ser de otro modo, en estos procedimientos, al tratarse de una medida generalista.

El análisis realizado ha consistido en la verificación de la obligación general en estas contrataciones y el resultado determina, que el incumplimiento de esta obligación se acerca a un 40% de los procedimientos objeto de la muestra.

Los datos son los siguientes:

Condiciones especiales



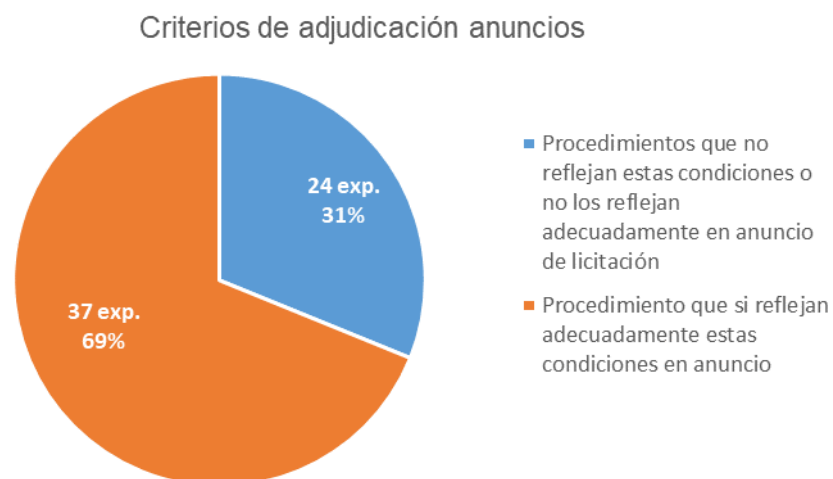
Fuente: Elaboración propia OIReScon

- d) Publicidad de criterios de adjudicación y de condiciones especiales de ejecución en innovación, medioambiente o en materia social.

Al igual que resulta, para estos procedimientos, de obligado cumplimiento el seguimiento de unas pautas para el establecimiento de las condiciones de adjudicación (criterios) y en condiciones para su ejecución (condiciones especiales) también resulta necesario y obligado el cumplimiento de requerimientos formales de publicidad de dichos extremos, al margen de su inclusión de los correspondientes pliegos.

Se analiza, por tanto, el cumplimiento de estas formalidades.

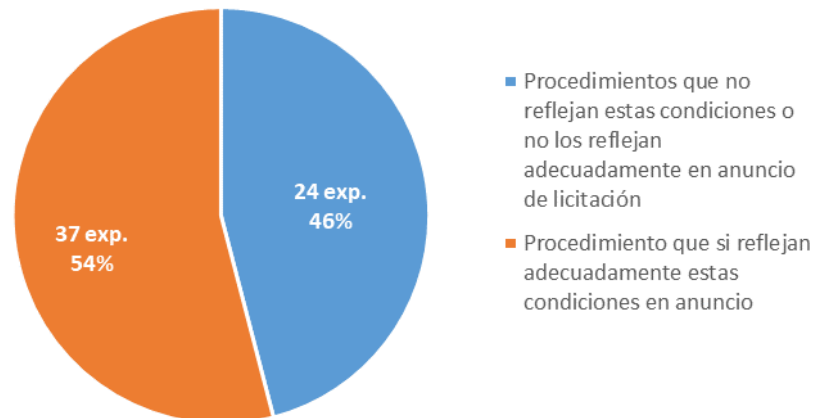
La adecuada publicidad de los criterios de adjudicación aplicables al procedimiento, a través de sus anuncios de licitación no se refleja en más de un 30% de la muestra. Los datos son los siguientes:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En el caso de las condiciones especiales de ejecución del contrato, de los 37 procedimientos que establecen las condiciones especiales de ejecución, la adecuada publicidad de las mismas no se cumple en más de un 45% de los casos, de acuerdo con los datos de esta muestra que se reflejan a continuación:

Condiciones especiales de ejecución anuncios



Fuente: Elaboración propia OIReScon

D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El resultado de este análisis permite llegar a las siguientes conclusiones:

- En lo referido a la necesidad de utilización del **procedimiento restringido** en esta tipología de contratos para proveer de servicios hacia la ciudadanía (servicios sociales, sanitarios, educativos, de restauración y similares) que adoptan la modalidad de concesión, es muy claro el grave incumplimiento de la normativa.
- Recomendación: adopción de medidas urgentes que permitan una adecuada planificación, en especial por parte de las Entidades Locales, a los efectos de tramitación adecuada de estos procedimientos, que han de ser restringidos.
- En cuanto a la necesidad de publicación preceptiva del **anuncio de información previa** en estos procedimientos es también muy claro y mayoritario el incumplimiento que se ha puesto en evidencia, esta ausencia de preaviso puede resultar contrario no sólo al de publicidad (al imponerlo así la normativa), sino también al principio de igualdad de oportunidades, en el sentido de que pequeñas y medianas empresas no han conocido de antemano la posibilidad de licitar al futuro contrato y esto favorece a las grandes empresas que cuentan con mayores recursos humanos a la hora de preparar licitaciones complejas como son las concesiones.
- Recomendación: igualmente, adopción de medidas urgentes, incluyendo la formación adecuada, que permitan la planificación de tiempos y la pertinente publicidad previa de los procedimientos.
- En relación a la ponderación de criterios de adjudicación en concesiones de servicio, en los procedimientos de adjudicación, la normativa impone el establecimiento de múltiples criterios, detectándose en el análisis realizado que más de un 13% de la muestra utiliza sólo el criterio de precio para la valoración de ofertas. En los casos de utilización de múltiples criterios, un porcentaje

significativo incluye criterios de calidad con ponderación, a nuestro juicio, insuficiente para garantizar la adecuada calidad de las prestaciones licitadas.

- Recomendación: sin perjuicio de que cerca de un 40% de órganos de contratación (de la muestra analizada) sí utilizan criterios mayoritarios en garantía de la calidad, se hace imprescindible que se establezcan protocolos o instrucciones internas, así como iniciativas formativas adecuadas, para evitar el riesgo que supone utilizar muy por debajo de lo razonable los criterios de calidad en prestaciones de esta naturaleza.
- El incumplimiento de la obligación de establecimiento de condiciones especiales de ejecución en materia social, de innovación y medioambiental impuesta por la LCSP es claro, en tanto que se acerca al 40% de los procedimientos objeto de estudio; en comparativo con otros análisis realizados en contratos de mantenimientos y servicios intelectuales, resulta mucho más acentuado el incumplimiento en las Concesiones vinculadas al Anexo IV de la Ley, siendo paradójico este dato, precisamente en prestaciones sociales, educativas, sanitarias, de restauración y similares, que es donde deben cuidarse mucho más los objetivos estratégicos sociales y medioambientales que impone la LCSP.
- La recomendación ha de enmarcarse en la necesidad de que, por parte de los órganos de contratación, se cumpla lo establecido en la Ley, con el ánimo de encauzar la contratación pública hacia objetivos estratégicos.
- Los resultados del análisis son negativos en cuanto al cumplimiento del principio de publicidad, en tanto que la referida a los criterios y a las condiciones especiales de ejecución es mayoritariamente defectuosa o insuficiente, dejando en evidencia incumplimientos en la transparencia necesaria en los procedimientos, en especial en condiciones especiales de ejecución donde, ya sea por completa omisión o por el hecho de que su descripción es claramente insuficiente o defectuosa a la hora de la redacción de los anuncios.
- En el apartado dedicado a publicidad y transparencia de este informe, se llama la atención sobre este particular, sugiriendo que estas condiciones especiales de ejecución obligatorias sean un aspecto de preceptiva cumplimentación en el momento de incorporar la información a incluir en la PLACSP.
- Recomendación: necesidad, por parte de los órganos de contratación, de extremar la diligencia en la redacción de los anuncios de licitación a fin de que se reflejen resumidamente, pero con claridad, tanto los criterios de adjudicación, como las condiciones especiales, todo ello, para mejorar el principio de transparencia, si fuera preciso con una adecuada formación.

3. Fijación del presupuesto de licitación

1) Introducción

En la fase de preparación, a la hora de la elaboración de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), resulta fundamental la determinación del presupuesto base de licitación (PBL), que será el límite máximo de gasto que puede comprometer el órgano de contratación, así como el cálculo del valor estimado del contrato (VEC) que cuantifica la valoración monetaria potencial del mismo. Ambos son

conceptos básicos en la articulación económica del procedimiento de licitación del contrato.

Para su elaboración, es necesario que los órganos de contratación realicen una evaluación analítica y racional de todos los elementos que configuran ambos parámetros, en los términos establecidos en el arts. 100 y 101 de la LCSP. Además, dichos órganos deben cuidar que el precio del contrato sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.

En particular el art. 100.2 de la LCSP exige en relación al presupuesto base de licitación que *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación”*.

Por todo ello, resulta del máximo interés comprobar el grado de cumplimiento por los órganos de contratación de los requisitos establecidos para determinación del PBL y del VEC, así como la previsión en los PCAP de los casos en que concurra la presentación de ofertas anormalmente bajas (art. 149 de la LCSP).

Con el fin de verificar todo ello se ha procedido al análisis de los PCAP de una muestra de 50 contratos conforme a los criterios que se establecen a continuación.

2) Metodología.

Tomando como base de análisis los **contratos adjudicados en el año 2018, bajo la regulación de la LCSP** (aquellos cuyo anuncio de licitación se produjo tras su entrada en vigor, el 9 de marzo de 2018), se ha seleccionado la tipología de contratos que tienen por objeto los **servicios sociales y sanitarios**. En concreto, se ha tomado como referencia el código CPV (Vocabulario Común de Contratación Pública de la Unión Europea), con el número 85000000 *“Servicios de salud y asistencia social”*, de él se ha extraído una muestra de tamaño 50.

Para obtenerlos se ha tenido en cuenta tanto la información contenida en los perfiles integrados en PLACSP, como los servicios de información y las plataformas de contratación autonómicas.

La razón para seleccionar esta tipología de contratos ha sido que, teniendo que efectuar el análisis de la estructura de costes que es utilizada por los órganos de contratación en la fase de preparación de los procedimientos de licitación, en este tipo de contratos suelen concurrir costes con una naturaleza económica de gran disparidad. Además, se ha intentado seleccionar un ámbito de los contratos de servicios que, siendo de general utilización por los órganos de contratación, tuviera relación con costes salariales

vinculados y no vinculados con convenios colectivos que, en su caso, conlleven la obligación para el contratista de subrogación en contratos de trabajo que sean preexistentes en el desarrollo de la prestacional de que se trate. De ahí que se haya entendido que los contratos de servicios sociales y sanitarios (CPV 85000000) constituyen un campo que cumple con todos los parámetros previstos.

- Tamaño de la muestra: 50 procedimientos.
- Período en la tramitación de los procedimientos: 01/01/2018 a 31/12/2018 (procedimientos con anuncio de licitación en dicho período). Esta muestra pretende recabar la información correspondiente a los procedimientos tramitados en el ejercicio 2018 bajo la vigencia de la LCSP.
- Tipo de contrato: Servicios sociales y sanitarios. código CPV (Vocabulario Común de Contratación Pública de la Unión Europea), con el número 85000000 “Servicios de salud y asistencia social”
- Campo de investigación: Sector Público estatal autonómico y local, así como otras Entidades como Universidades y organismos dependientes que son poderes adjudicadores.
- Marco electrónico para la selección de la muestra: PLACSP.
- Campo concreto del análisis: Análisis del cumplimiento de reflejar en los PCAP el desglose de los costes, según la estructura establecida en el art. 100 de la LCSP; Análisis de la referencia a “precios de mercado” para establecer los costes que deben configurar el presupuesto base de licitación y el valor estimado, en cada uno de los PCAP; Comprobación del reflejo en PCAP del método de cálculo aplicado por los órganos de contratación para calcular el valor estimado (art. 101.5 LCSP); análisis de la existencia de regulación en los PCAP de los casos en que se entenderán que concurre la presentación de ofertas anormalmente bajas, tal y como se regula en el art. 149 de la LCSP.
- Modalidad de muestreo: aleatorio, aunque se ha considerado técnicamente conveniente condicionarla en el ámbito subjetivo para que el origen de los órganos de contratación adjudicatarios de los contratos seleccionados mantenga los mismos pesos o ponderaciones que guardan cada una de las administraciones territoriales en el conjunto de la contratación que se adjudica en España, tomando para ello como referencia el año 2017, que es el último que estadísticamente se encuentra cerrado en el Registro de Contratos Públicos del Ministerio de Hacienda.

En consecuencia, la muestra queda distribuida del siguiente modo:

Ámbitos	Tamaño muestra ajustado
Estado	12
CC.AA.	24
EE.LL.	12
Universidades	1
Mutuas	1
Total	50

Fuente: Elaboración propia OIReScon

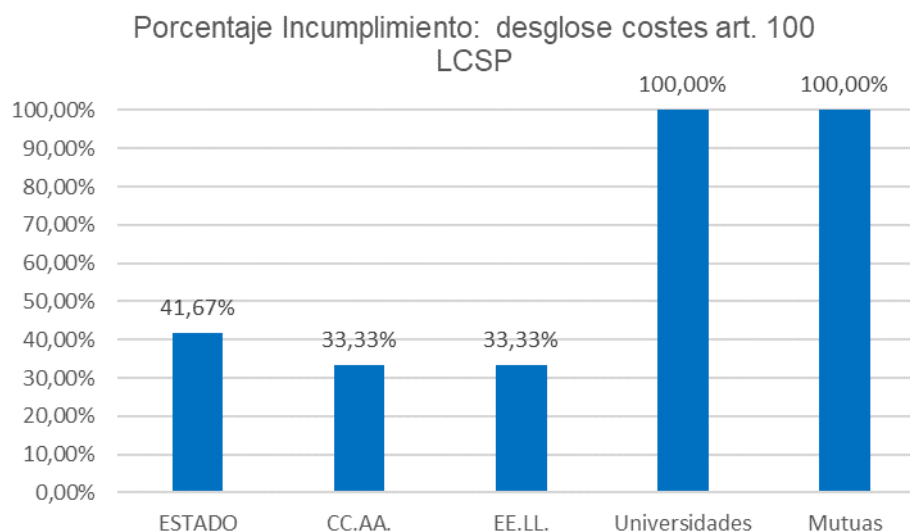
3) Resultado del análisis.

Tras el estudio efectuado se han obtenido los siguientes resultados:

A. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REFLEJAR EN LOS PCAP EL DESGLOSE DE COSTES, SEGÚN LA ESTRUCTURA ESTABLECIDA EN EL ART. 100 DE LA LCSP.

Órgano de contratación	SÍ	NO	Porcentaje cumplimiento	Porcentaje incumplimiento
ESTADO	7	5	58,33%	41,67%
CC.AA.	16	8	66,67%	33,33%
EE.LL.	8	4	66,67%	33,33%
Universidades	0	1	0,00%	100,00%
Mutuas	0	1	0,00%	100,00%
Total	31	19	62,00%	38,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon



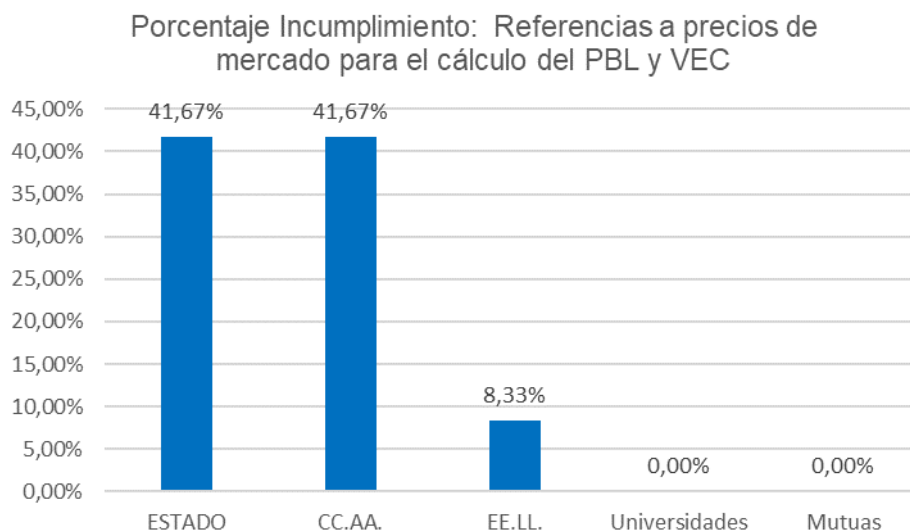
Fuente: Elaboración propia OIReScon

El 38% de los PCAP analizados en la muestra, incumplen la obligación de desglosar los costes en los términos establecidos en el art. 100 de la LCSP. Este porcentaje es menor (33,33%) en los órganos de contratación de las CC.AA. y de las EE.LL., que en el ámbito del Estado (41,67%). En las muestras de Universidades y Mutuas también se detectó dicho incumplimiento.

B. REFERENCIA A “PRECIOS DE MERCADO” PARA ESTABLECER LOS COSTES QUE DEBEN CONFIGURAR EL PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN Y EL VALOR ESTIMADO, EN CADA UNO DE LOS PCAP.

Órgano de contratación	SÍ	NO	Porcentaje cumplimiento	Porcentaje incumplimiento
ESTADO	7	5	58,33%	41,67%
CC.AA.	14	10	58,33%	41,67%
EE.LL.	11	1	91,67%	8,33%
Universidades	1	0	100,00%	0,00%
Mutuas	1	0	100,00%	0,00%
Total	34	16	62,00%	38,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

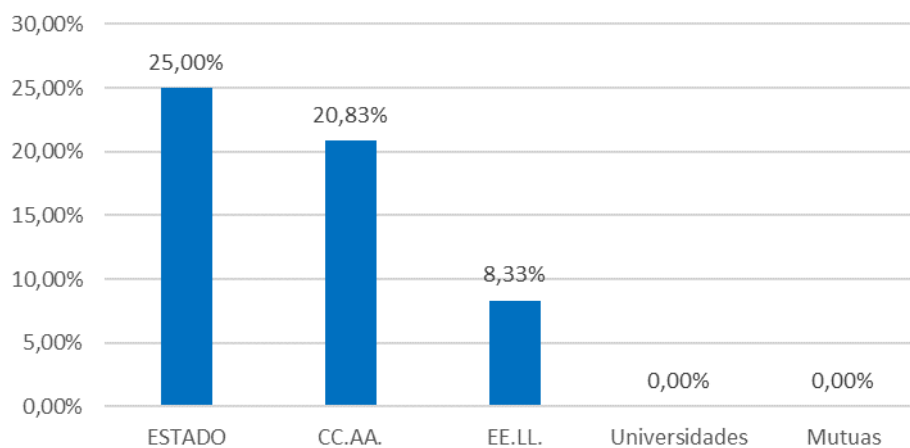
En el 38% de los PCAP de la muestra el cálculo del PBL y del VEC no hace referencia a los precios de mercado. Aunque el porcentaje es el mismo que en el caso anterior, la distribución es distinta. El incumplimiento en los pliegos a dicha referencia es más intenso en el Estado y en las CC.AA. (41,67%) que en el caso de las EE.LL. (8,33%). En las muestras correspondientes a las Universidades y Mutuas la referencia a precios de mercado sí fue realizada.

C. REFLEJO EN PCAP DEL MÉTODO DE CÁLCULO APLICADO POR LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN PARA CALCULAR EL VALOR ESTIMADO (ART. 101.5).

Órgano de contratación	SÍ	NO	Porcentaje cumplimiento	Porcentaje incumplimiento
ESTADO	9	3	75,00%	25,00%
CC.AA.	19	5	79,17%	20,83%
EE.LL.	11	1	91,67%	8,33%
Universidades	1	0	100,00%	0,00%
Mutuas	1	0	100,00%	0,00%
Total	41	9	82,00%	18,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Porcentaje Incumplimiento: Reflejo del método de cálculo del VEC



Fuente: Elaboración propia OIReScon

El 18% de los contratos analizados en la muestra incumplen la obligación de reflejar en el PCAP el método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el VEC. Dicho porcentaje es del 25% en el ámbito del Estado, del 20,83% en las CC.AA. y del 8,33% en el caso de las EE.LL. En las muestras de Universidades y Mutuas no se detectó dicho incumplimiento.

4) Conclusiones y Recomendaciones.

En relación con el cumplimiento de la exigencia legales respecto a la fijación del presupuesto base de licitación, conforme a la investigación realizada, se pueden extraer las siguientes conclusiones, extraídas de la muestra indicada y con la advertencia de las limitaciones en cuanto a la representatividad que dicha muestra supone:

- Existe un porcentaje de incumplimiento importante (38%) de la obligación establecida en el art. 100.2 de la LCSP, respecto a la configuración del PBL a partir del análisis de los costes que conforman el contenido prestacional de los contratos analizados en la muestra, que además debe ser reflejado en los PCAP. Lo cual afecta de forma importante al principio de eficiencia, en una doble vía: por una parte, en estos casos no existen garantías de que el PBL esté adecuadamente calculado; y por otra: el hecho de no reflejar la estructura de costes en los PCAP puede provocar en los licitadores inseguridad a la hora de presentar sus ofertas al no poder contar con la información necesaria sobre los costes que corresponden a las prestaciones que deben de ser cumplidas en el contrato.

Dicho incumplimiento es más intenso (41,67%) en el ámbito de la contratación estatal, que en el de las CC.AA. y las EE.LL. (en ambos casos, 33,33%).

- Respecto a la necesidad de adecuación del PBL y del VEC a los precios del mercado, respectivamente recogida en el arts. 100.2 y 101.7 de la LCSP, se concluye que es igualmente importante el porcentaje (38%) de los PCAP, memoria justificativa y demás documentos incorporados a PLACSP, respecto a los contratos analizados en la muestra, donde no queda reflejada ninguna referencia a los precios de mercado, a efectos del cálculo de los costes. Esta ausencia de justificación supone una falta de garantías a la hora de configurar los principales parámetros económicos de los contratos (PBL y VEC), que son una referencia fundamental para los licitadores de los contratos.

En este caso, debe señalarse que esta incidencia es de mayor importancia en el ámbito contractual del Estado y de las CC.AA. (en ambos casos, del 41,67%), que en el de las EE.LL. (8,33%).

- También debe resaltarse que existe un incumplimiento destacable de la obligación de hacer figurar en los PCAP el método de cálculo aplicado por los órganos de contratación para calcular el VEC (art. 101.5 de LCSP). En particular el grado de incumplimiento general se ha encontrado en el 18% de los casos analizados en la muestra (el 25% en el Estado, el 20,83% en CC.AA. y el 8,33% en EE.LL.).

La cuantía establecida como VEC, que define el interés económico potencial de un contrato (al incluir en su valoración las posibles modificaciones, prórrogas y otras eventualidades), que en muchas ocasiones determina además el propio régimen jurídico (contratos SARA o no SARA) que resulta de aplicación a un tipo de contrato, también supone una información especialmente relevante para los licitadores de los contratos a la hora de la presentación de sus ofertas.

- En todos los casos, la recomendación para los órganos de contratación no puede ser otra que reforzar las buenas prácticas en el análisis y definición de la estructura de los costes que conforman las prestaciones objeto del contrato y el cumplimiento de las obligaciones analizadas, insistiendo en el estudio y evaluación de los costes que se derivan de las prestaciones incluidas en los contratos, adecuando a tal efecto la correcta elaboración de los PCAP, donde queden reflejados adecuadamente todos los parámetros económicos de los contratos, principalmente el PBL y VEC.

4. Porcentaje de bajada de la oferta económica respecto al presupuesto base de licitación.

1) Introducción.

El principio de eficiencia se enmarca dentro de uno de los principales objetivos de la contratación pública que es la selección de la oferta económica más ventajosa, que persigue una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos.

En este sentido, a pesar de que el concepto de eficiencia en la LCSP trasciende al mero aspecto cuantitativo de la oferta presentada por los licitadores que debe ser seleccionada (ya que la eficiencia debe también quedar enmarcada en otros ejes, como son los referidos al tiempo y la calidad con los que se ejecutan las prestaciones objeto de los contratos), en la mayor parte de los procedimientos de licitación resulta la oferta económica, estrictamente considerada, un dato especialmente relevante para evaluar las proposiciones presentadas por los licitadores y, con dicha evaluación, designar la que debe resultar adjudicataria del contrato. Evidentemente, la relevancia de la evaluación de la oferta económica alcanza su mayor expresión cuando el precio de las proposiciones de los licitadores es el único criterio de adjudicación.

Para ello se ha realizado el análisis tomando una muestra partiendo de los **contratos licitados en el año 2018, bajo la regulación de la nueva LCSP** (aquellos cuyo anuncio de licitación se produjo tras su entrada en vigor, el 9 de marzo de 2018), de los órganos de contratación que tienen alojados su perfil de contratante en la PLACSP, seleccionando aquellos que, contando con un único lote, el único criterio de adjudicación fuera el precio. Con ello, se han realizado dos análisis:

En un **primer análisis** global, se han tomado todos los contratos agrupados en tres bloques distintos, por su tipología (contratos de suministros, contratos de servicios y contratos de obras), obteniendo una muestra con cada uno de ellos. Con dichas muestras se ha obtenido el resultado de las reducciones económicas determinadas por la diferencia entre el PBL y el PA, en ambos casos sin incluir impuestos.

En un **segundo análisis**, más particular, se han seleccionado los contratos agrupados también en tres conjuntos muestras, uno para esas mismas tipologías de contratos (contratos de suministros, contratos de servicios y contratos de obras), pero referidas únicamente a un código CPV (Vocabulario Común de Contratación Pública de la Unión Europea), en concreto, el número 45000000 "*Trabajos de construcción*", que por su naturaleza corresponde ampliamente a contratos de obras, pero que tiene un cierto peso también de contratos de suministro y contratos de servicios mínimamente significativos para poder realizar el análisis. En el estudio se ha atendido a los mismos criterios anteriores, es decir, contratos licitados en 2018 bajo la regulación de la nueva LCSP, configurados en un único lote, y con el precio como único criterio de adjudicación. Dicha evaluación se ha realizado también a partir de la diferencia entre el PBL y el PA, sin incluir impuestos.

Y en cada una de las muestras se ha analizado, el porcentaje de baja o reducción de la oferta económica adjudicataria respecto al PBL, de cada contrato y el porcentaje medio de baja o reducción del PA en relación con el PBL, para cada una de las muestras de contratos analizadas.

2) Desarrollo del análisis efectuado.

A. ANÁLISIS GLOBAL PARA CADA CATEGORÍA DE CONTRATOS.

De los datos abiertos que se ofrece PLACSP, se ha seleccionado todas las licitaciones que cumplen con los criterios mencionados, diferenciando tres muestras distintas por cada uno de los tres principales contratos típicos que establece la LCSP: contratos de suministro, contratos de servicios y contratos de obras.

Para cada uno de los contratos seleccionados, de las tres categorías, se ha calculado la diferencia de baja o reducción porcentual entre el PBL y el PA, definiéndose una baja media para cada categoría. Adicionalmente se ha calculado la desviación típica o grado de dispersión para cada uno de los casos.

Tras el estudio efectuado se han obtenido los siguientes resultados:

a) Bajada o reducción del PA, respecto del PBL, en los contratos de suministros.

Tipo de contrato	Nº contratos (lote único y criterio adjudicación exclusivamente el "precio")	Porcentaje de baja media (del PA respecto al PBL)
Contrato de Suministro	1.150	11,80%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Es decir, que los contratos de suministros licitados en 2018, desde la entrada en vigor de la LCSP, que contenían únicamente un lote y exclusivamente el "precio" como criterio de adjudicación, registrados en la Plataforma, fueron un total de 1.150. En ellos se obtuvo una bajada media porcentual del **11,80%**.

Si analizamos dichos contratos por procedimiento de adjudicación los datos serían los siguientes:

Procedimiento	Nº contratos	Porcentaje de contratos por procedimiento	Porcentaje de baja media (del PA respecto al PBL)
Abierto	332	28,87%	12,75%
Negociado sin publicidad	138	12,00%	2,65%
Negociado con publicidad	27	2,35%	11,64%
Abierto simplificado	643	55,91%	13,31%
Normas internas	10	0,87%	9,53%

Procedimiento	Nº contratos	Porcentaje de contratos por procedimiento	Porcentaje de baja media (del PA respecto al PBL)
TOTAL	1150	100,00%	11,80%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

De lo que se puede deducir que el procedimiento abierto simplificado (13,31%) es el más eficiente, superando al procedimiento abierto ordinario (12,75%), mientras que el procedimiento negociado sin publicidad (2,65%) es el que obtiene una eficiencia menor-

b) Bajada o reducción del PA, respecto del PBL, en los contratos de servicios.

Tipo de contrato	Nº contratos (lote único y criterio adjudicación exclusivamente el "precio")	Porcentaje de baja media (del PA respecto al PBL)
Contrato de Servicios	1.287	13,01%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Lo que significa que, de los contratos de servicios licitados en 2018, desde la entrada en vigor de la LCSP, que contenían únicamente un lote y exclusivamente el "precio" como criterio de adjudicación, registrados en la Plataforma, fueron un total de 1.287. En ellos se obtuvo una bajada media porcentual del **13,01%**.

La distribución por procedimientos de adjudicación es:

Procedimiento	Nº contratos	Porcentaje de contratos por procedimiento	porcentaje de baja media (del PA respecto al PBL)
Abierto	315	24,48%	14,77%
Negociado sin publicidad	245	19,04%	1,93%
Abierto simplificado	695	54,00%	15,97%
Normas internas	32	2,49%	16,20%
TOTAL	1287	100,00%	13,01%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Para los contratos de servicios en cuanto a eficiencia de los procedimientos, la mayor bajada (16,20%) se encuentra en los procedimientos regulados por las normas internas de las entidades que no tienen la condición de poder adjudicador, aunque el número de expedientes reduce la consistencia del dato (solamente 32). Al margen de ello, las conclusiones son coincidentes con las señaladas para los contratos de suministros: mayor eficiencia para los procedimientos abiertos simplificados (15,97%) y menor para los negociados sin publicidad (únicamente 1,93%).

c) Bajada o reducción del PA, respecto del PBL, en los contratos de obras.

Tipo de contrato	Nº contratos (lote único y criterio adjudicación exclusivamente el “precio”)	Porcentaje de baja media (del PA respecto al PBL)
Contrato de Obras	1.317	21,37%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Lo que significa que, de los contratos de obras licitados en 2018, desde la entrada en vigor de la LCSP, que contenían únicamente un lote y exclusivamente el “precio” como criterio de adjudicación, registrados en la Plataforma, fueron un total de 1.317. En ellos se obtuvo una bajada media porcentual del **21,37%**.

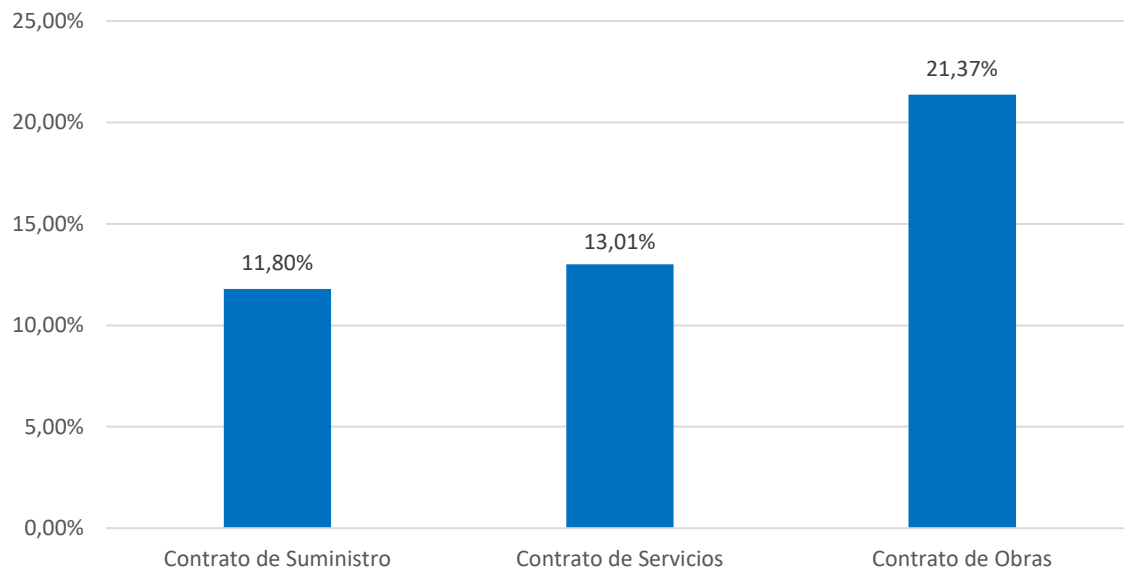
La distribución por procedimientos de adjudicación es la siguiente:

Procedimiento	Nº contratos	Porcentaje de contratos por procedimiento	porcentaje de baja media (del PA respecto al PBL)
Abierto	280	21,26%	24,92%
Restringido	2	0,15%	25,45%
Negociado sin publicidad	14	1,06%	14,38%
Abierto simplificado	1019	77,37%	20,48%
Normas internas	2	0,15%	25,10%
TOTAL	1317	100,00%	21,37%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

En este caso, dejando al margen el procedimiento restringido y los de normas internas, ya que el número de casos (2 en cada uno) no permite extraer conclusiones consistentes, vuelve a confirmarse la menor eficiencia del procedimiento negociado sin publicidad (14,38%), aunque en esta ocasión el procedimiento abierto ordinario resulta significativamente más eficiente (24,92%) que el procedimiento abierto simplificado (20,48%), cuya causa puede encontrarse en el menor tiempo de preparación de las ofertas por parte de los licitadores, o en el mayor ajuste en la oferta económica que puede plantearse en los contratos de obras de mayor importe.

Porcentaje de bajada por tipo de contrato en procedimientos con lote único y criterio de adjudicación exclusivamente precio de la oferta económica



Fuente: Elaboración propia OIReScon

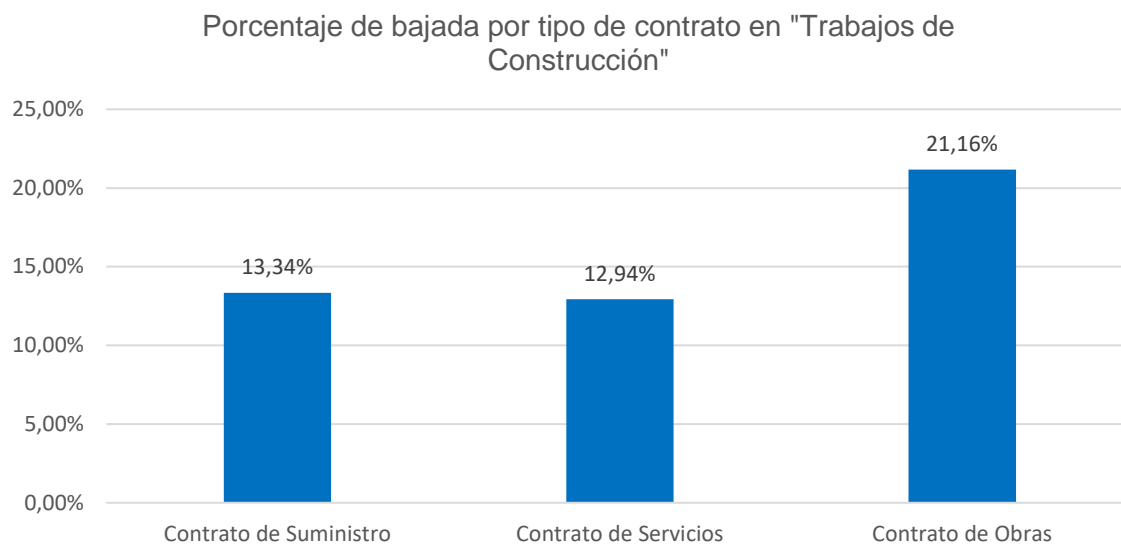
B. ANÁLISIS PARTICULAR PARA LA TIPOLOGÍA CPV 45000000 “TRABAJOS DE CONSTRUCCIÓN”.

También es similar al realizado para el primer análisis, con la misma salvedad que en el apartado anterior, es decir, centrándolo en los contratos con CPV con número 45000000 “Trabajos de construcción”.

Tras el estudio efectuado se han obtenido los siguientes resultados:

Tipo de contrato CPV 45000000	Nº contratos (lote único y criterio adjudicación exclusivamente el “precio”)	Porcentaje de baja media (del PA respecto al PBL)
Contrato de Suministro	29	13,34%
Contrato de Servicios	28	12,94%
Contrato de Obras	1.256	21,16%

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

3) Conclusiones y recomendaciones.

Conforme al análisis efectuado, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- De las licitaciones analizadas que tenían como criterio único de adjudicación el precio u oferta económica presentada, las reducciones experimentadas en el PBL por los precios finales de adjudicación de estos contratos, resultan ser del 11,80% en los contratos de suministro, del 13,01% en los contratos de servicios y del 21,37% en los contratos de Obra. Confirmando que resulta mayor la bajada en la oferta en el procedimiento de adjudicación abierto, en su modalidad simplificada para los contratos de suministros y de servicios, y en su modalidad ordinaria en los contratos de obras.
- Resultados relativamente similares se obtienen eligiendo una muestra de contratos en un ámbito determinado en los que concurren las tres tipologías de contratos (CPV 45000000 "Trabajos de construcción"): bajada media en contratos de suministros del 13,34%, en contratos de servicios la reducción es del 12,94%, mientras que en contratos de obras la baja es del 21,16%.
- Por tanto, partiendo del análisis de cómo se determinan los PBL por los órganos de contratación en las tres tipologías de contratos, el porcentaje de bajada en las ofertas económicas es claramente superior en el caso de los contratos de obras, al obtener reducciones superiores al 21%, frente a las que se obtienen en los contratos de suministros y en los de servicios que se encuentran en un rango en torno al 12%-13%.
- Si conforme al art. 100 de la LCSP, el PBL ha sido adecuadamente elaborado según los precios del mercado, las reducciones en el precio del contrato ofertadas por los licitadores pueden responder tanto a factores económicamente externos a la empresa, principalmente a las mayores ventajas de seguridad y estabilidad que supone realizar la contratación con administraciones o entidades públicas, como a razones internas de ordenación de los factores de producción necesarios o bien a una fijación errónea del PBL que luego pueda dar lugar, en

su caso, a incrementos del precio de adjudicación a base de incorporación de modificaciones del contrato.

- Bajo esta perspectiva, podría considerarse que los contratos de obras se definen en un mercado tendente a una mayor competencia. La ejecución de los proyectos de obras comporta un compendio mayor de factores de producción, cuyo ajuste de costes permite que los licitadores puedan reducir sus ofertas económicas a la baja de manera más intensa, ya que normalmente el peso relativo de los costes directos tiende a ser mayor en los contratos de suministros y -en menor medida- en los contratos de servicios, que en los contratos de obras. Lo que económicamente podría permitir un mayor ajuste en la oferta de precios en este tipo de contratos, que en aquéllos, sin perjuicio de la concurrencia de otros factores que puedan incidir en la bajada de la oferta económica.

5. Racionalización técnica de la contratación

1) Introducción y marco normativo.

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 2004/15/CE, regula en el Capítulo II de su Título II, las *“Técnicas e instrumentos para la contratación electrónica y agregada”*, incluyendo en él: los Acuerdos marco, los Sistemas dinámicos de adquisición, las Subastas electrónicas, los Catálogos electrónicos, las Actividades de compra centralizada y centrales de compras, la Contratación conjunta esporádica y la Contratación con intervención de poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros.

Las técnicas de racionalización de la contratación tienen su reflejo también en la regulación establecida en los arts. 218 y siguientes de la LCSP. Dentro de estas técnicas se prevén como instrumentos los Acuerdos Marco (AM), los Sistemas Dinámicos de Adquisición (SDA) y los Contratos centralizados (CC) propiamente dichos.

El sistema de contratación centralizado tiene como finalidad alcanzar la mayor eficiencia o rentabilidad en la utilización de los fondos públicos dedicados a la satisfacción de las necesidades públicas que son objeto de contratación, dotando por tanto a dichos fondos de la mayor “racionalidad” económica.

Por ello, resulta del máximo interés conocer si la implementación de estos instrumentos o técnicas de racionalización en la contratación pública en España, responden efectivamente a los objetivos normativamente previstos.

2) La racionalización técnica de la contratación en España en sus distintos ámbitos. Centrales de Compra e Instrumentos de racionalización.

Dentro de las técnicas de racionalización de la contratación pública, se puede distinguir, por una parte, la utilización de los instrumentos del AM y de los SDA por los órganos de contratación, y por otra, la creación de sistemas de racionalización a través de la configuración de centrales de compra como servicios especializados, que actuarán

adquiriendo suministros y servicios para otros entes del sector público o celebrando también AM y SDA para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos.

Respecto a los contratos basados en AM, dependiendo de los casos, algunos de ellos permiten a los órganos de contratación efectuar directamente la adjudicación, mientras que en otros resulta necesario realizar una segunda licitación para seleccionar al adjudicatario.

A. SISTEMAS TERRITORIALES DE RACIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA (SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO Y LOCAL).

La LCSP regula directamente el sistema estatal de contratación centralizada, al que estarán sujetos con carácter obligatorio los entes entidades y organismos indicados en las letras a), b), c), d) y g) del art. 3.1 de la propia Ley. El resto de entidades del sector público podrán adherirse mediante el oportuno acuerdo que suscriban con la DGRCC.

Las CC.AA., además de poder adherirse al sistema de contratación estatal, también podrán crear sus centrales de contratación en la forma que prevean sus propias normas.

Las Entidades Locales, sin perjuicio de la posibilidad de adherirse igualmente al sistema estatal de contratación centralizada y a las centrales de contratación de las CC.AA. y de otras EE.LL., podrán adherirse también a las centrales de contratación que creen conforme a la LCSP las asociaciones de entidades locales. Es el caso de la central de compras creada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que en la actualidad cuenta con un total de 7 AM en vigor, y otros dos que se encuentran en tramitación. Por otra parte, debe señalarse la labor de las centrales de compra de las Diputaciones Provinciales que también ofrecen la posibilidad de adhesión a las Entidades Locales de su ámbito territorial.

En ningún caso una misma Administración, ente u organismo podrá contratar la provisión de la misma prestación a través de varias centrales de contratación.

B. FUENTES DE INFORMACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE RACIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA UTILIZADOS EN ESPAÑA DURANTE EL AÑO 2018.

Para documentar el volumen y tipología de instrumentos de racionalización (sin incluir CC, a los que en general las plataformas de contratación les otorga un tratamiento común al de cualquier contrato, y que no cuentan con un sistema de búsqueda específico) utilizados en España en el ejercicio 2018, debemos distinguir:

- a) Órganos de contratación que tienen su perfil alojado en la PLACSP.

En este caso, la información sobre los instrumentos de racionalización de la contratación que figuran adjudicados en 2018, que facilita la PLACSP, se refleja en el siguiente cuadro:

Naturaleza órgano de contratación	AM Nº	AM %	SDA Nº	SDA %	Total Nº	Total %
AGE	11	2,66%		0,00%	11	2,66%
CCAA	104	25,18%		0,00%	104	25,18%
Administración local	95	23,00%	3	0,73%	98	23,73%
Entidad de Derecho Público	77	18,64%	24	5,81%	101	24,46%
Otras Entidades del Sector Público	99	23,97%		0,00%	99	23,97%
Total	386	93,46%	27	6,54%	413	100,00%

Fuente: Información PLACSP y elaboración propia de la OIReScon

Es importante señalar que de las CC.AA. y ciudades autónomas que tienen su perfil integrado en la PLACSP, esto es, C.A. de Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, C.A. de las Illes Balears, C.A. de Extremadura, C.A. de Cantabria, C.A. de Aragón, Comunidad de Castilla-León, C.A. de Canarias, C.A. de la Región de Murcia, Ciudad de Ceuta y Ciudad de Melilla, no se han encontrado datos, ni de AM, ni de SDA, ni de contratos basados de las últimas tres enumeradas. En la categoría de “Entidades de Derecho Público” nos encontramos con aquéllas que son dependientes o están vinculadas a una administración territorial, mientras que la de “Otras Entidades del Sector Público” se incluyen instituciones independientes, Mutuas, Sociedades, Fundaciones, consorcios y Universidades.

En relación con las CC.AA., conforme a la información que figura en la PLACSP, dichos instrumentos -en 2018 sólo AM- se distribuyeron del siguiente modo:

CC.AA	AM
C.A. de las Illes Balears	6
C.A. de Canarias	2
C.A. de Cantabria	23
Comunidad de Castilla y León	3
C.A. de Castilla-La Mancha	7
Comunidad Valenciana	26
C.A. de Extremadura	37
Total	104

Fuente: Información PLACSP y elaboración propia de la OIReScon

Por otra parte, los contratos adjudicados en 2018 basados en AM con segunda licitación y en SDA (suscritos también en años anteriores) que figuran en la PLACSP, así como su peso relativo con el total de contratos licitados en ese mismo año, fueron los siguientes:

Naturaleza órgano de contratación	Basado AM Nº	Basado AM %	Basado SDA Nº	Basado SDA %	Resto Nº	Resto %	Total Nº	Total %
AGE	461	1,00%	1	0,00%	7032	15,19%	7494	16,19%
CCAA	1049	2,27%	10	0,02%	4511	9,74%	5570	12,03%
Administración local	243	0,52%	10	0,02%	17025	36,78%	17278	37,32%
Entidad de Derecho Público	124	0,27%		0,00%	3979	8,60%	4103	8,86%
Otras Entidades del Sector Público	121	0,26%	2	0,00%	11726	25,33%	11849	25,60%
TOTAL	1998	4,32%	23	0,05%	44273	95,63%	46294	100,00%

Fuente: Información PLACSP y elaboración propia de la OIReScon

En relación con las CC.AA. que tienen su perfil integrado en la PLACSP, la distribución fue la siguiente:

CC.AA	Basado AM	Basado SDA	Total general
C.A. de Aragón	44		44
C.A. de las Illes Balears	347		347
C.A. de Cantabria	92		92
Comunidad de Castilla y León	235		235
C.A. de Castilla-La Mancha	184		184
Comunidad Valenciana	132	10	142
C.A. de Extremadura	15		15
Total general	1049	10	1059

Fuente: Información PLACSP y elaboración propia de la OIReScon

De todos estos datos relativos a la información de los órganos de contratación que tienen alojado su perfil en PLACSP, se puede alcanzar las siguientes conclusiones:

- En relación con los instrumentos de racionalización (AM y SDA), la importancia de los AM es considerablemente mayor, siendo el peso de los SDA muy marginal y concentrado en Entidades de Derecho Público (Rectorado de la Universidad de Almería, Gerencia de Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana), y menos en Administración Local (Ayuntamiento de Gijón, Ayuntamiento de Gozón).
- En cuanto a la contratación basada en AM con segunda licitación y en SDA (destacándose la Comunidad Valenciana), como instrumentos de contratación “racionalizada”, significan aproximadamente el 7% del número total de licitaciones en 2018.
- La contratación basada en AM de la AGE se realiza fundamentalmente en el sistema centralizado estatal que gestiona la DGRCC, como luego se analiza, ya que a través de él se adjudicaron 1.491 contratos basados de segunda licitación de los 1.521 que se efectúan en la AGE. Este dato también conviene ponerlo en relación con el total de 9.144 contratos

basados en AM (con y sin segunda licitación) que se tramitan a través de dicho sistema de racionalización estatal.

- Respecto a los distintos ámbitos territoriales, es difícil alcanzar ninguna conclusión, teniendo en cuenta que en estos cuadros no están incluidos los datos relativos a aquellas CC.AA. y EE.LL. que no tienen integrado su perfil en la PLACSP, que se analizan a continuación.

b) Órganos de contratación que no tienen su perfil alojado en la PLACSP, que pertenecen a CC.AA. que cuentan con una Plataforma de contratación propia.

La información que ofrecen las Plataformas de contratación de cada una de las CC.AA. que no tienen integrados sus perfiles en la PLACSP, ofrece un alto grado de heterogeneidad en cuanto a tipologías de búsqueda y consultas, así como en cuanto a los criterios con los que se facilitan los datos en cada una de las bases de datos. En muchas ocasiones, la información relativa a los AM y SDA se encuentra agregada con los contratos basados en ellos. Incluso hay muchos supuestos en los que no se distingue si los contratos basados se han adjudicado con o sin segunda licitación.

La información que ha podido extraerse de cada una de las Plataformas de estas CC.AA. se refleja en el siguiente cuadro resumen, junto con la descripción de las dificultades encontradas para la búsqueda de estos datos:

CC.AA.	AM	Basados AM	SDA	Basados en SDA	Observaciones
C.A. de Cataluña	578*	750**	0	2	*Incluye también contratos basados, incluso basados sin segunda licitación y basados en SDA. **Incluyen expedientes agregados, es decir un expediente incluye distintos contratos basados en distintos AM.
C.A. del País Vasco	59*	94**	0	sin información	* Se han encontrado contratos basados en el listado. ** Respecto a los basados en AM se ha encontrado registros de contratos que no corresponden a segunda licitación.
Comunidad de Madrid	17	13*	0	0	*Los basados en AM corresponden a segundas licitaciones.
C.A. de Andalucía	42	170*	4	57	* Respecto a los basados en AM se ha encontrado registros de contratos que no corresponden a segunda licitación.
C.A. de Galicia	18	102*	0	0	No es posible filtrar por fecha de adjudicación, únicamente por anuncio de licitación. * Respecto a los basados en AM se ha encontrado registros de contratos que no corresponden a segunda licitación.

CC.AA.	AM	Basados AM	SDA	Basados en SDA	Observaciones
C.A. del Principado de Asturias ⁽⁵⁸⁾	0	93*	sin información	sin información	* Respecto a los basados en AM se ha encontrado registros de contratos que no corresponden a segunda licitación.
C.A. de La Rioja	1	28*	0	sin información	* Respecto a los basados en AM se ha encontrado registros de contratos que no corresponden a segunda licitación.
Comunidad Foral de Navarra	60*	*	0	0	*Incluye también contratos basados, incluso basados sin segunda licitación.

Fuente: Información Plataformas autonómicas y elaboración propia de la OIReScon

De todos estos datos, relativos a la información de los órganos de contratación que no tienen alojado su perfil en PLACSP, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- En relación con los instrumentos de racionalización (AM y SDA), también en este caso la importancia del establecimiento de AM es mucho mayor que el de SDA, el cual, según la información con la que se cuenta, se encuentra concentrado en la Comunidad Autónoma de Andalucía (fundamentalmente en la empresa pública Canal Sur Radio y Televisión, S.A., y en menor medida en la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía).
- Respecto a la utilización de instrumentos de racionalización (considerado conjuntamente todos) se puede señalar que es más intensa, por este orden, en C.A. de Cataluña, C.A. de Andalucía, C.A. del País Vasco y C.A. de Galicia.
- En cualquier caso, la conclusión que resulta más destacable es precisamente que las distintas Plataformas de contratación ofrecen datos excesivamente heterogéneos, que cuentan con sistemas de búsqueda de datos que ofrece pocos recursos para acceder a la información de cada una de las tipologías de instrumentos de racionalización utilizados.

3) Análisis del Sistema de contratación centralizada de ámbito estatal. La Dirección General de Racionalización y Contratación Centralizada (DGRCC).

Como ya se ha indicado, la regulación de la contratación centralizada de ámbito estatal establecida en la LCSP, atribuye su gestión a la DGRCC integrada en el Ministerio de Hacienda, que afecta diferenciadamente a dos vertientes subjetivas de aplicación, una obligatoria y otra de adhesión voluntaria.

Conforme a lo previsto en el art. 229 de la LCSP, la declaración de bienes y servicios de contratación centralizada se realiza mediante Orden del Ministerio de Hacienda. En

⁽⁵⁸⁾ Debe señalarse que el Principado de Asturias se encuentra en proceso de integración de su perfil en la PLACSP.

la actualidad, dicha declaración se encuentra establecida en la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, que ha sido modificada en numerosas ocasiones.⁽⁵⁹⁾

Según sus propios datos y tomando como fecha de referencia el 31 de diciembre de 2018, la DGRCC gestiona un total de 17 AM, con un total -en dicho ejercicio- de 9.144 contratos basados por un valor de 1.056 millones de euros, así como 9 CC con un importe de adjudicación superior a 678 millones de euros.

Debe señalarse que, en el ámbito estatal, además de la DGRCC, existen otras centrales de compra como la ubicada en el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en relación al suministro de medicamentos, productos sanitarios y servicios sanitarios, en los términos previstos en la disposición adicional vigésima séptima de la LCSP.

El análisis efectuado se circunscribe a las actividades desarrolladas en el sistema de contratación centralizada estatal gestionada por la DGRCC durante el ejercicio 2018.

La información utilizada en el estudio realizado ha tenido las siguientes fuentes de información:

- Formulario de respuestas remitido por la DGRCC a la OIReScon.
- Memoria 2018 de la DGRCC.
- Otras fuentes de información: Memoria 2017 de la DGRCC, Página web "contratacióncentralizada.gob.es", Plataforma de Contratación del Sector Público.

A. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ACTUACIONES DE LA DGRCC EN 2018.

La información remitida por la DGRCC a esta Oficina, se refiere a los expedientes, iniciados, tramitados o formalizados en el año 2018. En particular, se centra en un total de 23 actuaciones, 11 de ellas referidas a AM y los 12 restantes a CC.

Una de las principales características que se pueden destacar, y que se refiere al sistema de contratación centralizada del ámbito estatal, no sólo del año 2018, sino en general, es la ausencia de la utilización de los sistemas dinámicos de adquisición (SDA) como tercer instrumento de racionalización de la contratación (además de los AM y los CC), que se encuentra previsto en el arts. 223 y siguientes de la LCSP, cuando en otros ámbitos (autonómico, local), aunque sea en menor medida, sí que es utilizado.

⁽⁵⁹⁾ La última fue la que se introdujo mediante la Orden HFP/457/2018, de 30 de abril, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada. Por su parte, la Resolución de 8 de junio de 2018, de la DGRCC, en aplicación de la disposición adicional segunda de la Orden EHA/1049/2008, señala 6 nuevos servicios y suministros susceptibles de ser declarados próximamente de contratación centralizada.

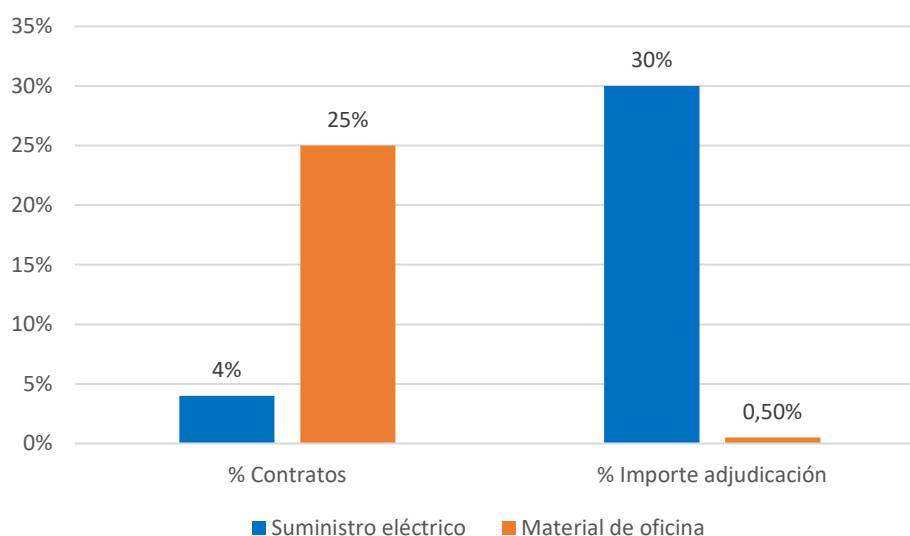
La DGRCC ha justificado en diversos informes que no utiliza el SDA por las dificultades técnicas que conlleva al ser un proceso totalmente electrónico que debe estar abierto durante todo su período de vigencia a cualquier empresa interesada que cumpla los criterios de selección, cuando todavía no dispone de un sistema suficientemente contrastado que le permita utilizar con garantías este instrumento. Además, la Dirección General ha expresado que no existen razones contrastadas de eficiencia económica que recomienden el uso de los SDA frente a otros instrumentos como los AM.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que el desarrollo de AM frente a la total inexistencia de SDA, puede perjudicar a la concurrencia y deja fuera del mercado de la contratación los suministros y servicios afectados, durante largos períodos. En este sentido también se ha manifestado la CNMC en prácticamente todos los informes solicitados por la propia DGRCC sobre los borradores de pliegos de contratación de los AM tramitados por ella.

Por otra parte, también es importante señalar que en el sistema de contratación centralizada se produce una total inexistencia de los instrumentos de racionalización en el marco de los contratos de obras, ya que, aunque técnicamente pueda tener dificultades de aplicación, sí que ha tenido un cierto desarrollo en otros ámbitos (particularmente, en el autonómico y local).

En relación con los contratos basados en AM gestionados por la DGRCC, la relación entre el número de estos contratos y su importe es muy heterogénea: el AM de suministro eléctrico supone menos del 4% del total de los contratos, pero su importe es casi el 30% del total de la contratación basada en AM. Por el contrario, AM Material de Oficina supone más del 25% de los contratos, pero su importe ni siquiera alcanza al 0,5% de la contratación basada en AM.

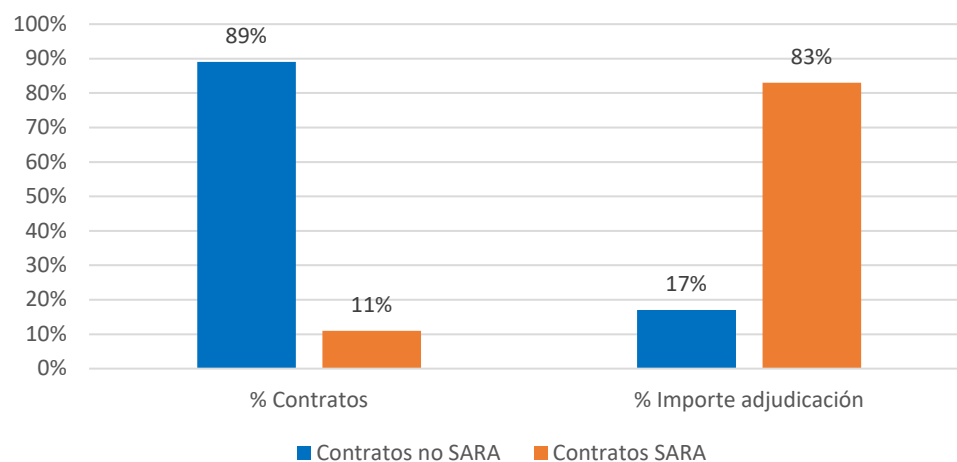
Porcentaje del nº de contratos y del importe de adjudicación en suministro eléctrico y material de oficina del total de los contratos basados en AM



Fuente: Información DGRCC y elaboración propia de la OIReScon

Esa misma heterogeneidad se produce respecto al número de contratos SARA y su volumen: en 2018, el 89% de los contratos basados fueron NO SARA (pero solamente alcanzaron el 17% del importe total de la contratación basada), mientras que el número de los contratos basados SARA fue tan sólo el 11%, (pero abarcando el 83% del importe total de este tipo de contratación).

Distribución por nº de contratos e importe de adjudicación de contratos basados en AM según la sujeción a regulación armonizada



Fuente: Información DGRCC y elaboración propia de la OIReScon

Por otra parte, en 2018 las segundas licitaciones aumentaron un 61%, a pesar de representar sólo un 16,30% de todos los contratos basados, suponen la parte de mayor importe de gasto (Ej. AM de suministro eléctrico. Además, debe destacarse la fuerte estacionalización de la celebración de contratos basados en el cuarto trimestre del año (44% en número y 63% en importe, de todos los del año), lo que parece responder con bastante claridad a cuestiones de ejecución presupuestaria.

En relación con la distribución en 2018 por entidades, en el sistema estatal de contratación centralizada se realizaron el 80% de los contratos basados por entidades estatales, el 15% por las entidades adheridas de CC.AA. y el 5% por las de EE. LL. que también se encuentran adheridas al sistema estatal de contratación centralizada.

A 31 de diciembre de 2018, se encontraban adheridas al sistema de estatal las siguientes CC.AA. y ciudades autónomas: C.A. del Principado de Asturias, C.A. de las Illes Balears, C.A. de Cantabria, C.A. de Castilla-La Mancha, Comunidad de Castilla y León, C.A. de Extremadura, Comunidad de Madrid, C.A. de la Región de Murcia, C.A. de La Rioja, Comunidad Valenciana, Ciudad de Ceuta y Ciudad de Melilla.

Debe señalarse que, según la Memoria de la DGRCC, en 2018 se incorporaron 153 nuevas entidades (mayoritariamente ayuntamientos), totalizando a 31 de diciembre de dicho año: 573 entidades (92 autonómicas, 439 locales y 42 estatales -no incluidas en el ámbito obligatorio-).

B. PROCEDIMIENTOS DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN CENTRALIZADA DE ÁMBITO ESTATAL.

Los procedimientos de adjudicación utilizados por la DGRCC se describen en el siguiente cuadro:

Actuaciones 2018	Nº	Procedimiento abierto	Procedimiento negociado sin publicidad	Procedimiento abierto simplificado
Acuerdos Marco	11	11	0	0
Contratos Centralizados	12	8	2	2

Fuente: Información DGRCC y elaboración propia de la OIReScon

La utilización de los procedimientos negociados sin publicidad y abierto simplificado, se justificaron de la siguiente forma:

Contratos centralizados en procedimientos distintos al abierto:

NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD

Nº	Contrato	Causa
1	38/18 - Servicios notificaciones administrativas y judiciales	•Las obras, suministros o servicios únicamente puede proporcionarlos un determinado operador económico por razón de la ausencia de competencia por razones técnicas, al amparo de lo establecido en el art. 168 a) 2º LCSP.
2	48/18 - Servicio de limpieza integral de edificios, locales y dependencias estatales ubicados en la Comunidad de Madrid Fase III Lotes 2 y 12	•No se han presentado ofertas u ofertas/solicitudes de participación adecuadas en respuesta a un procedimiento abierto, al amparo de lo previsto en el art. 168 a) 1º de la LCSP.

ABIERTO SIMPLIFICADO

Nº	Contrato	Causa
1	42/18 - Servicios de Seguridad Integral y de Auxiliares de Control en edificios del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades y Real Patronato sobre Discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 159 de la LCSP. Se corresponde con el Lote 4 no adjudicado (desierto) del Contrato Centralizado 16/18 Servicios de seguridad integral y auxiliares de control en edificios AGE, debiendo convocarse una nueva licitación para dar cobertura a los servicios en él incluidos. Por ello se adjudicó el servicio mediante Proc. Abierto Simplificado, con un plazo de ejecución de tres meses, hasta el inicio del nuevo contrato que se licitó mediante Proc. Abierto ordinario.
2	49/18 - Servicio de limpieza integral de edificios, locales y dependencias estatales ubicados en la Comunidad de Madrid Fase III Lote 17	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 159 de la LCSP. Se corresponde con el Lote 17 no adjudicado (desierto) del Contrato Centralizado 34/18 Servicio de limpieza integral de edificios, locales y dependencias estatales ubicados en la Comunidad de Madrid Fase III. Por ello se adjudicó el servicio mediante Proc. Abierto Simplificado, con un plazo de ejecución de dos meses y medio, hasta articular la mejor solución por la DGRCC para cubrir el servicio.

Fuente: Información DGRCC y elaboración propia de la OIReScon

C. ANÁLISIS DE LA OPERATIVIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS.

Un punto de especial relieve para evaluar la eficiencia de los procedimientos de contratación gestionados por la DGRCC es el tiempo que se invierte para la tramitación de cada uno de ellos.

a) Acuerdos Marco y Contratos Centralizados

El tiempo medio de tramitación de los procedimientos, considerando como tal el transcurrido entre el acuerdo de inicio y el acuerdo de formalización fue de 502,66 días para los AM y de 176,19 días para los CC. O lo que es lo mismo, para tramitar un AM la DGRCC invierte una media de casi 17 meses, mientras que el tiempo necesario para tramitar un CC alcanza un promedio de casi medio año.

El procedimiento de mayor duración fue el correspondiente al AM de suministro de ordenadores de sobremesa, cuyo lote 1 alcanzó los 788 días (más de 2 años y 2 meses), debido a la suspensión del procedimiento y la retroacción de actuaciones determinadas como consecuencia de los recursos especiales en materia de contratación. Por el contrario, el procedimiento de menor duración fue el relativo al CC del servicio de limpieza integral de edificios ubicados en la Comunidad de Madrid, cuyo lote 17 se formalizó en 72 días, al haberse utilizado el procedimiento abierto simplificado.

Debe mencionarse que se ha producido el vencimiento de varios AM antes de la puesta en funcionamiento de los nuevos AM previstos para su sustitución para la adquisición de los mismos bienes y servicios, debido que se ha dilatado la tramitación en los procedimientos por diversos motivos, entre los que destaca la interposición de recursos frente a la adjudicación de los nuevos AM, lo cual ha supuesto la necesidad de articular

prórrogas extraordinarias de los AM o autorizar generalizadamente la contratación de los bienes y servicios afectados al margen del sistema de contratación centralizada.

b) Contratos basados en Acuerdos Marco

Durante 2018 la DGRCC gestionó los contratos basados en los 17 AM que se encontraban en vigor. Dependiendo de los casos, algunos de ellos permiten a los órganos de contratación efectuar directamente la propuesta de adjudicación a la DGRCC, y en otros es necesario realizar una segunda licitación para seleccionar al adjudicatario.

En todos los AM, salvo uno, están previstos supuestos en los que es necesaria una segunda licitación, incluso cuando los AM cuentan con todos los términos de contratación definidos. De hecho, en 6 de los AM la segunda licitación es obligatoria en todo caso.

En las compras directas (sin necesidad de segunda licitación), las propuestas de adjudicación son realizadas a través de la aplicación conecta-centralizada, en ocasiones con apoyo de otras (Ej. aplicación Electra, para el suministro de energía eléctrica), es necesaria una memoria justificativa (elección técnica, autorizaciones, etc.). Mientras que cuando es necesaria una segunda licitación los trámites tienen cierta complejidad con requisitos de documentación variable, que suele incluir: informe previo favorable DGRCC, documento de licitación (a modo de PCAC), invitación empresas (número variable), propuesta de adjudicación (con diversa documentación).

Según la información facilitada por la DGRCC, la tramitación de los contratos basados en un AM, en el caso de aquellos **que no están sujetos a segunda licitación**, la propuesta de adjudicación se suele tramitar en un plazo inferior a 7 días, salvo en el AM para el suministro de papel cuyo tiempo medio de tramitación puede alcanzar las dos semanas.

Por su parte, en los contratos basados **para los que es necesario realizar una segunda licitación**, existe una fase previa de revisión y aprobación del documento de licitación que realiza la DGRCC, que se tramita en la mayor parte de los casos dentro del plazo de 5 días hábiles. Sin embargo, existen algunos casos particulares en los que la tramitación exceden significativamente de dicho plazo, como son los siguientes: contratos basados en el AM para el suministro de mobiliario (tramitación entre 3 y 4 semanas), contratos basados en el AM para el suministro de elementos y sistemas de seguridad (tramitación entre 2 y 3 semanas), así como los contratos basados en el AM para el servicio de desarrollo de sistemas (tramitación en 2 semanas, en procedimiento abreviado; y de entre 6 y 8 semanas en el procedimiento ordinario). Superado dicho trámite todavía queda solicitar las ofertas, valorarlas y formular la correspondiente propuesta de adjudicación a la DGRCC.

AM	Duración fase previa de revisión y aprobación
Suministro de mobiliario	Entre 3 y 4 semanas

AM	Duración fase previa de revisión y aprobación
Suministro de elementos y sistemas de seguridad	Entre 2 y 3 semanas
Servicio de desarrollo de sistemas	Procedimiento abreviado: 2 semanas Procedimiento ordinario: entre 6 y 8 semanas

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por ello, analizando el tiempo invertido para la tramitación del procedimiento de adjudicación en este tipo de contratos basados con de segunda licitación, **la eficiencia efectiva del sistema, queda muy cuestionada**, puesto que dicho plazo puede llegar a superar ampliamente el tiempo que tardaría el órgano de contratación en cumplimentar individualmente una licitación para la adquisición de esos mismos bienes y servicios.

La demora de estos procedimientos, según la propia DGRCC, está motivada principalmente por dos razones:

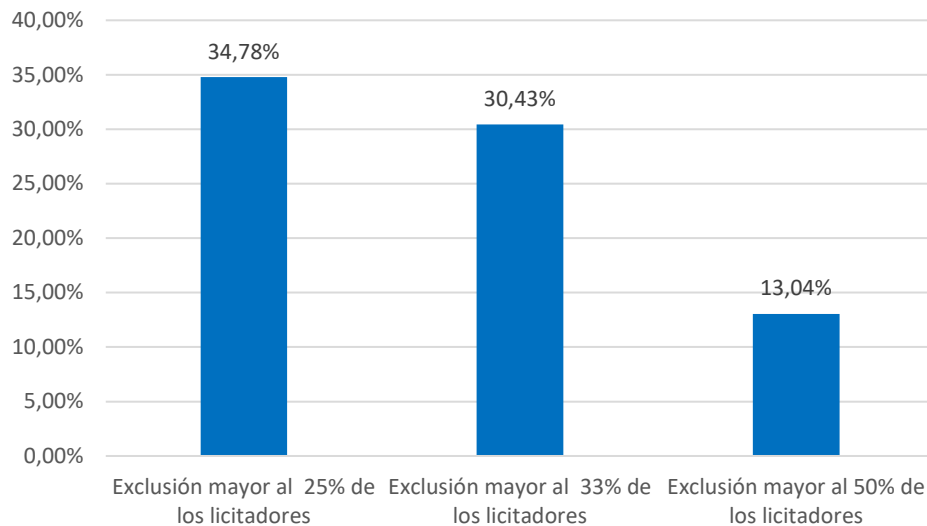
- *Los órganos gestores con frecuencia deben de subsanar algún documento de los remitidos a la DGRCC, a pesar de contar con distintas herramientas: aplicaciones informáticas, con instrucciones, modelos de documentos de licitación-tipo.*
- *Existe la necesidad de implementar mejoras en las aplicaciones que las actualicen y simplifiquen la tramitación. La aplicación informática “conecta-centralización” se ha quedado obsoleta y presenta problemas de lentitud y manejabilidad intuitiva. La DGRCC ha informado que está desarrollándose una aplicación que la sustituirá a medio plazo.*

Sin embargo, estas dos razones alegadas por la DGRCC, en sí mismas no parecen justificar suficientemente la amplia demora constatada en la tramitación de estos contratos basados.

D. EXCLUSIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN DE LOS AM Y LOS CC.

A partir de la información remitida por la DGRCC, se ha analizado el nivel de exclusiones producidas en los procedimientos de licitación de los AM y de los CC, estableciéndose que éstas han tenido un impacto significativo, ya que:

Exclusión en los procedimientos de licitación de los AM y los CC



Fuente: Información DGRCC y elaboración propia de la OIReScon

- El 34,78% de los expedientes tramitados tuvieron una exclusión mayor al 25% de los licitadores presentados.
- El 30,43% de los expedientes tramitados tuvieron una exclusión mayor al 33% de los licitadores presentados.
- El 13,04% de los expedientes tramitados tuvieron una exclusión mayor al 50% de los licitadores presentados.

Dejando al margen algunos motivos inherentes a la propia tramitación (errores de tramitación o de la presentación de sobres), destacan aquellos casos que se refieren a la falta de acreditación de aptitud para contratar de los licitadores requerida en los pliegos o incumplimientos de la solvencia o requisitos técnicos específicos para licitar en los lotes (o sub-lotes) correspondientes.

Debe considerarse que el origen de estos incumplimientos puede admitir dos posibles causas: por una parte, que los requisitos establecidos, sobre todo los relativos a la solvencia, sean demasiado exigentes en relación con otras licitaciones a las que los participantes están acostumbrados a concurrir; o simplemente (o simultáneamente con lo anterior) que dichos requisitos se encuentren regulados en los pliegos de tal forma que no resulta lo suficientemente claro de identificar o valorar por los licitadores y estos consideren que alcanzan su cumplimiento para licitar, cuando en realidad no es así.

En cualquier caso, resulta recomendable que ambos aspectos sean tomados en consideración por la DGRCC para futuras licitaciones.

E. SOLICITUDES E INFORMES SOBRE LAS EXCEPCIONES PARA CONTRATAR AL MARGEN DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN CENTRALIZADA Y SU INCIDENCIA EN LA EFICIENCIA Y EFICIENCIA DE DICHO SISTEMA.

Los arts. 4 y 5 de la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada, regulan las autorizaciones de contratación al margen de los AM y de los CC establecidos en el sistema de contratación centralizada de ámbito estatal, para aquellos órganos de contratación que, estando obligados a hacerlo dentro de dicho sistema, considera que concurren circunstancias excepcionales que lo justifican.

Las solicitudes de excepción formuladas durante 2018 y su comparación con las de 2017, fueron las siguientes:

	Solicitudes de excepción efectuadas en 2018	Sin informe	Con informe favorable	Con informe desfavorable
Número	2171	402	1415	354
Porcentaje	100,00%	18,52%	65,18%	16,31%
Causas	<ul style="list-style-type: none"> * AM o contrato centralizado no en vigor. * Bienes o servicios adjudicados que no satisfacen las necesidades del organismo. * Planificación de los procesos de centralización. 	* Solicitud innecesaria (el bien o servicio no está declarado de contratación centralizada) o ya cuenta con un informe favorable de carácter general.	<ul style="list-style-type: none"> * AM o contrato centralizado no en vigor. * Bienes o servicios adjudicados que no satisfacen las necesidades del organismo. * Planificación de los procesos de centralización. 	* No se acredita que los bienes o servicios adjudicados sean inadecuados para atender las necesidades del organismo.

	Solicitudes de excepción efectuadas en 2017	Sin informe	Con informe favorable	Con informe desfavorable
Número	2075	407	1577	91
Porcentaje	100,00%	19,61%	76,00%	4,39%

Fuente: Información DGRCC y elaboración propia de la OIReScon

Considerando el elevado número de solicitudes de excepción formuladas en el 2018 (2.171), que es bastante estable respecto del año anterior (2.075), y que una de las causas por las que se concede el informe favorable es que los bienes y servicios adjudicados no satisfacen las necesidades del organismo solicitante, convendría analizar si la manifestación de esas necesidades distintas a las previstas en el

correspondiente AM, podría sugerir ajustar su ámbito objetivo a la hora de planificar su nueva licitación cuando eventualmente proceda su renovación.

En relación con los informes favorables y sus causas podría configurarse como un indicador de seguimiento por parte de esta Oficina que permita analizar en un futuro si las causas que provocan su solicitud son recurrentes y generales (como por ejemplo que habiéndose anunciado un AM o CC, aún no se haya licitado o habiéndose adjudicado no se encuentre todavía en vigor), con el fin de elaborar un informe genérico que les dé respuesta y evite la tramitación individualizada de dichas solicitudes.

Por otra parte, resulta significativo el incremento en el número de informes desfavorables, que pasa de ser el 4,39% de los informes solicitados en 2017, al 16,31% de los efectuados en 2018. La causa, única o principal, que se pone de manifiesto por la DGRCC es que no se acredita que los bienes o servicios adjudicados sean inadecuados para atender las necesidades del organismo. Este incremento puede deberse a diversas causas, como son: que la DGRCC haya pasado a realizar una interpretación más restrictiva de dicha adecuación de las necesidades puestas de relieve por los órganos de contratación solicitantes; que las solicitudes pretendan ser una vía de evitar las presuntas restricciones que supone el sistema de contratación centralizada para los órganos de contratación, sobre todo si, estos han sido incorporados en 2018 al ámbito subjetivo obligatorio del sistema, después de la entrada en vigor de la nueva LCSP.

Respecto a las solicitudes formuladas por los órganos de contratación que no conllevan la emisión de informe porque el bien o servicio no está declarado de contratación centralizada o ya cuenta con un informe favorable genérico, que en ambos ejercicios ha supuesto un porcentaje importante (casi una de cada cinco solicitudes), convendría evitar que dichas peticiones de informe se produjeran, ya que provocan retrasos innecesarios en los procedimientos de contratación de los órganos de contratación solicitantes, facilitándoles la mayor información posible al respecto, e incluso intentando automatizar al máximo la respuesta en el momento de formular las solicitudes.

En cualquier caso, es necesario que la comunicación entre la DGRCC y los órganos gestores debe ser fluida y bidireccional, para evitar que la adquisición de suministros y servicios no se centralice de forma unilateral sin atender las necesidades agregadas de los órganos que se encuentran dentro de su ámbito de aplicación.

- F. Ausencia de indicadores de eficiencia del Sistema de contratación centralizada: reducción de tiempos de tramitación, estándares de calidad y ahorros económicos.

Como sistema de racionalización técnica de la contratación, es preciso que la contratación centralizada de ámbito estatal sea objeto de un análisis continuado, de carácter interno y externo, en cuanto al cumplimiento de sus objetivos de la eficacia y eficiencia de los procedimientos contenidos en dicho sistema, ya que sin su verificación no existen garantías sobre la utilidad del propio sistema.

Para ello sería preciso contar con **indicadores fiables** acerca del cumplimiento de dichos objetivos, respecto a los ahorros económicos, a la reducción de los tiempos de tramitación y al incremento de los estándares de calidad obtenidos en la contratación de bienes y servicios a través del sistema centralizado.

Sin embargo, en la información contenida en las Memorias de actividades de la DGRCC, (tanto en la de 2018, como en la de 2017), así como en la información de los datos de actividad facilitada en la página web de esta Dirección General, apenas existen referencias que puedan utilizarse para efectuar una evaluación del sistema de contratación centralizada, con una consistencia mínima.

Con relación a los **tiempos de tramitación**, la DGRCC sí ha remitido cierta información en el formulario de respuestas enviado a esta Oficina, que ya ha sido objeto de análisis en apartados anteriores, concluyendo que se produce una gran disparidad en los plazos de tramitación, tanto de los instrumentos de AM y CC, como en cada una de las fases de gestión de los contratos basados en AM.

Respecto a la evaluación de los **estándares de calidad** alcanzados a través del sistema de contratación centralizada, y las mejoras que pudieran significar respecto a una eventual contratación individualizada de los mismos bienes y servicios, no existen ningún indicador ni dato que pueda acreditarlo, más allá de lo que podría deducirse a través de la correcta ejecución –si ésta realmente se ha producido- en cada uno de los instrumentos de contratación realizados a través del sistema, suponiendo una adecuada definición y exigencia de calidad en los pliegos de contratación.

En fase de ejecución, la DGRCC solamente ha informado a la OIReScon de la imposición de una penalidad (95.518,58 euros) en 2018, por cumplimiento defectuoso en uno de los CC que gestiona.

En cuanto a los **ahorros económicos** que han podido producirse, tampoco existen indicadores que puedan evaluarlos de forma fiable y transparente. Los numerosos datos y cifras que facilita la DGRCC, establecidos en términos absolutos, no sirven para extraer conclusiones al respecto, salvo los que se incluyen tímidamente con una información muy reducida en la Memoria de actividades.

Esta Oficina ha analizado la escasa información sobre los ahorros económicos alcanzados en AM y CC, que se encuentra incluida en la Memoria de actividades de la DGRCC del ejercicio 2018, y la ha comparado con la que se incluyó en la Memoria del año 2017, que era algo más amplia. El resultado de dicho análisis se recoge en el siguiente cuadro:

ACUERDOS MARCO

Descripción	Memoria 2017 (millones €)	Memoria 2018 (millones €)	Diferencia	% Dif. 2017/2018	Observaciones
02/2013 - Ordenadores personales y software ofimático	22,28	1,85	no comparable		El AM 02/2013 fue sustituido por el AM 02/2016 en septiembre 2018
05/2013 - Impresoras, equipos multifunción y escáneres	2,08	0,03	no comparable		El AM 05/2013 finalizó en jun.2018 sin que haya sido sustituido
07/2016 - Material de oficina no inventariable	1,00	sin información	no comparable		
08/2011 – Elementos y sistemas de seguridad	3,10	2,86	-0,24	-7,74%	
10/2012 – Equipos y software de comunicaciones	5,90	5,16	-0,74	-12,54%	
12/2016 – Sistemas audiovisuales	n/a	n/a	no comparable		
13/2013 – Servidores y sistemas de almacenamiento	16,35	15,71	-0,64	-3,91%	
14/2014 – Vehículos turismos	15,00	sin información	no comparable		El AM 14/2014 fue sustituido por el AM 14/2017 en julio 2018
17/2011 – Vehículos industriales	11,50	0,43	no comparable		El lote1 (vehículos industriales) expiró el 31.12.17 por lo que durante 2018 sólo estuvo en vigor el lote2 (vehículos pesados)
19/2014 – Motocicletas y atv/quads	0,90	sin información	no comparable		El AM 14/2014 fue sustituido por el AM 19/2018 en noviembre 2018
20/2013 – Papel	0,14	sin información	no comparable		El AM 20/2013 fue sustituido por el AM 20/2017 en mayo 2018
21/2016 – Combustibles de automoción	8,90	sin información	no comparable		
23/2015 – Suministro de energía eléctrica	10,20	sin información	no comparable		El AM 23/2015 fue sustituido por el AM 23/2017 en julio 2018
26/2015 – Servicios de desarrollo sistemas información	41,90	sin información	no comparable		
27/2012 – Serv. alojamiento de sist. información	0,80	n/a	no comparable		La duración del AM 27/2012 expiró el 30.09.17

Descripción	Memoria 2017 (millones €)	Memoria 2018 (millones €)	Diferencia	% Dif. 2017/2018	Observaciones
50/2014 – Servicios de compra de compra de espacios en medios de comunicación	n/a	n/a	no comparable		El AM 50/2014 fue sustituido por el AM 50/2017 en marzo 2018
01/2016 - Suministro de mobiliario de despacho, de archivo, de bibliotecas, mamparas, clínico y geriátrico y de laboratorio	n/a	sin información	no comparable		Entró en vigor el 15.12.17
18/2016 - Vehículos industriales comerciales	n/a	0,36	no comparable		Entró en vigor el 01.01.18

Fuente: Información DGRCC y elaboración propia de la OIReScon

CONTRATOS CENTRALIZADOS

Tipo	Descripción	Memoria 2017 (millones €)	Memoria 2018 (millones €)	Diferencia	% Dif. 2017/2018	Observaciones
CC	Limpieza	1,06	sin información			
CC	Seguridad. fases i y ii	1,43	sin información			
CC	Servicios postales	0,00	sin información			
CC	Agencia de viajes	8,50	sin información			Nuevo contrato centralizado, sustituyó al anterior, sin interrupción, el 06.04.18
CC	Servicios consolidados de telecomunicaciones	21,36	sin información			
CC	Servicios de mantenimiento y soporte de determinados productos y suministro de licencias de IBM	2,00	sin información			
CC	Servicio de evaluación ex post de la eficacia de las campañas de publicidad institucional	n/a	sin información			Entró en vigor el 20.06.18

Fuente: Información DGRCC y elaboración propia de la OIReScon

Como puede observarse la Memoria de actividades de la DGRCC de 2018, solamente recoge información sobre la estimación del ahorro económico alcanzado en 7 de los 25 AM y CC que estuvieron en vigor en dicho ejercicio; mientras que la Memoria de 2017 incorporaba la estimación en 20 de ellos. Pero además solamente resulta comparable para ambos ejercicios, la estimación de ahorro realizada en 3 AM. En todos ellos se produjo una reducción del ahorro económico estimado. En cualquier caso, siendo la característica principal tal escasez de información, cualquier estudio que se realice al respecto, no puede resultar concluyente, por lo que sería recomendable incorporar

indicadores de ahorro en parámetros comparables que permitiesen su seguimiento y evaluación.

Para intentar hacer un acercamiento al nivel de eficiencia alcanzado por el sistema de contratación centralizada, también desde la perspectiva meramente económica, se ha realizado por parte de esta Oficina la comparativa entre el PBL y el PA de los CC con tramitación por parte de la DGRCC en 2018, calculando el porcentaje de baja media del PA sobre el PBL. El resultado de dicha comparativa puede observarse en el siguiente cuadro:

Objeto	Tipo de procedimiento	PBL (impuestos incluidos)	PA (impuestos incluidos)	% bajada (PBL-PA)
54/17 - Agencia de Viajes AGE	Abierto	0,00 €	0,00 €	N/A
34/18 - servicio de limpieza integral de edificios, locales y dependencias estatales ubicados en la Comunidad de Madrid Fase III	Abierto	254.462.412,52 €	215.853.298,69 €	15,17%
11/18 - Servicios consolidados de telecomunicaciones de la administración general del estado y otras entidades públicas Fase II	Abierto	289.070.592,05 €	0,00 €	N/A
47/17 - Evaluación ex post de la eficacia de las campañas de publicidad institucional	Abierto	518.000,00 €	518.000,00 €	0,00%
66/17 - Servicios de seguridad integral y de auxiliares de control en edificios de la Administración General del Estado.	Abierto	37.286.406,12 €	34.795.747,44 €	6,68%
16/18 - Servicios de seguridad integral y de auxiliares de control en edificios de la Administración General del Estado. Fase II	Abierto	40.203.199,00 €	38.423.921,32 €	4,43%
38/18 - Servicios notificaciones administrativas y judiciales	Negociado sin publicidad	108.130.365,79 €	108.130.365,79 €	0,00%
42/18 - Servicios de Seguridad Integral y de Auxiliares de Control en edificios del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades y Real Patronato sobre Discapacidad	Abierto simplificado	107.917,72 €	90.834,95 €	15,83%
39/18 - Servicios postales de carta certificada y ordinaria, envíos publicitarios y franqueos en destino	Abierto	32.076.559,84 €	32.076.559,84 €	0,00%

Objeto	Tipo de procedimiento	PBL (impuestos incluidos)	PA (impuestos incluidos)	% bajada (PBL-PA)
48/18 - servicio de limpieza integral de edificios, locales y dependencias estatales ubicados en la Comunidad de Madrid Fase III Lotes 2 - 12	Negociado sin publicidad	22.432.110,98 €	20.935.328,05 €	6,67%
49/18 - servicio de limpieza integral de edificios, locales y dependencias estatales ubicados en la Comunidad de Madrid Fase III Lote 17	Abierto simplificado	120.907,27 €	108.072,43 €	10,62%
50/18 - Servicios de Seguridad Integral y de Auxiliares de Control en edificios de Servicios de Seguridad Integral en edificios del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Instituto de la Mujer y para la Igualdad de oportunidades y Real Patronato sobre Discapacidad	Abierto	932.102,33 €	733.132,16 €	21,35%
Porcentaje de baja media del PA sobre PBL				8,07%

Fuente: Información DGRCC y elaboración propia de la OIReScon

En 2018 se tramitaron un total de 12 expedientes de CC, de ellos se pueden valorar 10, ya que uno no tiene definido un PBL y otro aún no se encuentra formalmente adjudicado en el momento de la elaboración de este estudio. De los 10 expedientes que se pueden evaluar, como promedio, el PA ha supuesto una reducción del 8,07% sobre el PBL. Debe señalarse que, de los 10 expedientes evaluables, 3 no tuvieron baja ninguna, es decir, en estos casos el PA fue el mismo que el PBL.

Este dato, de reducción del 8,07% del PA sobre el PBL, parece encontrarse dentro de unos parámetros aceptables, pero en sí mismo tiene una significación limitada. En cualquier caso, sería conveniente analizar su evolución en el futuro.

G. ANÁLISIS SOBRE EL NIVEL DE ADJUDICACIÓN A LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMES) DE LOS ACUERDOS MARCO Y EN LOS CONTRATOS CENTRALIZADOS GESTIONADOS POR LA DGRCC DURANTE EL AÑO 2018.

El siguiente cuadro recopila la información de las adjudicaciones que se han producido a empresas con la condición de PYMES en los distintos AM y CC gestionados por la DGRCC, así como una valoración porcentual de dicha circunstancia:

Objeto AM	Adjudicación a PYMES
12/17 - AM Publicidad Institucional	NO

Objeto AM	Adjudicación a PYMES
23/17 - AM Suministro de vehículos turismos	NO
54/17 - Agencia de Viajes AGE	NO
20/17 - AM suministro de papel	Sí
34/18 - Servicio de limpieza integral de edificios, locales y dependencias estatales ubicados en la Comunidad de Madrid Fase III	Sí
31/16 - AM Suministro de ordenadores	Sí
11/18 - Servicios consolidados de telecomunicaciones de la administración general del estado y otras entidades públicas fase ii	N/A
15/18 - AM de adopción de tipo del suministro de sistemas, equipos y software de comunicaciones	NO
47/17 - Evaluación ex post de la eficacia de las campañas de publicidad institucional	Sí
66/17 - Servicios de seguridad integral y de auxiliares de control en edificios de la Administración General del Estado.	NO
72/17 - AM Suministro energía eléctrica. Fase II	NO
106/16 - AM Suministro de elementos y sistemas de seguridad	NO
16/18 - Servicios de seguridad integral y de auxiliares de control en edificios de la Administración General del Estado. Fase II	Sí
38/18 - Servicios notificaciones administrativas y judiciales	NO
42/18 - Servicios de seguridad Integral y de Auxiliares de Control en edificios del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades y Real Patronato sobre Discapacidad	NO
01/18 - AM Suministro motocicletas y ATV/Quads	NO
69/17 - AM para el suministro de vehículos industriales pesados	NO
39/18 - Servicios postales de carta certificada y ordinaria, envíos publicitarios y franqueos en destino	NO
48/18 - Servicio de limpieza integral de edificios, locales y dependencias estatales ubicados en la Comunidad de Madrid Fase III Lotes 2 - 12	NO
49/18 - Servicio de limpieza integral de edificios, locales y dependencias estatales ubicados en la Comunidad de Madrid Fase III Lote 17	Sí
27/18 – AM para el suministro de impresoras, equipos multifuncionales y escáneres	Sí
41/18 – AM para el suministro de servidores, sistemas de almacenamiento y software de infraestructura	N/A
50/18 - Servicios de seguridad integral y de auxiliares de control en edificios de Servicios de Seguridad Integral en edificios del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Instituto de la Mujer y para la Igualdad de oportunidades y Real Patronato sobre Discapacidad	Sí
Total adjudicaciones con PYMES	8
Porcentaje adjudicación con PYMES	34,78%

Fuente: Elaboración propia de la OIReScon

Debe tenerse en cuenta que para la elaboración de este cuadro se han utilizado como criterios para el cómputo de las adjudicaciones a PYMES, los siguientes: en los AM cuando al menos figura una PYME entre las empresas adjudicatarias, y en los CC, cuando ha sido adjudicataria una PYME, al menos en uno de los lotes del contrato.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que dicha presencia está establecida bajo la definición de PYMES que se realiza en el ámbito comunitario, en el Anexo I del Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión Europea, y que sintéticamente incluye las tres categorías de empresas que se recoge en el siguiente cuadro:

Categoría de empresa	Efectivos	Volumen de negocio	Balance general
Mediana	Menos de 250	Menor o igual a 50 millones EUR	Menor o igual a 43 millones EUR
Pequeña	Menos de 50	Menor o igual a 10 millones EUR	Menor o igual a 10 millones EUR
Micro	Menos de 10	Menor o igual a 2 millones EUR	Menor o igual a 2 millones EUR

Fuente: Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión Europea

En definitiva, se alcanza un nivel de presencia de operadores con la condición de PYMES entre los adjudicatarios, en el 34,78% de los AM y CC sobre los que la DGRCC ha realizado sus actuaciones (expedientes iniciados tramitados y/o formalizados) durante el año 2018, que en principio puede parecer satisfactoria, pero que sería necesario contrastar con el nivel de participación y su evolución en futuros ejercicios.

4) Conclusiones y recomendaciones.

En el ámbito del sistema de contratación centralizada gestionado por la DGRCC, conforme al análisis efectuado, se pueden extraer las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- Existe una alta heterogeneidad respecto a la información que es facilitada por las diversas Plataformas de contratación (PLASCP y autonómicas), que dificulta una extracción consistente de datos sobre los sistemas e instrumentos de racionalización que se utilizan en la contratación pública en España, lo que impide obtener una información agregada de todos ellos con una calidad mínima que pudiera permitir realizar comparaciones y alcanzar conclusiones fiables y significativas. Por tanto, sería recomendable adoptar las medidas de coordinación necesarias para que todas las plataformas recogieran esta información de forma homogénea.
- Desde el punto de vista de los instrumentos de racionalización de la contratación previstos en la LCSP, debe destacarse que la DGRCC en el sistema centralizado de contratación estatal utiliza los AM y los CC, pero no emplea los SDA. Tratándose de un sistema que podría mejorar la concurrencia y proporcionar un acceso más flexible para las empresas al mercado de la contratación pública, como sucede en el ámbito de la contratación centralizada de las CC.AA. y de las EE.LL., sería recomendable que esta Dirección General estudiara la posible utilización dicho instrumento, contando para ello con los instrumentos técnicos

necesarios. En este sentido, se ha pronunciado también, en diversos informes, la CNMC.

- Del mismo modo, ante la total ausencia de instrumentos de racionalización respecto a los contratos de obras, cabría recomendar su implementación en dicho ámbito, en campos en los que sea técnicamente viable, como son las obras de mantenimiento o rehabilitación, contando también con la experiencia obtenida en CC.AA. y EE.LL.
- Se ha verificado el vencimiento de varios AM antes de la puesta en funcionamiento de los nuevos AM previstos para su sustitución para la adquisición de los mismos bienes y servicios, debido a que se ha dilatado la tramitación en los procedimientos por diversos motivos, entre los que destaca la interposición de recursos frente a la adjudicación de los nuevos AM, lo cual ha supuesto la necesidad de articular prórrogas extraordinarias de los AM o autorizar generalizadamente la contratación de los bienes y servicios afectados al margen del sistema de contratación centralizada. Lo cual conlleva la recomendación de realizar una planificación que, a la luz de la experiencia adquirida, anticipe suficientemente la tramitación de estas licitaciones de AM.
- En relación con el tiempo de tramitación de los contratos basados en AM, en algunos casos se ha detectado una significativa demora, sobre todo en aquellos que precisan de una segunda licitación. Sería conveniente efectuar un esfuerzo de simplificación administrativa de los trámites y documentación exigible en estos casos, para evitar que la dilatación de dichos plazos pueda cuestionar la eficiencia de este sistema de contratación.
- Es importante señalar que las aplicaciones informáticas utilizadas en la gestión de la DGRCC que pudieran quedar obsoletas, particularmente la aplicación “conecta-centralización” de vital importancia para dicha gestión, deben actualizarse de la forma más ágil posible, porque también sobre ello descansa buena parte de la eficiencia del sistema.
- Resulta especialmente importante revisar los requisitos de solvencia establecidos en los PCAP, tanto en los AM como en los CC, para evitar que puedan resultar desproporcionados al objeto contractual correspondiente, y con ello el establecimiento de barreras de acceso a la contratación, sobre todo a las PYMES. A este respecto, también conviene poner el acento, dentro de las posibilidades técnicas que concurran en cada caso, en la necesidad de distribuir en lotes del menor tamaño posible para promover al máximo dicho acceso. Un ejemplo sería procurar la distribución en lotes con criterios geográficos que permitan el acceso a PYMES de ámbito local.
- Respecto al volumen de solicitudes e informes sobre las excepciones para contratar al margen del Sistema de Contratación Centralizada y su incidencia en la eficiencia y eficacia de dicho sistema, resultaría conveniente analizar las causas, pudiendo actuarse en dos direcciones distintas: por una parte, intentando ajustar todo lo posible el objeto de los instrumentos de contratación en futuras licitaciones de AM y CC a las distintas necesidades manifestadas por los órganos de contratación, y por otra mejorando la información facilitada a dichos órganos, sobre todo en aquellos casos en los que no existe la necesidad de formular la solicitud del informe, evitando retrasos en la tramitación correspondiente. En cualquier caso, es necesario que la comunicación entre la DGRCC y los órganos gestores sea fluida y bidireccional, para evitar que la

adquisición de suministros y servicios no se centralice de forma unilateral sin atender las necesidades agregadas de los órganos que se encuentran dentro de su ámbito de aplicación, así como a durante la ejecución de los contratos incluyendo las modificaciones que pudieran producirse.

- Existe importante ausencia de indicadores para evaluar la eficiencia del sistema de contratación centralizada estatal, a través de los tres ejes fundamentales: reducción de tiempos de tramitación, estándares de calidad alcanzados y ahorros económicos obtenidos. Esta ausencia impide de facto efectuar buena parte de los procedimientos de control y evaluación del sistema. Por ello, resulta necesario la elaboración de dichos indicadores, facilitando además una información que cumpla con el principio de transparencia y garantizar la eficacia y eficiencia de este sistema de contratación.
- Del mismo modo, es preciso elaborar los instrumentos necesarios para poder efectuar un seguimiento adecuado del grado de participación de las PYMES en el sistema de contratación centralizada estatal, que supone una parte significativa del mercado de contratación pública en España, en los términos que reclama la actual LCSP.

6. División del objeto del contrato en lotes

1) Introducción.

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 indica en su considerando 78 que *“Debe adaptarse la contratación pública a las necesidades de las PYME. Es preciso alentar a los poderes adjudicadores a utilizar el código de mejores prácticas que se establece en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 25 de junio de 2008, titulado «Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos», que ofrece orientaciones acerca de cómo aplicar el régimen de contratación pública de forma que se facilite la participación de las PYME. A tal efecto y para aumentar la competencia, procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes.”*

En consonancia con lo anterior, la LCSP expone en su Preámbulo que *“se ha introducido una nueva regulación de la división en lotes de los contratos (invirtiéndose la regla general que se utilizaba hasta ahora, debiendo justificarse ahora en el expediente la no división del contrato en lotes, lo que facilitará el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas).”*

De esta forma, se modifica radicalmente la regulación de la división en lotes de los contratos pasando de ser potestativa y excepcional (art. 86.3 TRLCSP: *“Cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto”*) a obligatoria, salvo justificación de imposibilidad de llevarla a cabo, según lo dispuesto en el actual art. 99.3 LCSP según el cual *“Siempre que la*

naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta. No obstante, lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.”

2) Metodología.

Con la finalidad de valorar el cumplimiento de estas disposiciones y su incidencia en el principio de competencia en el procedimiento de contratación, se ha adoptado la siguiente metodología.

Se ha procedido a realizar un análisis estadístico de los procedimientos de contratación divididos en lotes licitados y formalizados en el periodo entre el 9 de marzo de 2018 y el 31 de diciembre de 2018. Asimismo, se ha procedido a un análisis comparativo de este tipo de contratos en el periodo que media entre el 9 de marzo de 2017 y el 31 de diciembre de 2017. De este análisis estadístico se extraen una serie de conclusiones que se han ratificado con las conclusiones extraídas del análisis de un posterior muestreo aleatorio.

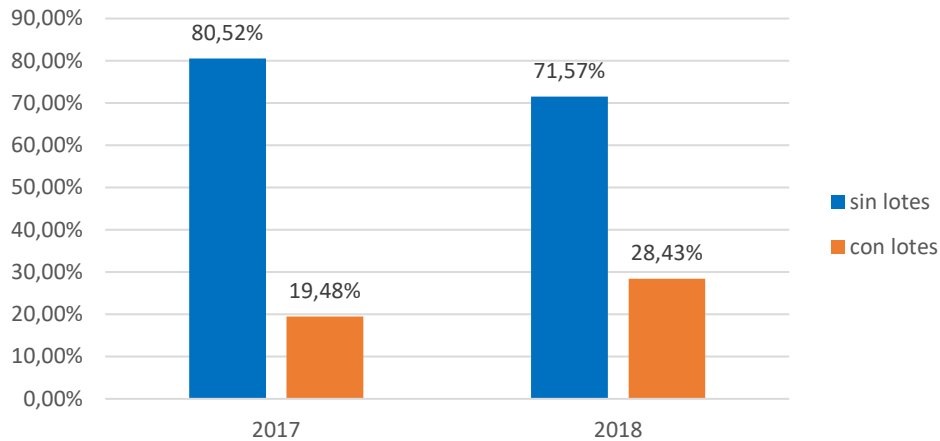
Por lo que se refiere a la muestra seleccionada para la supervisión, que complementa a los datos estadísticos referidos, ha sido de 360 contratos tramitados por procedimiento abierto, divididos en lotes y licitados y formalizados en el periodo entre el 9 de marzo de 2018 y el 31 de diciembre de 2018 pero circunscribiendo la supervisión al tipo de contrato servicios, subtipo mantenimiento y reparaciones. Se ha elegido esta muestra por tratarse este subtipo de contratos el que cuenta con mayor número de contratos divididos en lotes con relación a todos los contratos del tipo servicios. Los datos se han obtenido a través de PLACSP y en relación a todo el sector público.

3) Resultados del análisis de la muestra realizada.

A. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CONTRATOS DIVIDIDOS EN LOTES EN APLICACIÓN DE LA LCSP.

El número de contratos abiertos formalizados de todos los tipos SARA en los que se produjo división en lotes entre el 9 de marzo de 2018 y el 31 de diciembre de 2018 ha aumentado 8,95 puntos porcentuales en relación con el mismo periodo del ejercicio 2017, según los datos obtenidos estadísticamente.

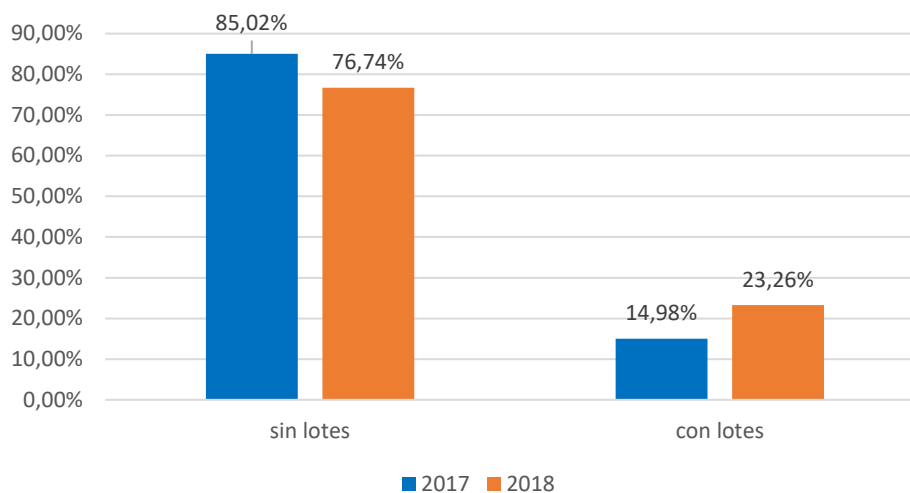
Evolución lotes en general



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Esta tendencia se constata también si se analizan estadísticamente los porcentajes de los contratos de tipo servicio, subtipo mantenimiento y reparaciones, dividiéndose en lotes 8,28 puntos porcentuales más del total del contrato de servicios, subtipo mantenimiento y reparaciones, tramitados en ese periodo de tiempo del ejercicio 2017.

Evolución lotes servicio de mantenimiento



Fuente: Elaboración propia OIReScon

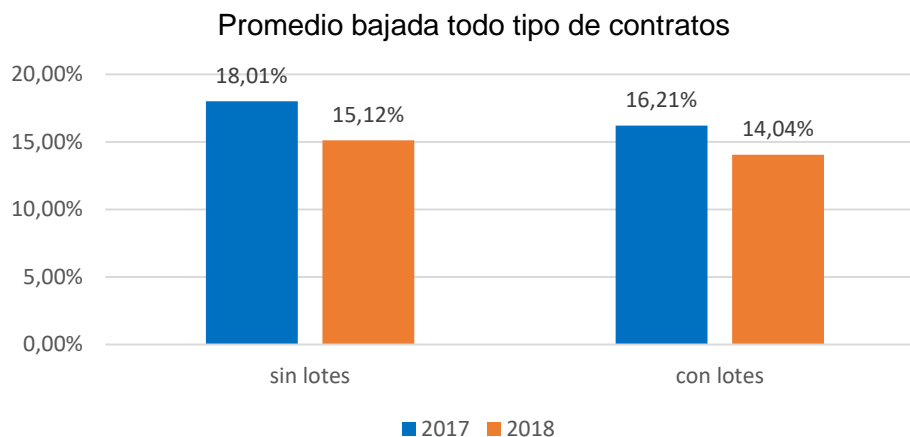
En consecuencia, como se indicará en el apartado relativo a las conclusiones, se ha producido un incremento que, por otra parte, no es tan elevado como cabría esperar de la nueva regulación de los lotes en la LCSP, puesto que la división de los contratos en lotes pasa de ser potestativa a obligatoria (salvo justificación) en la normativa vigente.

Al dato de evolución numérica hay que añadir que la división en lotes de la muestra de 60 contratos formalizados, tramitados por procedimiento abierto, SARA, divididos por lotes, por tipo de contrato servicios y subtipo mantenimiento y reparaciones de los 360 analizados responde en un porcentaje del 55% al objeto del contrato, mientras que en un 45% a la territorialización de los servicios a contratar.

La relevancia de este dato, junto con el relativo al número de contratos divididos en lotes radica en que puede constituir, como se señalará en el apartado de las conclusiones, un elemento importante en la redacción de los pliegos porque permitiría ajustar las necesidades de los órganos de contratación a la situación real del mercado y de los operadores económicos, redundando no sólo en una mayor concurrencia en el procedimiento de contratación, sino también en una mayor eficiencia económica.

B. PORCENTAJE DE BAJADA DE LA OFERTA ECONÓMICA CON LA DIVISIÓN EN LOTES.

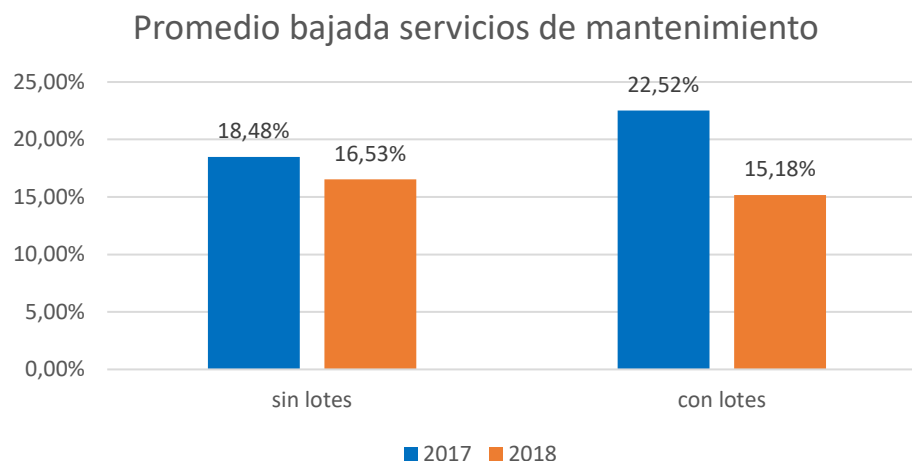
Si se analizan los datos del periodo que media entre el 9 de marzo de 2017 y el 31 de diciembre de 2017, la bajada promedio del importe de adjudicación del contrato en relación con el presupuesto base de licitación para todo tipo de contratos sujetos a regulación armonizada, era de un 18,01% en los contratos en los que no existía división en lotes, mientras que la bajada en los que se dividía el objeto del contrato licitado en lotes era de un 16,21%. Sin embargo, tras la entrada en vigor de la norma, entre el 9 de marzo de 2018 y el 31 de diciembre de 2018, la bajada promedio del importe de licitación respecto al total de contratos formalizados por procedimiento abierto supone un 15,12% en el supuesto de contratos no divididos en lotes, frente al 14,04% de bajada promedio en el caso de división del contrato en lotes. Parece por tanto que la división en lotes de un contrato redunda en una menor bajada promedio del importe de adjudicación respecto del presupuesto base de licitación, aunque la diferencia de bajadas entre los contratos divididos en lotes frente a los que no lo están se han acortado en el ejercicio 2018. En cualquier caso, este indicador deberá ser objeto de seguimiento en subsiguientes informes a los efectos de analizar si la tendencia se mantiene.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por lo que se refiere únicamente a los contratos de tipo servicios, subtipo mantenimiento y reparaciones sujetos a regulación armonizada, los datos del periodo que media entre el 9 de marzo de 2017 y el 31 de diciembre de 2017 el análisis estadístico refleja que la bajada promedio del importe de adjudicación del contrato en relación con el presupuesto base de licitación para todo tipo de contratos, era de un 18,48% en los contratos en los que no existía división en lotes, mientras que la bajada promedio del importe de adjudicación del contrato en relación con el presupuesto base de licitación en los que se dividía el objeto del contrato licitado en lotes era de un 22,52%.

Sin embargo, tras la entrada en vigor de la norma, entre el 9 de marzo de 2018 y el 31 de diciembre de 2018, la bajada promedio del importe de licitación respecto al total de contratos formalizados por procedimiento abierto supone un 16,53% en el supuesto de contratos no divididos en lotes, frente al 15,18% de bajada promedio en el caso de división del contrato en lotes. La tendencia expuesta en el cuadro anterior, se ratifica e intensifica en el caso de los contratos de tipo servicios, subtipo mantenimiento y reparaciones, por lo que cabe la misma conclusión que en supuesto anterior.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por último, en la muestra analizada, tras descartar los contratos que han quedado desiertos, el porcentaje de bajada asciende a 13,9%, por lo que si se hace una proyección parece que en la muestra analizada se sigue la misma tendencia que marca la estadística en relación con los contratos de servicios, subtipo de mantenimiento y reparaciones. En definitiva, los datos estadísticos en global comparten la tendencia de las anteriores informaciones, de tal forma que su grado de fiabilidad aumenta, con independencia de que, como se ha indicado, convenga configurar este supuesto como un indicador en futuros informes.

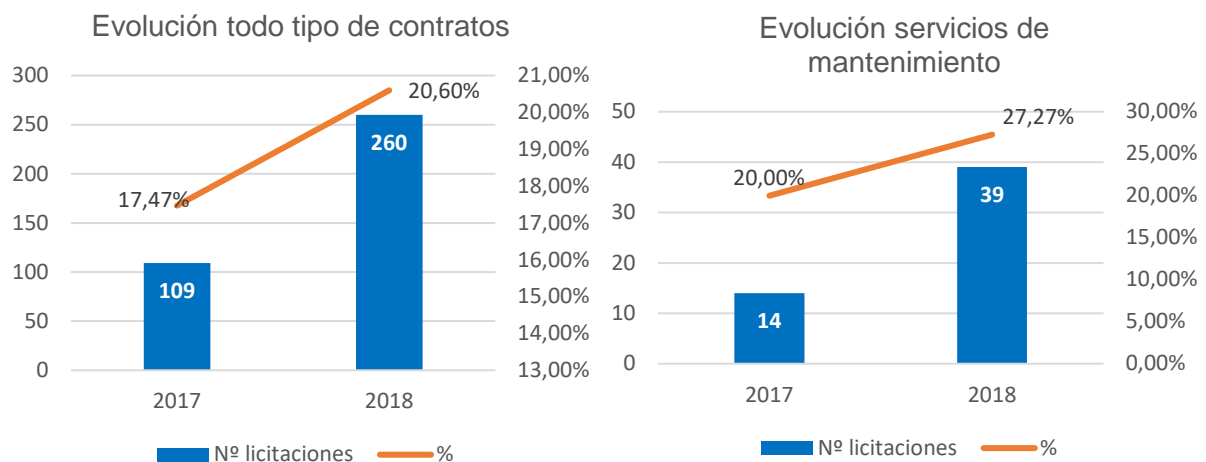
C. COMPARATIVA DE NÚMERO DE LICITADORES SEGÚN HAYA O NO DIVISIÓN EN LOTES.

Ciñéndonos al periodo que media entre el 9 de marzo de 2018 y el 31 de diciembre de 2018, resulta significativo el dato de la bajada del número de licitadores promedio que se produce entre los contratos no divididos en lotes de todos los tipos, a los que licitaron, de media 5,02 licitadores, mientras que, si se analizan los datos de aquellos contratos divididos en lotes, el número de licitadores se reduce a una media de 3,72 licitadores. En la muestra analizada se puede constatar esta tendencia en cuanto a la media de licitadores que han presentado ofertas en los contratos objeto de supervisión asciende a 4,35 licitadores. Parece, por tanto, que la división en lotes de los contratos no está promoviendo una mayor concurrencia a los mismos.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

De hecho, no sólo se ha reducido el número medio de licitadores por contrato en el caso de los contratos divididos en lotes sino que a esta información hay que añadir que, entre el 9 de marzo de 2017 y el 31 de diciembre de 2017 analizando todos los contratos formalizados SARA, tramitados por procedimiento abierto y tomando todos los tipos de contratos licitados, el 17,47% de los lotes se han adjudicado al mismo licitador, mientras que tras la entrada en vigor de la LCSP ese porcentaje ha aumentado a 20,60%. Esta tendencia se acentúa en el caso del análisis del tipo de contratos de servicio, subtipo mantenimiento y reparaciones, en el que el porcentaje de contratos formalizados SARA, tramitados por procedimiento abierto y tomando el tipo de contratos servicios, subtipo mantenimiento, entre el 9 de marzo de 2017 y el 31 de diciembre de 2017 asciende a 20,00% y se eleva sustancialmente a un 27,27% en el mismo periodo del ejercicio 2018.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

A estos datos hay que añadir que, según los datos resultantes de la supervisión de la muestra analizada, únicamente en un 42,3 % tienen como adjudicatarios una PYME. Únicamente se han podido obtener datos a través de la muestra (dado que desde el punto de vista estadístico estos datos no se pueden obtener por no encontrarse en formato abierto en PLACSP). Esta información por tanto deberá complementarse en el futuro, de un lado, ampliando la muestra y, de otro, como se ha expuesto de en apartado del informe relativo al principio de publicidad, configurando este campo como datos abiertos para poder explotar esta información. En cualquier caso, con los datos obtenidos en la muestra referida en la metodología y teniendo en cuenta que la LCSP ha incorporado la división en lotes como una de las medidas específicas de apoyo a las PYMES, se puede concluir que debe producirse un mayor esfuerzo por ampliar la utilización de esta medida de apoyo a las PYMES.

4) Conclusiones y recomendaciones.

- El aumento del número de contratos divididos en lotes tras la entrada en vigor de la LCSP parece poco significativo en relación con el ejercicio anterior a la entrada en vigor de la LCSP toda vez que el art. 99.3 LCSP obliga a su división salvo justificación amparada en motivos válidos.
- Por otra parte, se ha podido constatar que la incorporación de este precepto, invirtiendo la regla general de la normativa anterior, continúa redundando en un menor porcentaje de bajada de las ofertas económicas de estos contratos, sin embargo, la diferencia de bajadas entre los contratos divididos en lotes frente a los que no lo están se han acortado en el ejercicio 2018, por lo que este indicador deberá ser objeto de seguimiento en subsiguientes informes a los efectos de analizar si la tendencia se mantiene.
- Se recomienda que el recurso a la justificación de la no división en lotes de un contrato se ampare en motivos válidos, conforme a la normativa vigente, pero también sólidos y no meramente tangenciales, de modo que el número de

contratos divididos en lotes aumente y, con ello, se facilite la participación de las PYMES y se aumente la concurrencia en los procedimientos de contratación.

- Asimismo, en conexión el principio de publicidad, como ya se ha indicado en el apartado correspondiente, se recomienda la publicación específica de la justificación en PLCSP, en beneficio de una mayor transparencia.
- La división en lotes está produciendo, según se puede inferir no sólo desde el punto de vista estadístico, sino también a través de los datos obtenidos en la muestra aleatoria seleccionada según la metodología citada, una menor concurrencia de los licitadores en los procedimientos divididos en lotes frente a aquellos en los que no se produce tal división. Además, en un número significativo de casos, los lotes se adjudican al mismo licitador, de modo que la división en lotes del contrato puede ver mermada su efectividad en cuanto a la libre concurrencia.
- Se recomienda reforzar la **planificación o programación de la contratación**, incluyendo la evaluación del factor de la división en lotes de un contrato en función de los criterios más apropiados para la mayor eficacia y eficiencia en la prestación del servicio, de forma que, desde un primer momento el órgano de contratación analizara la posibilidad de la división en lotes en función del objeto del contrato o bien, de la prestación del servicio en diversos territorios. De esta forma, se produciría un mayor ajuste al mercado y, en definitiva, una mayor concurrencia, al ajustar las necesidades de los órganos de contratación a la situación real de los operadores económicos.
- En conexión con lo anterior, se recomienda igualmente profundizar en la **profesionalización** de los órganos de contratación con la finalidad de promover el uso de la posibilidad legal prevista en el art. 99.4 LCSP porque ello permitiría un adecuado diseño de los lotes a licitar y a adjudicar y podría tener repercusión en la presentación de ofertas más ajustadas a la situación real del mercado y de los operadores económicos, redundando en una mayor participación de las PYMES y, en definitiva, de una mayor concurrencia en la contratación pública.

7. Procedimiento negociado sin publicidad

1) Introducción.

Las Directivas sobre contratación pública recientemente aprobadas Directivas 2014/24/UE, 2014/25/UE y 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, contienen (como ya hacían las anteriores Directivas de 2004) referencias constantes al principio de libre competencia en relación a la elección del procedimiento de contratación elegido. En particular se pone especial acento en la necesidad de justificar el procedimiento cuando éste no es abierto o restringido. Tal es así que se indica, de manera expresa, que en los anuncios de licitación y formalización se incluya la justificación de tal elección, en especial en el caso de que se elija el procedimiento negociado.

En concreto, por lo que a este apartado del informe se refiere, la citada Directiva indica, en su considerando 50 que: *“En razón de sus efectos perjudiciales sobre la competencia, los procedimientos negociados sin publicación previa de un anuncio de*

licitación deben utilizarse únicamente en circunstancias muy excepcionales. Las excepciones deben limitarse a aquellos casos en que la publicación no sea posible, bien por razones de extrema urgencia provocada por acontecimientos imprevisibles y no imputables al poder adjudicador, bien cuando esté claro desde el principio que la publicación no generaría más competencia o mejores resultados de contratación, por ejemplo, porque objetivamente solo haya un operador económico que pueda ejecutar el contrato. Este es el caso de las obras de arte en las que la identidad del artista determina intrínsecamente el valor y el carácter únicos del propio objeto artístico. La exclusividad puede también surgir por otros motivos, pero solo las situaciones de exclusividad objetiva pueden justificar el recurso al procedimiento negociado sin publicación, siempre que la situación de exclusividad no haya sido creada por el propio poder adjudicador con vistas al futuro procedimiento de contratación.”

Las anteriores consideraciones tienen reflejo no sólo en el art. 32 de la Directiva 2014/24, sino por lo que se refiere a nuestra normativa estatal en el art. 168 LCSP, constituyendo una novedad de la norma a este respecto y según refiere el Preámbulo de la misma: *“Con independencia de las normas llamadas a facilitar la lucha contra el fraude y la corrupción, se incluyen nuevas normas tendentes al fomento de la transparencia en los contratos. Así, debe mencionarse, entre otras cuestiones, la introducción de una novedad significativa: la supresión del supuesto de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad por razón de cuantía.*

Dicho procedimiento, muy utilizado en la práctica, resultaba muy ágil pero adolecía de un déficit de transparencia, al carecer de publicidad, corriendo el riesgo de generar desigualdades entre licitadores.”

Según lo dispuesto en el Preámbulo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público *“Respecto del procedimiento negociado, se suprime la posibilidad del uso del procedimiento negociado con y sin publicidad por razón de la cuantía y se suprime la aplicación de este procedimiento respecto a las obras y servicios complementarios; y aparece una nueva regulación de las primas y compensaciones que se pueden entregar a los licitadores en el diálogo competitivo.”*

En el supuesto del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, señala el citado preámbulo que *“Dicho procedimiento, muy utilizado en la práctica, resultaba muy ágil pero adolecía de un déficit de transparencia, al carecer de publicidad, corriendo el riesgo de generar desigualdades entre licitadores. Para paliar estas deficiencias, se crea en la Ley un nuevo procedimiento de adjudicación, el denominado Procedimiento Abierto Simplificado”.*

El art. 168 LCSP regula los supuestos de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad. En concreto interesa reseñar el contenido del apartado a).2º del citado precepto, según el cual: *“Cuando las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser encomendados a un empresario determinado, por alguna de las siguientes razones: que el contrato tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte o representación artística única no integrante del Patrimonio Histórico Español; que no*

exista competencia por razones técnicas; o que proceda la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial.

La no existencia de competencia por razones técnicas y la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial solo se aplicarán cuando no exista una alternativa o sustituto razonable y cuando la ausencia de competencia no sea consecuencia de una configuración restrictiva de los requisitos y criterios para adjudicar el contrato.”

Por todo lo anterior, teniendo en cuenta que la elección del procedimiento de adjudicación tiene un impacto relevante sobre el principio de concurrencia en el supuesto del procedimiento negociado sin publicidad, se ha estimado oportuno supervisar el fundamento legal en que se ampara la utilización de este tipo de procedimientos, de las diversas opciones previstas por el art. 168 LCSP, así como el impacto que su utilización tiene en diversos aspectos del procedimiento tales como la concurrencia o la eficiencia económica de estos procedimientos.

2) Metodología.

Con la finalidad de valorar la relevancia de los procedimientos negociados sin publicidad, dada la supresión de una de sus causas más comunes (por razón de la cuantía) se ha adoptado la siguiente metodología.

Se ha procedido a realizar un análisis estadístico de los procedimientos de contratación tramitados por el procedimiento negociado sin publicidad para todo tipo de contratos en el periodo entre el 9 de marzo de 2018 y el 31 de diciembre de 2018 según los datos de PLACSP. Asimismo, se ha procedido a un análisis comparativo de este tipo de contratos en el periodo que media entre el 9 de marzo de 2017 y el 31 de diciembre de 2017. De este análisis estadístico se extraen una serie de conclusiones que se han ratificado con las conclusiones extraídas del análisis de un posterior muestreo aleatorio.

Por lo que se refiere a la muestra seleccionada para la supervisión, que complementa a los datos estadísticos, ha sido de 194 contratos tramitados por procedimiento negociado sin publicidad del tipo de contrato servicios y subtipos mantenimiento y reparación y servicios de informática y conexos y formalizados en el periodo que media entre el 1 de mayo de 2018 y el 31 de diciembre de 2018. Se ha elegido esta muestra por tratarse este subtipo de contratos (junto con el subtipo de esparcimiento, culturales y deportivos) los que cuentan con mayor número de contratos tramitados por el procedimiento negociado sin publicidad:

- Tamaño de la muestra: 194 procedimientos.
- Período en la tramitación de los procedimientos: 1/5/2018 a 31/12/2018.
- Tipo de contrato: servicios, subtipo mantenimiento y reparaciones y subtipo informática y conexos.
- Campo de investigación: todo el Sector Público.

- Marco electrónico para la selección de la muestra: PLACSP.
- Campo concreto del análisis: fundamento legal de la tramitación por procedimiento negociado sin publicidad.
- Modalidad de muestreo: aleatorio.

En relación con la muestra elegida hay que hacer dos precisiones: por una parte, se ha elegido como término inicial de la búsqueda el 1 de mayo de 2018, a los efectos de centrar la búsqueda de aquellos contratos formalizados en aplicación de la LCSP dado que al no ser obligatorio el anuncio de licitación en este tipo de procedimiento, realizar la supervisión desde el momento de la entrada en vigor podría incorporar muchos procedimientos regulados por el TRLCSP. Por otra parte, se ha circunscrito la búsqueda a los procedimientos SARA.

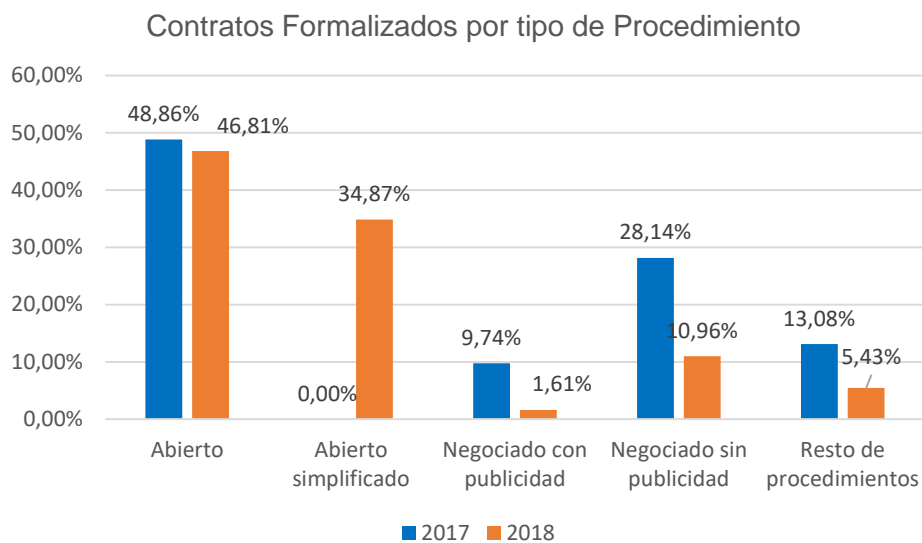
Por último, en este apartado relativo a la metodología hay que precisar que de los 194 supervisados, 54 han sido descartados del estudio, bien por haberse tramitado en virtud del TRLCSP o en alguna normativa específica como la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de defensa y seguridad.

En definitiva, los procedimientos analizados son un total de 140 de los 194 inicialmente supervisados, de los que se han descartado 54 por las razones expuestas, y se corresponden a los siguientes sectores públicos:

- AGE: 53 procedimientos.
- CC.AA.: 16 procedimientos.
- EE.LL.: 10 procedimientos.
- OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO (Universidades, Mutuas colaboradoras de Seguridad Social, etc.): 16 procedimientos.

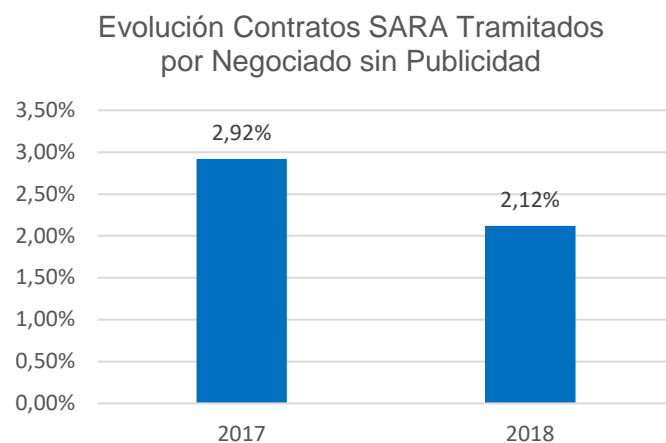
3) Resultados del análisis de la muestra realizada.

Desde el punto de vista estadístico se observa que, tras la entrada en vigor de la LCSP, se ha producido una disminución mínima de la utilización del procedimiento negociado sin publicidad. El impacto ha sido mayor en los contratos no SARA lo que pudiera indicar, como se referirá más adelante que esos contratos se hayan canalizado, como pretendían las modificaciones de la LCSP en este punto, hacia los procedimientos abiertos simplificados.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

No obstante, del análisis de este apartado se deduce que la supresión del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, no ha sido determinante en la disminución de contratos licitados por tal procedimiento, lo cual implica que su justificación no era tanto su cuantía, sino que tenían más presencia otras causas.

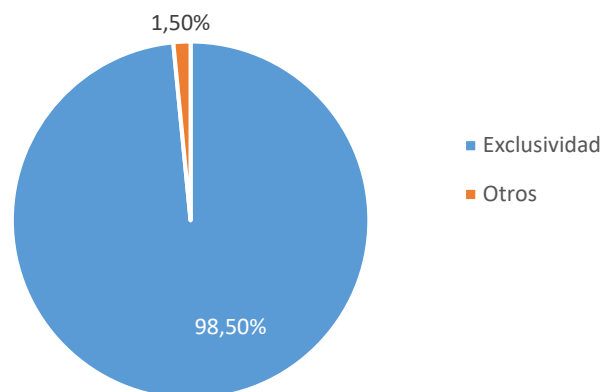


Fuente: Elaboración propia OIReScon

De todos los contratos previstos en el art. 168 de la LCSP en relación con la posibilidad de elección del procedimiento negociado sin publicidad, el análisis de la muestra aleatoria aporta la siguiente información: en el 98,5 % de los supuestos analizados la utilización del procedimiento negociado sin publicidad se ampara en el fundamento legal previsto en el art. 168.a) 2.º de la LCSP, es decir la ejecución del contrato por un empresario determinado por razones de exclusividad.

No obstante, en estos casos, la PLACSP no recoge la justificación de la elección de tal procedimiento por los órganos de contratación, por lo que no pueden efectuarse conclusiones sobre la existencia de justificación de la exclusividad, o incluso de la propia exclusividad en sí.

Supuestos de Aplicación del Procedimiento
Negociado sin Publicidad



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En consonancia con lo expuesto, a través del análisis estadístico se observa que el número medio de licitadores en contratos SARA y tramitados por procedimiento negociado sin publicidad ha disminuido desde el periodo de mayo a diciembre de 2017, en que el promedio de concurrencia fue de 1,21 licitadores por procedimiento de contratación, hasta el mismo período de 2018, en el que dicho promedio fue de 1,09 licitadores por procedimiento.

4) Conclusiones y recomendaciones.

- Como se ha visto en los resultados de las estadísticas y de la muestra analizada, tras la entrada en vigor de la LCSP, se ha producido una disminución mínima de los contratos SARA tramitados a través del procedimiento negociado sin publicidad, pese a la supresión del negociado por razón de la cuantía.
- La mayoría de los procedimientos negociados sin publicidad analizados lo son por exclusividad amparados en el art. 168.a) 2º LCSP. No obstante, debido a la propia naturaleza del procedimiento, no ha sido posible supervisar la justificación de la exclusividad, aunque nada impide a los órganos de contratación la mejora de su transparencia y la publicación, en el perfil correspondiente, la adjudicación de estos procedimientos, así como los pliegos reguladores junto con la documentación que permita verificar las justificaciones que amparan la aplicación de cualquiera de los supuestos del art. 168 de la LCSP.

8. Las modificaciones del contrato

1) Análisis de las modificaciones previstas en los pliegos.

A. Introducción.

La detección de dudas o incumplimientos puntuales en la aplicación de la normativa aplicable en ciertos aspectos y tipologías de contratos, hace que se considere necesario el análisis concreto de la parcela referida a las modificaciones de contratos y su eventual previsión, en la medida que este aspecto pudiera incidir en el principio de concurrencia.

Una adecuada concurrencia debe estar precedida de la transparencia en el procedimiento, de este modo se ha de garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora, implicando así que “todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlas de la misma forma”, tal y como se señala en la Sentencia del TJUE de 29 de abril de 2004 (C-496/99 P, CAS Succhi di Frutta/Comisión).

La sentencia citada marcó la pauta interpretativa en el marco del Derecho de la UE. con relación a las modificaciones contractuales, de forma que, decisiones de modificación en fase de ejecución del contrato por parte del poder adjudicador, no explicitadas en el procedimiento tramitado, pueden incurrir en irregularidad, dado que los propios licitadores hubieran ofertado de distinto modo, caso de conocer las condiciones que propiciaron la futura modificación (principio de igualdad de trato), e incluso otros posibles interesados que no participaron en el procedimiento, de haber tenido conocimiento del alcance y condiciones de las modificaciones posteriores, hubieran participado en el mismo (principio de concurrencia).

El marco normativo actual en materia de modificaciones se centra en la tradición jurisprudencial en el seno de la UE y parte de la base de que todo poder adjudicador diligente debe reflejar, en los pliegos, su intención de recurrir a modificaciones contractuales, siempre que, previsiblemente, por las circunstancias que rodean al contrato o por la propia experiencia del órgano de contratación resulten razonables.

El objetivo que se persigue en este análisis, en un primer lugar, es la verificación del cumplimiento de la normativa aplicable en materia de modificaciones previstas en los pliegos, así como la adecuación de los anuncios de licitación a los mínimos legales y el uso de los anuncios previos ante contrataciones de gran complejidad técnica y elevado gasto en la inversión para favorecer la concurrencia.

En un segundo lugar, una vez verificada la modificación del contrato, se determinará si los requerimientos formales para poder determinar si la regularidad (o no) de la modificación publicada es adecuada a la nueva LCSP, al tiempo de verificar si la figura

del responsable del contrato se encuentra recogida en los pliegos reguladores de cara a garantizar el control en la adecuada ejecución del contrato.

Brevemente la normativa aplicable señala lo siguiente:

Modificaciones contractuales previstas en los pliegos.

El art. 204 de la LCSP permite que los órganos de contratación adviertan expresamente la posibilidad de modificar el contrato durante su vigencia en determinadas condiciones:

- Máximo del 20% del precio inicial.
- Imposibilidad de alterar la naturaleza global del contrato inicial, ni de incluir precios unitarios no previstos en el mismo.
- Necesidad de precisar con detalle suficiente el alcance, límites y naturaleza de la modificación, así como las condiciones o circunstancias objetivas para que se produzca y el procedimiento a seguir.

Anuncios de información previa.

Los órganos de contratación tienen la posibilidad de publicar anuncios de información previa para dar a conocer los contratos que tengan proyectados tramitar en los 12 meses posteriores a su envío al DOUE y su inserción en el perfil de contratante (procedimientos SARA), siempre que antecedan al anuncio de licitación un mínimo de 35 días, a los efectos de reducción de plazos.

Plazos de presentación de proposiciones.

El art. 136 de la LCSP establece una regla general en cuanto a los plazos de presentación de proposiciones consistente en que los mismos deben fijarse teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser adecuado a la vista de la complejidad del contrato, siempre respetando los mínimos fijados en la ley.

El art. 156 de la LCSP fija, para los contratos SARA, los siguientes plazos:

- 35 días (como plazo ordinario) desde el envío del anuncio al DOUE para obras, suministros y servicios.
- En el caso de publicación de anuncio de información previa, el plazo podrá reducirse a 15 días.

B. METODOLOGÍA.

El objetivo es la selección de una muestra de 50 procedimientos con las siguientes características:

- Tamaño de la muestra: 50 procedimientos.

- Período en la tramitación de los procedimientos: 01/01/2018 a 31/12/2018 (procedimientos con anuncio de licitación en dicho período). Esta muestra pretende recabar la información correspondiente a los procedimientos tramitados en el ejercicio 2018 bajo la vigencia de la LCSP.
- Tipo de contrato: Obras, procedimientos SARA.
- Campo de investigación: Sector Público estatal autonómico y local, así como otras Entidades como Universidades y organismos dependientes que son poderes adjudicadores. En este marco, mayoritariamente se han detectado procedimientos de la Administración Local, de CC.AA. y de otras Entidades, siendo insuficiente la muestra correspondiente a la AGE en tanto que sólo se pueden seleccionar cuatro procedimientos. Por este motivo, se tuvo que ampliar la selección, incluyendo el primer semestre del año 2019 al objeto de posibilitar una representación más adecuada de la AGE con la selección de otros ocho procedimientos.
- Marco electrónico para la selección de la muestra: PLACSP.
- Campo concreto del análisis: Análisis de los procedimientos que incluyen previsión de modificaciones contractuales y su adecuación a la normativa, así como publicaciones de anuncios de información previa y anuncios de licitación para determinar su adecuación a la normativa, así como su posible relación con la concurrencia en los procedimientos.
- Modalidad de muestreo: aleatorio.
- Condicionantes / Matizaciones con relación a la muestra: preferencia de procedimientos de mayor valor estimado, no repetición por órganos de contratación, preferencia por administraciones públicas frente a otras entidades y rechazo de procedimientos con régimen jurídico anterior a la LCSP.
- Incidencias: la muestra inicial centrada en el año 2018 no permite alcanzar los 50 procedimientos de las características necesarias. Igualmente, en la misma existe una desproporción numérica con relación a los procedimientos susceptibles de análisis correspondientes a la AGE con relación a otras Administraciones; por tanto, se decide su ampliación al período 1-01-2019 a 30-06-2019 para seleccionar exclusivamente procedimientos de AGE. A pesar de lo anterior, no ha sido posible ampliar la muestra hasta los 50 registros, siendo la muestra total de 43.

La búsqueda inicial realizada en PLACSP arroja un resultado de 183 registros y, a través de un generador de números aleatorios fija que la selección ha de realizarse desde el registro nº 39 hasta alcanzar los 50 procedimientos que cumplan los parámetros descritos. No obstante, la muestra ha tenido que rastrear en todo el resultado de la búsqueda, al encontrarse en ella muchos procedimientos que no reunían las características necesarias para la investigación planteada, bien por tratarse de procedimientos regulados por la normativa anterior, bien por tratarse de organismos a los que se aplica la legislación contractual para sectores especiales, bien por el hecho de no ser posible repetición del órgano de contratación. La segunda selección de procedimientos de 2019, con 23 registros, sólo ha permitido seleccionar 8 procedimientos para poder incrementar la presencia de la AGE.

El análisis de los procedimientos objeto de muestra ha sido el siguiente. Los procedimientos analizados han sido un total de 43 sobre los 50 inicialmente previstos y se corresponden a los siguientes sectores públicos:

- AGE: 12 procedimientos.
- CC.AA.: 10 procedimientos.
- EE.LL.: 10 procedimientos.
- OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO (Universidades y otras entidades): 11 procedimientos.

C. MODIFICACIONES DEL CONTRATO PREVISTAS EN LOS PLIEGOS.

La muestra analizada indica lo siguiente:

Modificaciones previstas en pliegos	Nº	%
Procedimientos que no incluyen previsiones	27	62,79
Procedimientos que sí incluyen previsiones	16	37,21%
Total	43	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Se aprecia, por tanto, de forma muy mayoritaria, la **no incorporación** estas previsiones.

Igualmente, en el caso de existencia de previsión, no siempre se cumplimenta adecuadamente la normativa, constituyendo este punto una irregularidad digna de ser destacada dado que, tal y como se desprende del art. 204 de la LCSP citado, se exige el lógico detalle, suficiente para que los interesados puedan formular su oferta.

De este modo:

Detalle / concreción del alcance de las modificaciones	Nº	%
Procedimientos que no cumplimentan estos requerimientos	5	31,25
Procedimientos que sí cumplimentan detalles	11	68,75%
Total	16	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

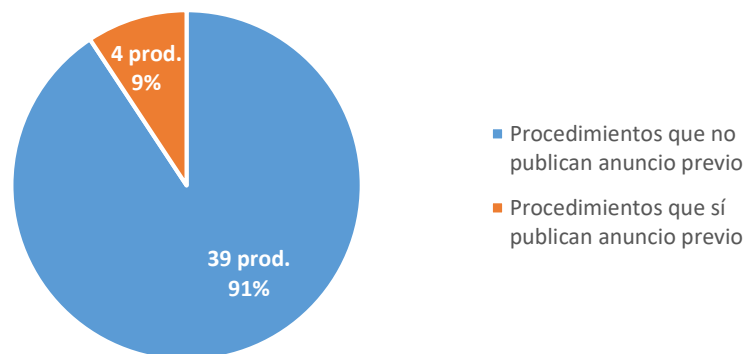
D. ANUNCIOS DE INFORMACIÓN PREVIA.

La muestra analizada suma algo más de 1.066 millones de € en valor estimado de los contratos que se licitan, con una media cercana a los 25 millones de euros por procedimiento, siendo evidente que se trata, en la mayoría de los casos, de complejas y cuantiosas infraestructuras de modo que hubiera sido más que razonable la publicación de anuncios previos, no tanto con ánimo de reducir plazos de tramitación,

pero sí en cambio, para obtener mayor conocimiento por el sector y, consecuentemente, mayor concurrencia.

En cambio, de forma mayoritaria, no se publicaron estos anuncios como se aprecia en el siguiente gráfico:

Publicación de anuncio de información previa



Fuente: Elaboración propia OIReScon

E. PLAZOS DE PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES.

Los plazos de presentación de ofertas de estos procedimientos, en la mayoría de los casos, fueron adecuados con la normativa, pero hay un porcentaje significativo en los que los plazos fueron inferiores a lo establecido:

Plazos de presentación de ofertas	Nº	%
Adecuados a la norma	34	79,07%
Inferiores a la norma	9	20,93%
Total	43	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

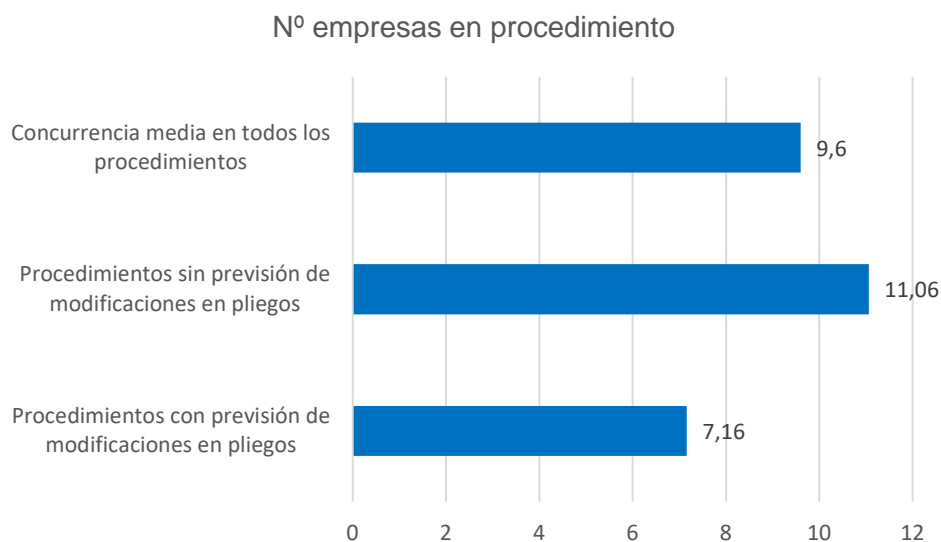
También hay que destacar datos que pueden ser indicios de falta de planificación adecuada por parte de los órganos de contratación, en primer lugar, el ya señalado escaso número de informaciones previas publicadas, en un segundo lugar el hecho de que la mayoría de los procedimientos, bien señalan plazos para presentación de ofertas inferiores a la norma, bien señalan plazos excesivamente ajustados (entre 35 y 40 días) si tenemos en cuenta que se trata de contratos de obras de gran envergadura económica y técnica que hubieran aconsejado un período más extenso para la preparación de ofertas:

Plazos de presentación de ofertas	Nº	%
Plazos inadecuados o bien excesivamente ajustados	24	55,81%
Plazos más adecuados a la complejidad y cuantía de las obras	19	44,19%
Total	43	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

F. RELACIÓN DEL ANÁLISIS CON LA CONCURRENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS.

Los datos de la muestra analizada no permiten llegar a conclusiones excesivamente concluyentes relacionadas con la concurrencia; de esta manera, puede afirmarse que la previsión de modificaciones en pliegos (art. 204) provoca menos concurrencia, frente a las opciones legales (art. 205):



Fuente: Elaboración propia OIReScon

A su vez, en caso de previsiones en los pliegos, si las mismas concretan adecuadamente el alcance de las modificaciones, la concurrencia cae a 6,32 licitadores, frente a los casos en los que la media de participación sube hasta los 9 si las modificaciones no son explicitadas.

En apariencia, según el resultado de la muestra, el licitador prefiere modificaciones no previstas, con lo cual le resulta de más interés, en su caso, las otras opciones legales: obras adicionales, circunstancias imprevistas o modificaciones no sustanciales, en función de la futura ejecución del contrato, frente a la certeza que supone una adecuada regulación en los pliegos. Por lo que cabe añadir que las modificaciones no previstas deben ser objeto de un mayor control.

Por otro lado, la publicidad adecuada en plazo para presentación de ofertas, frente a la no adecuada o excesivamente ajustada es en la práctica indiferente respecto a la concurrencia, existiendo diferencias mínimas. De hecho, sorprende comprobar que cuando el plazo de presentación es adecuado, la concurrencia es de 9,06 licitadores (algo menor a la media); en cambio, cuando el plazo es inadecuado o excesivamente ajustado, la concurrencia se eleva a 9,98 licitadores (superior a la media, que es 9,60 licitadoras).

Igualmente, la publicación de anuncio previo determina que las diferencias en número de licitadores son mínimas, aunque, en este caso, siempre a favor de mayor concurrencia cuando se publica el **anuncio previo** (9,75 frente a 9,59 licitadores).

G. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El resultado de este análisis permite llegar a las siguientes conclusiones:

- Los órganos de contratación disponen de la opción de establecer previsiones en los pliegos sobre modificaciones futuras del contrato, sometiéndose a determinadas condiciones.
- Recomendación: siempre que sea posible, es de interés, de cara a una mayor transparencia y tratamiento igualitario a los licitadores, la previsión de modificaciones en los pliegos, siendo imprescindible y de obligado cumplimiento que en estos casos que se expongan en dicho documento los detalles sobre su alcance, límites y naturaleza, así como el procedimiento a tramitar, en su caso.
- Los anuncios de licitación que se publican en la muestra analizada no cumplen con los mínimos establecidos en la normativa en un 11%, que junto a los que no adecúan el plazo razonablemente a la complejidad del contrato y su impacto económico, sumarían aproximadamente un 55% de la muestra analizada. Esto quiere decir que no se atiende a la regla del art. 136 LCSP sobre plazo razonablemente dimensionado al contrato de forma mayoritaria.
- Recomendación: necesidad de adecuada planificación, en especial en los grandes proyectos inversores, que permita el establecimiento de plazos de licitación (siempre a juicio del órgano de contratación) suficientemente adaptados al objeto contractual tal y como establece el art. 136.1 LCSP, de cara a la obtención de la máxima concurrencia.

2) **Modificaciones contractuales, aspectos vinculados a la publicidad de las modificaciones formalizadas y al control de los contratos (responsable del contrato).**

A. INTRODUCCIÓN.

Relacionado con la normativa aplicable a las modificaciones contractuales formalizadas y su **adecuada publicidad**, se ha considerado interesante un análisis de estos aspectos, así como la previsión de la **figura del responsable del contrato** y su eventual nombramiento en los pliegos.

Con relación a estos aspectos, la normativa actual establece lo siguiente:

El art. 207 de la LCSP establece una serie de **especialidades formales en publicidad**, con relación a las modificaciones contractuales que se verifiquen, y que se pueden resumir del siguiente modo:

- En modificaciones previstas, adecuación formal a lo establecido en los pliegos.
- En los casos previstos en el art. 205 LCSP, necesidad de trámite de audiencia al redactor del proyecto o especificaciones técnicas, si éste es una persona ajena al órgano de contratación.
- En modificaciones de contratos SARA, a salvo de servicios y concesiones de servicios del Anexo IV de la LCSP, siempre que se trate de prestaciones adicionales o bien circunstancias sobrevenidas, necesidad de publicación de anuncio en el DOUE.
- En cualquier supuesto de modificación, con independencia de su motivo y su tramitación (SARA y no SARA), necesidad de publicación de anuncio en el perfil acompañado del trámite de audiencia al interesado e informes recabados para su aprobación.

Con relación al **control de la ejecución del contrato** a través del responsable del mismo, los órganos de contratación –de acuerdo con lo establecido en el art. 62 de la LCSP– ha de nombrar un responsable del contrato, al que le va a corresponder la supervisión de su ejecución, así como la adopción de las decisiones que correspondan para garantizar la correcta realización de las prestaciones pactadas. Conviene recordar que, con anterioridad a la LCSP, el nombramiento de esta figura era potestativa.

En el caso de los contratos de obras, las facultades del responsable serán asumidas por el Director Facultativo de la actuación.

B. METODOLOGÍA.

A los efectos del análisis de los dos aspectos citados se ha planteado la selección de una muestra de 50 procedimientos con las siguientes características:

- Tamaño de la muestra: 50 procedimientos.
- Período en la tramitación de los procedimientos: 01/01/2019 a 03/11/2019⁶⁰, procedimientos con anuncio de modificación contractual en dicho período, a efectos de recabar información de expedientes a los que se aplica la LCSP.
- Tipo de contrato: obras, servicios y suministros, preferentemente procedimientos SARA.

⁶⁰ En este caso, dado que se trata de analizar modificaciones formalizadas dentro del marco normativo de la nueva LCSP, necesariamente debía realizarse la selección de contrataciones con el suficiente margen temporal para el surgimiento de la necesidad de modificación.

- Campo de investigación: Sector Público estatal autonómico y local, así como otras Entidades como Universidades y organismos dependientes que son poderes adjudicadores.
- Marco electrónico para la selección de la muestra: PLACSP.
- Campo concreto del análisis: Análisis de los procedimientos que incluyen publicación de, al menos, una modificación contractual y su adecuación a la normativa, así como publicaciones de anuncios en el DOUE, cuando proceden.
- Modalidad de muestreo: aleatorio.
- Condicionantes / Matizaciones con relación a la muestra: preferencia de procedimientos de mayor valor estimado, no repetición por órganos de contratación, preferencia por administraciones públicas frente a otras entidades y rechazo de procedimientos con régimen jurídico anterior a la LCSP.

La búsqueda inicial realizada en PLACSP arroja un resultado de 1.958 registros que ha permitido, de forma aleatoria la selección de los 50 expedientes necesarios.

El análisis de los procedimientos objeto de muestra ha sido el siguiente:

Los procedimientos analizados han sido un total de 50 que se corresponden a los siguientes sectores públicos:

- AGE: 14 procedimientos.
- CC.AA.: 16 procedimientos.
- EE.LL.: 13 procedimientos.
- OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO (Universidades y otras entidades): 7 procedimientos.

La muestra incluye contratos de obras en un 22%, servicios en un 52% y suministro en un 26%.

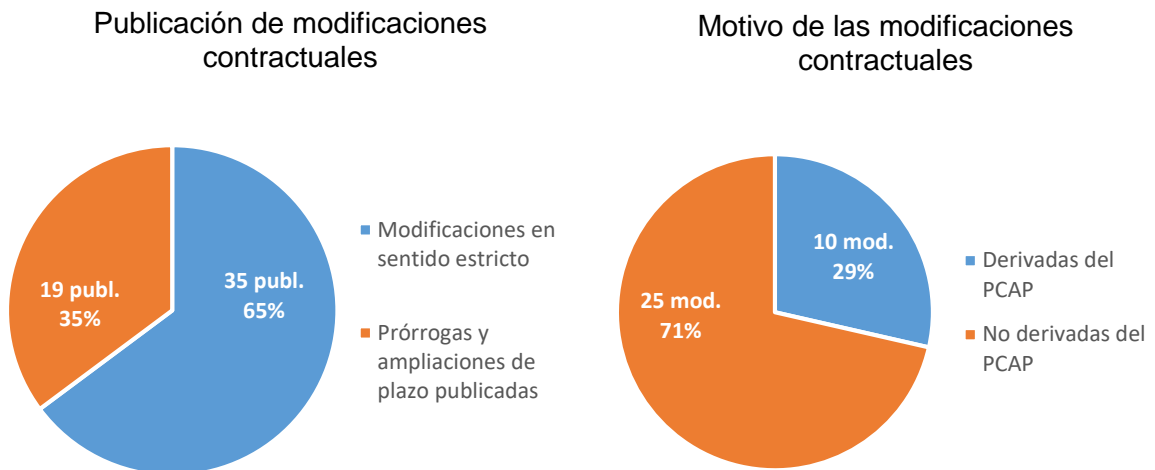
C. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA MUESTRA REALIZADA

a) PUBLICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES CONTRACTUALES.

De la muestra analizada se desprende inicialmente cierta confusión por parte de los órganos de contratación, dado que, bajo la rúbrica de modificaciones se publican indistintamente tanto las modificaciones en sentido estricto a las que se refieren los arts. 203 y siguientes de la LCSP, como otro tipo de operaciones, como son las prórrogas y ampliaciones del plazo de ejecución de los contratos que, en principio la normativa no obliga publicitarlas, aunque puede ser un buen ejercicio de transparencia.

A este respecto, ya se plantean algunas recomendaciones en el apartado de este informe dedicado a publicidad y transparencia, en tanto que, en demasiadas ocasiones, la información inicial del anuncio de modificación puede resultar confusa para determinar cuál es el motivo de la modificación.

En los gráficos siguientes se pormenorizan los datos obtenidos de la muestra, teniendo en cuenta que en algunos procedimientos se publican tanto las modificaciones en sentido estricto, como las prórrogas y ampliaciones:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Se aprecia, por tanto, de forma mayoritaria, la incidencia de modificaciones derivadas de prestaciones adicionales y circunstancias sobrevenidas, frente a las modificaciones contractuales previstas, así como existencia de un gran porcentaje de publicación de otras operaciones que no son objeto de este análisis (ampliaciones de plazo y prórrogas contractuales).

En cuanto a la “calidad” de estas publicaciones, es decir, la incorporación de documentación sobre su aprobación de acuerdo con la normativa ya citada, o bien información suficientemente explicativa de su alcance que permita apreciar con claridad la motivación a través de la que se adopta la decisión correspondiente⁶¹, así como su publicidad en el DOUE en los casos en que procede, los resultados son los siguientes:

Información publicada sobre modificaciones	Nº	%
Información adecuada	40	80%
Información insuficiente / inadecuada	10	20%
Total	50	100%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

⁶¹ En este sentido, la información es insuficiente si, por ejemplo, se publica sólo el anuncio de modificación, sin aportar documentación justificativa, o bien cuando existe alguna documentación incorporada, pero ésta se limita a citar la normativa pero sin motivar la decisión.

Publicidad en DOUE	%
Publicación en el DOUE	60%
No publicación en el DOUE	40%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

En consecuencia, se aprecia una falta de transparencia o incumplimiento normativo en cuanto a la información que se debe consignar y que permitiría, en su caso, la impugnación de la operación de modificación del contrato, así como un significativo incumplimiento en cuanto a la publicidad en el DOUE impuesta en determinados procedimientos, al menos de lo que se deduce de la información publicada en PLACSP, siendo significativo que en la mayoría de los casos sí consta la publicación en DOUE en fases de licitación/adjudicación, pero no en la/s modificaciones posteriores.

Especialmente hay que significar el riesgo que implica la ausencia de la adecuada transparencia en la información justificativa de la modificación en un 20% de la muestra.

b) Control del contrato a través de la figura del responsable.

Salvo en los contratos de obras, que cuentan con la figura del Director facultativo, la figura del responsable nombrado por el órgano de contratación es de vital importancia para el control de la ejecución del contrato, tal y como establece el art. 62 de la LCSP “al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquellos le atribuyan. El responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él.”

Se ha estimado de interés analizar si los pliegos de contratos prevén la figura del responsable del contrato y para ello se ha elegido una muestra, centrada sólo en los contratos de servicios y suministros⁶² arroja los siguientes resultados, en donde destaca un porcentaje del 15,79% de casos en los que no existe alusión a la figura del responsable en los pliegos:

Responsable del contrato	Nº	%
Nombramiento del responsable en pliegos	16	42,11%
Ausencia de nombramiento de responsable en pliegos o en documentación incorporada	22	57,89%
Total	38	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

⁶² Aunque la suma de contratos de servicios y suministros es 39, la muestra analizada para este aspecto se reduce a 38, en tanto que en uno de los procedimientos no se puede acceder al PCAP.

AUSENCIA TOTAL DE PREVISIÓN DE LA FIGURA DEL RESPONSABLE EN PLIEGOS

Nº	% Sobre el total
6	15,79

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Desde el punto de vista de la información publicada en PLACSP, por tanto, en más de la mitad de los procedimientos de la muestra no consta con claridad si el contrato está siendo objeto de control en fase de ejecución, tal y como exige la normativa.

D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El resultado de este análisis permite llegar a las siguientes conclusiones:

- Nada hace pensar que por parte de los órganos de contratación se incumpla la obligación de publicar las modificaciones de los contratos en el perfil de contratante, es más, se publican operaciones sobre las que no existe obligación de esta publicidad, como son las prórrogas, para las que debiera existir un espacio específico el PLACSP, tal y como se recomienda en el apartado IV de este informe.
- Por otro lado, sí se detecta que, en algunos casos, la calidad de la información publicada no es la adecuada y pudiera ocultar actuaciones contrarias a la normativa, e igualmente que se omitan publicaciones en el DOUE que resultan preceptivas.
- Recomendación: las modificaciones de los contratos deben ser objeto de publicación en el perfil de contratante, sea cual sea el importe y tramitación del contrato de origen, no siendo precisa la publicación de prórrogas o ampliaciones del plazo. Por ello, los distintos órganos de contratación han de centrar sus esfuerzos en la calidad de la información que es preciso publicar en los casos en los que resulta necesaria, así como los anuncios obligatorios de las modificaciones en el DOUE.
- La figura del responsable del contrato, en un porcentaje cercano al 16% de la muestra analizada, no figura prevista en los pliegos de los procedimientos y, de dicha muestra, no es posible deducir con la adecuada claridad y transparencia (en un 57%) si el contrato está siendo objeto del control pertinente por parte de esta figura obligatoria al no aparecer el nombramiento en pliegos ni en otro documento incorporado al procedimiento.
- Recomendación: la normativa obliga a la designación del responsable y puede ser una buena práctica y un proceder transparente su nombramiento en el PCAP tal y como ya se hace por algunos órganos de contratación. Con esto se obtiene información sobre la implicación del órgano de contratación en fase de ejecución del contrato en la que se producen actos de trascendencia y de riesgo como la modificación contractual y otras incidencias.

9. La subcontratación

1) Introducción

La subcontratación viene regulada en los arts. 215 a 217 de la LCSP, con importantes novedades respecto de su regulación anterior.

Como ya se ha indicado en este informe en el apartado IV dedicado al análisis del principio de publicidad, la subcontratación es un área de riesgo en la contratación pública, con una concreta particularidad ya que la falta de relación jurídica entre la entidad contratante (Administración) y la empresa subcontratada o suministradora de la empresa adjudicataria complica su análisis y supervisión en aras de una adecuada ejecución del contrato.

En este sentido los problemas que, entre otros, se identifican relacionados con la subcontratación son, por un lado, la información del porcentaje subcontratado por las entidades contratantes y la posible afectación de éste a la libre competencia o concurrencia a las licitaciones. y, por otro lado, el pago, o mejor dicho la ausencia de éste, a los subcontratistas o suministradores por parte del adjudicatario.

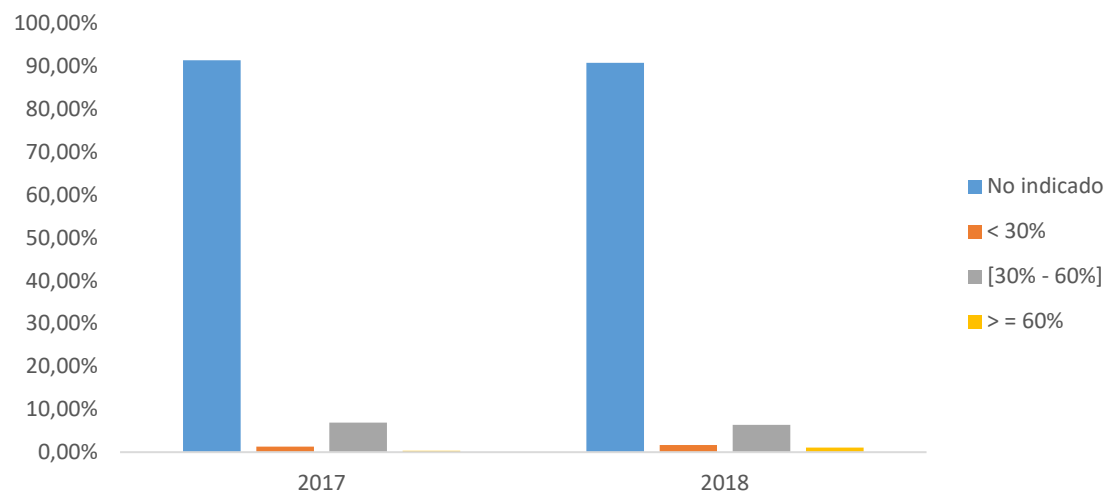
2) El uso de la subcontratación en la contratación del sector público.

El primer paso de análisis es comprobar la información existente de la subcontratación en las fuentes de información disponibles. En este sentido, el análisis se ha tenido que limitar a los perfiles de contratación (estatales, autonómicos y locales) alojados en PLACSP, dado que en los datos abiertos de los servicios de información o plataformas autonómicas el dato del % de subcontratación (o su cuantificación) no está disponible, como tampoco se incorpora en los datos abiertos de la información agregada de dichas plataformas a PLACSP.

Así, el siguiente cuadro y gráfica representa el porcentaje de subcontratación a nivel licitación (por expediente de contratación licitado, independientemente de la división en lotes), en los ejercicios 2017 y 2018 de aquellos SARA.

Anualidad	No indicado nº	No indicado %	Subcontratación de 0% a 30% nº	Subcontratación de 0% a 30% %	Subcontratación de 30% a 60% nº	Subcontratación de 30% a 60% %	Subcontratación superior al 60% nº	Subcontratación superior al 60% %	Total general nº	Total general %
2017	3.744	91,47%	54	1,32%	283	6,91%	12	0,29%	4.093	100,00%
2018	6.239	90,87%	114	1,66%	437	6,36%	76	1,11%	6.866	100,00%
Total general	9.983	91,09%	168	1,53%	720	6,57%	88	0,80%	10.959	100,00%

Fuente: elaboración propia OIReScon a partir de datos abiertos PLACSP



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos de PLACSP

La primera evidencia es la desproporcionada cantidad de licitaciones de las cuales no se tiene información sobre la subcontratación. Así, se ve la categoría “no indicado”, 3.744 licitaciones en 2017 y 6.239 en el 2018, siendo estas las licitaciones en las cuales no es que no se permita la subcontratación, sino que no se ha indicado expresamente en PLACSP, no pudiendo explotarse dicha información de manera automática, debiendo hacer, en su caso, un análisis individualizado, tal y como ya se ha adelantado en el apartado IV relativo al principio de publicidad y transparencia.

En segundo lugar, cabe resaltar que, si la subcontratación se indica, el órgano de contratación opta claramente por un porcentaje alto de subcontratación, entre el 30 y el 60%, cifra que en su día fue un límite a la subcontratación⁶³.

De otra parte, es una perspectiva económica la que realmente resalta la importancia de la subcontratación, ya que según datos abiertos de PLACSP, el presupuesto base de licitación de los expedientes de contratación cuyas convocatorias permiten un porcentaje de subcontratación de al menos el 30 % asciende a **1.016.934.984,39 euros**, mientras que el presupuesto base de licitación del porcentaje subcontratado (por encima del 30%) es de **663.991.078 euros**, cifra más que significativa.

Teniendo en cuenta que la subcontratación puede implicar una limitación al principio de acceso y participación a las licitaciones (a pesar de la oportunidad que puede suponer para los subcontratistas y suministradores, sobre todo PYMES, el participar bajo esta fórmula) se hace necesario realizar un seguimiento de su evolución, diferenciando también a partir de aquellas subcontrataciones por encima del 60%, que implica que más de la mitad del objeto o prestaciones que constituyen el contrato van a ser realizadas de manera directa por un operador distinto del adjudicatario.

Para ello, **es altamente recomendable que la subcontratación se especifique expresamente en los anuncios de licitación, indicando expresamente cuando no se contemple, de forma que pueda realizarse un seguimiento y una cuantificación cierta, pero, sobre todo, que sea accesible aquella subcontratación finalmente formalizada por el adjudicatario con sus subcontratistas y suministradores, extremo obligatorio de acuerdo al Anexo III de la LCSP.**

3) El control del pago a los subcontratistas o proveedores.

Uno de los problemas trasladados a esta Oficina por representantes del sector privado es el control de pago a los subcontratistas y proveedores con demoras muy por encima de lo exigido a las Administraciones Públicas y demás entidades contratantes respecto de los adjudicatarios en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

En este sentido, la LCSP además de recoger en su art. 217 la posibilidad de control que se establecía en el derogado art. 228 bis del TRLCSP⁶⁴, incluye un segundo apartado

⁶³ Art. 227 TRLCSP

⁶⁴ *“Las Administraciones Públicas y demás entes públicos contratantes podrán comprobar el estricto cumplimiento de los pagos que los contratistas adjudicatarios de los contratos públicos, calificados como tales en el art. 5, han de hacer a todos los subcontratistas o suministradores que participen en los mismos.*

En tal caso, los contratistas adjudicatarios remitirán al ente público contratante, cuando este lo solicite, relación detallada de aquellos subcontratistas o suministradores que participen en el contrato cuando se perfeccione su participación, junto con aquellas condiciones de subcontratación o suministro de cada uno de ellos que guarden una relación directa con el plazo

en el que establece que la comprobación de los pagos será **“obligatoria para las Administraciones Públicas y demás entes públicos 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 relación a los pagos a subcontratistas que hayan asumido contractualmente con el contratista principal el compromiso de realizar determinadas partes o unidades de obra.”**

Dada la novedad introducida por la norma y la queja trasladada, la OIReScon ha considerado necesario supervisar de qué manera se está cumpliendo esta nueva obligación por parte de las entidades contratantes.

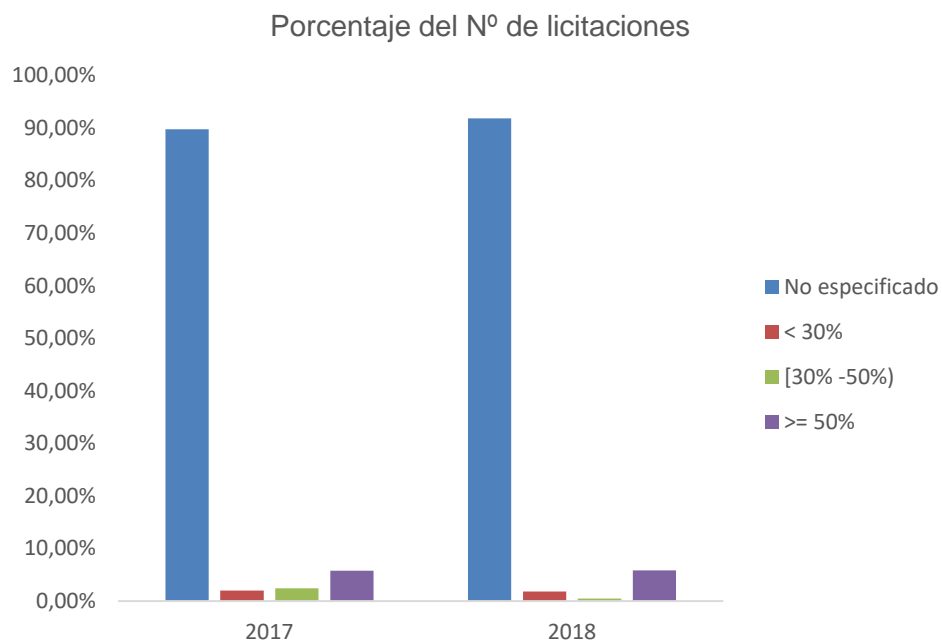
En concreto, la obligación para las entidades contratantes consiste en solicitar, en todo caso, justificante de cumplimiento de los pagos dentro de los plazos de pago legalmente establecidos a los subcontratistas y suministradores una vez terminada la prestación, y al considerarse dicha obligación condición especial de ejecución, su incumplimiento permitirá la imposición de penalidades de las que responderá la garantía definitiva. Dichas obligaciones, tal y como establece la LCSP, deberán incluirse en los anuncios de licitación y en los correspondientes pliegos de condiciones o en los contratos.

En una primera aproximación, es necesario ver cuál es el volumen de contratación al que se refiere este apartado, es decir, qué porcentaje respecto al total significa el ámbito en el que esta comprobación de pago por parte de la Administración se hace obligatoria. Por ello, partiendo de los datos abiertos de PLACSP, la siguiente tabla y gráfico representa el porcentaje de los expedientes de contratación (datos a nivel licitación) de servicios y de obras, cuyo valor estimado es superior a 5.000.000 de euros en los que se indica, en su caso, la posibilidad de la subcontratación.

Anualidad	Subcontratación del 0% al 30%	Subcontratación del 30% al 50%	Subcontratación a partir del 50%	No especificado	Total general
2017	9	11	26	405	451
2018	16	4	51	799	870
Total general	25	15	77	1204	1321

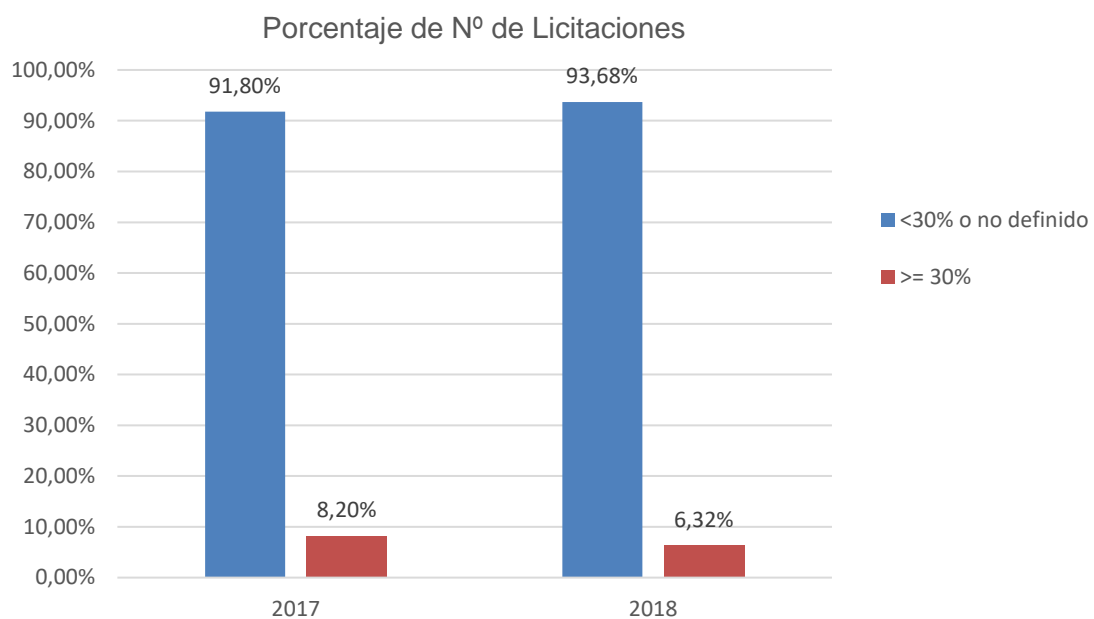
Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos de PLACSP

de pago. Asimismo, deberán aportar a solicitud del ente público contratante justificante de cumplimiento de los pagos a aquellos una vez terminada la prestación dentro de los plazos de pago legalmente establecidos en el art. 228 y en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, en lo que le sea de aplicación. Estas obligaciones, que se incluirán en los anuncios de licitación y en los correspondientes pliegos de condiciones o en los contratos, se consideran condiciones esenciales de ejecución, cuyo incumplimiento, además de las consecuencias previstas por el ordenamiento jurídico, permitirá la imposición de las penalidades que a tal efecto se contengan en los pliegos.”



Fuente: elaboración propia OIReScon a partir de datos abiertos PLACSP

Como apunte, sigue resaltando drásticamente el número de licitaciones en los que no se ha indicado expresamente en el anuncio si se permite o no la subcontratación. Si se selecciona aquellos contratos que, a efectos del art. 217 de la LCSP interesan, de 870 licitaciones, tan solo 55 han indicado expresamente en el anuncio de licitación que se permite la subcontratación en un 30% o superior.



Fuente: elaboración propia OIReScon a partir de datos abiertos PLACSP

Así, si se tiene en cuenta los datos antes expresados respecto al 2017, se considera el aumento de contratos con estas características (de obras y servicios con un valor estimado de 5.000.000 de euros o superior), pasando de 451 a 870 licitaciones, y, sobre todo, se observa el presupuesto que ello implica, **se refuerza la idea y la necesidad de supervisar la subcontratación** habida en la contratación pública en los términos establecidos por la LCSP.

Además de la aproximación cuantitativa, es representativa de la importancia de la subcontratación su reflejo económico. Tal y como se ve en el siguiente cuadro, las licitaciones del ámbito del art. 217 de la LCSP, esto es, los contratos de obras y servicios con un valor estimado igual o superior a 5.000.000 de euros, que han previsto subcontratación de al menos un 30% asciende en el 2018 a 664.308.423 euros, de los cuales **la cuantía de la posible subcontratación, en el 2018 y en las licitaciones de perfiles alojados en PLACSP, asciende a 451.364.515,46 euros** (teniendo en cuenta la parcialidad del dato ya que se refiere solo a aquellos contratos en los que sí se ha indicado el porcentaje de subcontratación).

Anualidades	Licitaciones que no permiten subcontratación o que ésta es inferior al 30%	Licitaciones que permiten subcontratación igual o superior al 30%	Total general
2017	5.931.382.225 €	388.760.435 €	6.320.142.661 €
2018	14.197.693.010 €	664.308.423 €	14.862.001.433 €
Total general	20.129.075.236 €	1.053.068.858 €	21.182.144.094 €

Fuente: elaboración propia OIReScon a partir de datos PLACSP

El peso económico de la subcontratación, refuerza el hecho y la necesidad de supervisión de esta obligación establecida por el apartado 2 del art. 217 de la LCSP, por lo que el siguiente paso sería comprobar que en los referidos contratos que han indicado un porcentaje de subcontratación en el momento de la convocatoria de su licitación, dicha subcontratación se ha formalizado y, en el momento de finalizar su prestación, que la entidad contratante ha verificado que los pagos a subcontratistas y suministradores se ha llevado a cabo correctamente.

No obstante, al acudir a las fuentes de información, esto es, las plataformas de contratación estatal y autonómicas, **se ha constatado que no existen datos que permitan realizar la comprobación de cumplimiento de esta nueva obligación introducida por la LCSP de una manera automatizada.**

Esta ausencia de información trae causa de los siguientes extremos:

- Por un lado, **la ausencia de información relativa a la ejecución de los contratos en las plataformas de contratación**, más allá de la publicación de modificaciones contractuales y, en su caso, prórrogas como ya se ha visto a lo largo de este informe.
- 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

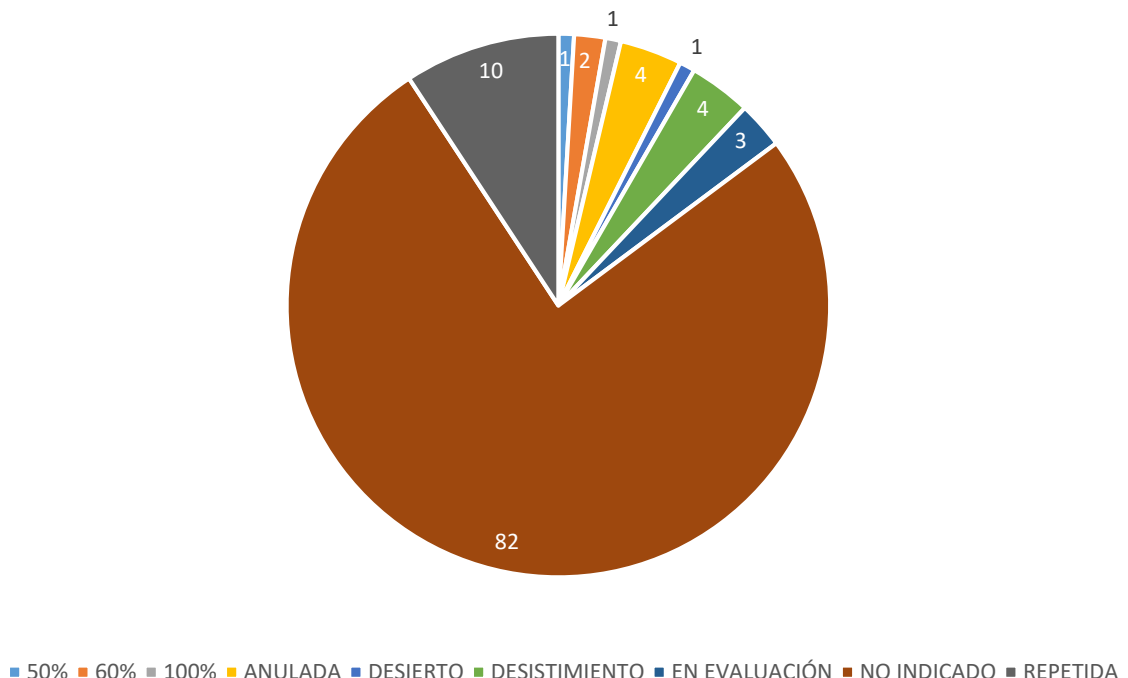
obligatorio que éste comunique al órgano de contratación la identidad, prestación y cuantía de la subcontratación, esta información no tiene por qué verse reflejada en el documento contractual de formalización del contrato.

De hecho, como se ha visto según los datos de PLACSP, los contratos de obras y de servicios con un valor estimado de al menos 5 millones de euros, tan solo 71 licitaciones de 870 tienen especificado el porcentaje de subcontratación en la fase de licitación en sus anuncios.

Estas 71 licitaciones se han adjudicado en 108 contratos (teniendo en cuenta la división en lotes de algunas de ellas), de los cuales, **en ningún caso se ha publicado el documento de formalización**, el cual podría ser una de las fuentes de información de la que extraer el porcentaje finalmente subcontratado, y solo en 4 anuncios de adjudicación se ha indicado expresamente el porcentaje de subcontratación en la adjudicación., por lo que no se ha podido tampoco comprobar cuál ha sido finalmente el porcentaje de subcontratación de aquellos procedimientos que lo permitieron en su fase de convocatoria.

El siguiente cuadro refleja la información de la subcontratación (o la ausencia de ella) de las licitaciones en la adjudicación⁶⁵

Porcentaje de subcontratación en anuncios de licitación



Fuente: elaboración propia OIReScon

⁶⁵ La información "REPETIDAS", hace referencia a licitaciones duplicadas en los datos abiertos de PLACSP.

A mayor abundamiento, dada la ausencia de información en las plataformas sobre la ejecución del contrato o los pagos derivados del mismo, tampoco se ha podido obtener esta información, de tal forma que ésta solo se obtendría accediendo a sistemas de información que recogieran la fase de ejecución del contrato correspondiente, o bien dirigiéndose directamente al órgano de contratación.

En definitiva, no es posible llevar a cabo una supervisión (o control, en su caso) de este extremo de manera sistematizada y automática, sin que hubiese una adaptación de los sistemas de información, y sin la debida diligencia del órgano de contratación al publicar la información.

En este sentido, no solo sería necesario que se indicase expresamente el porcentaje o cuantía finalmente subcontratado, sino incorporar en el expediente la información y documentación necesaria que acreditase el pago a subcontratistas y suministradores. Aspecto que tampoco recoge expresamente la LCSP, pero que sería muy recomendable.

Así, analizando el art. 217 de la LCSP, éste establece claramente:

- **El qué:** la obligación de solicitar el justificante de cumplimiento de pagos
- **Cuando debe realizarse:** una vez terminada la prestación
- La **consecuencia de su incumplimiento:** posible imposición de penalidades e incautación de la garantía definitiva en proporción a la misma.

Tal claridad, hace recomendable, que las Administraciones Públicas y demás entidades contratantes incorporen, con carácter obligatorio, el justificante solicitado al adjudicatario relativo al pago a subcontratistas y suministradores.

La incorporación de este justificante al expediente permitiría que dicho extremo o trámite pueda ser objeto de control en el momento de recepción del contrato, y, por lo tanto, en el momento en el que la entidad contratante da su conformidad a la obra, suministro o servicio prestado, siendo coherente, por lo tanto, con el momento procedimental que indica el citado art. 217 de la LCSP.

En este sentido, parece oportuno recomendar la inclusión de la comprobación de justificante de pago a subcontratistas y suministradores, en el régimen de requisitos básicos de la función interventora en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios, en aplicación de los arts. 152 y 147 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria⁶⁶, así como su inclusión en ámbito autonómico de acuerdo a las correspondientes Leyes de Finanzas o de la Hacienda

⁶⁶ Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, por el que se da aplicación a la previsión de los arts. 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-10994>

Pública, que regulen en su caso, el régimen de fiscalización de requisitos básicos o la posibilidad de establecerlo; en lo que respecta al ámbito local, y de acuerdo al apartado 2 del art. 13 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, con independencia de que el Pleno de la Entidad Local haya dictado o no acuerdo sobre el régimen de fiscalización e intervención previa limitada, se considerarán, en todo caso, trascendentes en el proceso de gestión los extremos fijados en el Acuerdo del Consejo de Ministros, vigente en cada momento.

De este modo, serían los órganos responsables del control económico financiero, esto es, las Intervenciones, quienes controlarían junto con el resto de extremos verificables en la fase de “entregas parciales y liquidación” (o su equivalente), la correcta comprobación por parte de los órganos de contratación de que los subcontratistas y suministradores han sido efectivamente pagados, y pagados en plazo.

Dicha comprobación, en coherencia con el apartado 2 del art. 217 de la LCSP, quedaría circunscrita a los contratos de servicios y obras con un porcentaje de subcontratación igual o mayor al 30% cuyo valor estimado supere los 5 millones de euros.

Este control permitiría obtener datos e información relativos a su cumplimiento, y, por lo tanto, permitiría realizar un seguimiento y análisis de la misma con el fin de evaluar la posible ampliación del ámbito de aplicación al que se refiere el segundo párrafo del apartado 2 del citado art. 217 de la LCSP. Todo ello sin perjuicio de las actuaciones de supervisión que pudieran desarrollar en este aspecto los órganos competentes, como es el caso de la OIReScon.

A parte de lo anterior no hay que olvidar lo establecido en la Disposición adicional quincuagésimo primera de la LCSP relativa al pago directo a los subcontratistas. Este precepto permite que el órgano de contratación prevea en los pliegos la posibilidad de realizar los pagos directamente al subcontratista por cuenta del contratista principal.

Parece coherente con esta disposición, recomendar a los órganos de contratación que en aquellos contratos sujetos a las obligaciones de comprobación de pagos del citado art. 217.2 de la LCSP, regulen en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, de manera expresa y adaptada al objeto de contrato:

- Por un lado, las posibles penalidades vinculadas al incumplimiento de dichos pagos.
- Por otro lado, 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.

4) Conclusiones y recomendaciones

Habida cuenta de lo expuesto en este apartado:

- Se reitera la recomendación relativa a la especificación expresa en los anuncios que correspondan sobre la existencia o no de la subcontratación.
- Se recomienda que se adopten las medidas o protocolos oportunos para que se incluya el justificante de pago del adjudicatario a los subcontratistas y suministradores en los contratos de obras y servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.000.000 de euros en los que se haya subcontratado al menos el 30% del objeto de contrato.
- Se recomienda que se considere la posibilidad, por los órganos competentes en los distintos niveles estatal, autonómico y local, de incluir la comprobación del justificante de pago a subcontratistas y suministradores, en aquellos contratos en los que es obligatorio tal extremo, en el régimen de requisitos básicos de la función interventora, (fase de “entregas parciales y liquidación”) en el ámbito de los contratos del sector público.
- Se recomienda a los órganos de contratación que, en aquellos contratos sujetos a las obligaciones de comprobación de pagos regulen en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, de manera expresa y adaptada al objeto de contrato, tanto las posibles penalidades vinculadas al incumplimiento de dichos pagos, como 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.

10. Prohibiciones para contratar.

1) Consideraciones generales. Regulación actual de las prohibiciones para contratar. especial referencia a las novedades en la nueva Ley de contratos.

Las prohibiciones para contratar se regulan actualmente en los arts. 71, 72 y 73 de la LCSP, así como en los arts. 17 a 20 del RGLCAP.

De acuerdo con el Preámbulo de la LSCP, se incorpora una nueva regulación de las prohibiciones de contratar que aumenta los casos de prohibición modificando la competencia, el procedimiento y los efectos de una declaración de este tipo; igualmente transpone las denominadas por las Directivas europeas como «medidas de autocorrección», o cláusulas “*self cleaning*”, de manera que determinadas prohibiciones de contratar bien no se declararán o bien no se aplicarán, según el caso, cuando la empresa hubiera adoptado medidas de cumplimiento destinadas a reparar los daños causados por su conducta ilícita, en las condiciones que se regulan en la Ley.

Las novedades, en realidad, no son tan significativas como se indica en el Preámbulo; de hecho se mantiene en idénticos términos las causas de prohibición que provenían de la reforma operada con la LRJSP, basadas en la condena firme por determinados delitos, sanción administrativa firme por infracciones graves o muy graves en materia profesional, de mercado, falseamiento de la competencia, de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, etc., supuestos de insolvencia, deudas tributarias y de Seguridad Social; se añade, ahora sí

como novedad, en el caso de empresas de 50 o más trabajadores, el no cumplir el requisito de que al menos el 2 por ciento de sus empleados sean trabajadores con discapacidad, o en el caso de empresas de más de 250 trabajadores, no cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad.

Hay que añadir a lo anterior, las sanciones administrativas firmes en materia tributaria o de subvenciones. En estas últimas citadas, la novedad consiste en que la prohibición de contratar dejará de aplicarse cuando el órgano de contratación compruebe que la empresa ha cumplido sus obligaciones de pago o celebrado un acuerdo vinculante con vistas al pago de las cantidades adeudadas, incluidos, en su caso, los intereses acumulados o las multas impuestas.

Se mantienen, igualmente, las prohibiciones por motivo de incompatibilidades de altos cargos y otro personal al servicio de las Administraciones Públicas, o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma, así como haber contratado a personas respecto de las que se haya publicado en el Boletín Oficial del Estado el incumplimiento a que se refiere la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado o en las respectivas normas de las CC.AA., por haber pasado a prestar servicios en empresas o sociedades privadas directamente relacionadas con las competencias del cargo desempeñado durante los dos años siguientes a la fecha de cese en el mismo.

Por último, se mantienen las prohibiciones derivadas de conductas en el marco de un procedimiento de contratación o de incumplimientos en la ejecución de un contrato, es decir, las falsedades, retirada indebida de proposición o candidatura o haber imposibilitado la adjudicación del contrato a su favor mediando dolo, culpa o negligencia, haber dejado de formalizar el contrato por causa imputable al adjudicatario, haber incumplido las cláusulas que son esenciales en el contrato y haber dado lugar, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con una entidad de las comprendidas en el art. 3 de la LCSP.

En lo que se refiere a la apreciación de las circunstancias que dan lugar a prohibiciones, competencia y procedimiento, la regulación se mantiene en idénticos términos, de tal forma que cabe distinguir distintos supuestos que se resumen en el siguiente cuadro.

Supuestos		Procedimiento para la declaración	Órgano competente	Efectos de la inscripción en el registro	Ámbito
Existencia de sentencia penal firme.	1. Casos en que la sentencia se pronuncie sobre el alcance y duración de la prohibición a consecuencia de delito.	No hay procedimiento en vía administrativa.	Se apreciará la prohibición directamente por el órgano de contratación.	Eficacia desde la firmeza de la sentencia.	Prohibición para todo el sector público.
Existencia de sentencia penal firme.	2. Casos en que la sentencia no se pronuncie sobre la prohibición de contratar y casos en que la prohibición se basaría en la Ley de Contratos.	Debe tramitarse el correspondiente procedimiento para determinar alcance y duración de la prohibición.	La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado es competente para instruir el procedimiento y elevar la propuesta al Ministro de Hacienda y Función Pública, que dictará resolución.	Eficacia desde la inscripción en el Registro.	Prohibición para todo el sector público.
		Posibilidad de adopción de medidas provisionales.			
Existencia de sanción administrativa firme.	1. Casos en que la sanción se pronuncie sobre el alcance y duración de la prohibición.	No hay procedimiento ulterior en vía administrativa.	Se apreciará directamente por los órganos de contratación.	Eficacia desde la firmeza de la resolución administrativa.	Prohibición para todo el sector público.
Existencia de sanción administrativa firme	2. Casos en que la sanción no se pronuncie sobre el alcance y duración de la prohibición.	Debe tramitarse el correspondiente procedimiento para determinar alcance y duración de la prohibición.	La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado es competente para instruir el procedimiento y elevar la propuesta al Ministro de Hacienda.	Eficacia desde la inscripción en el Registro.	Prohibición todo el sector público.
Existencia de sanción administrativa firme	3. Casos en que se está afectado por una prohibición de contratar impuesta por sanción administrativa en virtud de la Ley General de Subvenciones o la Ley General Tributaria.	No hay procedimiento ulterior en vía administrativa.	Se apreciará directamente por los órganos de contratación.	Eficacia desde la firmeza de la resolución administrativa.	Sanción en virtud de Ley General de Subvenciones: prohibición para contratar con todo el sector público.

Supuestos		Procedimiento para la declaración	Órgano competente	Efectos de la inscripción en el registro	Ámbito
					Sanción en virtud de Ley General Tributaria: prohibición con la Administración Pública del ámbito del órgano que la impuso.
	Existencia de situaciones de hecho (declaración de concurso, incumplimiento obligaciones tributarias, incumplimiento obligaciones porcentuales de empleo de trabajadores discapacitados, no contar con un plan de igualdad, incurrir en causas de incompatibilidad...).	No hay procedimiento en vía administrativa.	La prohibición se apreciará directamente por el órgano de contratación.	No hay inscripción en el Registro. Subsisten los efectos de la prohibición mientras se mantenga la situación causante.	Prohibición en todo el sector público.
	Existencia de causas ligadas a los contratos (presentación de declaración responsable falsa, resolución del contrato...).	Debe tramitarse el correspondiente procedimiento para determinar alcance y duración de la prohibición.	La prohibición se apreciará por el órgano de contratación.	Eficacia desde la inscripción en el Registro.	Prohibición con el respectivo órgano de contratación ⁶⁷
	Existencia de causa de falsedad fuera del procedimiento a efectos de obtener la correspondiente clasificación.	Debe tramitarse el correspondiente procedimiento para determinar el alcance y duración de la prohibición.	a) Si la falsedad se produce con motivo de la clasificación para todo del Estado: La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado es competente para instruir el procedimiento y elevar la propuesta al Ministro de Hacienda y Función Pública, que dictará resolución.	Eficacia desde la inscripción en el Registro.	Prohibición con todo el sector público.

⁶⁷ Sin perjuicio de la extensión de efectos que pueda acordarse de acuerdo con el art. 73.1 LCSP.

Supuestos		Procedimiento para la declaración	Órgano competente	Efectos de la inscripción en el registro	Ámbito
	Existencia de causa de falsedad fuera del procedimiento a efectos de obtener la correspondiente clasificación.	Debe tramitarse el correspondiente procedimiento para determinar el alcance y duración de la prohibición.	b) Si la falsedad se produce con motivo de la clasificación en el ámbito de una Comunidad Autónoma: la instrucción y resolución del procedimiento se realizará por los órganos competentes de aquella.	Eficacia desde la inscripción en el Registro.	Prohibición con todo el sector público de la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales integradas en el ámbito territorial de la misma.

Fuente: Elaboración de OIReScon basada en el documento "Esquema relativo a las prohibiciones de contratar en la Ley 9/2017, de contratos del sector público" de la D.G. del Patrimonio del Estado.⁶⁸

⁶⁸ Esquema relativo a las prohibiciones de contratar en la Ley 9/2017

La novedad más importante es que la ley establece la no procedencia de la declaración de prohibición si en fase del trámite de audiencia del procedimiento correspondiente, la persona incurso en la causa de prohibición acredita el pago, o compromiso de pago, de las multas e indemnizaciones fijadas por sentencia o resolución administrativa, así como la adopción de medidas apropiadas para evitar la comisión de futuras infracciones; entre ellas acogerse al programa de clemencia en materia de falseamiento de la competencia.

Igualmente, la prohibición de contratar podrá ser revisada en cualquier momento de su vigencia, cuando se acredite el cumplimiento de los extremos anteriormente indicados, siendo competente para conocer esta revisión el mismo órgano que acordó la declaración de prohibición.

Dejando al margen la normativa en materia contractual, también hay que considerar lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en tanto que la misma, en lo relativo a publicidad activa para garantizar la transparencia en la actividad de las organizaciones públicas establece que serán de aplicación los límites al derecho de acceso a la información pública, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en su art. 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos (art. 5.3). Y el art. 15 citado, con relación al derecho de acceso a la información indica que si la misma contiene datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado.

A. METODOLOGÍA DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN.

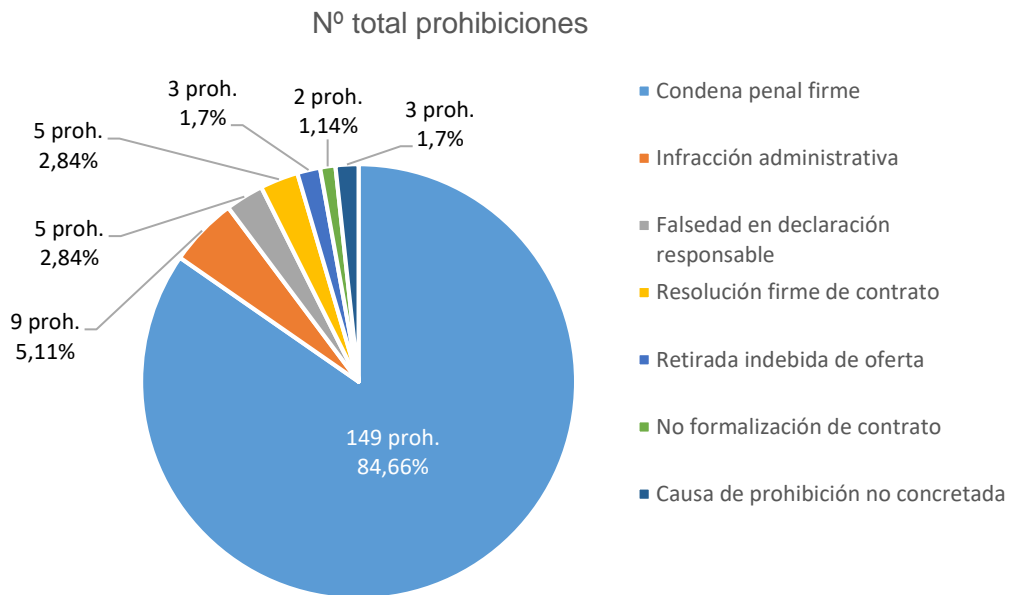
En el contexto normativo citado, esta Oficina ha estimado de interés analizar la información disponible sobre prohibiciones para contratar, así como la eventual inscripción de las mismas cuando procede; todo ello con ánimo de verificar el cumplimiento de la normativa aplicable, así como concreción de los supuestos de hecho más habituales que conlleven esta medida.

En consecuencia, por parte de esta Oficina se solicitó de la Dirección General del Patrimonio del Estado el listado completo de empresas con prohibición de contratar vigente, en el que se debía incluir el nombre de la persona física / jurídica, causa de la prohibición y duración de la prohibición.

Esta información se solicitó, en tanto que la Dirección General del Patrimonio del Estado –Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado- cuenta con las competencias más amplias en la materia, sin perjuicio del análisis de la información a la que se pueda acceder de los órganos de las CC.AA. competentes.

B. INFORMACIÓN RECIBIDA DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO Y SU ANÁLISIS.

La información recibida (fecha el 7/03/2019) ha consistido en una relación que asciende a 176 personas, tanto físicas como jurídicas, incurso en prohibición para contratar que se resume del siguiente modo:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En cuanto al análisis de la información recibida cabe destacar lo que consta a continuación.

Los datos obtenidos se ajustan a la petición cursada, pero cuenta con algunas deficiencias técnicas en la captación de datos por parte de la JCCE que deben resolverse, a saber:

- De inicio existen tres entradas en las que no consta la causa de prohibición para contratar.
- En cinco casos es posible conocer la causa de la prohibición, pero no consta la Ley y artículo aplicado (no se puede deducir si se trata de aplicación de la LCSP, TRLCSP o LCSP-2007).
- En el caso de prohibiciones motivadas por sentencia penal firme, no consta en los datos la información referida al delito concreto cometido.
- En el caso de prohibiciones motivadas por sanción administrativa firme, no consta en qué ámbito de actividad regulada se ha cometido la falta grave o muy grave, a través de la que procede la declaración de prohibición.

Por lo demás, la información es muy clarificadora en el sentido de que destacan por su número mayoritario (**84,66%**) las prohibiciones motivadas por sentencia a propósito de delitos cometidos que implican esta medida, seguida con casos de sanción por

infracción administrativa (5,11%) y, en último lugar, casos derivados de tramitación contractual: falsedades, retirada de oferta y no formalización del contrato, así como las derivadas de incumplimientos contractuales que motivaron resolución contractual culpable del interesado.

La información resulta coherente en el ámbito penal, si tenemos en cuenta que el Repositorio de datos sobre procesos por corrupción creado por el CGPJ⁶⁹ cuenta con datos completos de los ejercicios 2017 y 2018 de los que se extrae, que en año 2017 se dictaron 92 sentencias, y en el año 2018, 49 sentencias condenatorias. En ambos casos por los distintos Juzgados, Audiencias Provinciales, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional, incluyendo procesos con intervención de jurado, comprendiendo sentencias, e incluyendo sentencias dictadas con conformidad, sin conformidad y parcialmente condenatorias.

Igualmente, en el año 2017 el número de acusados por este tipo de delitos ascendió a 400 y en 2018, 205, tanto personas físicas como jurídicas.

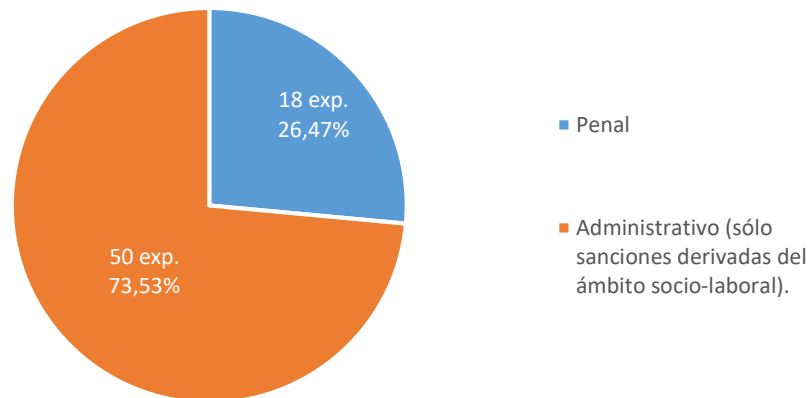
En consecuencia, sin perjuicio de los recursos que se hayan interpuesto contra dichas sentencias, es razonable considerar la existencia de un elevado número de personas, tanto físicas como jurídicas incurso en prohibición por este motivo.

Sería muy recomendable que en el protocolo de datos gestionado por la JCCE se considerara la posibilidad de introducir campos en los que se especificara, por un lado, el delito cometido en los casos de prohibición por sentencia penal firme, y por otro, la falta cometida en sanciones derivadas de infracciones de carácter administrativo, lo que permitiría determinar en qué sectores de la actividad socio-económica se evidencian más hechos que conllevan prohibición, de cara a un mayor control, en especial, de los delitos relacionados con la corrupción en la contratación pública y prácticas colusorias.

No obstante, esta Oficina ha constatado, a través de los expedientes de prohibición tramitados en el período comprendido entre el 24/09/2018 y el 21/07/2019 por parte de la Comisión Permanente de la JCCE, que las principales causas derivadas de ámbitos penales y administrativos han sido las siguientes:

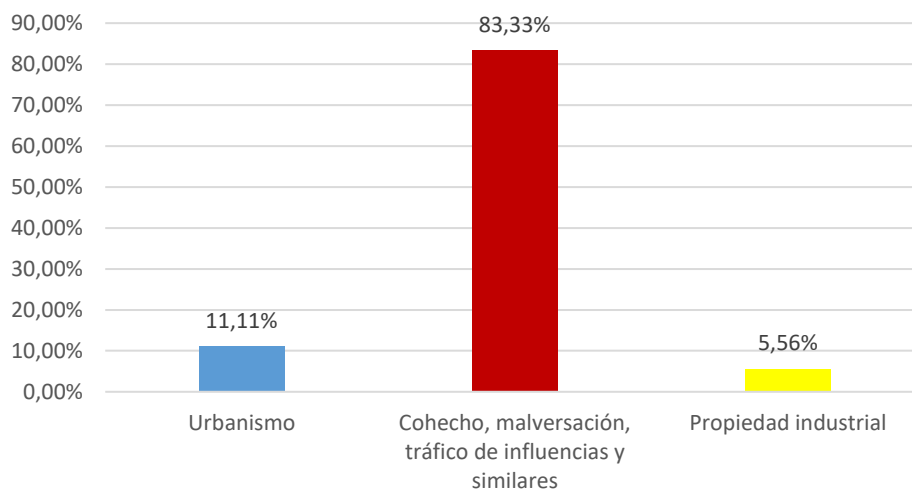
⁶⁹ *Repositorio de datos sobre procesos por corrupción*

Ámbito de las prohibiciones



Fuente: Elaboración propia OIReScon

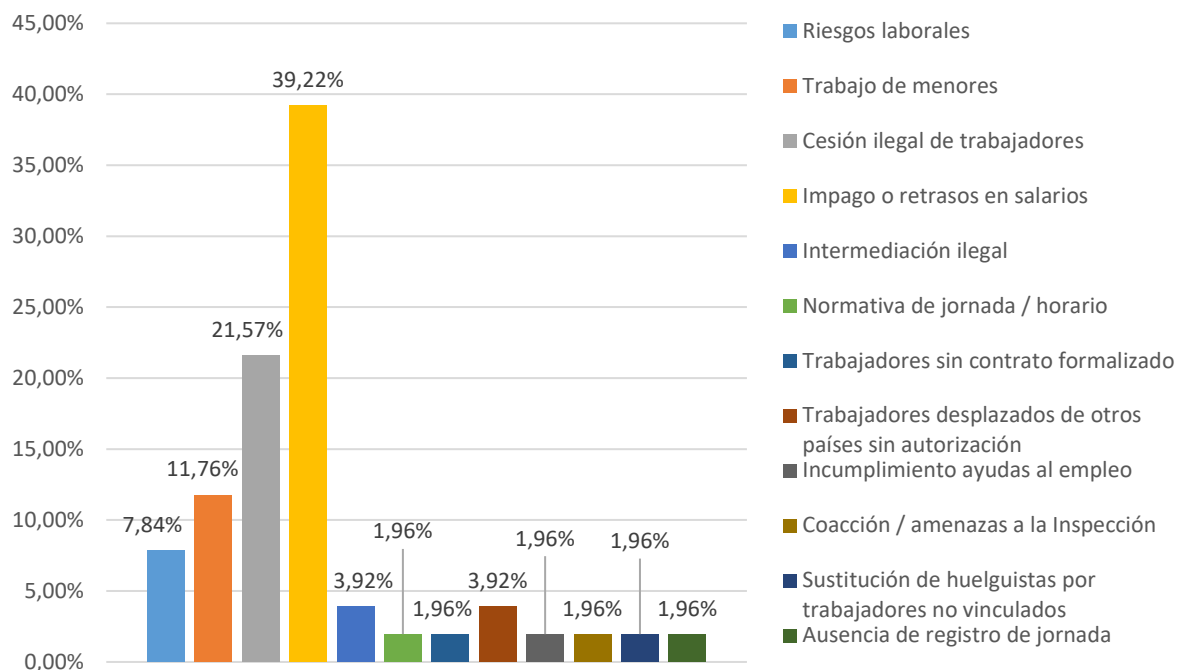
Desglose ámbito penal



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En materia de sanciones administrativas, todas derivan de incumplimientos en materia socio-laboral:

Desglose ámbito administrativo (sanciones derivadas de normativa socio-laboral)



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Con relación a información sobre la aplicación de la novedad más importante de la Ley (medidas de autocorrección), derivadas del Considerando 102, art. 57.6 de la Directiva y art. 72.5 de la LCSP, por parte de esta Oficina se constata que no está siendo utilizada esta oportunidad por las empresas de forma generalizada, dado que de la información derivada de las sesiones celebradas por las Comisiones Permanentes de la JCCE se extraen los siguientes datos:

Medidas "self cleaning"	Nº	%
Procedimientos en los que se plantean alegaciones	8	11,76%
Procedimientos en los que no se plantean alegaciones	60	88,24%
Total	68	100,00%
Resultado de las alegaciones	Nº	%
Alegaciones aceptadas (archivo del expediente de prohibición)	5	62,50%
Alegaciones rechazadas (imposición de prohibición)	3	37,50%
Total	8	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

De esta información se puede concluir: primero, las empresas en un importante porcentaje (88,24%) no solicitan el archivo de expediente al adoptar medidas de

autocorrección, segundo, en los escasos supuestos en que se plantean alegaciones, no son aceptadas en un 37,50% por no quedar acreditadas las medidas adoptadas, posiblemente por carencia de información o de formación.

C. CONSIDERACIONES CON RELACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA VIGENTE.

Con relación al cumplimiento de la normativa, no parece que se esté incumpliendo lo dispuesto reglamentariamente en el sentido de que *“Las autoridades y órganos competentes que las acuerden comunicarán las sentencias, sanciones y resoluciones firmes recaídas en los procedimientos correspondientes a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa o a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas”*, (art. 19.1, segundo párrafo del RGLCSP), al menos en el ámbito judicial y el relativo a sanciones administrativas.

Ahora bien, resulta difícilmente comprensible que sólo consten cinco supuestos de falsedades, cinco de resoluciones contractuales culpables, tres de retiradas indebidas de ofertas y dos casos de no formalización del contrato por causa imputable al adjudicatario que han motivado prohibición; si a ello se añade que todas estas prohibiciones derivadas de contratos en ejecución o de procedimientos de adjudicación han sido comunicadas en su mayoría por distintos Organismos, Consejerías o Ayuntamientos de la C.A. del Principado de Asturias, C.A. de Cataluña, Comunidad de Madrid, C.A. de Castilla-La Mancha y C.A. de las Illes Balears, resulta que sólo en dos casos se han comunicado por Entidades u órganos de la Administración General del Estado, lo que puede inducir a pensar que se está incumpliendo el mandato reglamentario que impone a los órganos que detecten estas conductas, no sólo la instrucción y resolución de los expedientes de prohibición que en principio tienen alcance en el propio órgano, sino su comunicación a la JCCE para que se verifique su inscripción en el ROLECE y todo ello sin perjuicio de que el propio órgano entienda que la prohibición se pueda extender al correspondiente sector público en el que se integre el órgano de contratación. En el caso del sector público estatal, la extensión de efectos corresponderá al Ministro de Hacienda y Función Pública⁷⁰, previa propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (art. 73.1 segundo párrafo de la LCSP).

Se deduce de ello que se está incumpliendo el mandato reglamentario y no sólo aquel, sino también el mandado legal que exige que los supuestos indicados deban ser comunicados al registro correspondiente (ROLECE o Autonómicos), en función del órgano que tramita el procedimiento y declara la prohibición:

“Todas las prohibiciones de contratar, salvo aquellas en que se den alguna de las circunstancias previstas en las letras c), d), g) y h) del apartado primero del art. 71, una

⁷⁰ Actualmente Ministerio de Hacienda (Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales -art. 1-.

vez adoptada la resolución correspondiente, **se comunicará sin dilación para su inscripción** al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o el equivalente en el ámbito de las Comunidades Autónomas, en función del ámbito de la prohibición de contratar y del órgano que la haya declarado”⁷¹.

D. CONSIDERACIONES CON RELACIÓN A LA DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN Y SU TRANSPARENCIA.

El acceso a la información relativa a las prohibiciones de contratar a través de medios telemáticos, que debe dar respuesta a las exigencias de transparencia en este ámbito, se obtiene a través de la página web de la JCCE, seleccionando el apartado “Empresas en situación de prohibición para contratar”.

La apertura de esa pestaña lleva a una breve información en la que todavía se cita – por error – el art. 61.4 de la Ley de Contratos del Sector Público (en realidad, el art. 61 citado se refiere al TRLCSP), pero, en cualquier caso, es preciso actualizar esta referencia.

En esta breve información aparece la posibilidad de consultar al ROLECE a través de un enlace, requiriéndose siempre certificado electrónico.

La dirección web del ROLECE ofrece la posibilidad de descargar manuales con instrucciones para poder visualizar o descargar certificados de inscripción siempre que se identifique la petición con un NIF tal y como indica el “Manual de acceso rápido”, que debiera corregirse en el sentido de que se puede identificar la petición con un NIF y también con la denominación de la persona física o jurídica sin utilizar acentos ni signos de puntuación (ejemplo: “CONSTRUCTORA XXX S A”), es decir, que no resulta imprescindible conocer el NIF dado que resulta posible la consulta con ese dado y también con la denominación de la jurídica o persona física, indistintamente.

De este modo, en el “Manual de acceso rápido”, indica lo siguiente:

“¿Cómo puedo conocer los datos inscritos en el ROLECE?

Descargando el certificado de inscripción en la página web:

<https://registrodelicitadores.gob.es>

- en el menú inicial, en la pestaña “Certificado ROLECE”, entrar en “Emisión”*
- para ver el certificado, en “Código de Identificación” introducir el NIF de la empresa; en “Tipo de Documento” dejar la opción XML y pulsar en “Ver”*

⁷¹ Art. 73.2 de la LCSP

Como sugerencia, debe corregirse en el sentido indicado para posibilitar consultas por denominación, ya sea conocido o no el NIF.

Por lo demás, de cara a mayor transparencia pudiera ser de interés el mantenimiento de un listado de empresas incursas en prohibición, (a salvo las derivadas de delitos e infracciones administrativas), accesible sin necesidad de consultas concretas al Registro, a lo que se podría añadir a título puramente informativo de cara al ciudadano la posibilidad de enlazar esta página con otras de las distintas CC.AA.

2) Prohibiciones para contratar en relación a las CC.AA. y Ciudades Autónomas

A. INFORMACIÓN DISPONIBLE CON RELACIÓN A LAS JUNTAS CONSULTIVAS AUTONÓMICAS CON COMPETENCIAS EN PROHIBICIONES PARA CONTRATAR.

De la información de las 13 juntas consultivas existentes en distintas CC.AA. se desprende, por su normativa, que todas ellas son competentes en propuestas de prohibición para contratar (a salvo de las que corresponden a la Junta Consultiva de Contratación del Estado) excepto en dos casos donde cabe entender que tienen competencia residual, en el sentido de que su normativa indica que le corresponden todas *“aquellas competencias que la legislación autonómica y estatal atribuyen a las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa de las Comunidades Autónomas”*.

En el siguiente cuadro aparecen las referencias normativas de todas las Juntas consultivas autonómicas existentes.

Comunidad autónoma	Competencias en prohibiciones	Norma aplicable
C.A. de Andalucía	SI	DECRETO 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa.
C.A. de Aragón	SI	DECRETO 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.
Comunidad de Castilla Y León	SI	DECRETO 33/2006, de 11 mayo 2006. Aprueba el régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Castilla y León.
C.A de Cataluña	SI	DECRETO 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya.

Comunidad autónoma	Competencias en prohibiciones	Norma aplicable
C.A. de Extremadura	SI	DECRETO 16/2016, de 1 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, así como del Registro Oficial de Licitadores y del Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
C.A. de Galicia	No expresamente. (competencia residual)	DECRETO 237/2007, de 5 de diciembre, por el que se crea la Xunta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Galicia y se regula su composición y funciones.
C.A. de las Illes Balears	SI	DECRETO 3/2016, de 29 de enero, por el que se aprueba el texto consolidado del Decreto por el que se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Registro de Contratos y el Registro de Contratistas.
C.A. de Canarias	No expresamente. (competencia residual)	DECRETO 86/2016, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda.
Comunidad de Madrid	SI	DECRETO 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.
C.A. de la Región de Murcia	SI	DECRETO n.º 175/2003, de 28 de noviembre, por el que se regula la Junta Regional de Contratación Administrativa de la Región de Murcia y se dictan normas en materia de clasificación de empresas.
Comunidad Foral de Navarra	SI	LEY FORAL 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos.
Comunidad Valenciana	SI	DECRETO 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana y se regulan los registros oficiales de Contratos y de Contratistas y Empresas Clasificadas de la Comunidad Valenciana y las garantías globales.
C.A. del País Vasco	SI	DECRETO 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

B. INFORMACIÓN DISPONIBLE EN MATERIA DE COORDINACIÓN DE ACTUACIONES ENTRE LA AGE, CC.AA. Y CIUDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE REGISTROS Y DE PROHIBICIONES PARA CONTRATAR.

La información en materia de **convenios de colaboración en actuaciones de coordinación** en esta materia es la que consta a continuación:

CCAA / CIUDADES AUTÓNOMAS

CC.AA. o Ciudad Autónoma	Convenio publicado -BOE-	Ámbito PLACSP	Ámbito ROLECE	Vigencia hasta	Prórrogas
C.A. de Andalucía ⁷²					
C.A. de Aragón	25/12/2014	X	X	11/12/2019	Prórroga tácita
C.A. del Principado de Asturias	18/05/2015	X	X	29/04/2020	Por acuerdo expreso
C.A. de las Illes Balears	26/02/2015	X	X	15/02/2020	Prórroga tácita
C.A. de Canarias	18/06/2015	X	X	28/04/2017	Prórroga tácita hasta 28/04/2019 ⁷³
C. A. de Cantabria	29/12/2014	X	X	15/12/2019	Prórroga tácita
C. A. de Castilla-La Mancha	18/03/2015	X	X	01/03/2020	Prórroga tácita
Comunidad de Castilla y León	18/03/2015	X	X	05/03/2020	Prórroga tácita
C.A. de Cataluña	18/05/2015	X		09/04/2020	Prórroga tácita
Ciudad de Ceuta	04/02/2015	X	X	17/11/2019	Prórroga tácita
C.A. de Extremadura	06/02/2015	X	X	22/12/2019	Prórroga tácita
C.A. de Galicia	21/12/2015	X	X	09/12/2018	Por acuerdo expreso ⁷⁴
C.A. de La Rioja	19/06/2015	X	X	25/05/2020	Prórroga tácita
Comunidad de Madrid	23/12/2014	X	X	08/12/2019	Prórroga tácita
Ciudad de Melilla	03/04/2015	X	X	11/03/2020	Prórroga tácita
C.A. de la Región de Murcia	12/10/2015	X	X	20/09/2020	Por acuerdo expreso
Comunidad Foral de Navarra	04/08/2017	X		29/06/2020	Por acuerdo expreso
C.A. del País Vasco	07/08/2015	X		20/07/2020	Prórroga tácita
Comunidad Valenciana	29/06/2015	X	X	14/06/2020	Por acuerdo expreso

Fuente: Elaboración propia OIReScon

AYUNTAMIENTOS

⁷² Sin convenio.

⁷³ Convenio decaído.

⁷⁴ Convenio decaído.

Ayuntamiento	Convenio publicado -BOE-	Ámbito PLACSP	Ámbito ROLECE	Vigencia hasta	Prórrogas
Madrid	No consta	X		26/03/2020	Por acuerdo expreso

Fuente: Elaboración propia OIReScon

En este aspecto se destaca que los Convenios con C.A. de Galicia y con C.A. de Canarias no se han renovado, con relación a la Comunidad Autónoma de Andalucía no se ha suscrito convenio, y no todos implican coordinación en registros de licitadores (C.A. de Cataluña, Comunidad Foral de Navarra y C.A. del P. Vasco), igualmente se ha suscrito un convenio con un Ayuntamiento de gran población (Madrid), aunque implica sólo integración en PLACSP, pero no coordinación de registros.

A este respecto el art. 340 de la LCSP establece que *“La práctica de inscripciones en el Registro por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas exigirá la previa suscripción de un convenio a tal efecto con el Ministerio de Hacienda y Función Pública”* y ello supuso, con referencia a la normativa anterior, que se suscribieran convenios para la coordinación de las actuaciones en esta materia citados.

En lo que respecta a prohibiciones, el actual art. 345 LCSP establece que *“El Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público y los Registros de licitadores y empresas clasificadas de las Comunidades Autónomas se facilitarán mutuamente la información relativa a las prohibiciones de contratar en ellos inscritas”*.

C. REVISIÓN DE REGISTROS AUTONÓMICOS Y DE CIUDADES AUTÓNOMAS, DISPONIBILIDAD DE SUS DATOS Y TRANSPARENCIA DE LOS MISMOS.

Visto el ámbito competencial, así como el ámbito de coordinación existente, la metodología de este informe ha consistido en el análisis de las páginas web correspondientes a los registros autonómicos para verificar, por un lado, su transparencia, y por otro, el cumplimiento de la normativa en vigor.

De análisis efectuado resulta que:

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.**⁷⁵

Cuenta con una página web que está dirigida para dar servicio a las empresas que están registradas o desean registrarse en el ámbito territorial autonómico. **No hay información disponible de prohibiciones** en dicho ámbito; sí existe enlace con la JCCE que, como hemos visto, remite al ROLECE para consultas.

En consecuencia, no es posible comprobar si se cumplen las obligaciones indicadas anteriormente con relación a los órganos de contratación del ámbito autonómico.

⁷⁵ Página web Comunidad Autónoma de Andalucía

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.**⁷⁶

Se trata de un Registro voluntario que permite ver listados de empresas inscritas y en situación de prohibición.

Con relación a esta última información⁷⁷, sólo constan dos prohibiciones motivadas por no formalización del contrato por causa imputable al adjudicatario, lo que permite deducir que las obligaciones legales anteriormente citadas puede que no se cumplan con todo rigor por los órganos de contratación.

Por otro lado, convendría, por transparencia, que esta página web tuviera un enlace con la JCCE o bien con el ROLECE que redirija a los interesados hacia las consultas de prohibiciones a nivel de todo el sector público.

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.**⁷⁸

Esta página web de Registro cuenta con adecuada información para los interesados en el mismo; aunque esta Comunidad no tiene competencias en inscripción de prohibiciones al carecer de órgano adecuado (Junta Consultiva), por transparencia sería interesante que enlazara con la página del ROLECE a efectos de que los ciudadanos cuenten con la posibilidad de búsqueda de prohibiciones en dicha página web.

Existen enlaces con el ROLECE a los efectos de inscripciones, pero no consta una alusión expresa a las prohibiciones y posibilidad de consulta por esa vía.

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ILLES BALEARS.**⁷⁹

Se trata de una página informativa para licitadores que enlaza con el ROLECE. Cuenta con información sobre prohibiciones, pero sólo consta un apunte, por motivo de resolución de contrato con fecha de efectos en 2007 y finalización de sus efectos en 2012 que convendría actualizar.⁸⁰

Esta circunstancia permite sospechar que las obligaciones legales citadas pueden que no se cumplan con rigor por los órganos de contratación.

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.**⁸¹

Se configura como una página de información para licitadores que remite a la página de ROLECE, existe un buscador de empresas clasificadas:

⁷⁶ *Página web Comunidad Autónoma de Aragón*

⁷⁷ *Consulta del 02/07/2019, 11:13 horas.*

⁷⁸ *Página web Principado de Asturias*

⁷⁹ *Página web Comunidad Autónoma de las Illes Balears*

⁸⁰ *Consulta de 22/07/2019, 08:46 horas.*

⁸¹ *Página web Comunidad Autónoma de Canarias*

(<https://www3.gobiernodecanarias.org/hacienda/apps/jsp/index.jsp?p=claemp&niv=1.1&r=B>)

Pero no consta la presencia de información sobre prohibiciones, lo que puede ser un indicio de que las obligaciones legales citadas no se cumplan con rigor por los órganos de contratación.

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA.**⁸²

Página informativa para licitadores; aunque esta Comunidad no tiene competencias en inscripción de prohibiciones al carecer de órgano adecuado (Junta Consultiva), por transparencia sería interesante que enlazara con la página del ROLECE a efectos de que los ciudadanos cuenten con la posibilidad de búsqueda de prohibiciones en dicha página web.

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA – LA MANCHA.**⁸³

Recurso telemático dirigida a licitadores que cuenta con información y remisión al ROLECE, aunque esta Comunidad no tiene competencias en inscripción de prohibiciones al carecer de órgano adecuado (Junta Consultiva), por transparencia sería interesante que enlazara con el Registro del Estado informando a los ciudadanos que se pueden consultar prohibiciones por esa vía en un lugar destacado, dado que cuenta con esa opción en una página de información para poderes adjudicadores.

- **COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN.**⁸⁴

Es un portal ideado sólo para licitadores; en materia de prohibiciones enlaza con la página del ROLECE.

Debiera incluir información propia sobre prohibiciones en tanto que su Junta Consultiva asume competencias en la materia, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa por parte de los órganos de contratación autonómicos.

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA.**⁸⁵

Es una página creada sólo para empresas licitadoras y contratistas, no admite consultas sin la previa inscripción, ni proporciona listados de empresas incursas en prohibición a pesar de contar con competencias propias; por pura cuestión de transparencia debería ser accesible un listado o bien la posibilidad de consultar el Registro autonómico para verificar el cumplimiento de la normativa por parte de los órganos de contratación autonómicos.

⁸² *Página web Comunidad Autónoma de Cantabria*

⁸³ *Página web Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*

⁸⁴ *Página web Comunidad Autónoma de Castilla y León*

⁸⁵ *Página web Comunidad Autónoma de Cataluña*

Por transparencia sería interesante que enlazara con el ROLECE informando a los ciudadanos sobre la posibilidad de consultar prohibiciones por esa vía.

- **CIUDAD DE CEUTA.**⁸⁶

Cuenta con una página web que proporciona información a los licitadores, no admite consultas generales, cuenta con información de prohibiciones, pero la misma está completamente desfasada porque aparece información de dos empresas en situación de prohibición pero por la duración de la misma finalizaba en un caso en 2016 y en otro caso en 2012.⁸⁷

La Ciudad Autónoma no cuenta con competencias propias en la materia, con lo cual si el objeto de publicar prohibiciones relativas a las empresas situadas en su ámbito territorial es una cuestión de transparencia, que puede ser muy loable, deberá mantener la información actualizada.

Por transparencia sería recomendable que enlazara con el ROLECE informando a los ciudadanos que se pueden consultar prohibiciones por esa vía.

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.**⁸⁸

Cuenta con una página muy intuitiva para el ciudadano, creada para Registro de Empresas, donde con facilidad se puede obtener tanto el listado de empresas con certificado autonómico vigente como empresas incursas en prohibición vigente.⁸⁹

Con relación a las empresas en prohibición, en el listado aparecen tres empresas, siendo la causa de prohibición para todas ellas la retirada de oferta injustificada. La escasa información plasmada en el listado disponible puede ser un indicio de que las obligaciones legales citadas no se cumplan con rigor por los órganos de contratación.

Por transparencia sería muy útil que enlazara con el ROLECE informando a los ciudadanos que se pueden consultar prohibiciones por esa vía.

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.**⁹⁰

Esta comunidad cuenta con una página web habilitada para dar servicio a licitadores que permite consultas a miembros de mesas de órganos de contratación, previa declaración responsable sobre este extremo.

Por cuestión de transparencia debiera ser un acceso público y, si procediera, hacer visible la relación de empresas en situación de prohibición que consten en el ámbito

⁸⁶ *Página web Ciudad de Ceuta*

⁸⁷ *Consulta 08/07/2019, 09:18 horas.*

⁸⁸ *Página web Comunidad Autónoma de Extremadura*

⁸⁹ *Consulta 01/07/2019, 13:15 horas*

⁹⁰ *Página web Comunidad Autónoma de Galicia*

autonómico a efectos de comprobar si los órganos de contratación cumplen con las obligaciones de comunicación que impone la normativa.

Por transparencia de interés que enlazara con el ROLECE informando a los ciudadanos que se pueden consultar prohibiciones por esa vía.

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA.**⁹¹

Esta comunidad cuenta con una página informativa para licitadores con remisiones al ROLECE y en este caso, no tiene competencias en inscripción de prohibiciones al carecer de órgano adecuado.

- **COMUNIDAD DE MADRID.**⁹²

Tiene un recurso en web que ofrece información sobre integración en el ROLECE y, a la hora de consultas enlaza con el Registro Estatal. Aunque su Junta Consultiva cuenta con competencias en prohibiciones, no consta información, con lo cual, a salvo de información no disponible en la web de esta comunidad, las prohibiciones derivadas de competencias propias se inscriben en el ROLECE tras ser completado el proceso de integración.

- **CIUDAD DE MELILLA.**

La ciudad autónoma de Melilla cuenta con página de perfil de contratante, pero no se localiza ni página, ni información sobre registro de licitadores.

No obstante, consta en su página web que, con fecha 12 de diciembre de 2008 se adoptó un acuerdo de creación de Registro de Licitadores de la Ciudad Autónoma:

(http://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_2337_1.pdf),

Igualmente consta un modelo de “Declaración de vigencia de datos anotados en el Registro”

(http://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/2_5174_1.pdf),

Por motivos de coherencia, y por transparencia, debiera existir información sobre dicho registro.

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.**⁹³

La página web del registro de licitadores cuenta con información para interesados en inscripción y cuenta con un buscador o página de consultas de empresas clasificadas

⁹¹ *Página web Comunidad Autónoma de La Rioja*

⁹² *Página web Comunidad de Madrid*

⁹³ *Página web Región de Murcia*

Buscador: Clasificación de empresas

que permite consultas por NIF, denominación y grupos de actividad en obras y servicios; esta página debiera contar con un manual básico de consultas.

En cuanto a prohibiciones, existe accesible un listado en el que constan dos prohibiciones anotadas, vigentes y ambas por motivo de retirada de oferta injustificada del licitador, esta escasa información puede suponer que en el ámbito autonómico los órganos de contratación no cumplan con rigor las obligaciones de comunicación que impone la normativa.

- **COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.**⁹⁴

Página web creada para licitadores y la tramitación de sus altas voluntarias en el Registro de la Comunidad Foral. No cuenta con posibilidad de consultas ni con información sobre prohibiciones, con lo cual no es posible comprobar si en el ámbito autonómico los órganos de contratación cumplen con las obligaciones de comunicación que impone la normativa.

Por transparencia sería de utilidad que enlazara con el ROLECE informando a los ciudadanos que se pueden consultar prohibiciones por esa vía a nivel nacional.

- **COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.**⁹⁵

Registro propio que proporciona información a los licitadores de cara a su inscripción y que permite búsquedas visuales, pero el acceso al documento sólo se admite con certificación electrónica de la Comunidad Autónoma.

No cuenta con información específica de prohibiciones en el ámbito autonómico, con lo cual no es posible comprobar si en el ámbito autonómico los órganos de contratación cumplen con las obligaciones de comunicación que impone la normativa.

Por transparencia sería de utilidad que enlazara con el ROLECE informando a los ciudadanos que se pueden consultar prohibiciones por esa vía.

- **COMUNIDAD VALENCIANA.**⁹⁶

La página existente proporciona información para inscripciones y permite consultas sin restricciones. Igualmente se mantiene un listado de prohibiciones autonómicas y remite a la página del ROLECE para consultas a nivel de todo el sector público.

Sin perjuicio de valorar en positivo la transparencia de este recurso telemático, la relación de prohibiciones autonómicas ha de actualizarse dado que, en el momento de la consulta,⁹⁷ sólo consta una prohibición no vigente en la actualidad.

⁹⁴ *Página web Comunidad Foral de Navarra*

⁹⁵ *Página web Comunidad Autónoma del País Vasco*

⁹⁶ *Página web Comunidad Valenciana*

⁹⁷ *08/07/2019; 08:41 horas.*

Al no constar información actualizada, no es posible comprobar si en el ámbito autonómico los órganos de contratación cumplen con las obligaciones de comunicación que impone la normativa.

3) Conclusiones y recomendaciones

A la vista de todo el análisis realizado, relativo a las prohibiciones para contratar, cabe concluir lo siguiente:

Las **novedades normativas** se centran, por un lado en las nuevas circunstancias que implican prohibición para contratar (empleo de personas con discapacidad e implementación de planes de igualdad), cuya detección resulta imposible, a salvo de una investigación más profunda que se refiera a órganos de contratación, dado que su detección debe verificarse por éstos y no da lugar a procedimiento ni a inscripción; por otro lado, las medidas de autocorrección y sus efectos en el ámbito de las prohibiciones no parece que esté siendo objeto de excesivo interés por parte de las empresas, muy posiblemente por falta de información o de formación en la materia.

El **cumplimiento de la normativa**, en apariencia, cabe entenderse correcto respecto a la aplicable en el ámbito judicial (sentencias firmes) dado el gran volumen de prohibiciones derivadas de actos delictivos. En el ámbito administrativo (sanciones derivadas de faltas graves y muy graves que implican prohibición), aunque es mucho más limitado el número (con relación a las prohibiciones inscritas en el momento de recibir la información de la JCCE), nada hace pensar que los órganos correspondientes no comuniquen las sanciones impuestas, con lo cual puede que sea una cuestión de problemas en retrasos con relación a las comunicaciones que las distintas autoridades han de trasladar a la JCCE, o bien las competentes de las CC.AA., o bien retrasos en la tramitación de los expedientes de imposición de la prohibición, cuando proceda, lo que debe motivar un adecuado seguimiento.

Ahora bien, de los datos que resultan de las prohibiciones inscritas derivadas de la tramitación de procedimientos o de incumplimientos contractuales que dan lugar a penalidades, indemnizaciones y resoluciones de contratos culpables de los contratistas, el ROLECE recoge sólo dos prohibiciones de la Administración General del Estado y trece provenientes de Administraciones autonómicas y locales.

De los registros autonómicos, cuando hay información, en algunas ocasiones es obsoleta (C.A. de las Illes Balears, Ciudad de Ceuta y Comunidad Valenciana) y cuando no lo es, se detectan siete casos de prohibiciones vigentes e inscritas (C.A. de Aragón, dos prohibiciones; C.A. de Extremadura, tres prohibiciones; C.A. de la Región de Murcia, dos prohibiciones).

Estos datos suman 22 casos de prohibición inscritos a nivel de todo el sector público, lo que contrasta con la actividad contractual de las Administraciones, esto quiere decir que si el Registro Público de Contratos del Sector público en los ámbitos Estatal, Autonómico, Local, Universidades y Mutuas de Accidentes de trabajo contabiliza 233.935 contratos en 2016 y 187.730 en 2017 (últimos años con información publicada),

este volumen contrasta con el número de prohibiciones vigentes derivadas bien de los procedimientos de contratación, bien de las situaciones patológicas graves que pueden verificarse en contratos en ejecución.

De este modo, o bien los órganos de contratación no adoptan medidas “disciplinarias” en los procedimientos o en la ejecución de los contratos, o bien éstas se adoptan, pero de las mismas no se derivan las consecuencias correspondientes a través de los procedimientos para imponer prohibiciones, o bien se imponen prohibiciones, pero no son trasladadas a los órganos correspondientes para su inscripción: JCCE o Juntas Autonómicas.

En lo referido a la **Información de la JCCE**, sería conveniente que su protocolo de captación de información sobre prohibiciones considerara la posibilidad de introducir campos en los que se especificara, por un lado, el delito cometido en los casos de prohibición por este motivo, y por otro la falta cometida en sanciones previas por este motivo, en especial los delitos relacionados con la corrupción en la contratación pública y prácticas colusorias.

Igualmente, de cara al futuro, convendría que la JCCE realizara una labor de captación de casos en los que se adoptan medidas de autocorrección por parte de las empresas y que, por dicha circunstancia, no se imponen prohibiciones, a fin de verificar la evolución de esta novedad normativa.

También se sugiere, en lo referido a consultas en el ROLECE, y que se realicen correcciones en la guía rápida para facilitar las consultas, tal y como se indica en el apartado A) V. de este documento.

En lo que se refiere a **coordinación de registros** (y sus implicaciones en prohibiciones) hay que destacar que dos de los convenios suscritos en su día no se han renovado, lo que puede generar disfunciones y problemas de transparencia.

Por último, de la supervisión de los **registros autonómicos** se detectan en muchos casos ausencia de información sobre prohibiciones e igualmente se proponen mejoras en transparencia; por ejemplo, que se puedan consultar los datos de los registros autonómicos que no lo admiten y que exista posibilidad de enlazar con el ROLECE para que el ciudadano pueda consultar datos a nivel de todo el sector público.

En el cuadro siguiente se resumen los problemas detectados.

Comunidad autónoma	Información sobre prohibiciones	Enlace con ROLECE	Permite consultas
C.A. de Andalucía	NO	SI	NO
C.A de Aragón	SI	NO	SI

Comunidad autónoma	Información sobre prohibiciones	Enlace con ROLECE	Permite consultas
C.A del Principado de Asturias	NO (carece de competencias)	SI (pero no expresamente a efectos de consulta de prohibiciones)	
C.A de las Illes Balears	SI (pero información obsoleta)	SI	NO
C.A. de Canarias	NO	SI	Sólo empresas clasificadas
C.A. de Cantabria	NO (carece de competencias)	SI (pero no expresamente a efectos de consulta de prohibiciones)	
C.A. de Castilla – La Mancha	NO (carece de competencias)	SI	
C. de Castilla – León	NO	SI	NO
C.A. Cataluña	NO	NO	NO
Ciudad de Ceuta	SI (pero información obsoleta)	SI	NO
C.A. de Extremadura	SI	NO	SI
C.A. de Galicia	NO	NO	SI (pero sólo a personal de Mesas de C. de la Comunidad)
C.A. de La Rioja	NO (carece de competencias)	SI	
Comunidad de Madrid	NO (Integrada en ROLECE)	SI	SI (a través de ROLECE)
Ciudad de Melilla ⁹⁸	NO	NO	NO
C.A. de la Región de Murcia	SI	SI	SI (empresas Clasificadas)
Comunidad Foral de Navarra	NO	NO	NO
C.A. del País Vasco	NO	NO	SI (consultas visuales)
Comunidad Valenciana	SI (pero información obsoleta)	SI	SI

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como recomendaciones, por tanto, se considera necesario:

1. Inclusión de Información sobre prohibiciones a nivel autonómico, o bien puesta al día la misma en las páginas correspondientes a las siguientes CC.AA.: C.A. de Andalucía, C.A. de las Illes Balears, C.A. de Canarias, Comunidad de Castilla

⁹⁸ No existe información, aunque sí existen antecedentes en la página web de la ciudad sobre creación de un Registro.

y León, C.A. de Cataluña, Ciudad de Ceuta, C.A. de Galicia, Comunidad Foral de Navarra, C.A. del País Vasco y Comunidad Valenciana.

2. Inclusión de enlace a la página web del ROLECE a efectos de posibilitar la consulta de prohibiciones inscritas en el mismo en las páginas de las siguientes CC.AA.: C.A. de Aragón, C.A. del Principado de Asturias, C.A. de Cataluña, C.A. de Extremadura, C.A. de Galicia, Comunidad Foral de Navarra y C.A. del País Vasco.
3. Posibilitar las consultas de empresas licitadoras en las páginas de las siguientes CC.AA.: C.A. de Andalucía, C.A. de las Illes Balears, Comunidad de Castilla y León, C.A. de Cataluña, Ciudad de Ceuta, C.A. de Galicia y Comunidad Foral de Navarra.
4. En el caso de la Ciudad de Melilla, si existe un acuerdo de creación de un Registro de Licitadores, sería deseable incluir información del mismo en la página web de la Ciudad Autónoma.

11. Análisis específico del ROLECE y de los registros de licitadores autonómicos.

1) Introducción.

En este apartado se pretende el análisis del funcionamiento del ROLECE y los registros autonómicos competentes.

El actual Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECE) tiene su origen en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que extingue el registro de Empresas Clasificadas existente hasta la fecha y, de forma novedosa, introduce la posibilidad de inscripciones voluntarias, así como la necesidad de las prohibiciones para contratar, con independencia de que la empresa se encuentre clasificada.

La LCSP regula este registro en sus arts. 337 a 345, que contienen las siguientes novedades:

- Se contempla como instrumento electrónico,
- Estará interconectado con el Registro Electrónico de Apoderamientos de la AGE,
- Será público, pudiéndose acceder a él de forma abierta.

La normativa reglamentaria sobre el registro es anterior a la LCSP: Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (arts. 8 a 20) y Orden EHA/1490/2010, de 28 de mayo, por la que se regula el funcionamiento del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado.

De acuerdo con esta normativa, el ROLECE depende del actual Ministerio de Hacienda, a través de los órganos de apoyo técnico a la JCCE. Igualmente, la responsabilidad y la

competencia para la práctica de inscripciones corresponde al órgano del Ministerio designado para su llevanza, lo que no implica una competencia exclusiva, dado que las CC.AA. que opten por no llevar su propio registro, previa suscripción de Convenio con el Ministerio de Hacienda, podrán: 1) inscribir los datos de los interesados, y 2) inscribir las prohibiciones declaradas por sus correspondientes órganos competentes de su ámbito territorial.

pCon referencia a la normativa anterior se suscribieron convenios de colaboración referidos a las distintas CC.AA. y Ciudades Autónomas que se citaron anteriormente que contemplaban “actuaciones de coordinación” tanto en PLACSP como ROLECE, a salvo de C.A. de Andalucía (sin convenio) y C.A. de Cataluña, Comunidad Foral de Navarra y C.A. del País Vasco (que sólo incluyen colaboración en PLACSP).

De esta forma, en la actualidad, la situación de las distintas CC.AA. se puede resumir del siguiente modo:

- Comunidades cuyo registro ha sido integrado en ROLECE que mantienen competencia en la gestión de las inscripciones:
 - C.A. del Principado de Asturias
 - C.A. de las Illes Balears
 - C.A. de la Rioja
 - C.A. de Castilla-La Mancha
 - C.A. de Canarias
 - C.A. de Cantabria⁹⁹
- Comunidades cuyo registro ha sido integrado en ROLECE pero han suprimido la gestión de las inscripciones:
 - Comunidad de Madrid
- Comunidades que mantienen su registro de licitadores:
 - C.A. de Andalucía
 - C.A. de Aragón
 - Comunidad de Castilla y León
 - C.A. de Cataluña
 - Comunidad Foral de Navarra
 - Comunidad Valenciana
 - C.A. de Extremadura
 - C.A. de Galicia
 - C.A. de la Región de Murcia

⁹⁹ De acuerdo con la página web de Cantabria, este registro se encuentra en espera de culminar su integración

- C.A. del País Vasco

La integración de las seis CC.AA. citadas en primer lugar, supone un paso hacia la mayor agilidad, dado que los interesados pueden dirigir sus peticiones ante el órgano correspondiente en función de su domicilio social.

En el caso de las CC.AA. que mantienen sus registros: 1) la inscripción en el Registro autonómico acredita a los empresarios inscritos únicamente frente a los órganos de contratación de la propia Comunidad Autónoma, de las entidades locales de su ámbito territorial, y de los organismos y entidades dependientes de una u otras. En contraposición al ROLECE, que acredita y es eficaz ante todos los órganos de contratación del Sector Público y 2) las prohibiciones de contratar que se inscriban en el Registro autonómico deben ser comunicadas al ROLECE.

La importancia de los registros de licitadores radica en la posibilidad de eliminación de cargas administrativas de los operadores económicos, así como la agilidad que proporciona a los órganos de contratación.

El protagonismo básico se encuentra en la obligatoriedad de la inscripción para los operadores económicos que pretendan optar a la adjudicación de un contrato tramitado utilizando el procedimiento abierto simplificado, de acuerdo al art. 159.4.a) de la LCSP. Y dicha obligatoriedad, a pesar del período transitorio de 6 meses establecido en propia ley, ha provocado problemas de acumulación de peticiones que impuso la emisión de la Recomendación de 24 de septiembre de 2018 por parte de la JCCE, así como la Recomendación 4/18, de 11 de octubre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, en las que se indica que, ante la situación excepcional de los registros y la imposibilidad de garantizar el principio de concurrencia, no será imprescindible este requerimiento en los procedimientos abiertos simplificados.

En otro orden de cosas, la LCSP impone las inscripciones de oficio (art. 338) que incluyen los datos referidos a la clasificación del empresario, es decir, solvencia económica y técnica, pero también regula las inscripciones voluntarias (art. 342) o inscripción a solicitud del interesado en cuyo contexto, el art. 339 alude a datos sobre personalidad, apoderamientos, autorizaciones o habilitaciones profesionales, solvencia económica y cualesquiera otros datos que se determinen reglamentariamente, pero no se alude en ningún momento a la solvencia técnica o profesional.

El Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, en sus arts. 15 y 16 (inscripciones voluntarias) alude o detalla, entre otras cosas, las circunstancias que se podrán registrar referidas a solvencia económica y financiera, pero sin considerar la posibilidad de inscripciones de solvencia técnica.

Lo establecido en la ley y su desarrollo resultan perfectamente comprensibles con relación a lo indicado en el art. 87.2 con relación a la solvencia económica, pero el art. 96 dedicado a las Certificaciones de los registros de licitadores indica en su apartado 1 lo siguiente:

“La inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar, representación, habilitación profesional o empresarial, **solvencia económica y financiera y técnica o profesional**, clasificación y demás circunstancias inscritas, así como la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo”.

Lo anterior parece indicar que atribuye a la inscripción y, por extensión, a la correspondiente certificación, posibilidades de acreditar aspectos que no se contemplan en el desarrollo reglamentario y que puede generar dudas de interpretación y aplicación de la norma.

2) Metodología

Teniendo en cuenta los medios limitados de la OIReScon, a los efectos de obtención de información sobre el funcionamiento de los registros se solicitaron datos concretos a la Dirección General del Patrimonio del Estado e igualmente se han analizado los registros autonómicos a través de la información alojadas en sus páginas web¹⁰⁰, en aspectos referidos, en lo básico, a su transparencia y accesibilidad.

3) Análisis de la información

En el ámbito del ROLECE, de acuerdo con la información solicitada por esta Oficina y trasladada por la Dirección General del Patrimonio del Estado, se exponen los siguientes datos:

Número absoluto de **empresas inscritas a fecha 31 de diciembre de 2018 = 35.072 empresas.**

NÚMERO DE ACUERDOS DE INSCRIPCIÓN ADOPTADOS¹⁰¹

Ejercicio	2016	2017	2018
Nº acuerdos	2.546	3.354	11.122
Incremento interanual		+ 31,74%	+ 231,60%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

¹⁰⁰ Este análisis inicial y limitado no implica que, en el futuro, se solicite información puntual de los registros autonómicos.

¹⁰¹ Estas cifras no incluyen las inscripciones practicadas de oficio a partir de los acuerdos de clasificación o de revisión de clasificación adoptados por las Comisiones de Clasificación de la JCCE, ni las incorporaciones de asientos registrales al ROLECE como consecuencia de la integración de registros de licitadores de las CC.AA.

Procedimiento de inscripción: Actualmente no se dispone de datos relativos al plazo medio de tramitación de una inscripción o plazo medio de tramitación de modificaciones de inscripciones ya realizadas.

ROLECE no dispone en el momento actual de herramientas para el seguimiento del plazo medio de tramitación de los expedientes.

Información relativa a PYMES: No se dispone de información sobre el número de PYMES inscritas en ROLECE.

En el ROLECE no se inscribe la condición de PYME de una sociedad, ni se inscriben y actualizan todos los datos necesarios para determinar a una fecha dada la condición de PYME de las sociedades inscritas.

Información de Empresas Clasificadas:

Número total de **empresas clasificadas**, a 1 de marzo de 2019:

Tipo de contratistas	Nº	%
Contratistas de obras	5.955	43,90%
Contratistas de servicios	7.610	56,10%
Total	13.565	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Nº DE EMPRESAS CLASIFICADAS POR EJERCICIOS

Ejercicio	A solicitud del interesado	De oficio	Totales
2015	1.956	265	2.221
2016	1.127	329	1.456
2017	1.140	239	1.379
2018	1.403	318	1.721
Totales	5.626	1.151	6.777

Fuente: Elaboración propia OIReScon

En lo que se refiere a los **Registros autonómicos de Licitadores**, al margen de lo indicado en la información correspondiente a prohibiciones para contratar se pueden extraer conclusiones similares, es decir:

- **C.A. de Andalucía**, no admite búsquedas de empresas inscritas, dado que la entrada en el sistema requiere previa inscripción como representante de empresa. Si consta enlace con el ROLECE para consultar dicho Registro. Se informa del plazo máximo de resolución de las peticiones establecido reglamentariamente: 3 meses.

- **C.A. de Aragón**, permite extraer listado de empresas inscritas a nivel autonómico. No consta enlace con el ROLECE. Por lo que se refiere al plazo de tramitación de las inscripciones, este registro establece el plazo de 1 mes.
- **C.A. del Principado de Asturias**, se trata de una web exclusivamente informativa, que enlaza con el ROLECE a efectos de inscripciones y, en su caso, consultas de empresas inscritas. No se informa del plazo máximo de resolución de las peticiones.
- **C.A. de Illes Balears**, web exclusivamente informativa que enlaza con el ROLECE. Tiene opción a búsqueda de empresas clasificadas, siendo conveniente la publicación de una guía de búsqueda. Incluye información sobre el plazo máximo de tramitación: 3 meses.
- **C.A. de Canarias**, web informativa para empresas que enlaza con el ROLECE. Permite búsquedas de empresas clasificadas a nivel autonómico. Incluye información sobre el plazo máximo de tramitación: 3 meses.
- **C.A. de Cantabria**, web informativa para empresas que enlaza con el ROLECE. Incluye información sobre el plazo máximo de tramitación: 3 meses.
- **C.A. de Castilla – La Mancha**, web informativa para empresas que enlaza con el ROLECE. Incluye información sobre el plazo máximo de tramitación: 3 meses.
- **Comunidad de Castilla y León**, web informativa para empresas que no enlaza con el ROLECE, a salvo de consultas de prohibiciones y que no permite búsquedas o consultas en su Registro Autonómico. No incluye información sobre el plazo máximo de tramitación.
- **C.A. de Cataluña**, web de Registro de Licitadores diseñada exclusivamente para inscripción de los mismos; no enlaza con el ROLECE y no admite búsquedas en sus datos. Incluye información sobre el plazo máximo de tramitación, comprometiéndose este registro a realizar las inscripciones en 1 mes.
- **Ciudad de Ceuta**, web creada para facilitar las inscripciones de Licitadores que no enlaza con el ROLECE y no permite consultas. Incluye información sobre el plazo máximo de tramitación, comprometiéndose este registro a realizar las inscripciones en 2 meses.
- **C.A. de Extremadura**, página de registro que permite obtener listado de empresas con certificado autonómico vigente; no enlaza con ROLECE a efectos de que el ciudadano pueda consultar la información a nivel global. No incluye información sobre el plazo máximo de tramitación.
- **C.A. de Galicia**, página al servicio de las empresas y que permite consultas sólo a los miembros de las mesas de contratación de la Comunidad Autónoma, previa declaración responsable, siendo deseable que se pudiera consultar por cualquier ciudadano. Igualmente debiera enlazar con ROLECE. No incluye información sobre el plazo máximo de tramitación.
- **C.A. de La Rioja**, página informativa para licitadores con remisiones al ROLECE. No incluye información sobre el plazo máximo de tramitación.
- **Comunidad de Madrid**, recurso informático que facilita datos sobre su integración en ROLECE enlazando con el Registro Estatal.

- **Ciudad de Melilla**, no consta página ni información sobre su Registro a pesar de que en su propia página institucional consta un acuerdo sobre creación del mismo.
- **C.A. de la Región de Murcia**, web de Registro que contiene un buscador de “Empresas Clasificadas”, que debiera ampliarse a empresas inscritas (estén o no clasificadas) y debiera contar con un manual para facilitar las búsquedas. Por otro lado, enlaza con ROLECE para consultas a nivel estatal. Incluye información sobre el plazo máximo de tramitación: 3 meses.
- **Comunidad Foral de Navarra**, recurso telemático para empresas que deseen su alta voluntaria, no admite búsquedas de empresas registradas y no cuenta con enlace a ROLECE. No incluye información sobre el plazo máximo de tramitación.
- **C.A. del País Vasco**, web que proporciona información a empresas a efectos de su inscripción, permite búsquedas visuales, aunque los accesos a certificados de inscripción sólo son posibles con certificación electrónica propia de la Comunidad Autónoma, siendo deseable que pudiera ser accesible a cualquier ciudadano. No cuenta enlace con ROLECE. No incluye información sobre el plazo máximo de tramitación.
- **Comunidad Valenciana**, recurso electrónico que ofrece información a las empresas para inscripciones y permite consultas sin restricciones. Igualmente, remite al ROLECE para consultas a nivel de todo el Sector Público. No incluye información sobre el plazo máximo de tramitación.

4) Conclusiones y recomendaciones

A modo de conclusiones cabe indicar lo siguiente:

- La situación de retrasos, en términos generales, de los registros de licitadores persiste, en la medida en que no existe información, con posterioridad a las Recomendaciones de las Juntas Consultivas alusivas a la resolución de la situación excepcional que se había producido tras la entrada en vigor de la LCSP.
- La suscripción de convenios en su mayoría durante los años 2014 y 2015 supone que los mismos se encuentran enmarcados en la normativa anterior, lo que puede provocar problemas interpretativos, e igualmente alguno de ellos no se encuentra vigente al no haber sido prorrogado por acuerdo expreso.
- La LCSP parte de una voluntad de configurar el registro de licitadores como un adecuado instrumento de agilidad, ante la creación del procedimiento abierto simplificado. No obstante, las disposiciones de la ley en algún caso pueden provocar dudas o inconvenientes, pudiendo resultar oportuna su resolución a través de modificaciones reglamentarias.
- La mayoría de los recursos autonómicos cuentan con deficiencias en su transparencia y en la posibilidad de consultas.

Con referencia a las conclusiones anteriores, cabe plasmar en este documento las siguientes Recomendaciones:

- Propiciar los medios necesarios en los registros de licitadores a efectos de resolver los retrasos que continúen existiendo, en el entendimiento que la mejora de los mismos reduce considerablemente las cargas de los operadores económicos y proporciona mayor agilidad en los procedimientos de licitación.
- Impulsar la necesidad de suscripción de convenios de colaboración con las CC.AA. para mejorar el ámbito de la coordinación necesaria en esta materia.
- A efectos de posibilitar mayor utilidad del registro de licitadores, sería conveniente llevar a cabo mediante modificación reglamentaria, la posibilidad de integrar en el mismo la documentación de solvencia técnica que crean oportuno los operadores económicos en función de las licitaciones en las que participan más habitualmente. Todo ello siempre que se resuelvan los problemas en los retrasos existentes en las inscripciones.
- Los distintos recursos telemáticos puestos a disposición de los registros de licitadores han de promover mejoras en su transparencia, en especial aquellos que no incluyen la posibilidad de consultas.

VI. PROFESIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN.

1. Introducción. Antecedentes. Regulación actual en materia de profesionalización. Especial referencia a las novedades en la nueva Ley de Contratos.

El primer antecedente de carácter internacional en donde se cita la necesidad de profesionalización en los procesos de contratación pública lo constituye un documento de la **OCDE de 2009** referido a la “**Integridad en la Contratación Pública**”¹⁰².

A juicio de esta organización, la contratación pública se considera cada vez más como una profesión estratégica que desempeña una función central en la prevención de la mala gestión y en minimizar las posibilidades de corrupción en el uso de los fondos públicos. Por tanto, generar profesionalidad entre los responsables de contratación con un conjunto común de normas profesionales y éticas es de gran importancia (no sólo como función administrativa) al objeto de la obtención de una auténtica integridad.

En el ámbito de la **Unión Europea**, la nueva **Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014** cuando se refiere a las compras agregadas alude a la necesidad de mejorar y profesionalizar la gestión de la contratación de modo que, al tratarse de la adquisición de grandes cantidades, estas técnicas pueden contribuir a ampliar la competencia y deben tender a profesionalizar el sistema público de compras.

Una mejor orientación, información y asistencia a los poderes adjudicadores y a los agentes económicos contribuye en gran medida a hacer más eficiente la contratación pública gracias a mejores conocimientos, a una mayor seguridad jurídica y a la profesionalización de las prácticas de contratación.

La Directiva parte de un visión amplia y multidisciplinar de la profesionalización, que no ha de centrarse exclusivamente en cuestiones jurídicas.

La Recomendación de la **OCDE de 2015** sobre contratación pública¹⁰³ insta a sus Estados miembros a:

- Asegurarse de que los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica, para lo que les proporcionan herramientas específicas y periódicamente actualizadas.
- Ofrecer a los profesionales de la contratación pública un sistema de carrera atractivo, competitivo y basado en el mérito, estableciendo vías de ascenso según méritos claros, brindando protección frente a las injerencias políticas en el procedimiento de contratación pública, y promoviendo en las esferas nacional e internacional las buenas prácticas para los sistemas de carrera profesional al objeto de mejorar el rendimiento de estos empleados.

¹⁰² *Integridad en la Contratación Pública*

¹⁰³ *Recomendación de la OCDE de 2015*

- Fomentar la adopción de enfoques colaborativos con entidades como universidades, think tanks o centros políticos a fin de mejorar las capacidades y competencia del personal de contratación pública. Deberá hacerse uso de la especialización y la experiencia pedagógica de estos centros del saber, en tanto en cuanto son herramientas valiosas que amplían los conocimientos en esta materia y establecen un canal bidireccional entre teoría y práctica capaz de impulsar la innovación en los sistemas de contratación pública.

Con referencia a la Directiva aprobada, la **Comisión de la UE** aprueba, en octubre de 2017, una **Recomendación** sobre la profesionalización de la contratación pública ("**Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública**")¹⁰⁴, con el objetivo de mejorar y respaldar la profesionalidad entre los empleados dedicados a la contratación pública, que puede ayudar a fomentar el impacto de ésta en el conjunto de la economía.

De este modo, en el apartado relativo a "Recursos humanos", este documento plantea mejorar la formación y la gestión de la carrera de los profesionales en materia de contratación: los profesionales de la contratación pública, es decir, aquellas personas implicadas en la contratación de bienes, servicios y obras, así como los auditores y funcionarios responsables de la revisión de los casos relacionados con la contratación pública, deben disponer de las **cualificaciones, formación, capacidades y experiencia** adecuadas necesarias para su nivel de responsabilidad. Esto implica garantizar la existencia de personal con experiencia, capacitado y motivado, ofrecer la formación y desarrollo profesional continuo necesarios, así como desarrollar una estructura de la **carrera profesional** e incentivos que hagan atractiva la función de la contratación pública y motiven a los funcionarios públicos a lograr resultados estratégicos.

Por último, el **Comité Económico y Social Europeo** emite un **Dictamen de 15 de febrero de 2018**¹⁰⁵ analizando la Recomendación anteriormente citada, en el que se indica que, en opinión del Comité, es esencial avanzar con resolución hacia una gran profesionalización de los servicios contratantes y un claro reconocimiento de las nuevas cualificaciones adquiridas, equipándolos con un marco común europeo de competencias técnicas e informáticas que haga posible un **enfoque común** en todo el mercado interior europeo.

Igualmente, considera que habría sido preferible que, en lugar de una Recomendación, la Comisión hubiera adoptado una Directiva, a fin de garantizar una estructura efectiva y coherente para la profesionalización de la contratación pública.

En lo que se refiere a la normativa que incorpora al ordenamiento español las Directivas Europeas, es decir, la **LCSP**, dedica dos breves referencias a la profesionalización, pero las mismas quedan plasmadas en el art. 334, que es de especial importancia, dado que es el referido a la Estrategia Nacional de Contratación Pública.

¹⁰⁴ Recomendación de la Comisión de la UE, octubre 2017

¹⁰⁵ Dictamen de 15 de febrero de 2018 del Comité Económico y Social Europeo

En concreto, entre los aspectos que ha de abordar la Estrategia se encuentra **“Promover la profesionalización en contratación pública mediante actuaciones de formación del personal del sector público, especialmente en aquellas entidades que carecen de personal especializado, mediante el diseño de un plan específico en materia de formación en contratación pública y otras actuaciones complementarias de promoción de la profesionalización en la contratación pública”** y, el diseño de la Estrategia deberá plantearse para cumplir, entre otros, el siguiente objetivo: **“Incrementar la profesionalización de los agentes públicos que participan en los procesos de contratación”**.

2. Metodología de recogida de información.

A la vista de lo anterior, se ha llevado a cabo la supervisión de la formación que, en materia de contratación pública, han impartido los principales Centros de Formación existentes a nivel estatal, autonómico y, en el ámbito local a través de la FEMP.

Para ello se elaboró un cuestionario de toma de datos pormenorizados¹⁰⁶, así como una petición de datos institucionales.

Los datos solicitados se han centrado en dos años con información real (2017 y 2018), así como previsiones para los ejercicios 2019 y 2020, con ánimo de verificar si en términos globales -y en términos concretos por cada Centro-, fue posible ofrecer la formación adecuada y suficientemente dimensionada con la eventual demanda que se iba a producir antes y después de la publicación y posterior entrada en vigor de la LCSP.

Los centros a los que se solicita información fueron los siguientes:

CENTROS DE FORMACIÓN

Centro	Normativa aplicable	Formación a EE.LL	Naturaleza jurídica
C.A. de Andalucía. Instituto Andaluz de Administración Pública.	Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía. Decreto 277/2009, de 16 de junio, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Andaluz de Administración Pública.	SI, previo convenio.	Agencia administrativa.

¹⁰⁶ Anexo.

Centro	Normativa aplicable	Formación a EE.LL	Naturaleza jurídica
C.A. de Aragón. Instituto Aragonés de Administración Pública.	Ley 1/1986, de 20 de febrero, de medidas para la ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Decreto 122/1986, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, regulador del Instituto Aragonés de Administración Pública y de la selección, formación y perfeccionamiento del personal de la Comunidad Autónoma de Aragón.	SI, previo convenio.	Organismo autónomo.
C.A del Principado de Asturias. Instituto Asturiano de Administración Pública.	Decreto 15/2012, de 8 de marzo, por el que se regula la organización del Instituto Asturiano de Administración Pública "Adolfo Posada".	SI, previo convenio.	Órgano desconcentrado de la Consejería de Hacienda y Sector Público.
C.A. de las Illes Balears. Escuela de Administración Pública.	Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Decreto 31/2012, de 13 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Escuela Balear de Administraciones Públicas.	SI.	Entidad Autónoma de carácter administrativo.
C.A. de Canarias. Instituto Canario de Administración Pública.	Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria. Decreto 130/2014, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Instituto Canario de Administración Pública.	SI, previo convenio.	Organismo autónomo de carácter administrativo.
C.A. de Cantabria. Centro de Estudios de Cantabria.	Ley 5/1986, de 7 de julio, del Centro de Estudios de la Administración Pública Regional.	SI, previo convenio.	Organismo autónomo de carácter administrativo.
C.A. de Castilla – La Mancha. Escuela de Administración Regional.	Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de Castilla-La Mancha. Decreto 159/2012, de 20/12/2012, por el que se regula la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha.	SI, previo convenio.	Unidad adscrita a la Consejería de Presidencia.
Comunidad de Castilla y León. Escuela de Administración Pública.	Decreto 47/2002, de 27 de marzo, por el que se crea la Escuela de Administración Pública de la Comunidad de Castilla y León.	SI, previo convenio.	Unidad adscrita a la Dirección General de la Función Pública.

Centro	Normativa aplicable	Formación a EE.LL	Naturaleza jurídica
C.A. de Cataluña. Escuela de Administración Pública.	Ley 4/1987, de 24 de marzo, reguladora de Escuelas de Administración Pública de Cataluña.	SI, previo convenio.	Organismo autónomo de carácter administrativo.
Ciudad de Ceuta. D.Gral. Recursos Humanos de Ciudad Autónoma.	No existe información.		
Adm. Gral. del Estado. Centro de Estudios Jurídicos.	Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos.	NO.	Organismo autónomo.
Adm. Gral. del Estado. Instituto de Estudios Fiscales.	Real Decreto 63/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de Estudios Fiscales.	SI, funcionarios de CC.AA.	Organismo autónomo.
Adm. Gral. del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública.	Real Decreto 464/2011, de 1 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Administración Pública.	SI, funcionarios de CC.AA. y EE.LL.	Organismo autónomo.
C.A. de Extremadura. Escuela de Administración Pública.	Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.	SI, previo acuerdo.	Unidad adscrita a la Dirección General de Función Pública.
Federación Española de Municipios y Provincias.	Estatutos de la FEMP aprobados en el XI Pleno Ordinario. Madrid, 19 de septiembre de 2015.	SI.	
C.A. de Galicia. Escuela Gallega de Administración Pública.	Ley 4/1987, de 27 de mayo, de creación da Escuela Gallega de Administración Pública, modificada por Ley 10/1989.	SI, previo convenio.	Organismo autónomo.
C.A. de La Rioja. Escuela Riojana de Administración Pública.	Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Decreto 63/1999, de 10 de septiembre, por el que se crea la Escuela Riojana de Administración Pública y se determina su régimen, estructura y funcionamiento.	SI, previo convenio.	Unidad adscrita a la Dirección General de Función Pública.
Comunidad de Madrid. Instituto Madrileño de Administración Pública.	Ley 15/1996. de 23 de diciembre. de Medidas Fiscales y Administrativas (creación). Por Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público desaparece como Organismo.	SI, previo convenio.	Unidad adscrita a la Dirección General de Función Pública.

Centro	Normativa aplicable	Formación a EE.LL	Naturaleza jurídica
Ciudad de Melilla. Centro de Estudios y Formación.	Reglamento de la Consejería de Administraciones Públicas (BOME de 4-12-2009).		Unidad adscrita a la Dirección General de Administraciones Públicas.
C.A de la Región de Murcia. Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia.	Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública	SI.	Subd. General, adscrita a la D. General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, Consejería de Economía y Administración Públicas.
Comunidad Foral de Navarra. Instituto Navarro de Administración Pública.	Decreto Foral 117/2007, de 3 de septiembre, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo Instituto Navarro de Administración Pública. Decreto Foral 68/2012, de 25 de julio, por el que se extingue el organismo autónomo Instituto Navarro de Administración Pública (INAP).	SI.	En la actualidad, unidad con rango de Servicio, adscrito a la D.G. de Función Pública.
C.A. del País Vasco. Instituto Vasco de Administración Pública.	Ley 16/1983, de 27 de julio, sobre Régimen Jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública.	SI, previo convenio.	Organismo Autónomo de carácter administrativo.
Comunidad Valenciana. Instituto Valenciano de Administración Pública.	Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana. Decreto 87/2017, de 7 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.	Si, previo acuerdo de cooperación.	Rango de Subdirección General.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

De los veintitrés centros, catorce remitieron la información completa (cuestionario y datos complementarios), cuatro remitieron cuestionario, pero no remitieron información complementaria y cinco de ellos no remitieron ni cuestionario ni información complementaria.

3. Análisis de la información recibida (Cuestionarios).

1) Análisis global de los centros.

2017

Todos los centros	Nº actividades	Horas formación presencial	Horas formación On line	Horas formación jornadas	Total horas	Nº alumnos	Alumnos EE.LL
F.Gral.	142	1.482	1.833	144	3.459	6.785	2.024
F. Específica	39	427	312	30	769	1.106	37
Total 2017	181	1.909	2.145	174	4.228	7.891	2.061

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Todos los centros	Peticiones pendientes	% pend.	Alumnos unid.técnicas	% alumnos unid. téc.	Satisfac. Gral.	Satisfac. P. Desemp.
F.Gral.	7.653	112,79%	1.170	17,24%	8,22	7,94
F. Específica	851	76,94%			8,02	7,82
Total 2017	8.504	107,77%	2.276	17,24%	8,12	7,88

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como se aprecia en el cuadrante anterior, en el ejercicio 2017 se desarrollan 181 actividades formativas en contratación que sumaron más de 4.200 horas lectivas, destacando que mayoritariamente se trata de formación “on line” o mixta (2.145 horas).

En ese ejercicio fueron formados por los distintos centros un total de 7.891 funcionarios y entre ellos un porcentaje del 26% pertenecientes a Entidades Locales (y CC.AA. en el caso del INAP y el Instituto de Estudios Fiscales); también, en formación general resulta positivo que se formaran en la materia un porcentaje del 17,24% de empleados pertenecientes a unidades técnicas (en el ámbito de formación general), y que se desarrollaran actividades de formación específica para unidades técnicas por la que se logra formar a otros 1.106 empleados.

En términos negativos, destaca la imposibilidad de asumir la demanda de formación, de tal forma que un 112,79% de peticiones quedaron pendientes en formación general y un 76,94% en formación específica, lo que suma más de 8.504 empleados que no pudieron participar en la formación que solicitaron.

Aunque no todos los Centros aportaron datos al respecto, el grado de satisfacción general y el relacionado con el puesto de trabajo desempeñado, puede calificarse como notable.

2018

Todos los centros	Nº actividades	Horas formación presencial	Horas formación On line	Horas formación jornadas	Total horas	Nº alumnos	Alumnos EE.LL
F.Gral.	339	3.260	2.709	413	6.382	20.886	7.017
F. Específica	61	563	85	76	724	2.919	621
Total 2018	400	3.823	2.794	489	7.106	23.805	7.638

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Todos los centros	Peticiones pendientes	% pend.	Alumnos unid.técnicas	% alumnos unid. téc.	Satisfac. Gral.	Satisfac. P. Desemp.
F.Gral.	12.633	60,49%	5.246	25,12%	8,02	7,29
F. Específica	1.022	35,01%	0	0,00%	8,16	6,59
Total 2018	13.655	57,36%	8.165	25,12%	8,09	6,94

Fuente: Elaboración propia OIReScon

El ejercicio 2018, como puede resultar lógico, se doblaron con creces las actividades formativas en esta materia, que sumaron 400, con más de 7.000 horas de formación, frente a las 4.200 del ejercicio anterior, dándose prioridad a los cursos presenciales, con un total de 3.823 horas.

En ese ejercicio fueron formados de 23.805 empleados, de ellos, 7.638 funcionarios de Entidades Locales y más de 5.000 de unidades técnicas (en el ámbito de la formación general), uniéndose a éste punto un notable aumento de la formación específica impartida a 2.919 empleados.

La demanda pendiente formación proveniente del año anterior (8.500 peticiones que quedaron sin atender) posiblemente fue absorbida ante el impulso que se dio a esta formación en 2018.

No obstante, más de 13.600 peticiones (un 60,49% en formación general y un 35,01% en formación específica, representando un promedio del 57,36% sobre el total de ambas formaciones, todo ello calculado sobre el total de alumnos formados) quedaron sin atención en este ejercicio, lo que quiere decir que en la mayoría de los centros las previsiones, o posibilidades de los mismos, no fue suficiente.

El dato anterior ha de destacarse en especial, dado que en ese ejercicio entraba en vigor la LCSP y la demanda de formación, especialmente contando con los datos conocidos del ejercicio anterior, iba a incrementarse de una forma especialmente intensa, como intensa debió ser (y no fue) la oferta que debió preparar cada centro en su ámbito correspondiente.

El grado de satisfacción general, y el relacionado con el puesto de trabajo, de la formación recibida, fue notable en formación general y, en cambio desciende esta puntuación en formación específica con relación al ejercicio anterior, extremo

preocupante en tanto que la diferencia de -1,23 puntos en formación destinada a unidades técnicas ha de ser corregida en los próximos años al tratarse de uno colectivos de empleados fundamentales en las fases preparatorias de los contratos y claramente la formación recibida no fue adaptada convenientemente a sus necesidades en 2018.

PREVISIONES 2019/2020

Todos los centros	Nº actividades	Horas formación presencial	Horas formación On line	Horas formación jornadas	Total horas	Nº alumnos	Alumnos EE.LL
2019	239	2.180	2.230	281	4.691	13.195	3.662
%/ 2018	59,75%	57,02%	79,81%	57,46%	66,01%	55,43%	47,94%
2020	68	986	604	21	1.621	4.104	708
%/ 2019	28,45%	45,23%	27,09%	7,47%	34,56%	31,10%	19,33%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Con relación a las previsiones para los ejercicios 2019 y 2020, hay que partir del dato de que no todos los centros remiten previsiones para el ejercicio 2020 y, en algunos casos, las realizan bajo mínimos, o simplemente replican las del año 2019.

Por este lado, si nos centramos en las realizadas para el 2019, los datos reflejados en el cuadro anterior suponen que la demanda del ejercicio anterior (que totaliza más 13.600 empleados) no quedaría absorbida con las previsiones, en tanto que éstas suponen una formación para algo más de 13.195 empleados. De hecho, todos los parámetros porcentuales de las previsiones se sitúan en general en términos no muy superiores al 66% con relación al ejercicio anterior, salvo en la formación “on line”, que supone un 79,81% con relación a 2018.

En definitiva, las expectativas de profesionalización a través de formación – en términos numéricos – no se cumplirán, y mucho menos si las previsiones para el 2020 se concretan definitivamente en torno a los datos facilitados.

Es de gran importancia que los Centros, en el marco de sus protocolos de calidad de la formación que imparten, obtengan la valoración de los participantes, tanto en valoración general como la centrada en satisfacción con relación al puesto desempeñado, todo ello de cara a poder encauzar o mejorar las actividades. De la información recibida, 15 centros recabaron esta información en formación general en 2017 y 16 Centros en 2018, en grado de satisfacción general. En cambio, en satisfacción con relación al puesto desempeñado, sólo es cumplimentada por 6 Centros en 2017 y 7 Centros en 2018. Con relación a formación específica, la cumplimentación de estos datos del cuestionario ha sido mucho menor.

Estos datos de calidad en la percepción de la formación recibida, a juicio de esta Oficina, son de enorme importancia a la hora de ir corrigiendo disfunciones en las actividades impartidas, en especial cuando éstas no generan efectos prácticos e inmediatos con relación al puesto de trabajo desempeñado por el empleado formado. Si esta percepción

no es captada, el curso impartido será repetitivo, pero de escasa utilidad para la organización.

2) Análisis global de los cursos impartidos y previstos.

De análisis global de la formación concreta impartida o prevista para ejercicios futuros cabe indicar, con salvedades en centros concretos, que se han desarrollado muchas actividades en formato de cursos y jornadas de carácter básico, cosa que es positiva y que, evidentemente, deberá continuar en las previsiones.

En el cuadro siguiente se expone la sistematización realizada sobre de actividades desplegadas por los distintos centros, desde aquellas que resultan más básicas, es decir jornadas y cursos de carácter general o introductorios en esta materia, hasta aquellas más concretas y especializadas:

COD.	Características de la actividad impartida
1	Jornadas básicas (hasta 5 h)
2	Jornadas básicas (de 6 a 10 h)
3	Curso on line (entre 10 y 30 horas)
4	Curso on line (hasta 60 horas)
5	Curso on line (hasta 100 horas)
6	Curso on line (entre 100 y 200 horas)
7	Curso on line(más de 200 horas)
8	Curso presencial (entre 10/15 horas)
9	Curso presencial (entre 16 y 30 horas)
10	Curso presencial (hasta 50 horas)
11	Curso / Itinerario presencial o semipresencial (hasta 150 horas)
12	Curso presencial tramitación electrónica (entre 10/15 horas)
13	Curso presencial tramitación electrónica (entre 16/30 horas)
14	Curso presencial de especialización (tipología contractual) (de 15 a 30 h)
15	Curso on line especialización (compra verde) (hasta 30 horas)
16	Curso compra innovadora (presencial / on line) (hasta 30 horas)
17	Curso especialización igualdad de género (presencial / on line) (hasta 30 horas)
18	Curso especialización redacción pliegos (presencial / on line) (hasta 30 horas)
19	Curso de especialización on line (tipologías contracuales) (de 20 a 50 horas)
20	Curso presencial plataforma de contratación (10 a 25 horas)
21	Curso presencial contratación centralizada (10 a 20 horas)
22	Jornadas contratación electrónica (5 a 10 horas)

COD.	Características de la actividad impartida
23	Jornadas prácticas (5 a 10 horas)
24	Jornadas registro de contratos
25	Curso on line contratación electrónica (hasta 35 horas)
26	Taller contratación medioambiental (hasta 15 horas)(presencial / semipresencial)
27	Taller modificaciones contractuales (hasta 15 h)
28	Taller de jurisprudencia en c. pública (hasta 20 h)
29	Jornadas novedades doctrinales (hasta 10 h)
30	Curso de contratación estratégica (de 10 a 15 h)
31	Jornada de contratación electrónica (hasta 4 horas)
32	Taller conflicto de intereses (hasta 5 h)
33	Curso presencial / on line avanzado/prácticas (de 15 a 40 h)
34	Taller cálculo del presupuesto de los contratos (hasta 10 h)
35	Taller buenas prácticas en contratación socialmente responsable (hasta 5 horas)
36	Curso avanzado -on line (hasta 30 h)
37	Taller perspectiva de género en contratación pública (hasta 5 h)
38	Curso on line. preparación y adjudicación de los contratos (hasta 30 h)
39	Curso (presencial / on line). ejecución y extinción de los contratos (de 20 a 40 h)
40	Curso de transparencia / integridad (presencial /on line) (hasta 25 h)
41	Jornadas especializadas (p. simplificado / c. menor / responsable del contrato / órganos asesores) (hasta 10 h)
42	Curso presencial / on line factura electrónica (hasta 25 h)
43	Curso on line. contratación socialmente responsable / contratación estratégica (25 h)
44	Taller factura electrónica (10 h)
45	Jornada prácticas colutorias (5 h)
46	Formación mooc (hasta 40 horas)
47	Curso presencial contrato de obras (25 a 35 h)
48	Jornadas central de contratación (hasta 10 h)
49	Curso presencial/mixto. contratación menor y p. negociados (hasta 30 h)
50	Curso contrato de concesión de servicios públicos (presencial / on line) (25-30 h)
51	Curso presencial / on line aspectos problemáticos de la gestión- interpretación normativa (40 a 65 h)
52	Curso especializado (presencial) publicidad-perfil de contratante- plataforma de contratación (de 50 a 100 h)
53	Curso especializado presencial. novedades doctrinales (20 a 30 h)
54	Curso presencial / on line. contratación y control interno (25-40 h)

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tras la sistematización indicada, se procede a realizar un análisis completo de la formación desplegada por los centros en los años 2017, 2018 y 2019 a fin de poder realizar un análisis coherente, dado que para el 2020 sólo la mitad de los centros remitieron previsiones y, en la mayoría de casos, replicaban los datos del año 2019 ante la ausencia de presupuesto para el año siguiente, en función de momento de petición y recepción de la información.

Del análisis indicado, ha resultado que el mayor número de actividades, e igualmente el mayor número de centros (media de centros en 3 años) que impartieron formatos similares o idénticos, han sido las siguientes:

Código	Nº total de actividades	Centros de impartición (media 3 ejercicios)
3	128	10,33
20	86	4,00
9	80	10,33
2	66	5,67
23	57	4,67
1	43	5,00
13	31	2,33
8	28	5,00
22	25	3,33

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Se puede concluir que las actividades desarrolladas con más intensidad en su número e incidencia en los centros gestores de formación han sido las siguientes, por orden de importancia:

COD.	Características de la actividad impartida
3	Curso on line (entre 10 y 30 horas)
20	Curso presencial plataforma de contratación (10 a 25 horas)
9	Curso presencial entre 16 y 30 horas
2	Jornadas básicas (de 6 a 10 h)
23	Jornadas prácticas (5 a 10 horas)
1	Jornadas básicas (hasta 5 h)
13	Curso presencial tramitación electrónica (entre 16/30 horas)
8	Curso presencial (entre 10/15 horas)
22	Jornadas contratación electrónica (5 a 10 horas)

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Lo anterior implica que, con independencia de formación básica general, no se ha incidido demasiado en formación más especializada, al margen de cursos dedicados a la Plataforma de Contratación (4 centros), tramitación electrónica en modalidad de cursos y jornadas (2,33 y 3,33 centros de media), así como jornadas prácticas (4,67 centros de media).

En cambio, otros contenidos de cursos de los que aparecen codificados, en particular aquellos que realmente constituyen itinerarios formativos que profundizan en materias de especial importancia, han sido mucho menos numerosos y reparto en nº de centros ha sido escasa.

En otras palabras, actividades de más de 100 horas (supuestamente que entran en contenidos más especializados), cursos referidos a tipologías contractuales, contratación estratégica, actualización en novedades doctrinales o jurisprudenciales, talleres o cursos dedicados a especialización en redacción de pliegos, ejecución y extinción del contrato, modificaciones contractuales, transparencia e integridad, nuevos procedimientos, preparación del contrato (incluyendo la utilización de normas ISO en los pliegos, conflicto de intereses, factura electrónica, formación de órganos de control, etc. han sido escasas y poco tratadas por los centros, salvando algunas excepciones en los que sí han apuntado hacia determinadas especializaciones, sin perjuicio de la necesaria formación básica.

3) Análisis de los centros.

Como se indicó en los antecedentes de este Informe, en general se trata de organismos que adoptan la forma de Agencia administrativa u organismo autónomo administrativo, salvo C.A. del Principado de Asturias (órgano desconcentrado), C.A. de Castilla – La Mancha (órgano administrativo adscrito a la Consejería de Presidencia), Comunidad de Castilla y León, C.A. de Extremadura, C.A. de La Rioja, Comunidad de Madrid y Ciudad de Melilla (unidades adscritas a la Consejería de F. Pública), Comunidad Foral de Navarra (Servicio adscrito a la D.G. de F. Pública), C.A. de la Región de Murcia y Comunidad Valenciana (Subdirecciones Generales adscritas a la correspondiente D.G. de Función Pública); en el caso de la Ciudad de Ceuta no existen datos y, por lo que se refiere a la FEMP. se trata de una Asociación de interés público con personalidad jurídica y plena autonomía.

Al margen de los datos presupuestarios y económicos, la información recibida de los Centros es bastante diversa y en ciertos casos incompleta. De los Centros que remitieron la información de los cuestionarios, algunos de ellos no atendieron a los requerimientos solicitando estos datos complementarios, en concreto cuatro centros: Instituto de Estudios Fiscales, C.A. de La Rioja, Ciudad de Melilla y C.A. de Murcia.

De la información recibida cabe destacar lo siguiente:

- Cobertura adecuada de sus puestos de trabajo:

Manifiestan problemas en la cobertura cuatro centros: Illes Balears, Castilla – La Mancha, Cantabria, INAP y Comunidad de Madrid.

- Personal propio que imparte formación en materia contractual:
- Exclusivamente un centro (C.A. de Cataluña) cuenta con personal propio por parte del centro para impartir esta formación.
- En otros centros, se pueden atender a estas necesidades de forma parcial, ya sea con un nº limitado de empleados con dedicación al 50%(un centro), ya sea con varios algunos funcionarios que ejercen formación en porcentajes mínimos de dedicación (dos centros)

C.A. de Castilla – La Mancha, 4 empleados con dedicación al 50%, Comunidad Foral de Navarra y C.A. del País Vasco, disponen de 1 o 2 funcionarios que pueden ejercer de formadores; con porcentajes mínimos de dedicación.

- En el resto de Centros, su personal despliega labores de coordinación, siendo otros funcionarios de la propia C. Autónoma / Universidades / Poder Judicial / A.G.E / Administración Local / Sindicaturas / Tribunal de Cuentas, etc., quienes colaboran impartiendo la formación en esta materia, de hecho, algunas organizaciones disponen de grupos de colaboradores que habitualmente imparten esta formación.
- Necesidad de apoyos en la materia a través de Contratación pública:

Sólo de forma muy puntual, siete Centros han programado o piensan programar en años futuros alguna formación por esta vía, en términos que oscilan desde un contrato, hasta 6 operaciones de este tipo, pasando por expectativas vinculadas a un máximo económico disponible.

En concreto, la información recibida es la siguiente: C.A. de Andalucía, 1 contrato; C.A. de Cantabria (6 contrataciones), INAP (para 2019, previsión de contrataciones hasta un máximo económico, sin concretar número); C.A. de Extremadura (2 contrataciones); FEMP (2 contrataciones); Comunidad de Madrid (1 contrato) y C.A. de País Vasco (3 contrataciones).

- Necesidad de apoyos en la materia a través de Convenios o encargos a medios propios:

Esta vía es más anecdótica, de acuerdo con la información recibida, de tal manera que sólo dos centros utilizan esta alternativa ante la ausencia de personal propio capacitado, uno de ellos con previsión de 11 convenios en el período considerado (2017 a 2020), y otro con la suscripción de un solo convenio.

En concreto, el centro de C.A de Galicia declara la suscripción de 11 Convenios en el período 2017 a 2020 y la FEMP ha suscrito un convenio.

- Itinerarios formativos en esta materia a cargo de los Centros para funcionarios de nuevo ingreso:

En este caso, sólo un centro aporta información al respecto, con relación a distintos cuerpos de funcionarios en los que se diseñan itinerarios generales que contemplan formación específica en materias económicas, contratación y conexas como gestión económico-presupuestaria.

En concreto el INAP aporta información en el sentido de que los itinerarios diseñados para distintos Cuerpos contemplan formación específica bien en “recursos económicos” bien en “contratos”, bien “gestión económico-presupuestaria”, con el siguiente desglose:

FORMACIÓN EN 2017 Y 2018.

- Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado:
- Total alumnos formados 2017: 41.
- Total alumnos formados 2018: 58.
- Asignatura de recursos económicos: 100 horas totales, de las que 45 eran presenciales.
- Algunos alumnos realizaron prácticas y trabajos de fin de máster en unidades de gestión presupuestaria, contratos y contratación centralizada.
- Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información del Estado:
- 2017: 63 alumnos, 100 horas lectivas, de las cuales 45 horas fueron presenciales.
- 2018: 47 alumnos, 100 horas lectivas, de las cuales 45 horas fueron presenciales.
- Cuerpos de Gestión de la Administración Civil del Estado y de Informática del Estado (acceso libre y promoción interna):
- 2017: 142 alumnos, 25 horas de formación *on line*.
- 2018: No hubo curso selectivo.

ESTIMACIONES PARA 2019 Y 2020.

- Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado:
- 2019: 42 alumnos, que recibirán 100 horas de formación, de las que 40 serán presenciales.
- 2020: Previsión de formar a 85 alumnos, que recibirán 100 horas de formación, de las que 40 serán presenciales.
- Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información del Estado:
- 2019: 102 alumnos, que recibirán 100 horas lectivas, de las cuales 45 son presenciales.
- 2020: Previsión de 100 alumnos aproximadamente, que recibirán una formación de 100 horas, de las que 45 serán presenciales.
- Cuerpos de Gestión de la Administración Civil del Estado y de Informática del Estado (acceso libre y promoción interna):

- 2019: 600 alumnos del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado, que recibieron 50 horas en total: 25 horas de formación *on line* en contratos y otras 25 horas de formación en gestión económico-presupuestaria.
- 2019: 160 alumnos del Cuerpo de Gestión de Sistemas de información del Estado, que recibieron 25 horas de formación *on line*.
- 2020: Previstos 650 alumnos del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado, que recibirán 50 horas de formación en total: 25 horas de formación en contratos y otras 25 en gestión económico-presupuestaria.
- 2020: Previstos 355 alumnos del Cuerpo de Gestión de Sistemas de Información del Estado, que recibirán 25 horas de formación *on line*.

4) Análisis específico de la información presupuestaria y gastos invertidos en formación en contratación pública.

Los datos económicos solicitados y facilitados por los Centros se refieren a su presupuesto total, estimación del presupuesto dedicado a formación y estimación del presupuesto destinado a formación en materia de contratación. Todo ello referido a los ejercicios 2017 y 2018, así como estimaciones referidas a 2019 y 2020.

No en todos los casos se han facilitado los datos completos referidos a todos los años o referidos a todos los aspectos citados, lo que no ha impedido un contraste objetivo de la información; ahora bien, contando con otra fuente, como es el “*Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*” que permite obtener datos, a enero de 2019 del nº de empleados de las distintas Administraciones Autonómicas y de las Entidades Locales. Estos datos permiten (con la cautela pertinente y teniendo en cuenta que sólo se consideran 13 de los 23 centros) ofrecer una visión general del esfuerzo económico que han podido desplegar los centros en esta materia.

A la vista de los datos facilitados por trece de los 23 centros a los que se solicitó información (el resto, bien no aporta información o la aporta sin datos para este análisis, es decir uno de los centros que sí aportó información complementaria no detalla el gasto en formación en contratación pública, se pueden extraer los siguientes datos generales:

Datos económicos aportados por 13 centros	(gastos en los años 2017 y 2018), (estimaciones en 2019 y 2020)
Volumen total de gasto –en promedio anual– (formación en contratación pública).	465.226
Media 13 centros (gasto anual).	35.786,58
Ratio actividad formativa en materia de contratación por funcionario en función de su número por CC.AA. ¹⁰⁷	0,33

¹⁰⁷ El número de funcionarios por CC.AA. / AGE / EE.LL. se ha obtenido del *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas: Registro Central de Personal - Enero 2019*

Datos económicos aportados por 13 centros	(gastos en los años 2017 y 2018), (estimaciones en 2019 y 2020)
Centro con mayor ratio.	0,74
centro con menor ratio.	0,05

Fuente: Elaboración propia OIReScon108

Las conclusiones que se pueden deducir de los datos llevan a entender el escaso esfuerzo desplegado en esta materia por los distintos centros, lo que implica la necesidad de refuerzo de la inversión en esta materia.

No en vano, con estos datos económicos, de los datos numéricos en formación impartida, nº de empleados formados, nº de empleados en expectativa de formación, etc. se puede decir que no ha sido posible, ni lo será de forma inmediata la atención necesaria que se está demandando.

Igualmente, los datos generales sobre las actividades impartidas y las carencias detectadas, recomiendan una mayor implicación económica en esta materia, sin la cual la gestión contractual puede resultar “comprometida” por la ausencia de medidas de profesionalización en el ámbito formativo que esta Oficina considera imprescindibles.

4. Conclusiones y recomendaciones.

Las conclusiones que se pueden extraer se resumen del siguiente modo:

- La profesionalización en la contratación pública, dada la complejidad existente en esta materia y su visión multidisciplinar, ha sido focalizada desde el punto de vista de la OCDE y desde la UE como un punto de fundamental importancia para garantizar la integridad en la contratación y la mejora en su eficiencia.
- No es extraño que la LCSP incluya la profesionalización, especialmente en entidades que carecen de personal especializado, como uno de los aspectos de deberá abordar la Estrategia Nacional de Contratación Pública, igualmente uno de los objetivos de la citada estrategia será incrementar la profesionalización de los agentes que intervienen en esta materia.
- La profesionalización no debe estar vinculada exclusivamente a la adecuada formación en la materia, más bien ha de contemplarse en el contexto de la carrera administrativa de los empleados públicos en sentido integral, y que sea capaz de combinar los itinerarios formativos pertinentes, junto con los correspondientes incentivos vinculados a las responsabilidades asumidas por los profesionales directamente implicados en estas tareas, en fase de preparación, tramitación, ejecución contractual, control de la misma, etc.
- Los datos disponibles de los distintos centros de formación a nivel estatal y autonómico, en sentido objetivo y numérico, evidencian que la demanda formativa en estas materias, en momentos previos y posteriores a la entrada en

¹⁰⁸ Datos pormenorizados en Anexo IV.

vigor de la LCSP, no pudo ser adecuadamente asumida con la oferta disponible por los centros competentes, en términos generales.

- En cuanto a las materias impartidas en las actividades formativas, de forma objetiva (independientemente de la calidad de la formación) se puede afirmar que han resultado insuficientes estas programaciones de los centros, en tanto que sólo de forma muy limitada han constituido auténticos itinerarios que incentivarán y lograrán una especialización adecuada, al margen de una profesionalización que se puede considerar básica, y en algunos casos (en menor medida) con proyección hacia mayor especialización (jornadas prácticas y contratación electrónica).
- Es destacable que sólo uno de los centros formativos de los que remitieron la información complementaria cuenta con itinerario formativo para empleados de nuevas promociones que contemple directa o indirectamente formación y prácticas en materia contractual.
- En el análisis de los medios económicos para el logro de objetivos formativos, a través de los limitados datos recibidos, se concluye que el esfuerzo desplegado no ha sido suficiente.

En consecuencia, las recomendaciones que se pueden plasmar en este informe, con carácter general, son las siguientes:

- Se hace preciso que las entidades y unidades responsables de la formación / aprendizaje de los empleados públicos sean conscientes de la ausencia de una adecuada oferta formativa ante unas necesidades que han sido demandadas de forma masiva debido a un cambio legislativo de enorme transcendencia.
- En este sentido, es imprescindible y recomendable ampliar la oferta formativa a niveles no sólo básicos y elementales, sino diseñar un itinerario adecuado de cara a que la oferta permita especializaciones. Para ello, sería recomendable consultar, por parte de los centros responsables, a los distintos Ministerios, Consejerías, Ayuntamientos y otras entidades, con el fin de detectar las carencias más significativas.
- Se recomienda que los centros de formación implementen protocolos de control de calidad en los que se obtengan datos relativos al grado de satisfacción general de las actividades formativas recibidas por los alumnos, así como el grado de satisfacción y utilidad de dichas actividades con relación a los puestos de trabajo desempeñados. Estos datos permitirán modular, en su caso, las actividades hacia las necesidades reales y perspectivas profesionales de los empleados públicos, siendo de especial interés la detección de escasa utilidad práctica de la formación.
- Se recomienda la adecuada dotación de medios económicos a los centros en un contexto formativo, dada la inversión que ello supone en aras de alcanzar una contratación pública eficiente.

VII. LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA

1. Introducción

La contratación electrónica se ha venido imponiendo en los últimos años, primero de manera voluntaria y preferente para más tarde establecerse de manera obligatoria, cuya excepción debe estar sólidamente justificada.

En la LCSP se regula en la Disposición adicional decimoquinta *“Normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en esta Ley”*, la Disposición adicional decimosexta *“Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley”* y la Disposición adicional decimoséptima *“Requisitos específicos relativos a las herramientas y los dispositivos de recepción electrónica de documentos”*.

En dichas disposiciones, identificadas como “legislación básica” por la Disposición final primera de la citada norma, se establece la obligatoriedad (con excepciones justificadas y puntuales) de que la presentación de ofertas y solicitudes, así como la tramitación del procedimiento de adjudicación regulados en la LCSP y la práctica de notificaciones y comunicaciones derivadas de los mismos, deben ser electrónicos.

Por ello, se ha procedido a comprobar que la posibilidad de llevar a cabo la licitación electrónica es una realidad para los órganos de contratación y, por lo tanto, que PLACSP, así como las plataformas autonómicas ofrecen este servicio. Asimismo, se han analizado los datos disponibles y publicados en relación al grado de implantación de la licitación electrónica.

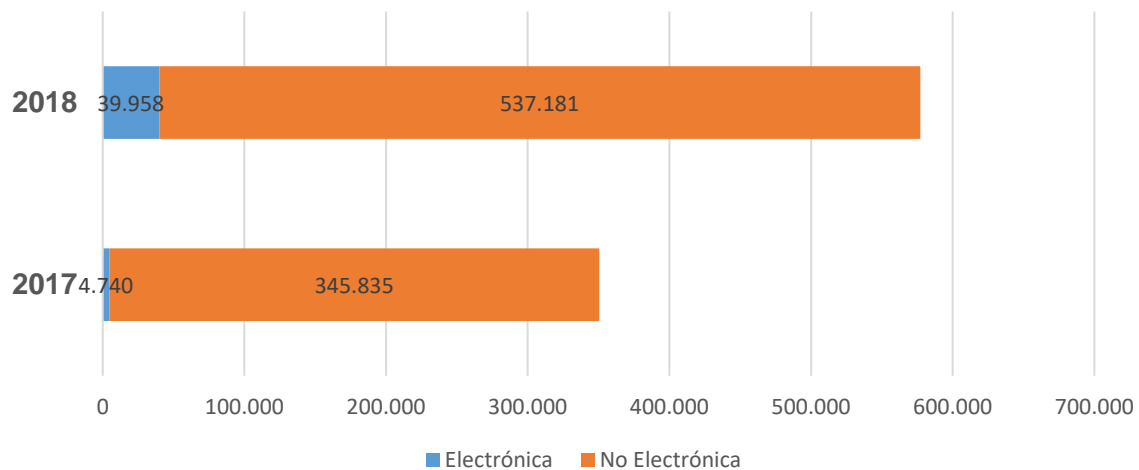
2. El uso de los sistemas de licitación electrónica

1) Plataforma de Contratación del Sector Público.

Tal y como ya se ha señalado en el bloque dedicado al principio de publicidad, en PLACSP el órgano de contratación cuyo perfil está integrado en dicha plataforma, debe siempre indicar cómo debe presentarse la oferta, siendo esto de gran importancia ya que se especifica si el órgano de contratación llevará a cabo una licitación electrónica, manual o mixta.

Gracias a eso, se han podido conocer los datos relativos a la contratación electrónica en PLACSP, los cuales en el año 2018 y 2017 se reflejan en el siguiente gráfico, en el que puede verse que la licitación electrónica en PLACSP pasa de un 1,35% (4.740 licitaciones) en el 2017 al 6,92% (39.958 licitaciones) en el 2018.

Licitaciones electrónicas en PLACSP

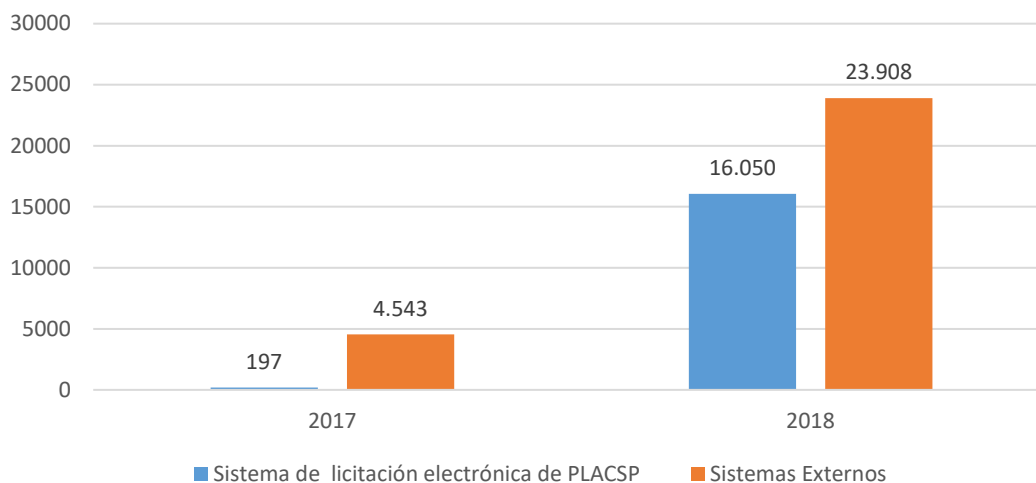


Fuente de datos: SGCCE, Memoria anual del año 2018 de la Dirección General de Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda.

Aparte de lo anterior, en el caso de que se indique por el órgano de contratación que la oferta se presentará de forma “electrónica”, debe, además, señalarse si la licitación se hará a través **de los servicios de licitación electrónica de la propia PLACSP** y, por lo tanto, asignar el órgano de asistencia correspondiente a esa licitación, o, por el contrario, si la licitación electrónica se va a llevar a cabo a través de **sistemas externos** (plataformas o servicios de licitación electrónica alternativas).

Al respecto, el uso de los servicios externos alcanza el 59,83% (23.908 licitaciones) en el 2018 frente al 95,84% (4.543 licitaciones) en el 2017 de acuerdo a los datos suministrados por la SGCCE, y que se trasladan en la siguiente gráfica.

Sistemas de licitación electrónica en PLACSP



Fuente de datos: SGCCE, Memoria anual del año 2018 de la Dirección General de Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda.

Esta información, vital para los operadores económicos de cara a presentar su oferta, también es de gran importancia para los poderes públicos, ya que su conocimiento y seguimiento refleja el avance, uso e implantación de la contratación electrónica.

Llegados a este punto es necesario acudir también a las plataformas autonómicas para saber de qué forma se ofrece o recoge la licitación electrónica.

2) Portal de la Contratación Pública en la Comunidad de Madrid.

La Plataforma de la Comunidad de Madrid ha puesto a disposición de los licitadores y órganos de contratación un **sistema de licitación electrónica Licit@**¹⁰⁹ al que se accede a través de la propia plataforma y para la que se necesita certificado electrónico. Las licitaciones electrónicas de su ámbito se realizarán por este sistema excepto los del Metro de Madrid, S.A, la entidad de Derecho Público, “Hospital Universitario de Fuenlabrada” y el Hospital Universitario de “La Paz” quienes tienen sus propios sistemas de licitación electrónica y que incorporan, por agregación, sus datos a la plataforma autonómica.

Esta plataforma pone a disposición de sus usuarios una serie de guías, manuales y videos tutoriales con el fin de facilitar su uso.

Este portal publica sus datos abiertos y reutilizables con regular periodicidad de igual forma que PLACSP (formato “atom”), así como datos estadísticos globales de la contratación de esta Comunidad Autónoma, sin embargo, y a pesar de que en el documento de sindicación se recoge el campo de información específico, **no hay información ni datos sobre la forma de presentación de la oferta**, no pudiendo, por lo tanto, conocerse por este medio, el grado de implantación o uso de servicios de licitación electrónica.

3) Plataforma electrónica de contratación pública de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

La Plataforma de Contratación de la Comunidad Autónoma de Cataluña ha puesto a disposición de sus licitadores un **sistema de licitación electrónico eLicita**, al cual se accede desde la publicación de cada convocatoria con certificado digital vigente.

De igual modo, se ha publicado una guía/manual destinada a las empresas con el fin de facilitar el uso del sistema¹¹⁰.

Los datos abiertos y reutilizables publicados por esta plataforma no incluyen el medio de presentación de la oferta, no pudiéndose conocer el grado de implantación o uso de

¹⁰⁹ *Descarga la aplicación Licit@*

¹¹⁰ *Descarga del manual*

servicios de licitación electrónica. Tampoco en el informe global de contratación realizado por la Dirección General de Contratación¹¹¹ se han encontrado datos al respecto.

4) Plataforma de Contratación Pública de Euskadi.

Esta plataforma identifica el Modelo de Contratación Pública Electrónica como una prioridad.

La licitación electrónica en la Comunidad Autónoma de Euskadi¹¹² se ofrece en su plataforma desde el 2005, momento a partir del cual la empresa debe estar dada de alta en el registro de licitadores y con certificación vigente u obtener una habilitación temporal.

Esta plataforma incluye, por tanto, un sistema de licitación electrónica a la que se puede acceder a través de la propia web con certificado vigente.

Además, se incluye material didáctico dirigido especialmente a las empresas, entre los que destacan cursos presenciales gratuitos¹¹³ y diverso material de apoyo tanto para las empresas, como para los licitadores y para los poderes adjudicadores, tales como manuales de usuario de las aplicaciones.

Los datos abiertos y reutilizables publicados por esta plataforma no incluyen el medio de presentación de la oferta, no pudiéndose conocer el grado de implantación o uso de servicios de licitación electrónica.

5) Plataforma de Contratación Pública del Principado de Asturias¹¹⁴.

En este caso, esta Plataforma también incluye un sistema de licitación electrónica a la cual se accede en cada anuncio de licitación, siempre y cuando esté señalada como una licitación electrónica. Lo singular de este sistema es que también se puede acceder a través de la web del operador privado que mantiene el sistema de licitación electrónica¹¹⁵. Así, se puede saber si la tramitación de la licitación de un expediente en concreto es electrónica o no descargando el anuncio de licitación, previo registro de nombre y correo electrónico.

¹¹¹ Informe anual de contratación

¹¹² Plataforma de licitación electrónica de la Comunidad del País Vasco

¹¹³ Material didáctico

¹¹⁴ A pesar de que se está llevando a cabo la integración de la Plataforma de Contratación Pública del Principado de Asturias en PLACSP, se ha considerado conveniente incluirla de manera individualizada puesto que en el año 2018 no se había producido aún dicha integración ni ha sido completada.

¹¹⁵ Portal de licitación electrónica del Principado de Asturias

En esta Plataforma también se incluye un manual de registro y presentación de ofertas, así como un video/tutorial de apoyo.

Los datos abiertos y reutilizables publicados por esta plataforma no incluyen el medio de presentación de la oferta, no pudiéndose conocer el grado de implantación o uso de servicios de licitación electrónica.

6) Plataforma de Contratación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La Plataforma de Contratación de la Comunidad Autónoma de la Rioja tiene un apartado específico de presentación de ofertas/licitación electrónica¹¹⁶ en el que además del acceso a la aplicación específica, se incluye información sobre los requisitos técnicos para su acceso así como material de apoyo, tales como manuales de usuario o un video tutorial, del que destaca un apartado de buenas prácticas y recomendaciones relativo a la generación de archivos destinados a contener la documentación de los sobres para la licitación electrónica¹¹⁷.

Los datos abiertos y reutilizables publicados por esta plataforma no incluyen el medio de presentación de la oferta, no pudiéndose conocer el grado de implantación o uso de servicios de licitación electrónica.

7) Plataforma de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Galicia.

En el caso de la Plataforma gallega, se ha puesto a disposición de los licitadores una herramienta específica *SILEX (Sistema de Licitación Electrónica)*¹¹⁸ que puede descargarse de manera gratuita y debe ser instalada por el operador, con la cual se puede llevar a cabo la licitación electrónica, siempre a través de la publicación de la convocatoria a la cual se quiera licitar.

El material que se pone a disposición de los usuarios es diverso (Manual de acceso a la licitación, Guía para empezar a licitar, etc.), destacando una guía específica para PYMES “*Guía para una contratación pública abierta a PYMES*”¹¹⁹.

Los datos abiertos y reutilizables publicados por esta plataforma no incluyen el medio de presentación de la oferta, no pudiéndose conocer el grado de implantación o uso de servicios de licitación electrónica.

8) Portal de Contratación de la Comunidad Foral de Navarra.

En el caso de que un licitador quiera presentar una oferta electrónica en una licitación publicada en el Portal de Contratación de la Comunidad Foral de Navarra deberá

¹¹⁶ *Plataforma de Contratación de la Comunidad Autónoma de la Rioja*

¹¹⁷ *Buenas prácticas de la Plataforma de la Contratación de la Comunidad Autónoma de La Rioja*

¹¹⁸ *SILEX (Sistema de Licitación Electrónica) de la Comunidad de Galicia*

¹¹⁹ *Guía para una contratación pública abierta a PYMES*

descargarse la aplicación PLENA¹²⁰, de carácter gratuito, habiéndose habilitado, por lo tanto, una herramienta que se pone a disposición del ciudadano.

En este caso, no hay publicados manuales o guías, pero sí unas breves instrucciones en la propia página web del Portal.

Los datos abiertos y reutilizables publicados por esta plataforma no incluyen el medio de presentación de la oferta, no pudiéndose conocer el grado de implantación o uso de servicios de licitación electrónica.

9) Plataforma de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el caso de C.A. de Andalucía y su plataforma no hay información sobre un sistema de licitación electrónica en su ámbito territorial, no existiendo un enlace o información en el portal al respecto.

No obstante, sí está en marcha su implantación, como puede desprenderse de los contratos formalizados el 23 de abril de 2019 correspondiente a los dos lotes que componen la licitación “Desarrollo, mantenimiento y soporte del sistema de contratación electrónica” llevada a cabo por la Consejería de Hacienda, Industria y Energía. Dirección General de Transformación Digital de la Junta de Andalucía.

En este sentido, en el propio pliego de prescripciones técnicas se indica que *“Los servicios del sistema se prestarán a todo el alcance de la Junta de Andalucía, tanto su organización central como sus entidades instrumentales definidas en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Las referencias en este pliego a la Junta de Andalucía se entienden a este alcance orgánico completo y a las entidades que se adhieran al sistema. Los servicios relativos a publicidad y registro de contratos se prestarán desde el primer momento a toda la Junta de Andalucía. Los servicios de licitación electrónica y relación electrónica con los adjudicatarios de contratos se prestarán inicialmente para la organización central, agencias administrativas y agencias de régimen especial y se extenderán progresivamente al resto de entidades instrumentales.”*

3. Problemas transmitidos a la OIReScon en relación a los servicios de licitación electrónica

Llegados a este punto es necesario resaltar algunos problemas y disfunciones que han sido puestos en conocimiento de esta Oficina por parte de asociaciones o representantes del sector privado y operadores económicos en relación con los servicios de licitación electrónica, no solo los de PLACSP sino también con otros servicios existentes en el mercado y en actual funcionamiento.

¹²⁰ Descarga aplicación PLENA

Método alternativo en la entrega de la documentación. En el caso de PLACSP, se ha comunicado que uno de los mayores problemas es la entrega de la documentación que constituye la oferta o bien la subsanación correspondiente por parte de los licitadores. En particular, la necesidad de un método alternativo de entrega se da en los casos de bloqueo del portal, fallos en la conexión o imposibilidad de cargar la documentación requerida (ya sea por incompatibilidad de formato de archivo o por peso de los mismos).

En este sentido, y siendo ésta una comunicación que se ha recibido de manera reiterada por parte del sector privado, debe señalarse al respecto que **PLACSP, ha abordado estas disfunciones ofreciendo alternativas y soluciones al respecto.** Así, ha incluido recientemente en su *“Guía de Servicios de Licitación Electrónica: Preparación y Presentación de ofertas”*¹²¹, un apartado en el caso de que haya problemas de envío que incluye la siguiente casuística:

- Posibilidad de envío mediante la obtención de un justificante de presentación de huella electrónica, pudiendo completar el envío de documentación restante en el plazo de 24 horas. Al respecto PLACSP ha publicado recientemente una nota específica sobre su concepto y mecánica.
- Con esta posibilidad se da cumplimiento a lo establecido en el segundo párrafo del apartado primero, letra h) de la DA decimosexta de la LCSP.
- Caso en el que la documentación nunca termine de enviarse (enumerándose algunos de los casos en los que se da esta situación)
- Problemas con la obtención de justificante, en cuyo caso se indica un contacto para recibir información sobre su envío, advirtiendo sobre la importancia de no intentar una nueva presentación sin verificar si se ha enviado correctamente, puesto que la doble presentación puede ser motivo de exclusión.

Problemas relacionados con la firma electrónica. Otros de los puntos conflictivos que se han trasladado a esta Oficina son aspectos relacionados con la firma electrónica o certificado de seguridad, tales como la exigencia de doble firma en el caso de las UTEs, la diversidad de criterios en su exigencia dependiendo del órgano de contratación o la necesidad de agilización del proceso de firma, así como problemas o incidencias relacionadas con la comprobación de certificados (como el caso de certificados extranjeros cuyos problemas se han trasladado a esta Oficina) y la posible saturación de los servicios de comprobación y validación.

En este sentido cabe mencionar que la DA decimosexta de la LCSP, en cuyo segundo párrafo del apartado primero letra f) establece que *“mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública”*¹²² *se establecerán las condiciones de utilización de las firmas electrónicas en los procedimientos de contratación del Sector Público”.* **Sería, por lo tanto, recomendable, que dicho desarrollo reglamentario tuviera lugar abordando la diferente casuística y situación actual de las diferentes plataformas**

¹²¹ *Guía de Servicios de Licitación Electrónica*

¹²² *Siendo el Ministerio de Hacienda su actual denominación*

y **servicios de licitación electrónica** existentes con el fin de unificar, agilizar y normalizar su uso.

Sin perjuicio de lo que se determine reglamentariamente, cabe recordar que en el PAe (Portal de Administración electrónica) se recogen varias aplicaciones de firmas electrónicas de descarga e instalación gratuita (Autofirma, @firma y EcoFirma) así como un servicio de validación de firmas y certificado online – VALIDe¹²³, también de descarga gratuita.

Uniformidad u homogenización en los trámites en los procedimientos de contratación electrónicos. La existencia de otras plataformas con servicios de licitación electrónica ha ocasionado que los licitadores, dependiendo del órgano de contratación responsable de la licitación a la que quieran acceder, deban enfrentarse en ocasiones con trámites diferentes o adicionales.

Ante tal situación, que provoca un aumento de cargas administrativas, sin mencionar las de carácter técnico, al potencial licitador, **sería recomendable que se pudieran coordinar los diferentes servicios de licitación electrónica usados y ofrecidos por los poderes adjudicadores existentes en el mercado**, por lo que se estima conveniente instar y recomendar la convocatoria y constitución de la Sección de contratación pública electrónica del Comité de Cooperación en materia de contratación pública.

Apuntes sobre el procedimiento de licitación electrónico en PLACSP. Sin perjuicio de que en futuros informes de supervisión se profundice en el procedimiento de licitación electrónico, y habida cuenta de las sugerencias y comunicaciones recibidas, se considera conveniente resaltar tres aspectos que han podido constatarse en los servicios de licitación electrónica ofrecidos por PLACSP:

- La **configuración de los sobres electrónicos** es esencial y clave para un correcto funcionamiento del procedimiento y un resultado óptimo de la licitación, ya que son el reflejo de los requerimientos del pliego tanto en lo relativo a la solvencia exigida como a los criterios de adjudicación que regirán la licitación. Por lo tanto, este trámite debe ser atendido con especial cuidado por el órgano de contratación.
- Otro trámite esencial es la adecuada **convocatoria de sesiones**, así como su celebración (inicio de la sesión, confirmación de los asistentes, etc.).
- Existe una complejidad añadida en el caso de que el expediente esté configurado en múltiples lotes, lo cual origina una situación algo paradójica ya que mientras la LCSP promueve y preferencia su existencia debiendo justificar la ausencia de división en lotes, la complejidad añadida de su gestión electrónica desincentiva tal finalidad.

Por último, cabe indicar que, en este momento, **se ha excluido de este apartado el resto de posibles problemas exclusivamente técnicos y/o informáticos** que, si bien pueden afectar al desarrollo del procedimiento de licitación, no consisten en posibles

¹²³ VALIDe

irregularidades o incumplimientos legales sino que se refieren a aspectos funcionales, señalando en este sentido que dichas incidencias podrán ser abordadas en el desarrollo reglamentario previsto en el apartado 2 de la DA decimosexta de la LCSP, la cual establece que mediante “orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública se definirán las especificaciones técnicas para la utilización de medios electrónicos en los procedimientos de contratación del Sector Público”.

4. Conclusiones y recomendaciones

Teniendo en cuenta lo expuesto, cabe realizar las siguientes conclusiones y/o recomendaciones:

- Se recomienda llevar a cabo, de manera coordinada y consensuada entre las diferentes plataformas y servicios de licitación electrónica existentes en el Sector Público, el desarrollo reglamentario de las condiciones de utilización de las firmas electrónicas en los procedimientos de contratación del Sector Público, así como el desarrollo de las especificaciones técnicas para la utilización de medios electrónicos en los procedimientos de contratación del Sector Público, ambos previstos en la Disposición adicional decimosexta de la LCSP.
- Se estima necesaria la constitución de la Sección de “contratación electrónica” del Comité de cooperación en materia de contratación pública donde llevar a cabo una coordinación de la contratación pública electrónica y abordar los diferentes retos y problemas existentes en la licitación electrónica.
- Se recomienda una continua revisión y adaptación de las guías o manuales de licitación electrónica de las diferentes plataformas, así como un esfuerzo en su acceso y difusión, tales como su inclusión y mención en los PCAP, con el fin de facilitar la participación de potenciales licitadores.
- Por otro lado, es imprescindible llevar a cabo una formación específica relativa a la licitación electrónica, tanto conceptual como funcional que favorezca la labor del personal de los servicios o unidades de contratación, constituyendo una garantía procedimental. Por ello se recomienda la inclusión específica en contratación electrónica, sobre todo su vertiente práctica, en los planes formativos dirigidos al personal destinado en unidades de contratación.

VIII. PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. PRIMERA APROXIMACIÓN A LA FUNCIONES DE LAS AGENCIAS Y OFICINAS ANTIFRAUDE.

1. Introducción

Desde la Unión Europea ha sido constante y en continuo aumento la preocupación, interés y acento en las políticas de prevención y lucha contra la corrupción en el ámbito de la contratación pública. Ya en el 2010, el Parlamento Europeo en su Resolución de 6 de mayo, afirmaba que *“el sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción y que estas conductas ilícitas distorsionan el mercado, provocan un aumento de los precios y de las tarifas abonadas por los consumidores para la adquisición de bienes y servicios, y generan desconfianza respecto a la Unión Europea”*¹²⁴.

Este auge e importancia se tradujo en un informe monográfico de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea en 2014¹²⁵, en el que, se establece que la prevención y lucha contra la corrupción debe ser una prioridad para los Estados Miembros, de tal manera que según el propio informe *“dado que el nivel de riesgo de corrupción en el proceso de contratación pública es bastante alto, las garantías contra la corrupción y el fraude en la contratación pública constituyen una prioridad para los Estados miembros y para las instituciones de la Unión Europea”*.

Todo ello se plasma en las Directivas en materia de contratación, en particular la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública en la que ya se establecen varias obligaciones de los Estados miembros en sentido preventivo y correctivo. De la citada Directiva, cabe resaltar el art. 24 en el que por primera vez se da un concepto de *“conflicto de intereses”* y se obliga a que los Estados Miembros *velen por que los poderes adjudicadores tomen las medidas adecuadas para prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de contratación a fin de evitar cualquier falseamiento de la competencia y garantizar la igualdad de trato de todos los operadores económicos*; la inclusión del “fraude” como causa de exclusión, en la letra f) del apartado 1 del art. 57, o letra c) del apartado 4 del mismo art.; la inclusión de información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y otras irregularidades graves en la contratación, de acuerdo a su art. 83.3.

¹²⁴ Apartado 27 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2010, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude, P7_TA(2010) 0155 (DOUE C 81E, de 15 de marzo de 2011).

¹²⁵ Informe de La Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE.

El citado interés y preocupación no ha sido exclusivo de dichas instituciones, sino que también el Tribunal de Cuentas Europeo se ha hecho eco de las mismas, en diversas actuaciones e investigaciones, fruto de las cuales puede citarse el informe especial 1/2019 *“Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas”* que examina la información disponible sobre la magnitud y las causas del fraude en el gasto de la UE.

Como no podía ser de otro modo, la LCSP, se ha impregnado a lo largo de su articulado de la prioridad que para la contratación pública es la prevención y lucha contra la corrupción. De este modo, en el primer artículo ya se incluye como principio vertebrador de la ley el principio de integridad. Por otro lado, el art. 64 establece el deber de los órganos de contratación de *“tomar medidas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores”*; se especifica y refuerza la publicidad y transparencia de la información de la entidad contratante y de la actividad contractual en el art. 63 y se amplían las prohibiciones para contratar relacionadas con tal extremo en el art. 71.

Resalta en este ámbito de prevención y lucha contra la corrupción y conflicto de intereses, el papel de esta Oficina tal y como establece el art. 332 de la LCSP, en la letra e) del apartado 6, al señalar que la OIReScon debe verificar que se aplican con la máxima amplitud las obligaciones y buenas prácticas de transparencia, **en particular las relativas a los conflictos de interés y detectar las irregularidades que se produzcan en materia de contratación.**

Asimismo, de acuerdo, con el apartado 9 del art. 332 de la LCSP, la OIReScon debe elaborar un informe anual que recogerá las conclusiones derivadas de toda la actividad de supervisión realizada por las administraciones competentes. Ese mismo apartado establece que, en particular, debe incluir entre otras cuestiones *“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 los problemas de colusión detectados”*¹²⁶.

Y, sobre todo, cabe señalar que la Estrategia Nacional de Contratación, regulada en el art. 334 de la LCSP, y que debe ser aprobada por esta Oficina, debe recoger, en todo caso, medidas que permitan *“combatir la corrupción y las irregularidades en la aplicación de la legislación sobre contratación pública”*, las cuales deberían formularse a partir de los problemas o irregularidades detectadas en la materia ya sea por la actividad de las entidades, órganos, agencia u oficinas con competencia en materia de prevención y lucha contra la corrupción, ya sea por la actuación de supervisión específica de órganos competentes en materia de supervisión.

¹²⁶ Art. 332.8.c) de la LCSP.

Por todo lo anterior es necesario, en primer lugar, plasmar en este informe de supervisión, la actuación que las agencias de prevención y lucha contra la corrupción han realizado en materia de contratación.

2. Actividad de las Oficinas con competencia en prevención y Lucha contra la Corrupción en materia de Contratación en el 2018.

En primer lugar, es necesario identificar las entidades con competencia en la materia ya que, si bien son varias las previsiones legales existentes al efecto¹²⁷, no todas las entidades se han constituido y están plenamente operativas.

En particular, para la elaboración de este informe se ha solicitado información mediante petición de cumplimentación de un formulario, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 332.8.c) de la LCSP antes citado, a las siguientes entidades:

- La **Oficina Antifraude de Cataluña (en adelante Antifrau Cataluña)**, creada por la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña¹²⁸.
- La **Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana (en adelante Antifrau Valenciana)**, creada por la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.¹²⁹
- La **Oficina de Prevención y Lucha contra la corrupción de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (en adelante Antifrau Balears)**, creada por la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears¹³⁰.
- La **Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción (en adelante OMFRAU Madrid)**, del Ayuntamiento de Madrid, creada por el Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento, en sesión (34/2016) ordinaria, celebrada el día 23 de diciembre de 2016 y se regula por Reglamento Orgánico aprobado en ese mismo Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Madrid (B.O. Ayuntamiento de Madrid de 13 de enero de 2017).¹³¹
- La **Oficina de Transparencia y Buen Gobierno (Buzón Ético y de Buen Gobierno) (en adelante OTBG Barcelona)**, del Ayuntamiento de Barcelona, adscrita a la Dirección para la Transparencia y las Buenas Prácticas de la Gerencia de Recursos¹³².

Además de las mencionadas, cabe citar la **Sección de Prevención de la Corrupción del Consello de Contas de la Comunidad Autónoma de Galicia**, creada por la Ley

¹²⁷ Puede consultarse el Código electrónico de Lucha contra el Fraude y la Corrupción, actualizado en noviembre de 2019.

¹²⁸ Antifrau Cataluña.

¹²⁹ Antifrau Valenciana.

¹³⁰ Antifrau Balears.

¹³¹ OMFRAU Madrid.

¹³² OTBG Barcelona.

Transparencia, integridad y buen gobierno del Ayuntamiento de Barcelona.

8/2015, de 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consello de Contas, para la prevención de la corrupción, quien tiene asignada funciones en dicha materia, si bien no se le ha atribuido función de inspección o investigación sino que está dirigida a *“colaborar con las administraciones sujetas a su ámbito de actuación, proponiendo la implantación de sistemas de prevención y la elaboración de manuales de gestión de riesgos de la corrupción; comprobar los sistemas de prevención que se pongan en marcha; asesorar sobre los instrumentos normativos más adecuados para prevenir la corrupción; fomentar en la sociedad civil y, particularmente, en el ámbito empresarial la transparencia y el comportamiento ético en sus relaciones con el sector público”*. Precisamente por no tener función de investigación o inspección no se le ha solicitado información como al resto de entidades.

No obstante lo anterior, cabe mencionar su labor en materia de prevención y, más concretamente, la publicación y aprobación de los documentos técnicos¹³³ como la *“Estrategia en materia de prevención de la Corrupción, las Directrices Técnicas para la evaluación del control interno en las Entidades Públicas, el Catálogo de Riesgos por Área de Actividad”*, en cuyo apartado V se identifica como área específica de riesgo la contratación, y la *“Metodología para la administración de los riesgos”*, así como las actuaciones de evaluación de los sistemas implantados, actualmente en trámite.

Por último, cabe citar a nivel nacional, aunque su ámbito es limitado a aquellos casos en los que haya intereses financieros de la Unión Europea, al **Servicio Nacional de Coordinación Antifraude para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (en adelante SNC PIF)**, de la Intervención General de la Administración del Estado, regulada en la Disposición adicional vigésima quinta, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Aunque se le ha solicitado la misma información que a las agencias y oficinas antes enumeradas, su información no se integrado en el resto puesto que la naturaleza de las oficinas y agencias antifraude requeridas no es similar, diferenciándose de éstas en el ámbito de aplicación y procedimiento de investigación, estando limitado a la protección de los intereses financieros de la Unión Europea. Por ello, para el análisis de la información recibida se ha estimado oportuno tratarlo de manera diferenciada.

Se indica en este sentido que solo dos casos han sido comunicados por el SNC PIF, en los que no se ha identificado conflicto de intereses, relativos a un contrato de obras y servicios y que han sido, finalmente, archivados.

Así, como ya se ha indicado, esta Oficina solicitó mediante la remisión de un formulario, la información relativa a las denuncias a las oficinas y agencias con competencia en prevención y lucha contra la corrupción antes citadas, así como de las actuaciones en materia de prevención y formación¹³⁴.

Dicha información se ha recibido por parte de todas las entidades solicitadas, matizando en relación a la Antifrau Balears la ausencia de datos relativos al 2018, debido a la falta

¹³³ *Estrategia en materia de prevención de la Corrupción del Consello de Contas*

¹³⁴ **Se recoge en Anexo I.**

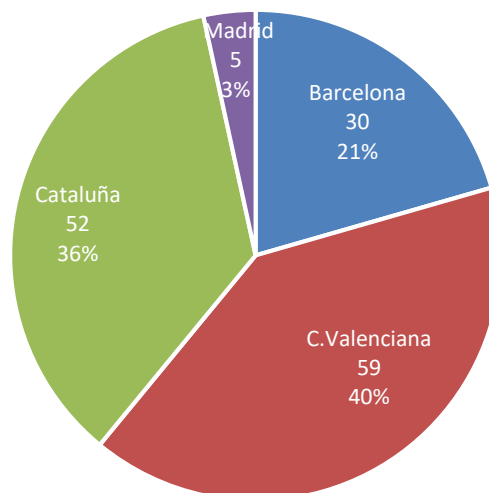
de personal hasta el año 2019, tal y como se ha comunicado desde dicha Oficina, por lo que no han podido llevar actuaciones relativas al periodo requerido. Aun así, han comunicado que están en tramitación las denuncias recibidas a partir de junio de este año.

De igual forma, debe indicarse que los datos remitidos por la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid son cuantitativamente y proporcionalmente menos que el resto de agencias y oficinas ya que, dicha Oficina Municipal comenzó a ser operativa en el último trimestre del año 2018.

1) Comunicaciones o denuncias realizadas a las oficinas o agencias con competencia en prevención y lucha contra la corrupción de ámbito autonómico y local en el año 2018.

De acuerdo con lo remitido por estas oficinas y agencias, en total han sido 146 denuncias distribuidas de la siguiente forma.

Comunicaciones o denuncias en materia de contratación



Fuente: Elaboración propia OIReScon

La primera conclusión estadística es que existe mayor actividad del denunciante en la Comunidad Valenciana con el 40% de las denuncias, en términos absolutos, del año 2018.

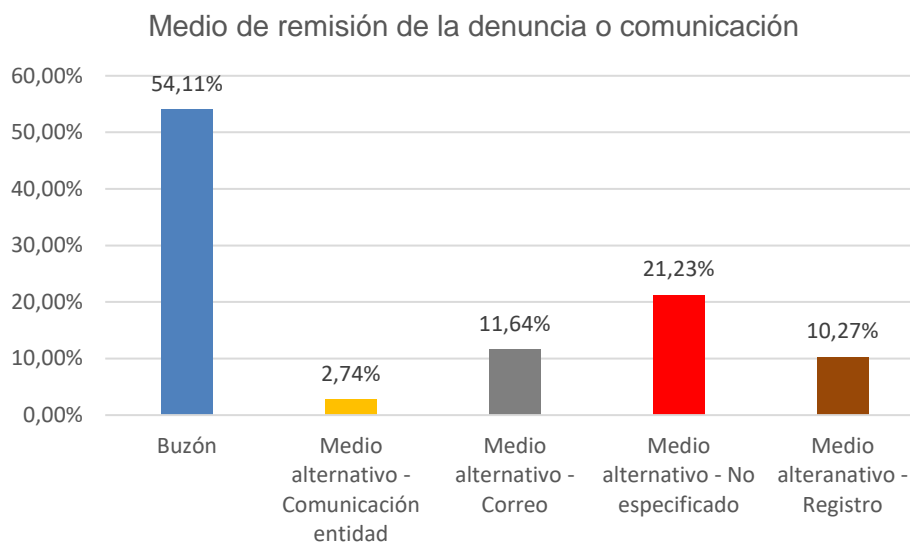
2) Medio de remisión o comunicación de la denuncia utilizado – año 2018

En relación con el medio por el que se hace llegar la denuncia, y teniendo en cuenta la importancia de la ya aprobada, y recientemente publicada, Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, relativa a la protección de las

personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión¹³⁵, también llamada Directiva de “Protección del denunciante” o “*whistleblowers*”, se ha considerado necesario preguntar a las agencias y oficinas sobre tal extremo.

Al respecto, y dada la diversidad de respuestas remitidas, se han unificado los tipos de medios de comunicación en los siguientes en los siguientes:

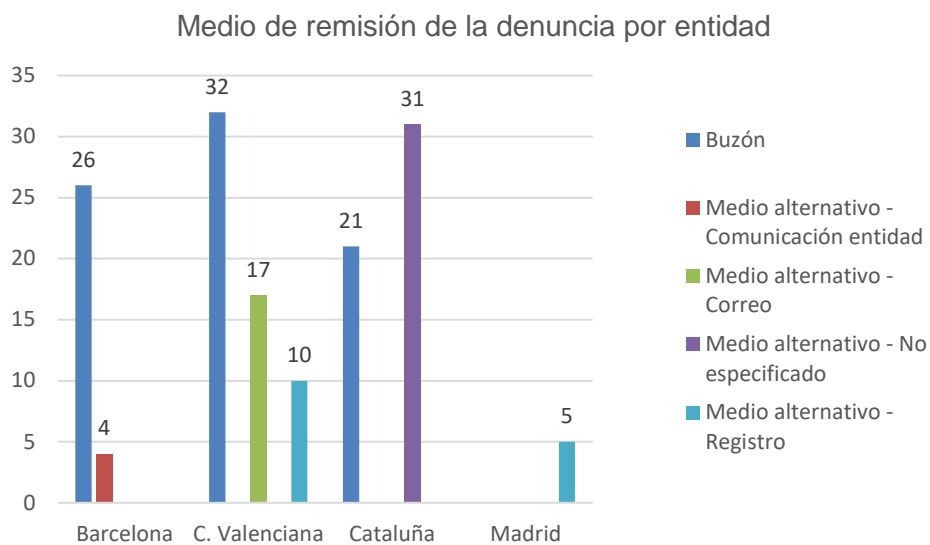
- **Buzón**, para aquellos casos en los que se ha recibido la denuncia por medio de un buzón abierto al efecto, ya sea anónimo o no.
- **Medio alternativo – comunicación entidad pública**, en aquellos casos en los que se ha recibido la denuncia por parte de otra entidad pública.
- **Medio alternativo – correo**, en aquellos casos en los que se ha recibido la denuncia por correo postal o correo electrónico.
- **Medio alternativo – Registro**, en aquellos casos en los que la denuncia se ha presentado por presentación en un Registro Oficial
- **Medio alternativo – No especificado**, cuando no se ha especificado el medio, no siendo utilizado un buzón.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Es clara la preferencia del “Buzón” como medio utilizado por los denunciantes. Hecho que se explica además si se analizan los datos teniendo en cuenta la desagregación por entidad tal y como se refleja en la siguiente gráfica, en la que claramente se ve que aquellas oficinas y agencias que ofrecieron en el periodo requerido, el año 2018, un Buzón como medio de denuncia.

¹³⁵ Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre.

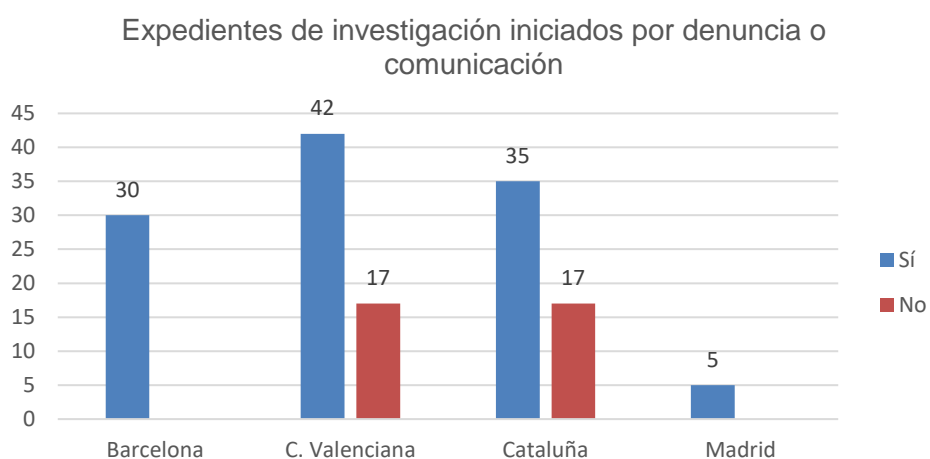


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Los valores e información recibida en este campo, se tomarán como indicador y serán objeto de seguimiento por parte de esta Oficina, así como las garantías y protección ofrecidas a los denunciantes, sobre todo bajo el prisma de transposición de la citada Directiva.

3) Expediente de investigación y fin de procedimiento.

Por otro lado, se ha solicitado conocer cuántas de las denuncias realizada en el año 2018 han originado la apertura de un procedimiento de investigación.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Del total, son 112 denuncias o comunicaciones las que han causado la apertura de un procedimiento o expediente de investigación, mientras que 34 finalmente han sido directamente archivadas.

Este dato de por sí no aportaría valor si no se tiene en cuenta el fin del procedimiento, es decir, cuántas de esas denuncias investigadas han finalizado en una resolución y/o notificación a los órganos judiciales competentes, Fiscalía, o Tribunal de Cuentas u OCEX. Por ello se ha procedido a analizar tales extremos.

4) Fin de la denuncia: resolución, archivo o notificación.

Para el análisis del resultado del procedimiento de investigación, previamente se traslada el marco general de los plazos del procedimiento de investigación y el contenido de las resoluciones que ponen fin al mismo, o modos de terminación, para lo cual se ha partido de la información que se contiene en las normas de funcionamiento de las agencias y oficinas, cuyo resumen se refleja en la tabla del anexo I.

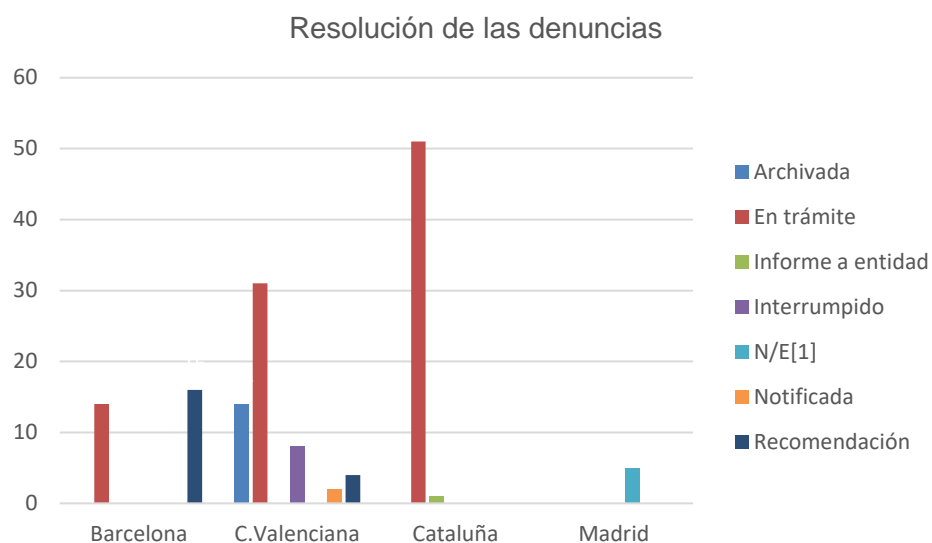
Además, con el fin de facilitar el análisis de los datos recibidos, se ha homogeneizado el “estado” de las denuncias, de la siguiente forma:

- **Archivada**, aquellas que bien directamente o bien como conclusión del procedimiento de investigación han sido finalmente archivadas.
- **En trámite**, aquellas denuncias aún en proceso de ser investigadas.
- **Informe a Entidad**, aquellas denuncias cuyo procedimiento de investigación ha finalizado con un Informe dirigido a la entidad denunciada.
- **Recomendación**, aquellas denuncias cuyo procedimiento de investigación ha finalizado con la adopción de una Recomendación por parte de la Agencia u Oficina.
- **Interrumpido**, aquellas denuncias que han sido redirigidas a otros órganos por falta de competencia de la Agencia u Oficina o porque los hechos constitutivos de la denuncia están siendo conocidos o ya lo han sido por la autoridad judicial, Ministerio Fiscal o la Policía Judicial.
- **Notificado**, aquellas denuncias que han ocasionado la notificación bien a la Fiscalía, bien al Tribunal de Cuentas u OCEX, bien a los órganos judiciales competentes.
- **No especificado**, aquellas denuncias cuyo estado o resolución no ha sido especificado.

Así, en la siguiente tabla y gráfica se refleja la información relativa a la resolución de las denuncias habidas en el 2018.

Agencia u oficina	Archivada	En trámite	Informe a entidad	Interrumpido	N/e ¹³⁶	Notificada	Recomendación	Total
Barcelona		14					16	30
C.Valenciana	14	31		8		2	4	59
C.A.Cataluña		51	1					52
Madrid					5			5
TOTAL	14	96	1	8	5	2	20	146

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Aparte de lo anterior, solo Antifrau Valenciana ha realizado en 8 ocasiones comunicaciones a la Fiscalía como consecuencia de las denuncias recibidas y 2 notificaciones al órgano judicial competente, de las cuales una ha sido ya archivada.

Se resalta de los datos el alto porcentaje (65,75%) de denuncias en tramitación, teniendo en cuenta que han sido denuncias remitidas en el año 2018 y que los datos se han recibido en noviembre de 2019, por lo que de estas cifras se extrae, a priori, una conclusión sobre la dilatación de los plazos de tramitación de los expedientes de investigación.

5) Las denuncias relativas a corrupción en materia de contratación

Para el estudio y seguimiento de las denuncias en materia de contratación, se ha considerado conveniente establecer una serie de indicadores que permitan valorar e identificar las áreas de riesgo en la materia. En este sentido se han seleccionado, de

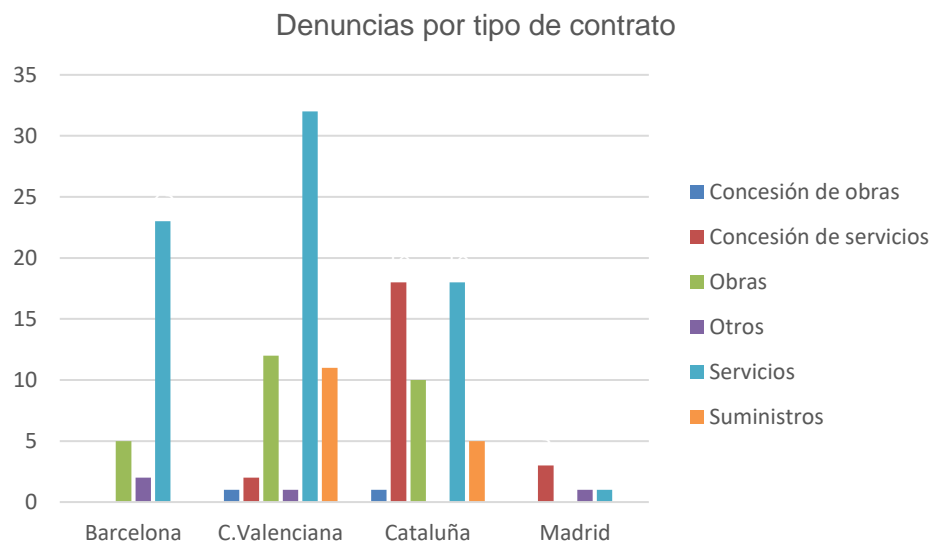
¹³⁶ No especificado.

manera inicial, tres de ellos: el grado de existencia de conflicto de interés en las denuncias en materia de contratación, el tipo de contrato objeto de la denuncia y el tipo de irregularidad que se denuncia.

Por ello y atendiendo a la información recibida en lo que respecta al **tipo de contrato** objeto de denuncia, los resultados se muestran en la tabla y gráfica siguiente.

Etiquetas de fila	Barcelona	C. Valenciana	C.A. Cataluña	Madrid	Total
Concesión de obras		1	1		2
Concesión de servicios		2	18	3	23
Obras	5	12	10		27
Otros ¹³⁷	2	1		1	4
Servicios	23	32	18	1	74
Suministros		11	5		16
Total General	30	59	52	5	146

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

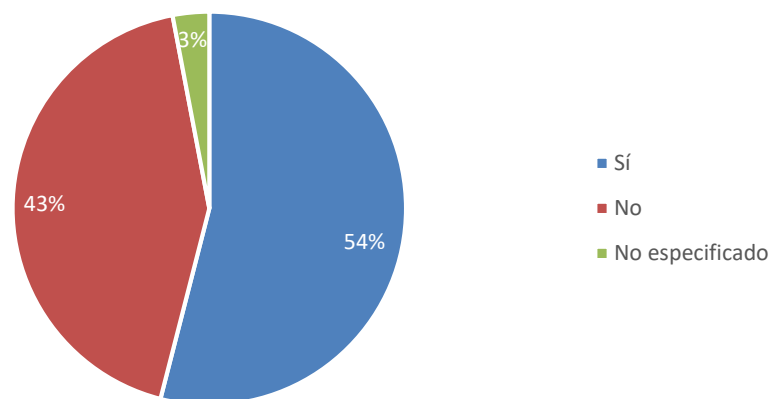
Claramente son los contratos de servicios los que generan más inquietud en la ciudadanía dado que prácticamente la mitad de las denuncias realizadas (el 50,68%) a

¹³⁷ Debe tenerse en cuenta que la contratación menor está integrada en el tipo correspondiente, excepto en el caso en el que no haya sido indicado, en cuyo caso se ha incorporado a la categoría "otros". Además, se han recogido en esta categoría los casos que no pueden clasificarse en los anteriores.

las agencias y oficinas consultadas ha sido sobre este tipo de contratos, resaltando a nivel desagregado el caso de la Comunidad Valenciana.

Aparte del tipo de contrato, otro de los indicadores que se considera conveniente analizar **es la existencia o indicio de conflicto de interés** en las denuncias recibidas. En este sentido y teniendo en cuenta que en un 3% de las denuncias no se ha especificado tal extremo, puede verse poca distancia entre los casos en los que la denuncia supuestamente implica la existencia de un conflicto de intereses (79 casos) y aquellos en los que no (62 casos).

Existencia de conflicto de interés en las denuncias



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por último, respecto del **tipo de irregularidad** que fundamenta la denuncia, han sido OMFRAU Madrid y Antifrau Cataluña quienes han dado información relacionada con el contenido de la denuncia, preservando la debida confidencialidad requerida en la materia. En este sentido, y puesta en común su información, se observa que:

- Un 30,19 % de las denuncias se refiere a irregularidades en los procedimientos de licitación, adjudicación o ejecución, siendo prácticamente anecdótica la existencia (un 5,88% del citado porcentaje) de denuncias motivadas en indicios de conflictos de interés, o supuestos delitos ligados a la contratación en este ámbito.
- Las denuncias versan sobre irregularidades en las adjudicaciones, cambios de adjudicatarios con ausencia de motivación pública, rescisiones unilaterales de contrato por la entidad contratante.
- En segundo lugar, con un 26,42 %, se encuentran aquellas denuncias que sí indican claramente un supuesto conflicto de interés o incompatibilidad en las contrataciones en cuestión.

- Si a la existencia de un posible conflicto de interés se suma la supuesta existencia de prebendas y pagos por adjudicaciones, el porcentaje aumenta a un 34 %.
- La tercera causa más reiterada de las denuncias con un 15% son aquellos casos en los que se denuncia un supuesto trato de favor a un único contratista.

Por otro lado, cabe resaltar que, a la vista de la información remitida, tan solo un 7% de las denuncias que se han podido analizar hacen referencia expresa a la contratación menor o posibles fraccionamientos, sin perjuicio de que la contratación objeto de denuncia del resto pueda serlo también puesto que no se ha dado información¹³⁸.

Por ello, surge la necesidad de **recomendar medidas para sistematizar, al menos de manera progresiva, la información relativa a las denuncias de tal forma que puedan identificarse aquellos aspectos clave para definir las áreas de riesgo en la contratación en materia anticorrupción.**

6) Actuaciones de prevención de la corrupción en materia de contratación: asesoramiento, emisión de informes y actuaciones de formación

En el momento de solicitar la información a las agencias y oficinas se incluyó también una petición sobre las actuaciones en materia de prevención de la corrupción, tanto de asesoramiento como de formación.

En este sentido, predominan principalmente varios tipos de actuaciones:

- Por un lado, OMFRAU Madrid y Antifrau Valenciana han centrado la actuación en materia de prevención en actuaciones de **formación**, tales como la celebración de cursos, jornadas, talleres o seminarios, bien de organización propia, bien como participantes en otros eventos.
- En los que respecta a una función más cercana al **asesoramiento** y análisis, Antifrau Cataluña y OTBG Barcelona, incluyen como actuaciones en materia de prevención la emisión de informes analíticos, recomendaciones, y alegaciones a normas que puedan verse afectada por la corrupción.

3. La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación como oficina de prevención y lucha contra la corrupción.

La OIReScon, en la letra e) del apartado 6 del art. 332 de la LCSP tiene atribuida la función de *“verificar que se apliquen con la máxima amplitud las obligaciones y buenas prácticas de transparencia, en particular las relativas a los conflictos de interés y detectar las irregularidades que se produzcan en materia de contratación”*, además en el

¹³⁸ Esto puede deberse a que, en materia de publicidad, al menos en el ámbito estatal de acuerdo al informe de la IGAE en el marco del art. 332.11 de la LCSP, hay un incumplimiento de la obligación de publicación de contratos menores (siendo esta obligación relativamente reciente), por lo que la ciudadanía puede no tener conocimiento de los mismos.

apartado siguiente, la propia LCSP establece que la OIReScon *“podrá realizar encuestas e investigaciones, para lo que tendrá acceso a los órganos y servicios de contratación, que deberán facilitar los datos, documentos o antecedentes o cualquier información que aquella les reclame, salvo que tengan carácter secreto o reservado”*.

A tenor de lo de dicho por la norma, la OIReScon tiene reconocida por ley la competencia de realizar investigaciones para el cumplimiento de las funciones asignadas, debiendo dar traslado de inmediato, en función de su naturaleza, a la fiscalía u órganos judiciales competentes, o a las entidades u órganos administrativos competentes, en el caso de que la Oficina tenga conocimiento de hechos constitutivos de delito o infracción a nivel estatal, autonómico o local.

Así, para que la OIReScon pueda actuar como oficina de prevención y lucha contra la corrupción en materia de contratación y cumplir el mandato legal, es necesario, por un lado, que se lleve a cabo el desarrollo normativo de las funciones y atribuciones de la Oficina con el fin de establecer un procedimiento de investigación que incluya todas las garantías procedimentales, y, sobre todo, de confidencialidad para con el denunciante, y, por otro lado, es necesario dotar a la Oficina de los medios humanos y materiales necesarios para llevar a cabo las investigaciones de manera diligente y realizar las actuaciones necesarias en materia de prevención.

No obstante, lo anterior y aunque la OIReScon no puede aún llevar a cabo investigaciones concretas por las razones expuestas, en este año 2019 se han recibido un total de 15 denuncias relativas a presuntas irregularidades en materia de contratación, y 2 denuncias en el año 2018. De ellas, más de la mitad de las comunicaciones recibidas (11 de 17) se refieren a posibles irregularidades en los procedimientos de adjudicación, falta de justificación de la necesidad del contrato o plazos de presentación de ofertas, sin entrar a identificar una posible existencia de conflicto de interés.

No obstante, como resultado de la supervisión llevada a cabo en este informe y en cumplimiento de la función de prevención de la corrupción en materia de contratación que tiene atribuida esta Oficina, se va a elaborar un mapa de riesgos en materia de contratación partiendo de las distintas patologías detectadas en cada una de las fases del procedimiento de contratación con el fin de integrarlo en una futura Estrategia Nacional de Contratación Pública, diseñando al mismo tiempo planes de prevención de las irregularidades producidas en este ámbito así como planes de contingencia para evitar la comisión de futuras irregularidades en materia de contratación y en su caso, supuestos de fraude o corrupción.

4. Conclusiones y Recomendaciones.

Habida cuenta de lo expuesto se extraen las siguientes conclusiones y/o recomendaciones:

- Se recomienda abordar el desarrollo reglamentario que dote a la OIReScon de los medios suficientes para ejercer las funciones de investigación, con las

garantías procedimentales correspondientes, en materia de conflicto de intereses y detección de irregularidades que se produzcan en materia de contratación.

- Recomendar medidas para sistematizar, de manera progresiva, la información relativa a las denuncias de tal forma que puedan identificarse aquellos aspectos clave para definir las áreas de riesgo en la contratación en materia anticorrupción.
- Se recomienda adoptar medidas para evitar que el plazo de duración del procedimiento de investigación se dilate de manera desproporcionada o indebida.
- Vista la necesidad de la formación, se recomienda coordinación en cuanto al contenido común formación, tales como conceptos, o criterios comunes.
- Se recomienda una puesta en común de las buenas prácticas tanto de las propias agencias como en relación a las medidas preventivas o correctivas que se hayan llevado a cabo en cumplimiento de resoluciones o recomendaciones de las agencias.
- Avanzar en la adopción de medidas de protección del denunciante, en línea con la Directiva recientemente aprobada, reduciendo el riesgo de represalias en el puesto de trabajo.
- Se constata la inexistencia y necesidad de una Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción, que recoja las principales líneas de actuación, respecto del asesoramiento, la formación, el procedimiento de investigación y, en su caso, las posibles sanciones que pudieran existir en la materia. En este sentido, debe incluirse un apartado específico relativo a la contratación pública dada su relevancia en la materia.
- De igual forma, y a pesar del esfuerzo de coordinación que la agencias y oficinas existentes llevan a cabo mediante reuniones periódicas y convenios y protocolos de colaboración, se identifica la necesidad de potenciar la labor de la OIReScon en la prevención y lucha contra la corrupción en materia de contratación, llevando a cabo una coordinación a nivel nacional que garantice coherencia en las actuaciones en todo el sector público, con arreglo a sus competencias en la materia de prevención y lucha contra la corrupción en la contratación, de acuerdo con los ya citados arts. 332.6.e), 332.8.c) y 334.2.a) de la LCSP.

IX. ÓRGANOS DE CONTROL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. Órganos de control interno

1) Los tribunales administrativos de recursos contractuales en el año 2018.

A. INTRODUCCIÓN.

Las Instituciones de la Unión Europea y en especial los reiterados pronunciamientos del Tribunal de Justicia, venían poniendo de relieve la necesidad de que los Estados miembros establecieran un sistema de impugnación a través de recursos que posibilitara la anulación de los actos dictados en los procesos de contratación pública y, en su caso, la suspensión del acto impugnado. La Directiva 2007/66/CE, de 11 de diciembre, recoge estos planteamientos y prevé que la resolución de los recursos que regula se atribuya a un órgano jurisdiccional o administrativo, pero exigiendo en este último caso que el mismo tenga carácter independiente, sus miembros sean inamovibles y sus resoluciones susceptibles de recurso en sede jurisdiccional.

De acuerdo con ello, la Ley 34/2010, de 5 de agosto, modificó la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP de 2011) vigente en ese momento, y creó el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales al que corresponde, en el ámbito de la Administración General del Estado, el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación.

Las Comunidades Autónomas, podían crear sus propios órganos independientes de resolución de recursos (para su ámbito y el de las Corporaciones Locales) u optar por atribuir la competencia, mediante la celebración del correspondiente convenio, al propio Tribunal Administrativo Central.

Hasta el momento, han creado Tribunal u órgano unipersonal las siguientes CC.AA.: Comunidad Autónoma del País Vasco; Comunidad Autónoma de Cataluña; Comunidad Autónoma de Andalucía; Comunidad Autónoma de Canarias; Comunidad Autónoma de Aragón; Comunidad Foral de Navarra; Comunidad de Madrid; Comunidad de Castilla y León; Comunidad Autónoma de Extremadura y Comunidad Autónoma de Galicia.

El resto de CC.AA., han optado por atribuir al TACRC la competencia para resolver los recursos especiales en materia de contratación del ámbito autonómico correspondiente mediante la suscripción de un convenio con el Ministerio de Hacienda. En los convenios se establece también la compensación, a la que hace referencia la LCSP por los gastos derivados de la asunción de competencias por el Tribunal. Esta compensación se articula mediante una cantidad anual fija que cubre la resolución de un número mínimo de recursos y una cantidad adicional por recurso resuelto que supere ese mínimo.

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 (en adelante LCSP) regula el recurso especial en el capítulo IV del Libro Primero.

En este sentido, se ha considerado que, como primera instancia de resolución de recursos administrativos en el ámbito contractual, la labor de los tribunales administrativos como “detectores” o “radares” de posibles patologías o incumplimiento de la normativa vigente en materia de contratación pública es esencial.

A pesar de su innegable éxito, se han detectado algunos puntos susceptibles de mejora en relación a la accesibilidad y búsqueda de sus resoluciones, uniformidad de su doctrina, y publicidad, como se verá a lo largo de este informe.

B. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y DE LA INFORMACIÓN EXISTENTE.

Para realizar la supervisión de las actuaciones de los Tribunales Administrativos de Recursos en materia Contractual se ha llevado a cabo un proceso de requerimiento y recogida de información, tratamiento y uniformidad de la misma y explotación de los datos resultantes.

Asimismo, se ha tenido en cuenta la información de recogida en las Memorias de actividad de aquellos tribunales que, a fecha de cierre de este informe, se habían publicado respecto del ejercicio 2018.

El procedimiento, por tanto, ha sido el siguiente:

a) Acotamiento del periodo analizado.

Con el fin de unificar la información, se ha acotado el periodo de estudio y análisis de la información requerida y existente al ejercicio 2018. Con ello se pretende sistematizar, de cara al futuro, el requerimiento y envío de documentación, pudiendo así esta Oficina, realizar no sólo un análisis ordenado basado en el criterio temporal, sino poder extraer indicadores estables que puedan ser comparados en futuros ejercicios.

Además de la información relativa al año 2018, se le ha solicitado adicionalmente el número de recursos de los años 2015 al 2017, con el fin de ver el aumento o disminución del volumen de asuntos en términos absolutos.

b) Ámbito subjetivo seleccionado.

A pesar de la existencia de órganos de resolución de recursos en materia contractual de ámbito local, las dificultades en cuanto a la obtención de datos en relación a su composición y funcionamiento, ha determinado que se haya acotado el ámbito de supervisión al ámbito estatal y autonómico, siendo los siguientes los órganos a los que se les ha requerido información:

- Tribunal Administrativo Central de Recursos en materia Contractual (TACRC), regulado en el art. 45 de la LCSP.

- Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA), creado por el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre.
- Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA), previsto en la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, publicada en el BOA nº 50, de 10 de marzo.
- Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias (TACP Canarias), creado por el Decreto 10/2015, de 12 de febrero, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias
- Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (TARCCYL), previsto en la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras
- Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP), regulado en el Decreto 221/2013, de 3 de septiembre, por el que se regula el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y aprueba su organización y su funcionamiento.
- Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Extremadura (TARCEX) creado por la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.
- Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia (TACGAL), previsto en la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico.
- Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (TACP Madrid), creado en el art. 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Administrativas, Fiscales y Racionalización del Sector Público
- Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra (TACP Navarra) previsto en la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero, que añade un nuevo art. 208 bis a la Ley Foral, 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos. Regulado actualmente en la Ley Foral, 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos lo regula en su art. 121.
- Órgano Administrativo de Recursos Contractuales en la Comunidad Autónoma de Euskadi (OARC), creado en la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2011, cuya regulación se recoge en su Disposición Adicional Octava.

c) Formulario remitido a los tribunales administrativos.

En el mes de febrero de 2019 se remitió una carta de presentación de la OIReScon a cada uno de los tribunales administrativos antes citados con el fin de dar a conocer la Oficina, su función y labor, e igualmente, se acompañó dicho escrito de un formulario en formato Excel con el fin de recabar la información.

La finalidad de dicho formulario es la extracción de información de los recursos resueltos en el año 2018 desde un punto de vista no sólo cuantitativo sino también cualitativo, de tal forma que pudiera compararse el grado de conflictividad por Comunidad Autónoma tanto por tipo de contrato, como por objeto de recurso, centrándose el análisis en aquellas resoluciones estimadas, ya que éstas pueden indicar la existencia de

irregularidades bien en la documentación del expediente de contratación, la celebración o desarrollo de las mesas o el resultado de estas, esto es, la adjudicación.

Se incorpora como anexo a este informe el formulario remitido.

- d) Tratamiento de los datos recibidos. Uniformidad de respuestas de la información recibida.

Aun existiendo en los últimos años memorias de actividad de los tribunales administrativos, cada uno clasificaba y reflejaba su actividad atendiendo a distintos criterios, por ello, la mayor dificultad que ha encontrado esta Oficina a la hora de agregar y analizar los datos de los tribunales ha sido uniformar y homogeneizarlos de tal forma que fuese posible su explotación.

Así, dada la inexistencia de actuaciones de supervisión similares y puesto que la información de los recursos de los citados tribunales, aun siendo pública, no se encuentra en formato explotable y accesible, se ha llevado a cabo por la OIReScon un proceso de tratamiento, uniformidad y homogenización de los datos e información recibida de cada uno de ellos con el fin de hacer posible su cotejo y comparación. Para ello se ha procedido a revisar, individualizadamente 3.717 recursos correspondientes al ejercicio 2018, con el fin de uniformar el objeto y la causa.

Lo anterior trae causa de la casuística de los asuntos conocidos por cada uno de los tribunales, ya que las respuestas obtenidas en los formularios no han sido uniformes. Concretamente, los campos "OBJETO DE RECURSO" y "CAUSA" han sido cumplimentado de manera diversa, teniendo, por tanto, que unificar sus respuestas.

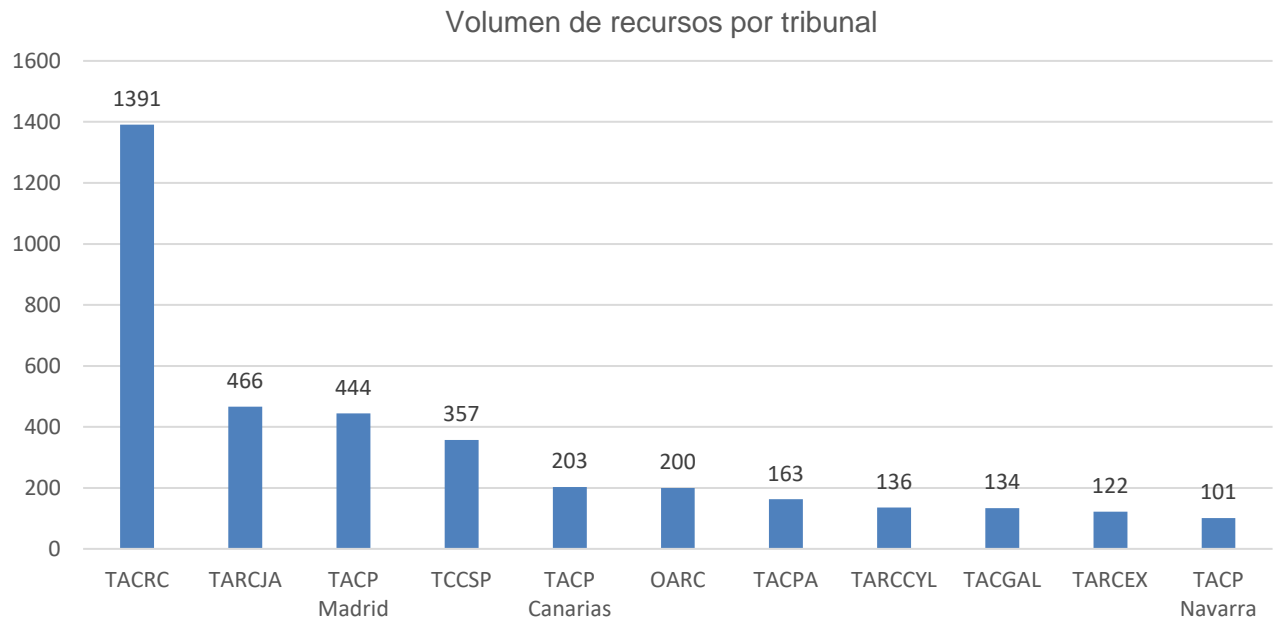
Este ejercicio no sólo ha permitido la explotación de los datos, sino que también ha servido para pulir y corregir el formulario de cara a su cumplimentación en ejercicios futuros, pudiendo ser más claro y exhaustivo en las instrucciones de cumplimentación, agotar así la casuística a la que se enfrenta cada uno de los tribunales y, sobre todo, facilitar la labor de remisión de información.

En el anexo VIII a este informe se ha recogido el sistema de homogenización de objeto y causa, así como el formulario remitido y las instrucciones de cumplimentación.

C. INFORMACIÓN RECIBIDA DE LOS RECURSOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN OBTENIDA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

A partir de la información obtenida de los formularios remitidos a los tribunales administrativos y de las memorias publicadas a fecha de cierre de este informe, se han querido reflejar los siguientes datos, para así disponer del escenario actual de los tribunales, su volumen y recorrido en los últimos años, en especial el ejercicio 2018, y extraer las conclusiones correspondientes.

a) Volumen de recursos del ejercicio 2018 y evolución de los últimos años.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede verse, en el año 2018, el tribunal con más volumen de recursos es el TACRC, lógico dato si se tiene en cuenta que no sólo conoce de los asuntos de la Administración General del Estado sino también de aquellas administraciones autonómicas que no han constituido su propio órgano.

Asimismo, cabe indicar que en los datos del TACRC se han incluido los asuntos de la Comunidad Autónoma de Galicia, hasta la puesta en marcha de su Tribunal en abril de 2018.

Este dato relativo al volumen de recursos debe ponerse en relación con el porcentaje de aumento respecto del 2017, siendo este el siguiente:

Tribunal	Incremento respecto al 2017
TACRC	4%
TARCJA	53%
TACPA	6%
TACP Canarias	20%
TARCCYL	8%
TCCSP	48%
TARCEX	56%
TACGAL	/

Tribunal	Incremento respecto al 2017
TACP Madrid	5%
TACP Navarra	38%
OARC	12%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede verse, llama la atención el aumento de recursos sufrido por los órganos/tribunales administrativos de Extremadura y Andalucía, que tienen un incremento por encima del 50%, así como Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, con un aumento del 48%.

En este sentido tal y como se verá más adelante, resalta el aumento de volumen de recursos y por lo tanto la carga de trabajo que se ha incrementado en algunos tribunales sin que, por el contrario, conste un aumento de los puestos asignados a dicho órgano. De hecho, de los 10 tribunales administrativos ya existentes en el 2018 (ya que el de la Comunidad Autónoma de Galicia comenzó en dicho ejercicio) la mitad de ellos han visto aumentado su volumen en un 20% o más. Tal progresión merece, como mínimo, una reflexión respecto a la dotación de estos órganos, cuya labor afecta directamente a la contratación pública y favoreciendo y velando por la correcta aplicación de la legislación en contratación siendo, al mismo tiempo, una garantía de procedimiento para el licitador.

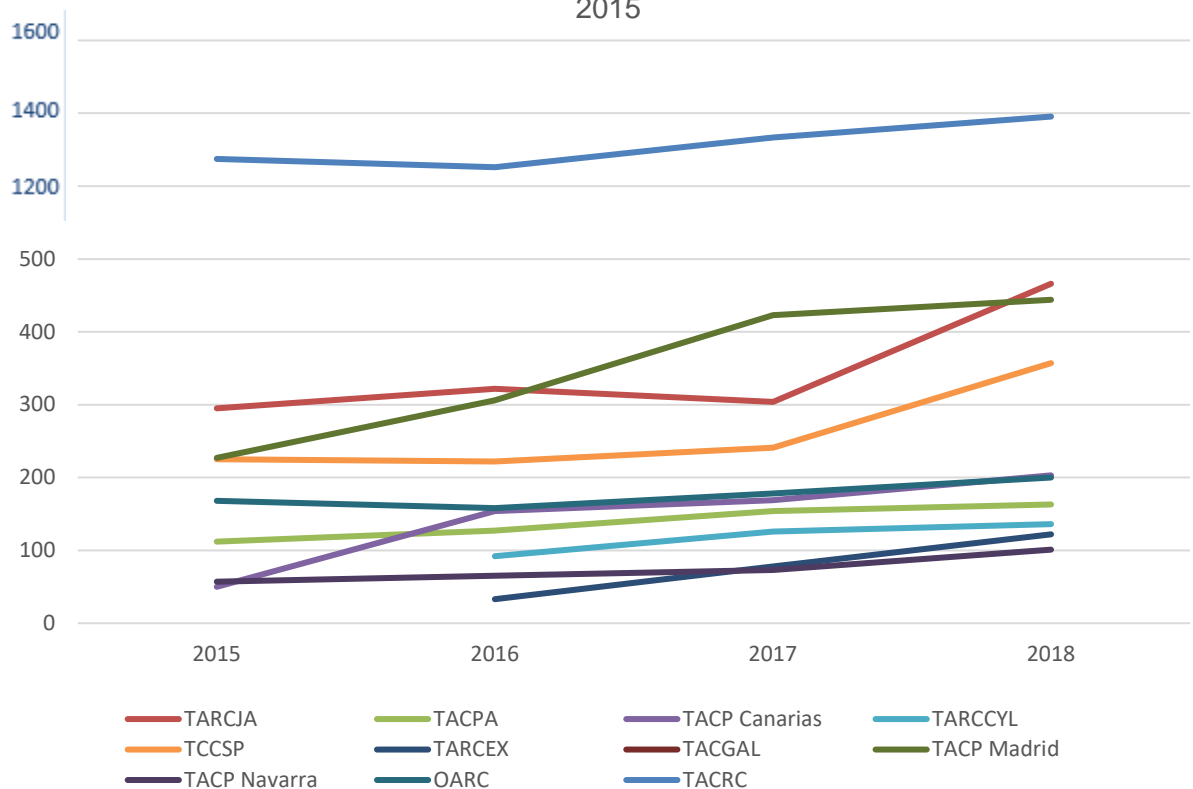
Como apunte respecto del incremento y tal y como se verá en el apartado siguiente, es que éste no se debe a la ampliación del ámbito de recurso contractual, o, al menos, respecto de la actividad de 2018, ya que el volumen de los recursos contra los nuevos actos susceptibles de recurso especial es tan solo del 0,5%.

Aparte del incremento con el ejercicio inmediatamente anterior, se ha querido comprobar la evolución del volumen de recursos de los últimos 4 años su actividad, el cual puede verse en la tabla y gráfico siguiente.

Tribunal	2015	2016	2017	2018
TACRC	1275	1252	1334	1391
TARCJA	295	322	304	466
TACPA	112	127	154	163
TACP Canarias	50	154	169	203
TARCCYL		92	126	136
TCCSP	225	222	241	357
TARCEX		33	78	122
TACGAL				134
TACP Madrid	227	306	423	444
TACP Navarra	57	65	73	101
OARC	168	158	178	200
Total	2409	2731	3080	3717

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Evolución del nº de recursos presentados por tribunal administrativo desde 2015



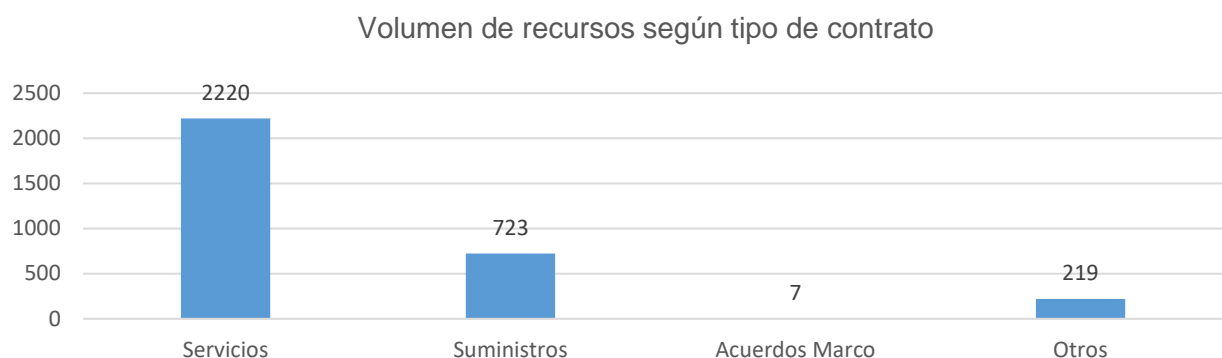
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como se ha reflejado, prácticamente todos los tribunales administrativos suben de manera continuada y progresiva el volumen de sus recursos. Destaca el aumento de TACPMA entre los años 2015 y 2017 que posteriormente se ha visto ralentizado, además de los aumentos ya comentados de TARJA y TCCSP del 2018 respecto del año inmediatamente anterior.

Por otro lado, en relación al TACRC, el aumento no es realmente representativo ya que debe tener en cuenta que en el 2018 se ha producido la puesta en marcha del TACGAL, de tal forma que, hasta el mes de abril, los recursos en dicha comunidad autónoma fueron resueltos por el tribunal central. Aun así, el volumen del TACRC aumentó, en términos absolutos, un 4% respecto del 2017¹³⁹.

b) Volumen de recursos por tipo de contrato y tribunal administrativo.

De acuerdo con los datos extraídos de las memorias anuales¹⁴⁰, la siguiente gráfica representa el volumen, por tipo de contratos de los recursos habidos en el 2018¹⁴¹.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

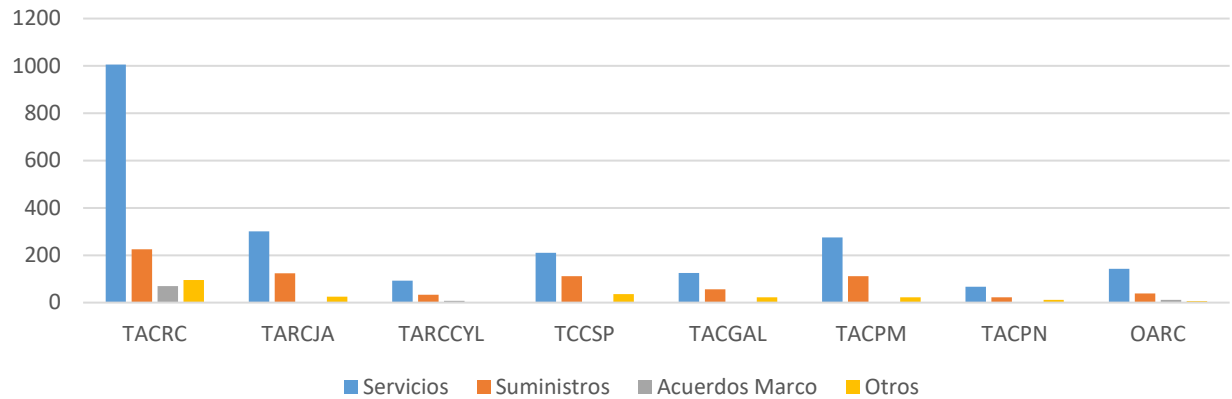
Al analizar el global de los datos se ve la clara prevalencia del recurso en el contrato de servicios frente al resto de tipos de contratos, manteniéndose dicha tendencia en el ámbito autonómico y estatal como puede apreciarse en la siguiente gráfica, aunque ello se debe sin duda, a que el porcentaje de contratos de servicios es superior al de obras o suministro.

¹³⁹ De no haberse puesto en marcha el TACGAL, el porcentaje de aumento en el volumen del TACRC hubiera sido de más del 14%, al acumular entre ambos tribunales en 2018 un volumen total de 1.525 recursos.

¹⁴⁰ En este apartado no ha podido tenerse en cuenta los datos de los órganos o tribunales administrativos de Canarias, Extremadura, Aragón y País Vasco por no haber sido publicada aún la memoria anual.

¹⁴¹ La categoría "Otros" encuadra los contratos de Obras, Concesiones de Obras Públicas y de Servicios, Encargos a medios propios y contratos Mixtos, que por ser de un resultado mucho menor se han encuadrado en una categoría de más representatividad "Otros".

Recursos por tipo de contrato



Fuente: Elaboración propia OIReScon

c) Actos recurridos con mayor porcentaje de recurso: Objeto del recurso.

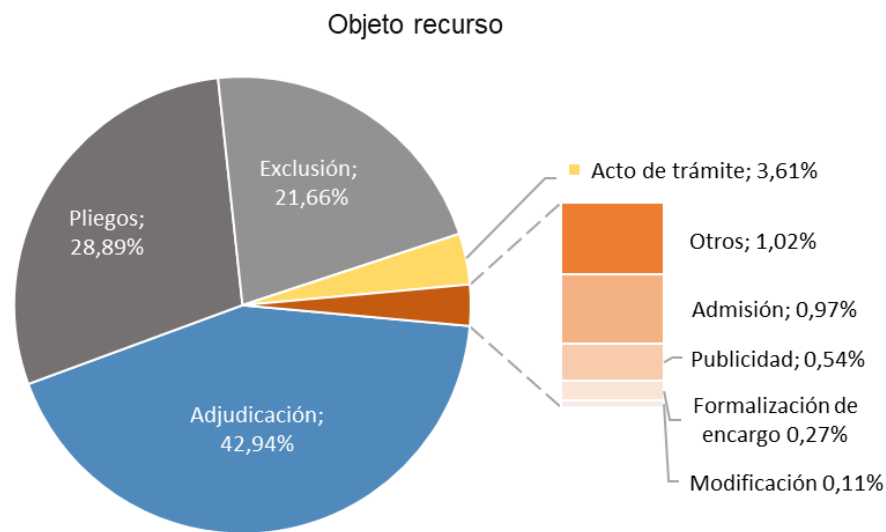
Teniendo en cuenta la homogenización de la información recibida por los tribunales administrativos¹⁴², por la OIReScon se ha querido constatar cual es el objeto, esto es, acto administrativo, más recurrido en el ejercicio 2018, ya que dicho indicador puede ser el indicio de los puntos conflictivos en los que los licitadores ponen más acento dentro del margen que otorga la LCSP.

En este sentido, el resultado global de todos los órganos o tribunales administrativos, 3.717 recursos en el año 2018, es el que se refleja en la tabla y gráfica siguiente:

Objeto de recurso	%	Nº Recursos
Adjudicación	42,94	1596
Exclusión	21,66	805
Pliegos	28,89	1074
Acto de trámite	3,61	134
Otros	1,02	38
Admisión	0,97	36
Publicidad	0,54	20
Modificación	0,11	4
Formalización de encargo	0,27	10
Total general	100,00	3717

Fuente: Elaboración propia OIReScon

¹⁴² Anexo VIII de homogenización de objeto y causa de los recursos en materia de contratación



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Vista la gráfica, llama la atención que es la adjudicación la que se revela como el acto recurrido (objeto de recurso) más utilizado, ello no quiere decir que sea el que más estimaciones ha tenido, pero sí demuestra que hay más índice de litigiosidad en la fase de adjudicación que en fases previas o ante otros actos recurribles pudiendo deberse, en parte, al efecto suspensivo automático que la interposición del recurso produce respecto a la adjudicación del contrato.

Por otro lado, los siguientes actos más recurridos son los Pliegos de la licitación (28,89%) y la exclusión (21,66%) como acto de trámite cualificado.

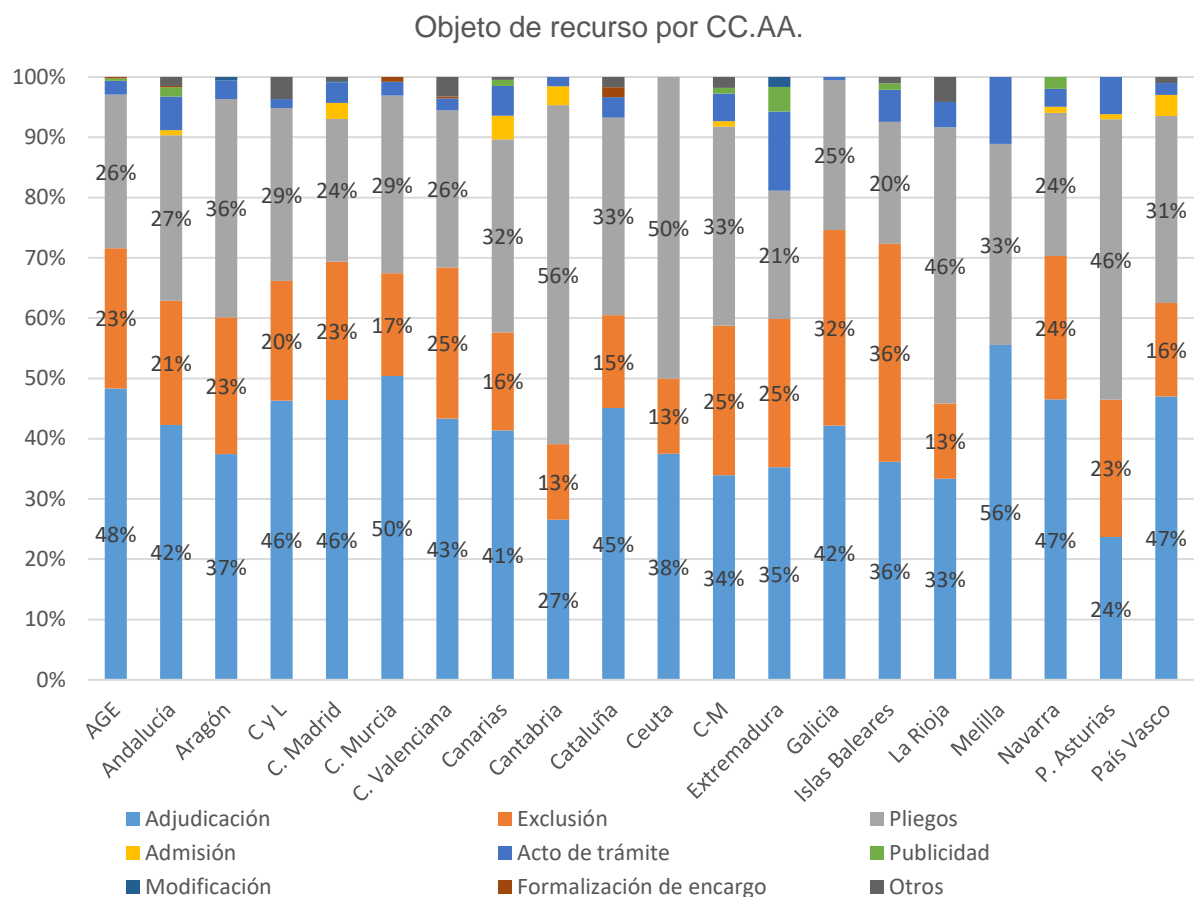
De forma complementaria a la visión global, interesa en este punto ver si la situación, por cada Comunidad Autónoma sigue esta tendencia o si por el contrario se da un comportamiento diferente.

Para ello, se ha procedido a desagregar los datos de cada Comunidad Autónoma y de la AGE¹⁴³ resaltándose en la siguiente gráfica el objeto de recurso más frecuente por cada ámbito.

En dicha gráfica puede verse que el patrón global se repite recurriéndose más y por este orden, la adjudicación, los pliegos y la exclusión como acto de trámite cualificado, excepto en la Comunidad Autónoma de Cantabria, Ciudad de Ceuta, Comunidad Autónoma de La Rioja y en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en las cuales lo más recurrido son los Pliegos de la licitación; en la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha prácticamente se recurren los pliegos en el mismo porcentaje que la adjudicación; en la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Comunidad Autónoma

¹⁴³ La tabla con los datos completos "OBJETO DE RECURSO por comunidades autónomas y AGE" se recoge en el Anexo IX.

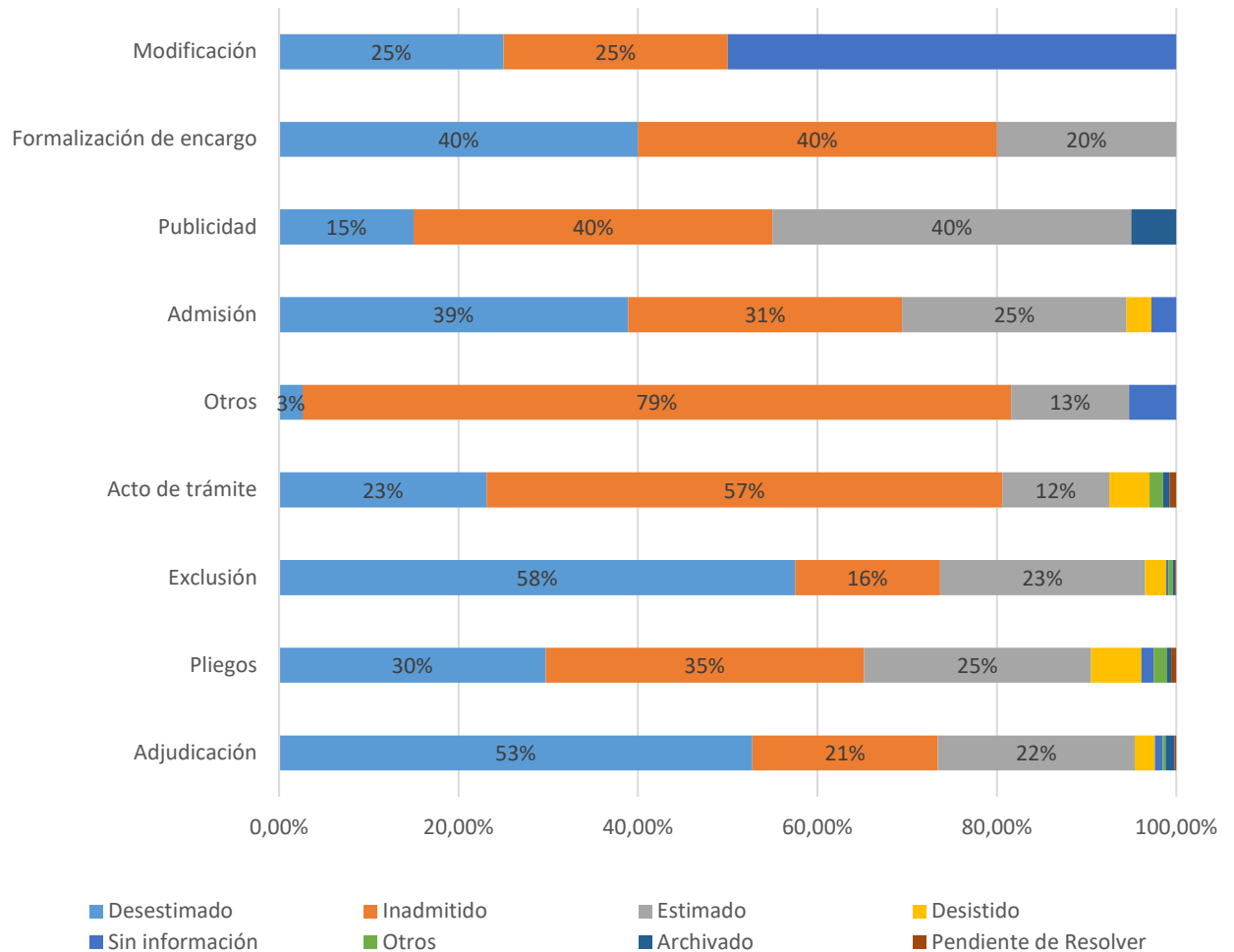
de Galicia, siendo la adjudicación el objeto más recurrido, los Pliegos decaen como segundo objeto más recurrido frente a la exclusión; por último, en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se recurre en mismo porcentaje la adjudicación y la exclusión.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Para terminar con el análisis del objeto de recurso es necesario también reflejar el sentido de su resolución.

Sentido de la resolución por objeto

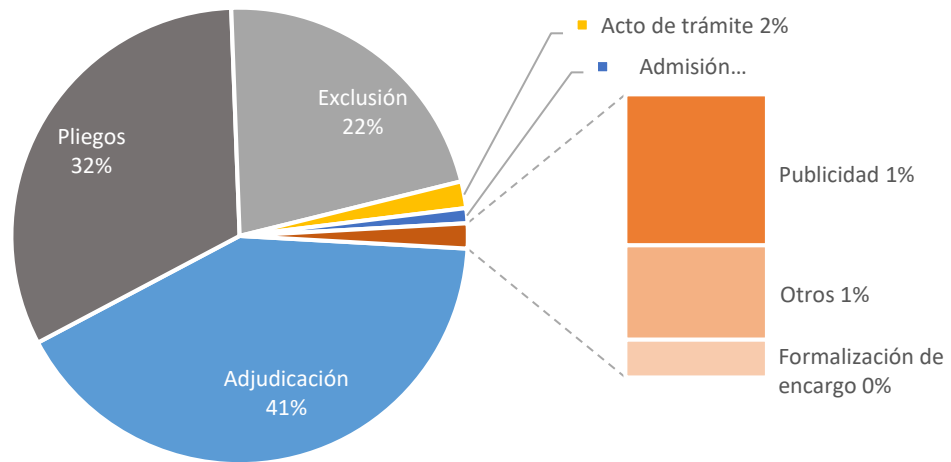


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Del anterior cuadro se puede extraer que, los principales objetos del recurso especial (adjudicación, pliegos y exclusión) se encuentran en una horquilla similar en cuanto al porcentaje de estimación, esto es, entre el 22 y 25%, de acuerdo a los datos agregados.

Sin embargo, si se analizan únicamente aquellos que han sido estimados (o estimados parcialmente), el recurso contra la adjudicación es el que tiene un porcentaje de estimación por encima del resto de objetos del recurso especial, un 41,37%, como puede verse en la gráfica que a continuación se muestra.

Recursos estimados por objeto



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Pero no solo se ha querido mostrar qué se recurre, es decir, el “qué” se recurre, sino que se ha querido dar un paso más y analizar “por qué” y “para qué” se recurre. Así, se ha solicitado también a los tribunales que indicaran cual es la causa del recurso.

Por ello, y partiendo de los objetos más reiterados en el ejercicio de 2018 ya indicados, se ha analizado la causa tanto desde un punto de vista global como desagregado por cada Comunidad Autónoma.

d) La causa en el recurso especial contra los pliegos.

Desde una visión global de todo el Estado, incluyendo el TACRC y los tribunales de ámbito autonómico, de los 3.717 recursos, 1.074 se ha dado contra los pliegos, y con las causas que se indican a continuación, con arreglo a la homogenización ya indicada y que se recoge en el Anexo VIII.

Causas homogeneizadas	%	Recursos
No definido	37,80	406
Criterios adjudicación	17,41	187
Presupuesto	14,15	152
Solvencia	8,01	86
Competencia	3,07	33
Lotes	3,07	33
Otros	2,51	27
Prescripciones Técnicas	2,51	27
Personal subrogado	2,51	27

Causas homogeneizadas	%	Recursos
Solvencia/Criterios de adjudicación	2,14	23
Vulneración normativa	2,14	23
Naturaleza contrato	1,40	15
Procedimiento	1,21	13
Objeto	0,84	9
Condiciones ejecución	0,84	9
Criterios adjudicación/prescripciones técnicas	0,28	3
Formal	0,09	1
Total general	100,00	1074

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Aunque se solicitó a los tribunales la información sobre la causa de los recursos, no todos han podido remitirla. Al respecto, se ha trasladado mayoritariamente la imposibilidad de hacerlo de una manera automatizada (y tener, por lo tanto, que indicar cada dato relativo a cada recurso de manera individual y manual) ante la falta de medios y recursos humanos e informáticos para poder realizarlo.

Esta falta de información es el motivo de que en muchos de los recursos no pudiera indicarse “la causa”, de ahí que la más voluminosa sea, precisamente “no definido” (37,80%)¹⁴⁴.

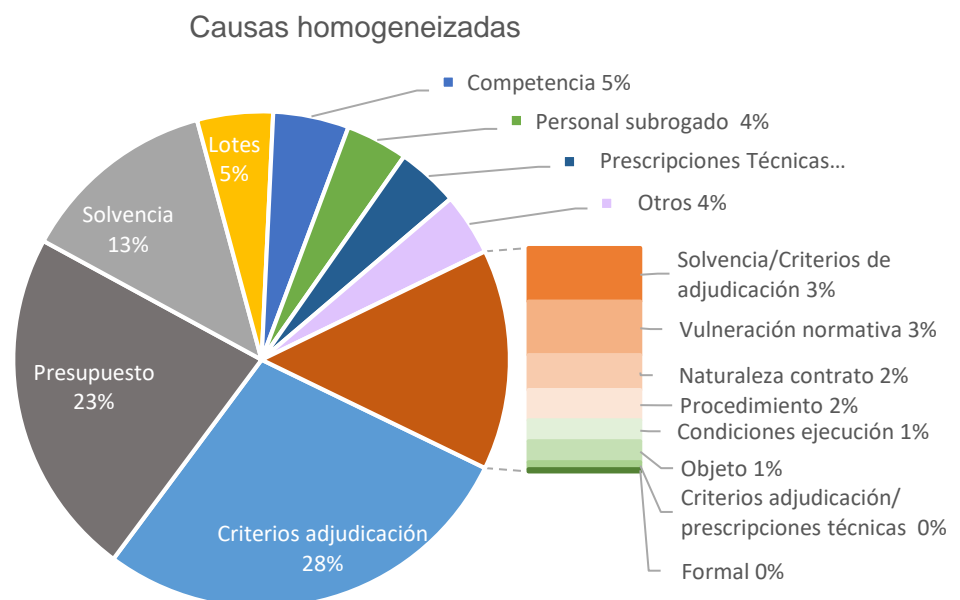
Teniendo en cuenta dicha circunstancia se ha optado por eliminar de la muestra analizada los recursos con causa “no definida”, siendo el resultado el que se indica en la tabla y gráfica siguiente:

Causas homogeneizadas	%	Recursos
Criterios adjudicación	27,99	187
Presupuesto	22,75	152
Solvencia	12,87	86
Lotes	4,94	33
Competencia	4,94	33
Personal subrogado	4,04	27
Prescripciones Técnicas	4,04	27
Otros	4,04	27
Solvencia/Criterios de adjudicación	3,44	23
vulneración normativa	3,44	23

¹⁴⁴ Corresponden a los tribunales administrativos de la C.A. de Cataluña, C. de Castilla y León y C.A. del País Vasco.

Causas homogeneizadas	%	Recursos
Naturaleza contrato	2,25	15
Procedimiento	1,95	13
Condiciones ejecución	1,35	9
Objeto	1,35	9
Criterios adjudicación/prescripciones técnicas	0,45	3
Formal	0,15	1
Total general	100,00	668

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

La gráfica es muy clara en cuanto a cuál es la causa más frecuente y reiterada cuando se recurren los pliegos, siendo ésta los criterios de adjudicación y el presupuesto base de licitación establecido.

Si bien es cierto que la solvencia también es un motivo de recurso repetido, son los criterios de adjudicación y el presupuesto de licitación, en lo que más se fijan y discrepan los licitadores frente a las entidades contratantes. Por otro lado, resalta el hecho de que se impugne el presupuesto de licitación, ya que el argumento más utilizado por los licitadores es que *el presupuesto no es suficiente* y, por lo tanto, supuestamente no se dimensiona económicamente de manera adecuada la prestación objeto de los

Pliegos¹⁴⁵. Importante conclusión si se tiene en cuenta que una de las novedades de la LCSP es el establecimiento del presupuesto base de licitación en los pliegos de acuerdo a una determinada estructura de coste directos e indirectos¹⁴⁶. Por lo tanto, será necesario hacer seguimiento de esta causa en el futuro y comprobar el efecto que la aplicación de la norma ha tenido.

Dentro de los resultados obtenidos, destaca también como causa del recurso especial, los motivos de competencia y la configuración del contrato en lotes, por responder a un fin similar. La suma de estas dos causas alcanza el 10% de los recursos contra los Pliegos (66 recursos de 668).

Además de la visión e imagen global, se debe comprobar si esta situación es la misma en cada Comunidad Autónoma.

En este punto y por falta de información de los tribunales, no ha podido considerarse la información de TCCSP, TRCCYL y OARC.

Así, sin perjuicio de poder disponer de la información completa al respecto¹⁴⁷, se muestra en el siguiente cuadro cuales son las principales causas más frecuentes por Comunidad Autónoma y AGE.

Ámbito	Criterios adjudicación	Presupuesto	Solvencia	lotes	Competencia	Personal subrogado	Prescripciones técnicas
AGE	28%	15%	18%	4%	7%	3%	0%
Andalucía	39%	14%	3%	5%	2%	2%	7%
Aragón	23%	19%	3%	0%	13%	0%	23%
C y L	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
C. Madrid	20%	28%	17%	11%	0%	3%	5%
C. Murcia	22%	49%	14%	3%	3%	3%	3%
C. Valenciana	23%	15%	18%	8%	3%	4%	4%
Canarias	41%	16%	11%	3%	0%	8%	6%
Cantabria	8%	69%	6%	0%	6%	0%	3%
Cataluña	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Ceuta	25%	25%	0%	0%	0%	0%	0%
C-M	14%	42%	19%	8%	0%	11%	0%

¹⁴⁵ En este sentido, una de las irregularidades que con más frecuencia reflejan tanto el TCU como los OCEX, es la insuficiente justificación del presupuesto de licitación. Tal y como se verá más adelante, en el apartado relativo a los resultados obtenidos en el marco del control externo.

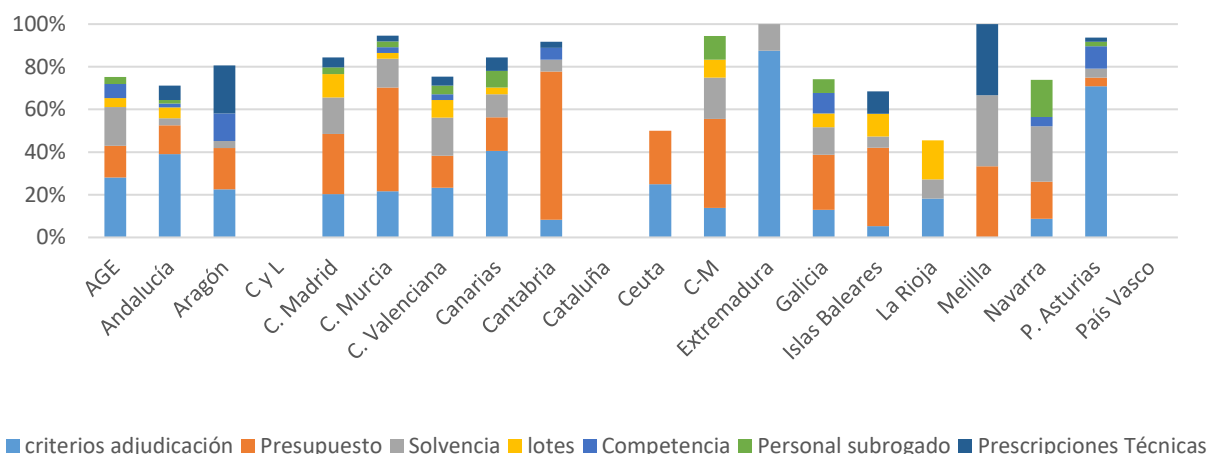
¹⁴⁶ Arts. 100 y siguientes de la LCSP

¹⁴⁷ Anexo X Tabla "Causas más frecuentes en los recursos contra los Pliegos por comunidad autónoma y AGE"

Ámbito	Criterios adjudicación	Presupuesto	Solvencia	lotes	Competencia	Personal subrogado	Prescripciones técnicas
Extremadura	88%	0%	13%	0%	0%	0%	0%
Galicia	13%	26%	13%	6%	10%	6%	0%
Islas Baleares	5%	37%	5%	11%	0%	0%	11%
La Rioja	18%	0%	9%	18%	0%	0%	0%
Melilla	0%	33%	33%	0%	0%	0%	33%
Navarra	9%	17%	26%	0%	4%	17%	0%
P. Asturias	71%	4%	4%	0%	10%	2%	2%
País Vasco	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Causas más frecuentes de recurso a pliegos por CC.AA. y AGE



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Teniendo en cuenta cuál era la situación global respecto a las causas de recurso de los Pliegos, puede constatarse que la misma tendencia se mantiene en general en todas con llamativas excepciones.

En los casos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, Comunidad Autónoma de Galicia, Comunidad de Madrid y Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se recurre más basando el recurso en el presupuesto de licitación que en los criterios de adjudicación. Sin embargo, en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, Comunidad Foral de Navarra y la Ciudad de Melilla no solo tiene el presupuesto más importancia como causa del recurso a los Pliegos, sino que los criterios de adjudicación se recurren en mucha menor medida. Incluso en Comunidad Foral de Navarra el porcentaje decae en favor de la causa mayoritaria de impugnación que son los criterios de solvencia.

Realmente este análisis adquiere un valor añadido cuando se considera otro factor determinante como es el sentido de la resolución. Así, no es tan importante qué se recurre con más frecuencia sino donde está el mayor índice de estimación o estimación parcial del tribunal u órgano correspondiente y ver si éste coincide con la causa más recurrida.

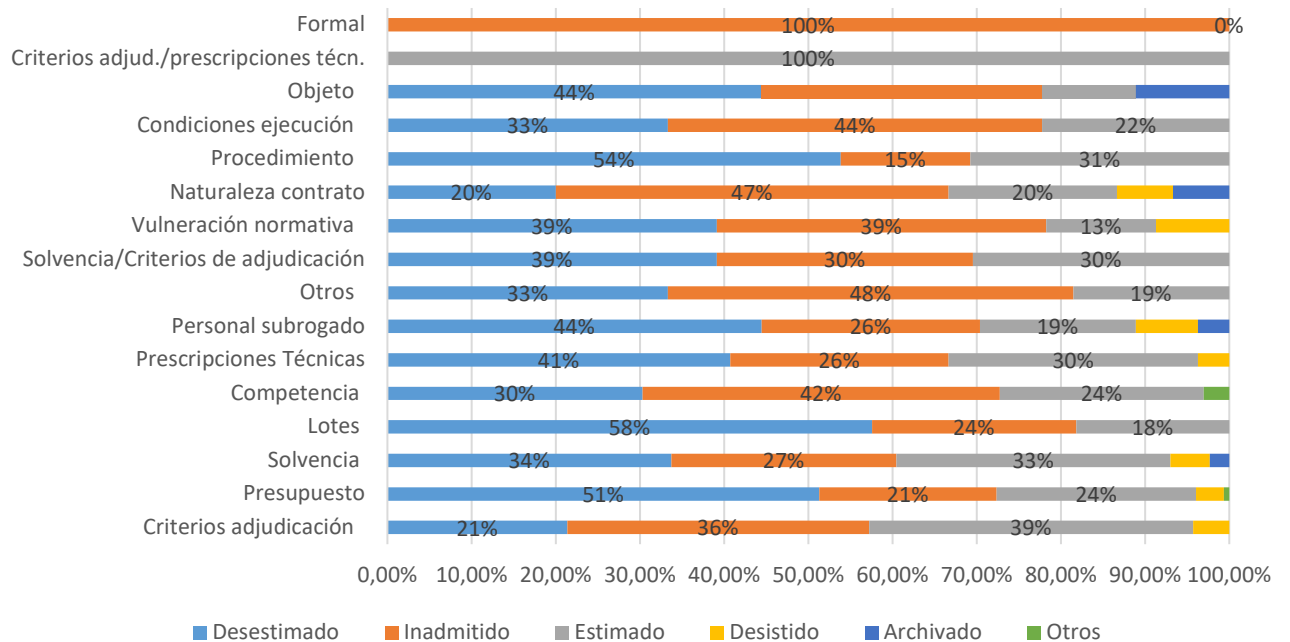
Con este cruce se podría identificar cuáles son las áreas de riesgo en las que los órganos de contratación y los licitadores (o potenciales licitadores) deben tener más cuidado y atención para reducir su existencia y evitar así posibles irregularidades.

Así, el sentido del recurso contra los Pliegos según la causa de impugnación es el que se muestra en la siguiente tabla y gráfica.

Causa normalizada	Desestimado	Inadmitido	Estimado	Desistido	Archivado	Otros
Criterios adjudicación	21,39%	35,83%	38,50%	4,28%	0,00%	0,00%
Presupuesto	51,32%	21,05%	23,68%	3,29%	0,00%	0,66%
Solvencia	33,72%	26,74%	32,56%	4,65%	2,33%	0,00%
Lotes	57,58%	24,24%	18,18%	0,00%	0,00%	0,00%
Competencia	30,30%	42,42%	24,24%	0,00%	0,00%	3,03%
Prescripciones Técnicas	40,74%	25,93%	29,63%	3,70%	0,00%	0,00%
Personal subrogado	44,44%	25,93%	18,52%	7,41%	3,70%	0,00%
Otros	33,33%	48,15%	18,52%	0,00%	0,00%	0,00%
Solvencia/Criterios de adjudicación	39,13%	30,43%	30,43%	0,00%	0,00%	0,00%
Vulneración normativa	39,13%	39,13%	13,04%	8,70%	0,00%	0,00%
Naturaleza contrato	20,00%	46,67%	20,00%	6,67%	6,67%	0,00%
Procedimiento	53,85%	15,38%	30,77%	0,00%	0,00%	0,00%
Condiciones ejecución	33,33%	44,44%	22,22%	0,00%	0,00%	0,00%
Objeto	44,44%	33,33%	11,11%	0,00%	11,11%	0,00%
Criterios adjudicación/prescripciones técnicas	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Formal	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Resultado recursos a pliegos según causa



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Al ver los resultados cruzados, el mayor porcentaje de recursos estimados se da cuando la causa son los criterios de adjudicación, pero no solo eso, ya que es llamativo que por encima del 30% de recursos estimados, se encuentran también, aunque no sean causas tan reiteradas, los criterios de solvencia y el procedimiento seleccionado para la licitación, o el recurso basado en la impugnación de los criterios de solvencia y de adjudicación. Asimismo, y en torno al 20-30%, se estiman los recursos cuyo objeto son los aspectos referidos a las prescripciones técnicas del pliego, aspectos que afectan a la competencia, el presupuesto de licitación, las condiciones de ejecución o la naturaleza del contrato.

Por ello, no sólo hay que poner atención en aquello que más se recurre sino en aquello que más se estima, aspecto que se refleja en la tabla siguiente:

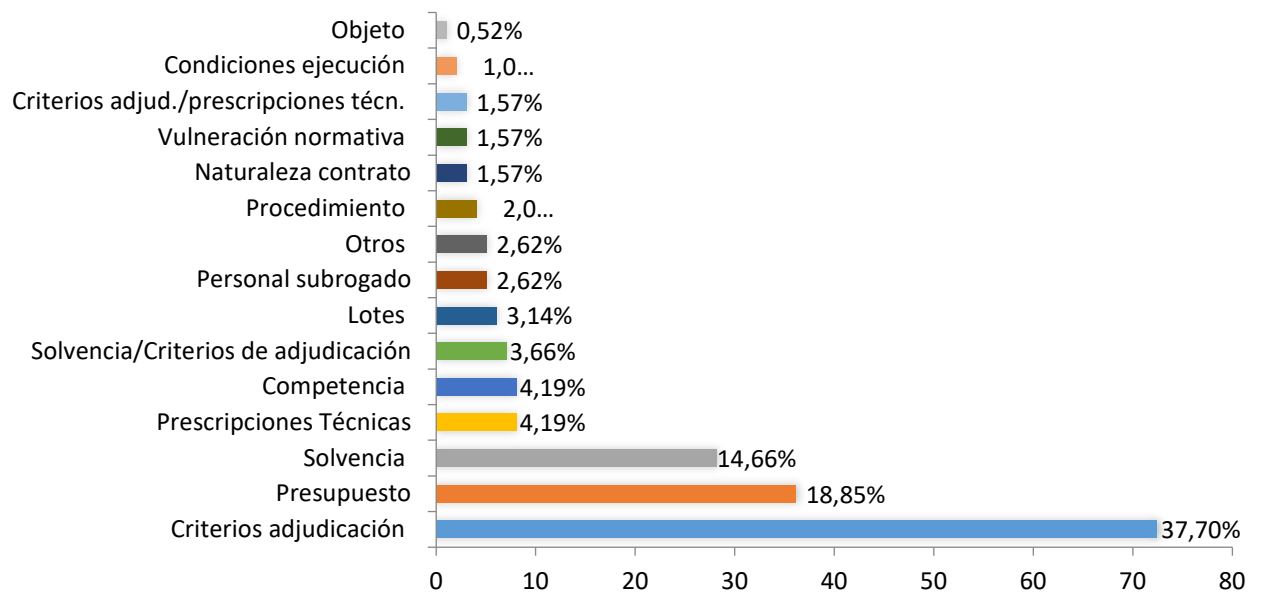
Tabla de resultado de resoluciones estimadas en los recursos especiales contra los Pliegos.

Causa homogeneizada	Nº recursos	%
Criterios adjudicación	72	37,70
Presupuesto	36	18,85
Solvencia	28	14,66
Prescripciones Técnicas	8	4,19
Competencia	8	4,19

Causa homogeneizada	Nº recursos	%
Solvencia/Criterios de adjudicación	7	3,66
Lotes	6	3,14
Personal subrogado	5	2,62
Otros	5	2,62
Procedimiento	4	2,09
Naturaleza contrato	3	1,57
Vulneración normativa	3	1,57
Criterios adjudicación/prescripciones técnicas	3	1,57
Condiciones ejecución	2	1,05
Objeto	1	0,52
Total general	191	100,00

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Recursos a Pliegos estimados por causa



Fuente: Elaboración propia OIReScon

De tal modo que, desde un punto de vista global, **se identifican como aspectos en los que se debe prestar una mayor atención, en la preparación y redacción de los pliegos, entre otros:**

- Criterios de adjudicación.
- El presupuesto base de licitación y su justificación.
- Criterios de solvencia.

- Las prescripciones técnicas.
- La elección y justificación del procedimiento de licitación.
- Las condiciones de ejecución.

Como conclusión puede decirse a la luz de los datos que los “criterios de adjudicación”¹⁴⁸ no sólo es la causa más frecuente en los recursos contra los Pliegos sino también la que más se estima, convirtiéndose su redacción y definición en un **área de riesgo clara de acuerdo a los resultados de los recursos especiales en materia de contratación**¹⁴⁹.

e) La causa en los recursos contra la exclusión.

Otra de las causas enumeradas en el punto 3, es el recurso especial contra la exclusión de la oferta o del licitador.

Así, siguiendo el mismo método que en el apartado anterior, interesa mostrar en primer lugar la causa más recurrida cuando el recurso se produce contra la exclusión de un licitador.

La visión de todo el sector público (CC.AA. y AGE), de manera agregada, y eliminando aquellos recursos cuya causa no está definida, es la siguiente:

Causa normalizada	%	Recursos
Formal	29,97	196
Pliegos	19,42	127
Oferta anormalmente baja	13,76	90
Error en oferta	12,69	83
Solvencia	11,16	73
Valoración	7,19	47
Adscripción de medios	2,29	15
Falta motivación	1,38	9
Capacidad	0,76	5
Valoración/Pliegos	0,46	3
Concurrencia	0,31	2
Prohibición contratar	0,31	2
Otros	0,31	2

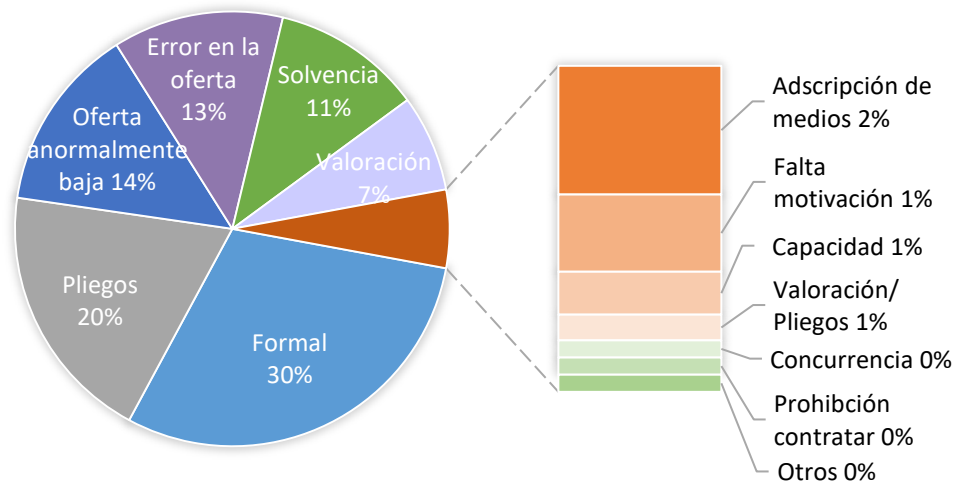
¹⁴⁸ Debe tenerse en cuenta que se considera criterios de adjudicación como causa en el marco del presente informe de acuerdo a su Anexo VIII

¹⁴⁹ A estos efectos, cabe señalar que una de las principales irregularidades puestas de manifiesto en sus informes por los órganos de control externo, son las asociadas a la definición y valoración de los criterios de adjudicación. Así también la falta de justificación del presupuesto de licitación.

Causa normalizada	%	Recursos
Total general	100,00	654

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Causas de los recursos de exclusión



Fuente: Elaboración propia OIReScon

De acuerdo a los datos, las causas formales o de tramitación (forma de presentación de la oferta, falta de acreditación o documentación administrativa, contaminación de información entre los sobres configurados en la oferta, falta de representación etc.) son las causas más recurridas en el caso de recursos contra la exclusión.

Tras la causa meramente formal, la siguiente causa de recurso contra la exclusión de la oferta por incumplimiento o no adecuación de la misma a los Pliegos.

Y, en tercer y cuarto lugar, otra causa de exclusión impugnada es la de haber presentado una oferta con valores anormales o por haber presentado una oferta con errores (tales como importes o desgloses incorrectos).

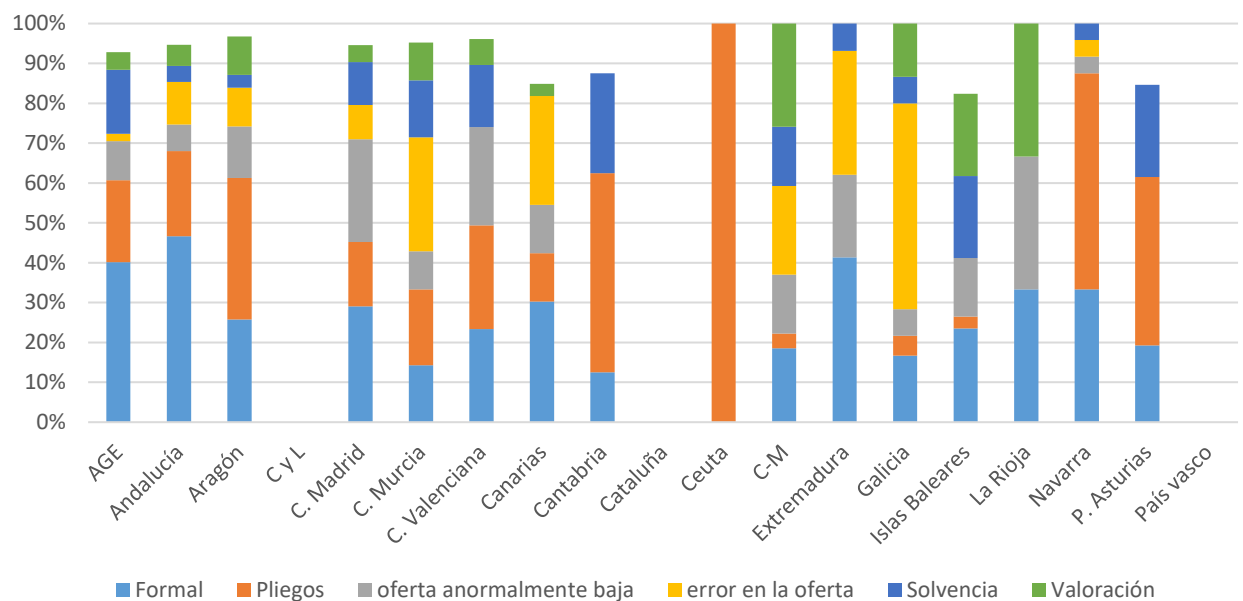
Al comprobar si dicha imagen se reproduce en cada Comunidad Autónoma o en la AGE, se obtiene el resultado siguiente:

Ámbito	Formal	Pliegos	Oferta anormalmente baja	Error en la oferta	Solvencia	Valoración
AGE	40%	21%	10%	2%	16%	4%
Andalucía	47%	21%	7%	11%	4%	5%
Aragón	26%	35%	13%	10%	3%	10%
C y L	0%	0%	0%	0%	0%	0%
C. Madrid	29%	16%	26%	9%	11%	4%
C. Murcia	14%	19%	10%	29%	14%	10%

Ámbito	Formal	Pliegos	Oferta anormalmente baja	Error en la oferta	Solvencia	Valoración
C. Valenciana	23%	26%	25%	0%	16%	6%
Canarias	30%	12%	12%	27%	0%	3%
Cantabria	13%	50%	0%	0%	25%	0%
Cataluña	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Ceuta	0%	100%	0%	0%	0%	0%
C-M	19%	4%	15%	22%	15%	26%
Extremadura	41%	0%	21%	31%	7%	0%
Galicia	17%	5%	7%	52%	7%	13%
Islas Baleares	24%	3%	15%	0%	21%	21%
La Rioja	33%	0%	33%	0%	0%	33%
Melilla	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Navarra	33%	54%	4%	4%	4%	0%
P. Asturias	19%	42%	0%	0%	23%	0%
País vasco	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Causas más frecuentes del recurso a la exclusión por CC.AA. y AGE



Fuente: Elaboración propia OIReScon

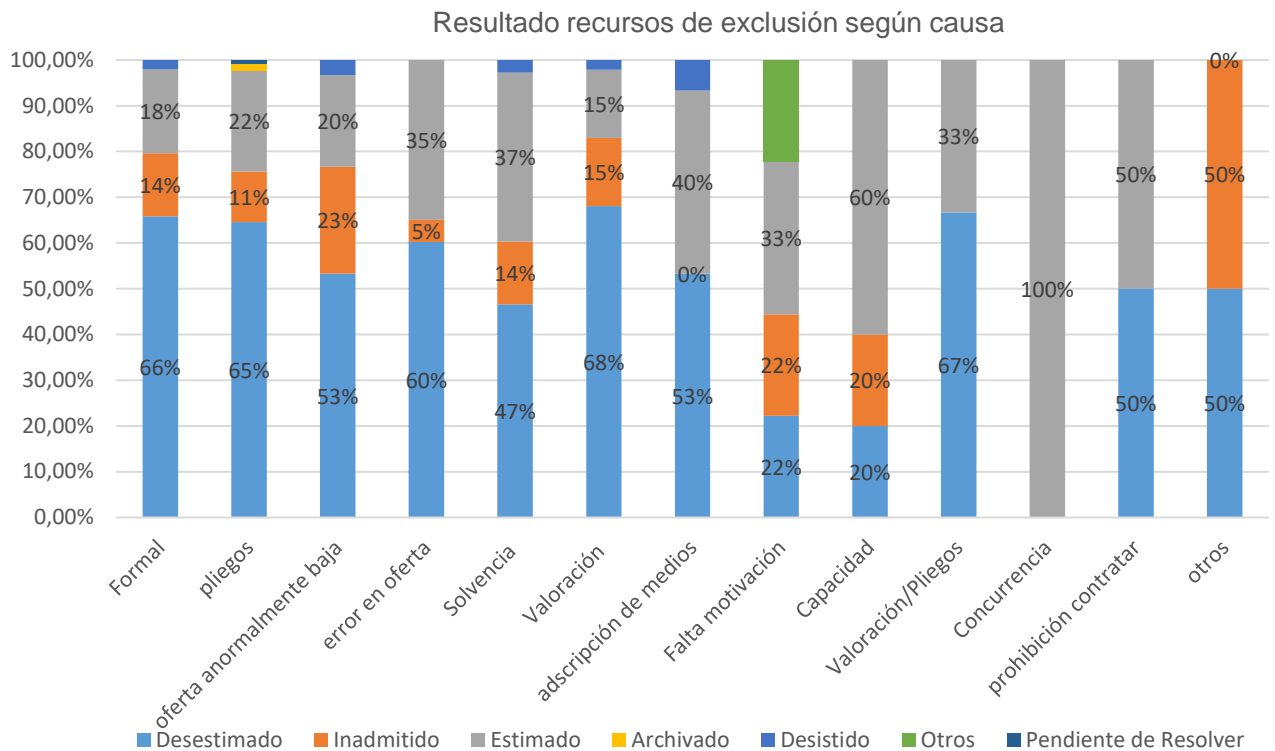
De la tendencia general arriba descrita, destaca la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha quien tiene un 26% de recursos de exclusión por razón de la solvencia del licitador, porcentajes similares a los de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y

de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias; y, por otro lado, la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears quienes también tienen como causa reiterada de recurso especial la valoración de la mesa de contratación (en particular, los informes sobre criterios susceptibles a un juicio de valor).

No obstante, estos datos, y al igual que en el punto anterior, el valor añadido se obtiene al analizar el sentido de la resolución, siendo este el resultado:

Causa homogeneizada	Desestimado	Inadmitido	Estimado	Archivado	Desistido	Otros	Pendiente de Resolver
Formal	65,82%	13,78%	18,37%	0,00%	2,04%	0,00%	0,00%
Pliegos	64,57%	11,02%	22,05%	1,57%	0,00%	0,00%	0,79%
Oferta anormalmente baja	53,33%	23,33%	20,00%	0,00%	3,33%	0,00%	0,00%
Error en oferta	60,24%	4,82%	34,94%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Solvencia	46,58%	13,70%	36,99%	0,00%	2,74%	0,00%	0,00%
Valoración	68,09%	14,89%	14,89%	0,00%	2,13%	0,00%	0,00%
Adscripción de medios	53,33%	0,00%	40,00%	0,00%	6,67%	0,00%	0,00%
Falta motivación	22,22%	22,22%	33,33%	0,00%	0,00%	22,22%	0,00%
Capacidad	20,00%	20,00%	60,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Valoración/Pliegos	66,67%	0,00%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Concurrencia	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Prohibición contratar	50,00%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Otros	50,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

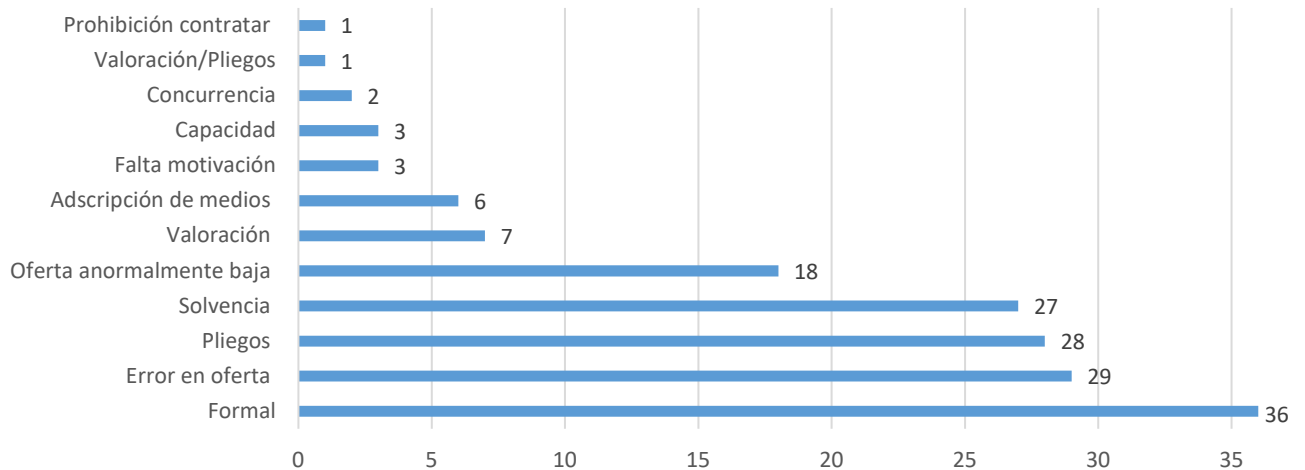


Fuente: Elaboración propia OIReScon

De los resultados obtenidos según el sentido de la resolución, de las causas más recurridas es el “error en oferta” el que tiene un mayor índice de estimación, casi un 35%, mientras que las tres causas restantes más reiterados, oferta anormalmente baja, la causa de exclusión por motivos formales y el incumplimiento del pliego tiene en torno a un 20% de estimación.

Si se estudia el sentido de la resolución respecto de cada causa, y adicionalmente se analiza y cruza qué es lo que más se estima en general, de acuerdo con el gráfico que se indica a continuación, se obtiene cual sería la zona de riesgo respecto de este objeto de recurso.

Causas con más índice de estimación en los recursos contra la exclusión.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Al ver el índice de estimación de los recursos contra la exclusión, puede verse que la causa que más se estima son *las formales*, es decir, aquellas exclusiones que se han realizado basadas en defectos de forma, coincidiendo también con la causa más frecuente de recurso contra la exclusión.

Por ello, y como conclusión, se constata que otra **área de riesgo** en el procedimiento de contratación, de acuerdo con estos datos, es la falta de motivación de las exclusiones en aquellos casos en que sea por motivos formales de los descritos, aspecto que debe ser tenido en cuenta por los órganos de contratación a la hora de razonar su decisión.

f) La causa en los recursos contra la adjudicación.

No podía faltar en este análisis las causas en las que se basan los recursos contra la adjudicación, que es objeto de recurso con mayor índice de interposición como ya se ha indicado.

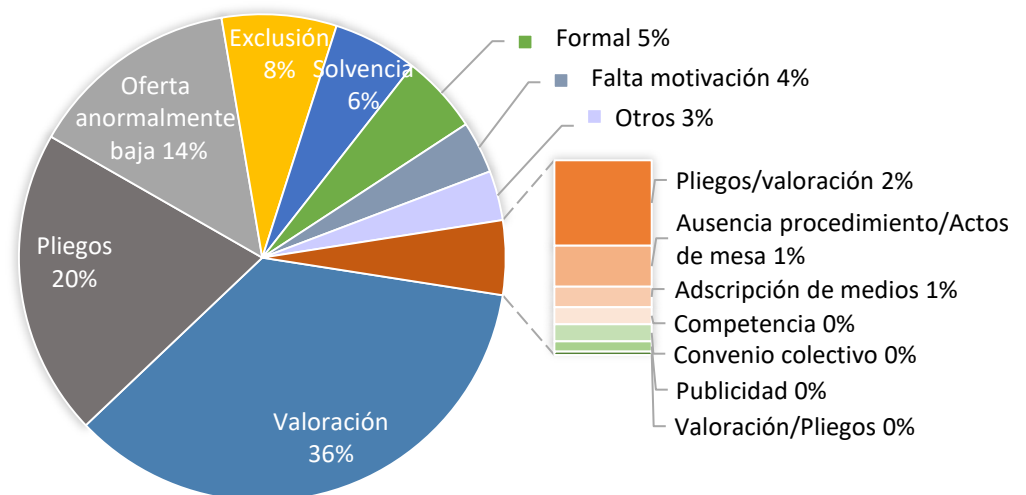
En este caso, la situación global agregada de las CC.AA. y de la AGE es la que se describe a continuación (sin tener en cuenta aquellos recursos sobre los que no se ha facilitado información sobre la causa).

Causa normalizada	%	Recursos
Valoración	35,44	409
Pliegos	20,36	235
Oferta anormalmente baja	14,04	162
Exclusión	7,63	88
Solvencia	5,63	65
Formal	5,20	60

Causa normalizada	%	Recursos
Falta motivación	3,47	40
Otros	3,29	38
Pliegos/valoración	2,17	25
Ausencia procedimiento/actos de Mesa	1,04	12
Adscripción de medios	0,52	6
Competencia	0,43	5
Convenio colectivo	0,43	5
Publicidad	0,26	3
Valoración/Pliegos	0,09	1
Total general	100,00	1154

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Causa recursos adjudicación



Fuente: Elaboración propia OIReScon

La conclusión de los datos es clara, en el recurso contra la adjudicación, la valoración de la oferta es la causa más frecuente de impugnación con un 36% de los recursos¹⁵⁰

Aparte de los claros resultados respecto a las causas de recurso de la adjudicación en este objeto de recurso se incluyen también aquellos recursos contra la exclusión cuando

¹⁵⁰ Conclusión igual a la derivada de los informes sobre las principales irregularidades detectadas en control externo, siendo éstas las relaciones con el proceso de valoración de las ofertas, fundamentalmente, los informes de valoración.

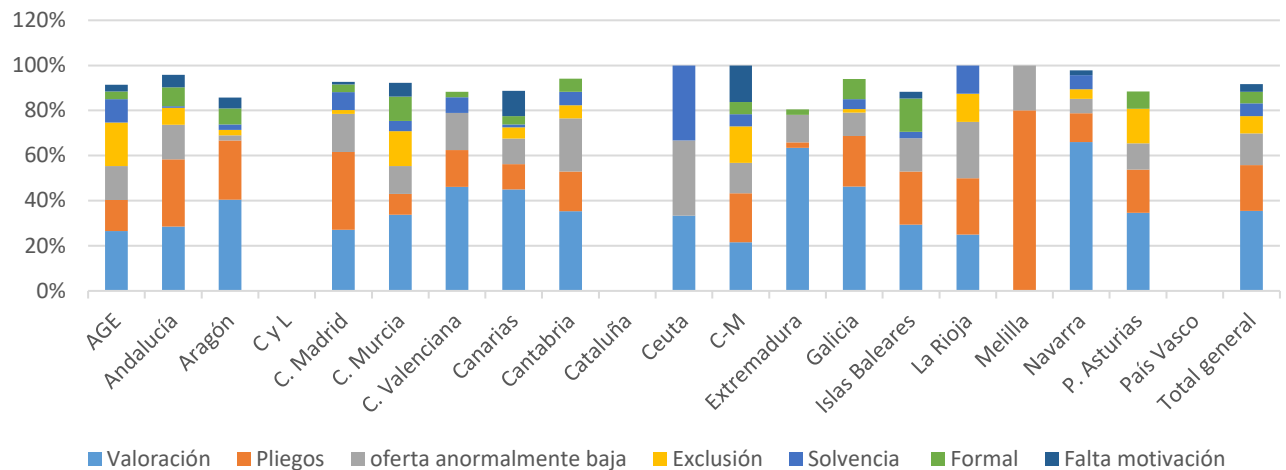
ésta fue notificada con la adjudicación. Así, como el órgano de contratación tiene la posibilidad de notificar la exclusión bien con carácter previo a la notificación de la adjudicación o bien con la adjudicación, se ha incluido como causa del recurso a la adjudicación, la exclusión del licitador recurrente, siendo un porcentaje poco significativo (8% del total de los recursos contra la adjudicación, 88 recursos de 1.154).

Si se pasa a analizar el escenario desagregado por CC.AA. y AGE, y sin perjuicio de incorporar los resultados completos a este informe, las causas más frecuentes en el recurso especial contra la adjudicación es la que se indica en la siguiente tabla y gráfica.

Ámbito	Valoración	Pliegos	Oferta anormalmente baja	Exclusión	Solvencia	Formal	Falta motivación
AGE	27%	14%	15%	19%	10%	3%	3%
Andalucía	28%	30%	15%	8%	1%	8%	6%
Aragón	40%	26%	2%	2%	2%	7%	5%
C y L	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
C. Madrid	27%	34%	17%	2%	8%	3%	1%
C. Murcia	34%	9%	12%	15%	5%	11%	6%
C. Valenciana	46%	16%	16%	0%	7%	2%	0%
Canarias	45%	11%	11%	5%	1%	4%	11%
Cantabria	35%	18%	24%	6%	6%	6%	0%
Cataluña	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Ceuta	33%	0%	33%	0%	33%	0%	0%
C-M	22%	22%	14%	16%	5%	5%	16%
Extremadura	63%	2%	12%	0%	0%	2%	0%
Galicia	46%	22%	10%	1%	4%	9%	0%
Islas Baleares	29%	24%	15%	0%	3%	15%	3%
La Rioja	25%	25%	25%	13%	13%	0%	0%
Melilla	0%	80%	20%	0%	0%	0%	0%
Navarra	66%	13%	6%	4%	6%	0%	2%
P. Asturias	35%	19%	12%	15%	0%	8%	0%
País Vasco	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Causas más frecuentes de recurso contra la adjudicación por Comunidad Autónoma y AGE



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En este caso, se constata que la tendencia general se reproduce en el escenario desagregado por CC.AA. y la AGE, y que es la valoración realizada por el órgano de contratación y que ha motivado la adjudicación la principal causa de recurso contra la adjudicación¹⁵¹

Como en los apartados anteriores, realmente el valor añadido se encuentra en comprobar cuál es el mayor índice de estimación en los recursos contra la adjudicación.

Causa homogeneizada	Desestimado	Inadmitido	Estimado	Archivado	Desistido	Otros	Sin información
Valoración	60,64%	13,94%	19,56%	3,91%	1,22%	0,24%	0,49%
Pliegos	61,28%	11,49%	26,81%	0,00%	0,00%	0,00%	0,43%
Oferta anormalmente baja	62,96%	19,14%	17,90%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Exclusión	48,86%	23,86%	25,00%	0,00%	2,27%	0,00%	0,00%
Solvencia	52,31%	26,15%	20,00%	0,00%	1,54%	0,00%	0,00%
Formal	55,00%	13,33%	26,67%	0,00%	3,33%	0,00%	1,67%
Falta motivación	47,50%	10,00%	40,00%	0,00%	2,50%	0,00%	0,00%
Otros	34,21%	42,11%	21,05%	0,00%	0,00%	2,63%	0,00%
Pliegos/valoración	80,00%	8,00%	8,00%	0,00%	4,00%	0,00%	0,00%

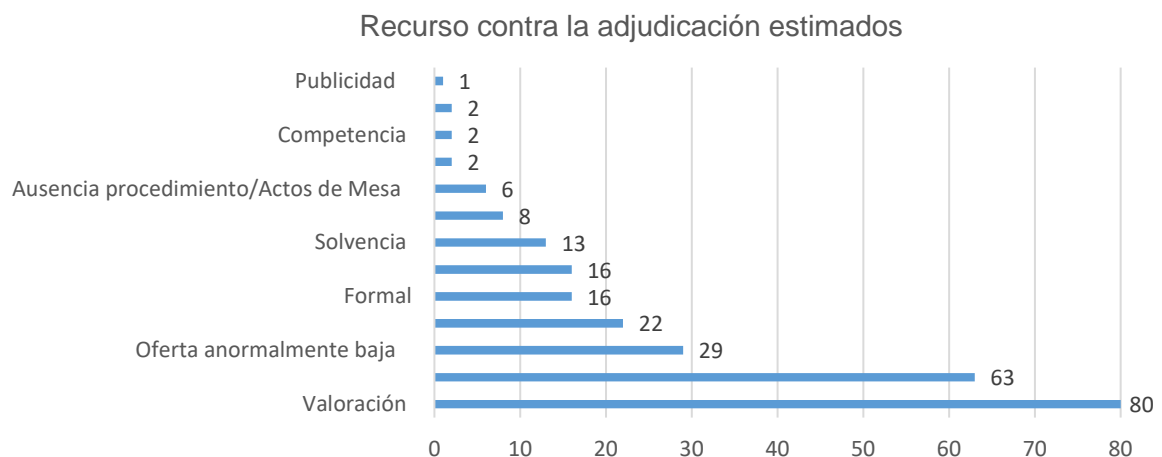
¹⁵¹ Los resultados de la Ciudad de Melilla son cuantitativamente anecdóticos dado el número de recursos que representa en la muestra

Causa homogeneizada	Desestimado	Inadmitido	Estimado	Archivado	Desistido	Otros	Sin información
Ausencia procedimiento/actos de Mesa	33,33%	8,33%	50,00%	0,00%	8,33%	0,00%	0,00%
Adscripción de medios	50,00%	16,67%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Convenio colectivo	60,00%	20,00%	0,00%	0,00%	20,00%	0,00%	0,00%
Competencia	40,00%	20,00%	40,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Publicidad	66,67%	0,00%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Valoración/Pliegos	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

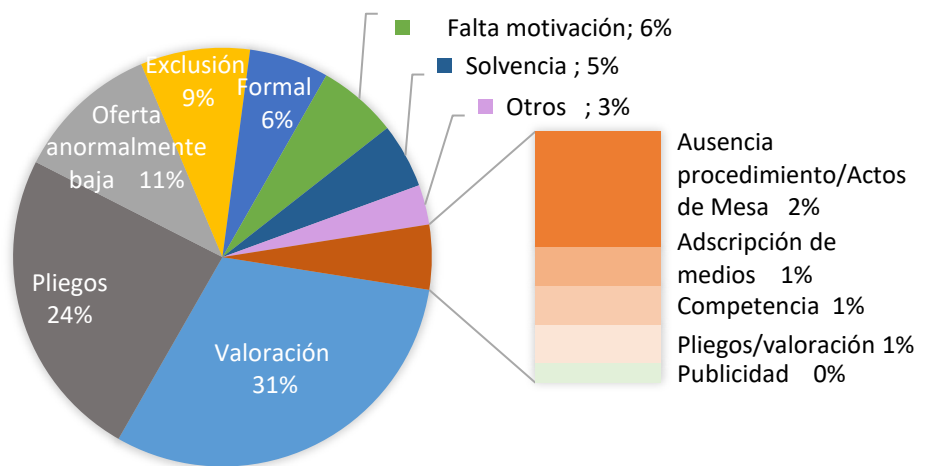
Fuente: Elaboración propia OIReScon

De los resultados de los recursos, llama la atención el alto porcentaje de estimación de las causas “ausencia de procedimiento/actos de Mesa”, “falta de motivación” y aquellas causas que afectan a la competencia o concurrencia en la licitación.

Al igual que en los apartados anteriores, es necesario ver qué es lo que determina una estimación de los recursos contra la adjudicación, información que puede verse en la siguiente gráfica en la que se distribuyen por causa los 260 recursos contra la adjudicación estimados por los distintos tribunales administrativos.



Recursos de adjudicación estimados por causa



Fuente: Elaboración propia OIReScon

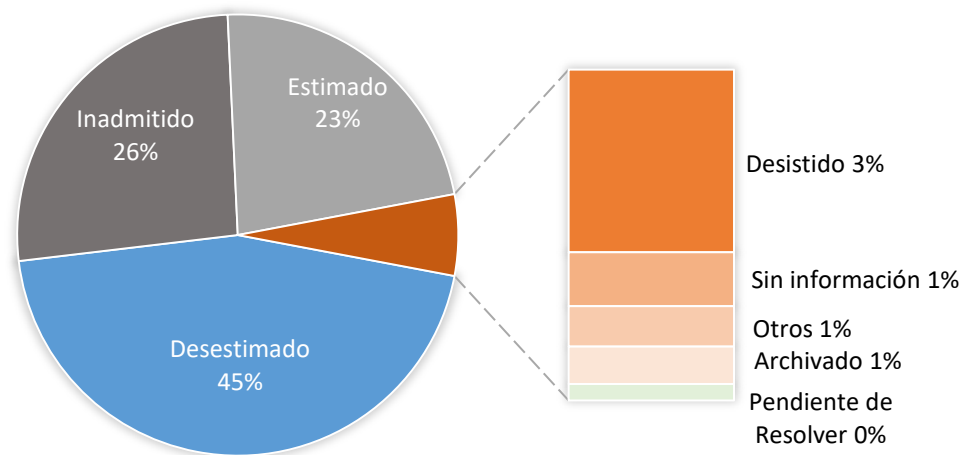
Así, se comprueba que el 31% de los recursos estimados se basan en la valoración realizada en la licitación recurrida, coincidiendo por tanto la misma causa tanto para el número de recursos contra la adjudicación como el número de estimaciones.

Como conclusión, la motivación de la valoración realizada por el órgano de contratación se convierte en otra zona delicada y de riesgo, siendo uno de los puntos en los que debe prestarse más atención, habida cuenta de los datos de los tribunales administrativos.

g) El sentido de la resolución del recurso.

Además del análisis realizado en función del objeto y de causa, interesa ver el índice de estimación general y por CC.AA. y AGE que se ha dado en el ejercicio 2018. Así, se han analizado los 3.717 recursos y su sentido.

Sentido de la resolución



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede verse el número de desestimaciones es casi el doble a las estimaciones, que no llega a igual en porcentaje al número de recursos inadmitidos; en consecuencia, la llamada “tasa de éxito” de los recursos especiales sigue siendo muy alta, aunque ha bajado respecto a años anteriores.

El resultado desagregado por comunidad autónoma y AGE se especifica en la tabla siguiente, de la que puede verse.

Ámbito	Desestimado	Inadmitido	Estimado	Desistido	S/I ¹⁵²	Otros	Archivado	P/R ¹⁵³	Total general
AGE	252	149	70	10		1			482
Andalucía	175	151	106	21	4			9	466
Aragón	62	34	32	21	14				163
C y L	72	13	39		12				136
C. Madrid	215	86	125			18			444
C. Murcia	72	24	31	2					129
C. Valenciana	142	84	74	7					307
Canarias	85	58	40	16	1	1		2	203
Cantabria	36	15	12	1					64
Cataluña	142	95	92	28					357

¹⁵² S/I – Sin información

¹⁵³ P/R – Pendiente de resolver

Ámbito	Desestimado	Inadmitido	Estimado	Desistido	S/I ¹⁵²	Otros	Archivado	P/R ¹⁵³	Total general
Ceuta	3	5							8
C-M	58	35	15	1					109
Extremadura	49	39	24	7	3				122
Galicia	80	43	57	5					185
Islas Baleares	45	32	15	2					94
La Rioja	11	6	7						24
Melilla	5	2	2						9
Navarra	40	10	26				25		101
P. Asturias	44	50	18	1		1			114
País Vasco	90	41	61		2	6			200
Total general	1678	972	846	122	36	27	25	11	3717

Fuente: Elaboración propia OIReScon

De los datos obtenidos sólo la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco alcanzan un 30% (la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad de Castilla y León se acercan con un 29,17% y 28,68% respectivamente) de recursos estimados respecto de su propio volumen de recursos, siendo la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha la que tiene un menor índice de estimados (13,76%), seguida de la AGE junto con la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, aspecto que no sorprende puesto que precisamente los recursos de estas CC.AA. son resueltos por el TACRC en virtud de los convenios firmados al efecto, por lo que se mantiene una coherencia en su porcentaje.

Se resalta, de igual modo, el creciente porcentaje de “desistidos” (122 recursos en 2018, un 3,28% del total). Este hecho parece que tiende a confirmar que la mera interposición del recurso especial en materia de contratación, puede provocar una revisión por parte del órgano de contratación del hecho recurrido que puede desembocar en un “allanamiento” a la pretensión del recurrente, o más concretamente en una “renuncia” por parte del órgano de contratación a continuar con el procedimiento, decayendo el objeto del recurso. De hecho, en CC.AA. como la Comunidad Autónoma de Aragón, este efecto asciende al 12,88% de sus recursos, cifra y porcentaje nada despreciable (21 desistimientos de 163 recursos en el 2018).

h) Los servicios o medios electrónicos como motivo de recurso.

Un aspecto que en un principio no se había preguntado expresamente a los tribunales administrativos de recursos contractuales pero que surgió a la vista de la información recibida son los recursos interpuestos a consecuencia de fallos o incidencias en medios o sistemas de tramitación electrónica, es decir, aquellos problemas que han ocasionado, incluso, exclusiones, relacionadas con el método de presentación de ofertas, sobre electrónicos, certificados o firmas digitales, entre otros.

Dada esa información, se ha considerado conveniente individualizarla y, de cara al futuro, solicitar esa información expresamente, puesto que puede significar la afectación que la implantación de la contratación electrónica tiene en el desarrollo de la licitación.

Los datos recibidos este año son los siguientes, indicados en la tercera columna:

Ámbito	No afectados	Relacionado con medios electrónicos	Total general
AGE	476	6	482
Andalucía	462	4	466
Aragón	163		163
C y L	136		136
C. Madrid	434	10	444
C. Murcia	129		129
C. Valenciana	302	5	307
Canarias	199	4	203
Cantabria	64		64
Cataluña	357		357
Ceuta	8		8
C-M	108	1	109
Extremadura	122		122
Galicia	185		185
Islas Baleares	94		94
La Rioja	24		24
Melilla	9		9
Navarra	100	1	101
P. Asturias	109	5	114
País Vasco	200		200
Total general	3681	36	3717

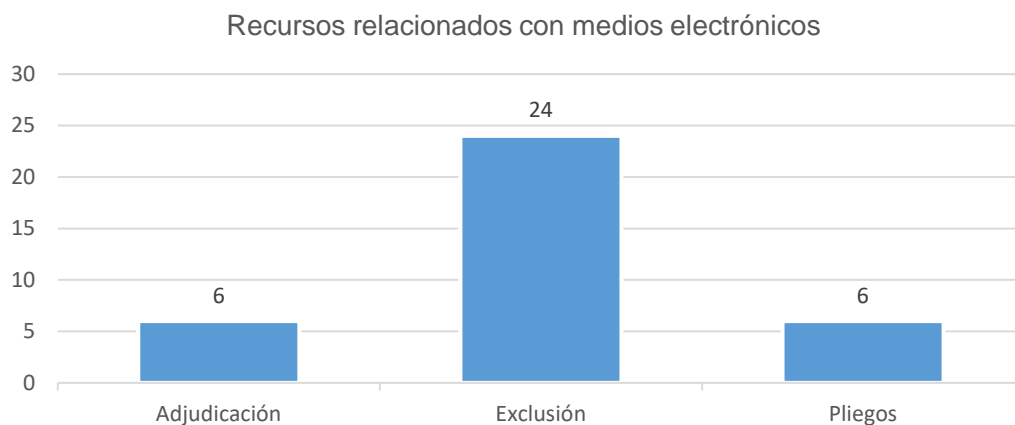
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como se ve en la tabla, y aunque en términos cuantitativos no es muy representativo (hay que tener en cuenta que esta información no se ha pedido expresamente), cabe resaltar el caso de la Comunidad de Madrid, con casi el doble de recursos que el resto de CC.AA. por este motivo y que, como se verá más adelante es de las CC.AA. que en el año 2018 al que va referido el presente informe aún no se había implantado la contratación electrónica.

El resto tribunales administrativos que han señalado este tipo de recursos relacionados con la contratación electrónica son el TACRC, y los tribunales administrativos de

Andalucía, Valencia, Canarias, País Vasco y, en mucha menor medida, Castilla la Mancha y Navarra.

Aparte de ver dónde se ha producido la causa de la impugnación, resulta interesante ver en qué fase o trámite han tenido lugar estos recursos, siendo muy significativo el porcentaje de recursos contra la exclusión, y siendo la causa recurrida la exclusión por no haber presentado la oferta de acuerdo a los medios electrónicos.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En futuros informes se incorporará por tanto esta información específica y así podrá medirse la evolución de las incidencias o recursos contractuales relacionados con la contratación electrónica.

- i) La celebración de pruebas periciales en el procedimiento de resolución de recursos contractuales.

De acuerdo con el art. 56.4 de la LCSP, se solicitó a los tribunales de recursos contractuales que informaran sobre la solicitud y celebración de las pruebas periciales en el ejercicio 2018. En este sentido su repercusión ha sido prácticamente nula. De 3.717 recursos, se han solicitado 13 de las cuales se han celebrado 8. Un porcentaje realmente poco significativo.

P. Periciales	Nº Recursos	%
No	3703	99,62
Sí	8	0,22
Solicitadas	5	0,13
No definida	1	0,03
Total general	3717	100,00

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Es el Tribunal de la Comunidad Autónoma de Andalucía (TARCJA), el que más pruebas periciales ha realizado en sus procedimientos (en 4 recursos), dos se han producido en

el TACRC y una en el tribunal administrativo canario. En la Comunidad Autónoma del País Vasco se han solicitado pruebas en 5 recursos de las cuales solo se han celebrado una y también en la Comunidad Autónoma de Extremadura se han solicitado (sin información de su celebración) en una ocasión.

No obstante, se realizará un seguimiento de su solicitud y celebración con el fin de ver la repercusión e implantación en el tiempo y, en su caso, el valor, utilidad y peso en la decisión del recurso.

j) **Peso de los recursos contra los actos nuevos contemplados en la LCSP.**

Al constituir una de las novedades en la regulación del recurso en materia contractual, se ha querido saber el peso que los actos nuevos susceptibles de recurso del art. 44 de la LCSP han tenido en el ejercicio 2018.

Al respecto la información recibida debe tenerse en cuenta que los recursos contra los actos nuevos incluidos en el ámbito de aplicación han tenido lugar a partir de la fecha de entrada en vigor de la LCSP por lo que no se ha tratado todo el ejercicio 2018 sino, lógicamente, a partir del 9 de marzo de 2018. Los datos recibidos indican que el peso de los recursos por los nuevos actos incluidos en la LCSP no llega a un 5% (18 recursos de 3.717).

Ámbito	Nº Recursos	% Recursos
Cataluña	6	33,33
Ceuta	2	11,11
Extremadura	2	11,11
Andalucía	2	11,11
Canarias	2	11,11
C. Valenciana	1	5,56
AGE	1	5,56
Aragón	1	5,56
C. Murcia	1	5,56
Total general	18	100,00

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede apreciarse aún es incipiente el impacto de los nuevos actos objeto de recurso, por lo que habrá que esperar a su evolución en el futuro para analizar su peso en el volumen global de lo recurrido.

k) **Recursos en materia de contratación relacionados con el principio de competencia comunicados a las autoridades o entidades competentes.**

Dada la importancia y relevancia del principio de libre competencia y competencia en la LCSP, se ha solicitado de los tribunales administrativos información sobre si han llevado

a cabo alguna comunicación con motivo de algún recurso del que estuvieran conociendo, a alguna autoridad o entidad competente en la materia de defensa de la competencia.

Al respecto, tampoco ha habido un gran volumen de comunicaciones. De acuerdo con los datos dados por los tribunales administrativos, tan sólo ha habido tres comunicaciones a la Autoritat Catalana de la Competència (ACCO), dos comunicaciones a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, y una comunicación al Consello da Competencia (Galicia).

Si bien en este punto, habrá que analizar en futuros informes el impacto en las resoluciones de los tribunales encargados de resolver el recurso especial, de la falta de desarrollo reglamentario del procedimiento sumarísimo que al respecto establece el art. 150 de la LCSP, en relación a la obligación de los mismos de comunicar, al amparo del art. 132 de la LCSP, a las autoridades de defensa de la competencia, cualquier hecho que pudiera constituir una infracción a la legislación de defensa de la competencia, del que tengan conocimiento con motivo del recurso especial.

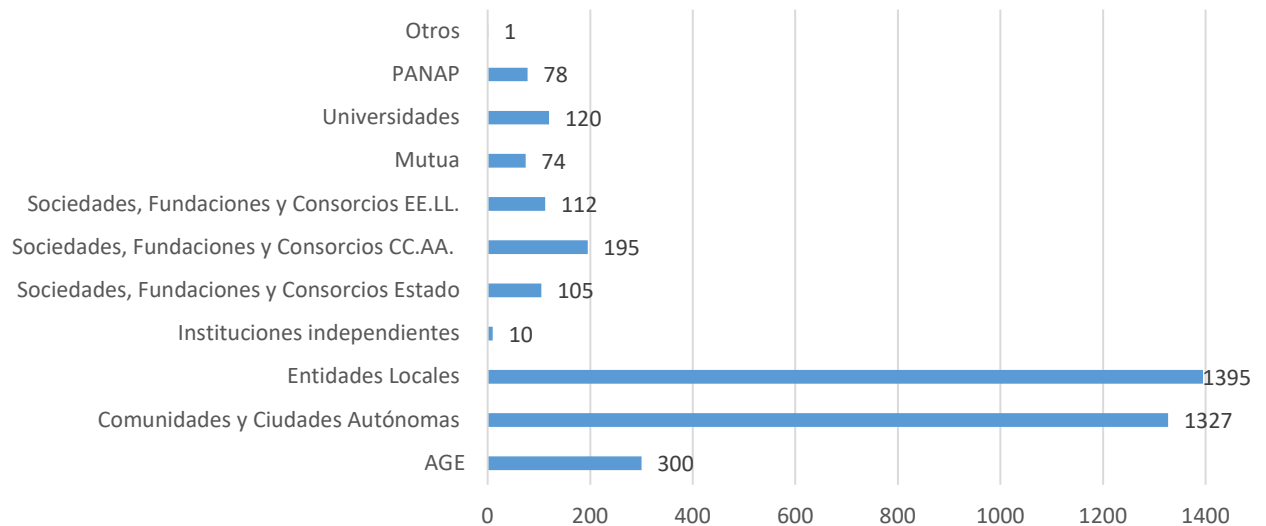
l) Naturaleza de los órganos de contratación cuyos actos han sido recurridos.

Por último y de los datos recibidos, se ha considerado adecuado identificar la naturaleza de los órganos de contratación cuyos actos han sido recurridos, con objeto de identificar en que ámbito puede existir más potencial conflictividad en materia de contratación pública.

A la vista de los datos que se reflejan en el gráfico siguiente, hay que tener en cuenta:

- Por un lado, insistir en el hecho de que los recursos que se han tenido en cuenta para este análisis son los conocidos por los tribunales administrativos central y autonómicos.
- Por otro lado, tener presente que el volumen del ámbito local y autonómico se encuentra agregado.

Recursos por naturaleza del órgano de contratación

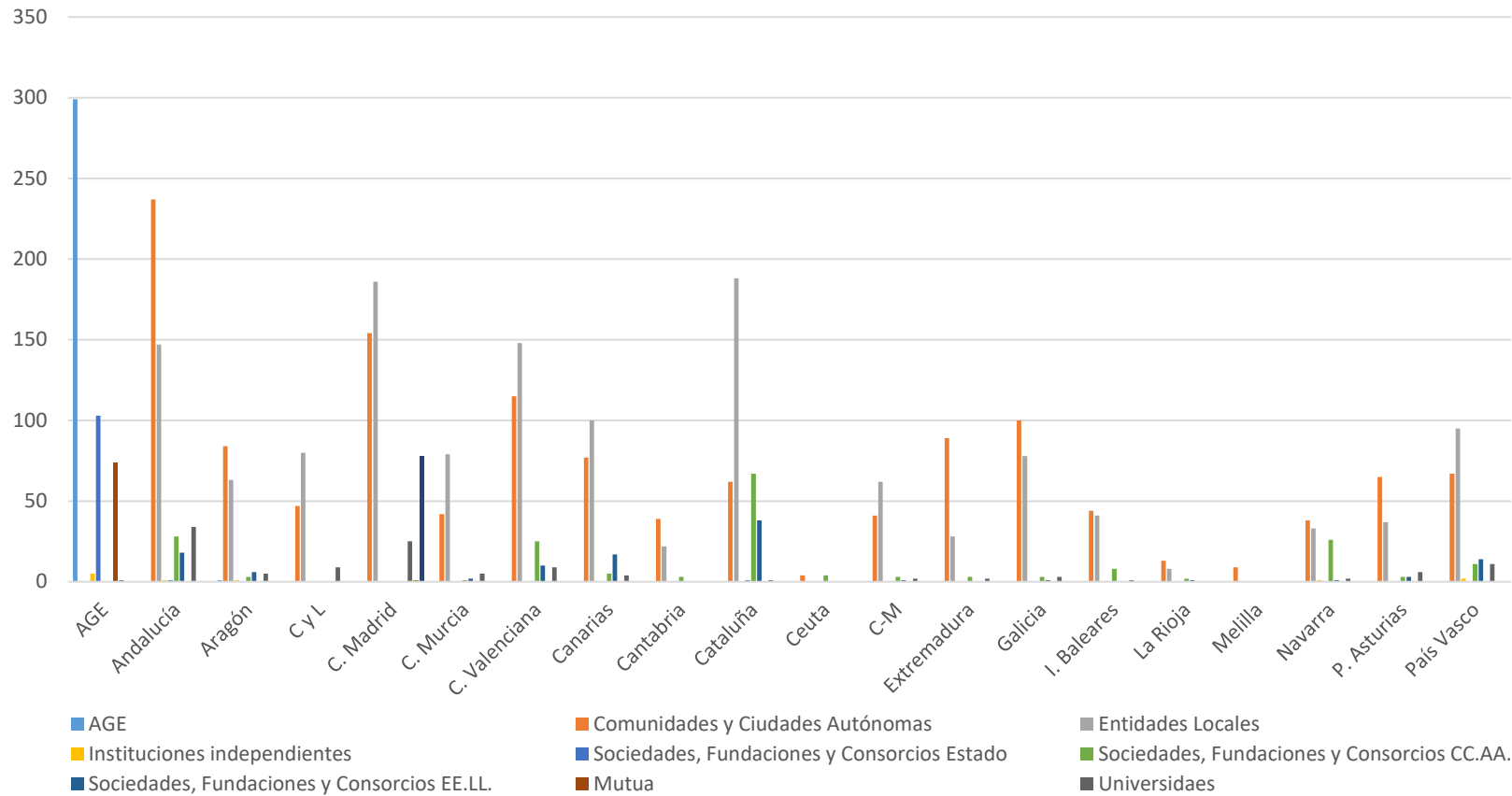


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Una imagen mucho más concreta y detallista de la situación implica la desagregación por comunidades autónomas que se ha realizado, siendo el resultado el que puede observarse en el gráfico siguiente¹⁵⁴ que viene a reproducir lo ya dicho anteriormente en relación al volumen de recursos resueltos por cada tribunal administrativo y la escasa relación de éste con la dotación de personal y recursos.

¹⁵⁴ La tabla con los datos completos se incluye en el Anexo XI

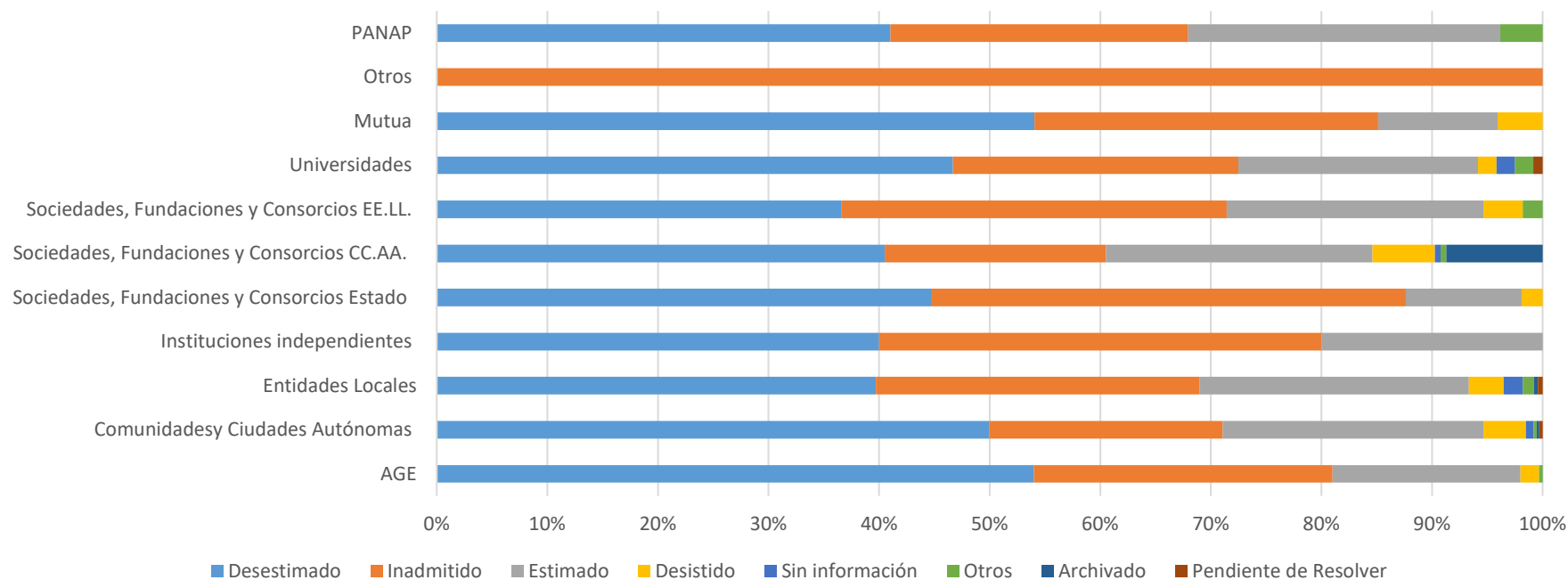
Recursos por naturaleza del órgano de contratación y por Comunidades Autónomas



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Más allá de la naturaleza de los órganos cuyos actos han sido recurridos interesa, una vez más, cruzar este dato con el sentido del recurso en sí, de tal forma que se pueda obtener la información no solo a quién se recurre más sino cual es la naturaleza del órgano que tiene más estimados, y desestimados, en su haber. Dicha información se refleja en la gráfica siguiente¹⁵⁵ y en la tabla del Anexo XII.

Sentido de la resolución por naturaleza del órgano de contratación

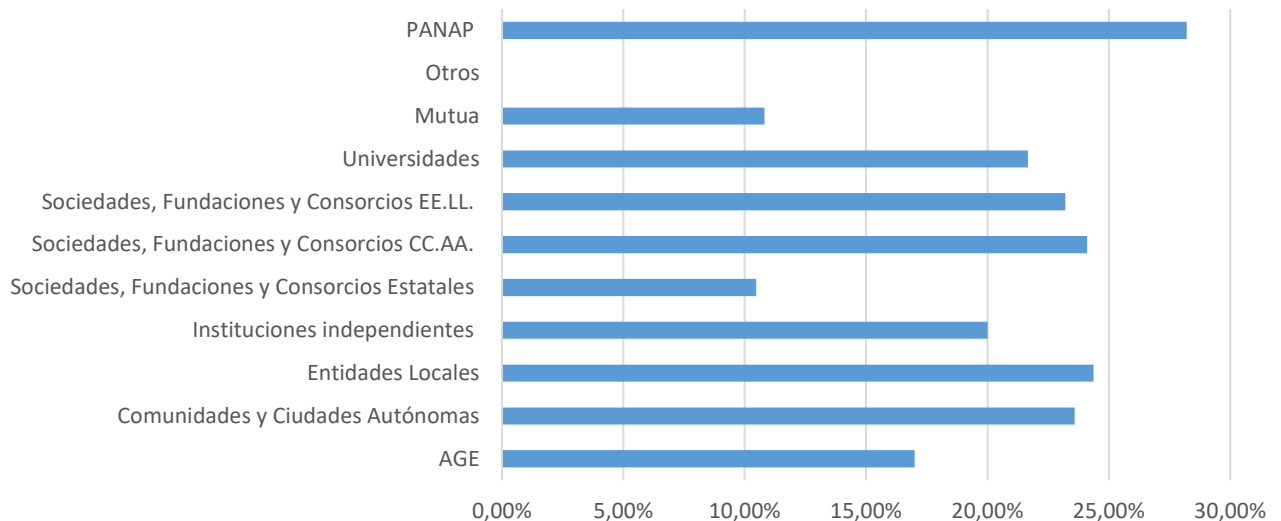


Fuente: Elaboración propia OIReScon

¹⁵⁵ Se ha reflejado de manera agregada los recursos estimados y estimados parcialmente.

Por último, aislar tan solo los estimados y estimados parcialmente da el siguiente resultado, que indica claramente que los recursos interpuestos contra actos de entidades y poderes adjudicadores que no son Administración Pública, se estiman en mayor medida.

Porcentaje de recursos estimados por naturaleza del órgano de contratación



Fuente: Elaboración propia OIReScon

D. TRANSPARENCIA, PUBLICIDAD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE RESOLUCIÓN DE RECURSOS EN MATERIA CONTRACTUAL.

Desde la OIReScon, y de acuerdo con uno de los principios inspiradores y cuya finalidad se persigue en la LCSP, el principio de publicidad, se ha considerado de relevancia ver el grado tanto de este principio como el de acceso a la información que estos órganos tienen implantados en su actividad, y en la información puesta a disposición de la ciudadanía. Ya no sólo como un ejercicio de transparencia, sino también como un medio de rendición de cuentas de su actividad, organización y funcionamiento.

La totalidad de los órganos de resolución de recursos disponen de un sitio web con información sobre su organización, funciones, competencias y resoluciones, pero no todos con el mismo grado, nivel o profundidad de información.

De ahí que se hayan consultado y comparado los siguientes aspectos.

- a) Página web. Noticias de interés o actualidad del tribunal.

En primer lugar, todos los tribunales administrativos disponen de una página web de consulta e información cuyas direcciones webs se indican en el siguiente cuadro.

Si bien es cierto que la accesibilidad y navegación es muy diferente, así como el nivel de información.

Destaca la web del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales en la Comunidad Autónoma de Euskadi, que incluyen áreas diferentes del recurrente y del licitador, con accesos directos a la aplicación de gestión de expedientes.

Denominación órgano/Regulación	URL/Portal
Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales	http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Contratacion/tacrc/paginas/tribunal%20administrativo%20central%20de%20recursos%20contractuales.aspx
Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía	https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustria-y-energia/consejeria/adscritos/tarc.html
Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón	https://gobierno.aragon.es/trb
Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias	http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/tacp/el_tribunal.html
Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León	https://www.cccyl.es/es/tribunal-administrativo-recursos-contractuales-castilla-leo
Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público	https://contractacio.gencat.cat/ca/contacte/tccsp/
Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Extremadura Comisión Jurídica de Extremadura	http://www.ccex.es/index.php/tribunal-administrativo-de-recursos-contractuales/informacion-general
Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia	https://tacgal.xunta.gal/index_es.html
Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid	http://www.madrid.org/es/tacp/
Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra	https://portalcontratacion.navarra.es/tribunal-administrativo-de-contratos-publicos-de-navarra
Órgano Administrativo de Recursos Contractuales en la Comunidad Autónoma de Euskadi	http://www.contratacion.euskadi.eus

Fuente: Elaboración propia OIReScon

b) Memoria anual de actividades.

A fecha de cierre de la fase de investigación y recogida de información de este informe¹⁵⁶, los tribunales u órganos de resolución de recursos que han publicado sus memorias de actividad son las que se describen en el cuadro que se indica a continuación que han sido publicadas en el último cuatrimestre de 2019 excepto en el caso de la Comunidad de Castilla y León, Comunidad Autónoma de Galicia y Comunidad Autónoma de Andalucía, quienes publicaron sus correspondientes memorias en la primera mitad del ejercicio.

Órgano	Memoria anual de actividades	Memoria 2018 (publicada SÍ/NO)
TACRC	Publicada las memorias de los ejercicios 2011 a 2018	SI
TARCJA	Publicadas las memorias desde el 2012 hasta 2018	SI
TACPA	Publicadas las memorias desde el 2012 hasta 2018	SI
TACPC	No hay memorias publicadas	NO
TARCCYL	Publicadas las memorias desde el 2016 hasta 2018	SI
TCCSP	Publicadas las memorias desde el 2012 hasta 2018 ¹⁵⁷	SI
TARCEX	No hay memorias publicadas del Tribunal en sí. Sí del Consejo Consultivo de Extremadura hasta el 2014.	NO
TACGAL	Publicada memoria de 2018	SI
TACPM	Publicadas las memorias desde el 2011 hasta 2018	SI
TACPN	Publicadas las memorias desde el 2013 hasta 2018	SI
OARC	Publicadas las memorias desde el 2011 hasta 2018	SI

Fuente: Elaboración propia OIReScon

La publicación de las memorias anuales de actividad permite no solo conocer las actuaciones y funciones de los tribunales, sino también medir el aumento o descenso del volumen de recursos, el tiempo de resolución de los recursos y los criterios adoptados en sus resoluciones, lo que permitiría poder adoptar medidas en aras de unificación de la doctrina en materia en todo el sector público del Estado.

Adicionalmente, los indicadores de volumen y carga de trabajo, ya analizados en otros estudios¹⁵⁸ sobre la materia, permitirían adoptar medidas relativas a la dotación de

¹⁵⁶ Los formularios a los tribunales administrativos se han recibido a lo largo del mes de junio y julio del 2019, y se han considerado las memorias de actividad de dichos órganos publicadas con anterioridad al 6 noviembre de 2019.

¹⁵⁷ Publicada el 17 de octubre de 2019 los años 2017 y 2018.

¹⁵⁸ Informe de Justicia Administrativa 2019, del centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid.

recursos humanos, materiales y, sobre todo, informáticos que facilitarían la realización de las funciones asignadas a estos órganos y redundaría en beneficio del ciudadano.

A la vista de lo anterior, sería recomendable que las Memorias de actividad pudieran ser publicadas, al menos, en el primer cuatrimestre o semestre del año siguiente, y, en todo caso, antes de finalización del ejercicio.

c) Manuales o guías de procedimiento o normativa propia del Tribunal.

La complejidad de la normativa en materia de contratación pública, hace recomendable la redacción y puesta a disposición para el ciudadano de manuales o guías de procedimiento de los recursos en materia de contratación.

Dicha práctica es más aconsejable aún si se tienen en cuenta los distintos sistemas de tramitación electrónica que son utilizados por los tribunales. Por ello, cualquier medio que se adopte con el fin de dar certidumbre y seguridad jurídica al ciudadano respecto de los pasos, documentación o trámites que tiene que llevar a cabo, es siempre recomendable.

Por ello, desde la OIReScon se ha querido conocer cuáles son aquellos tribunales que disponen de este tipo de herramientas o ayudas, las cuales se trasladan en el siguiente cuadro.

Órgano	Manuales o guías de procedimiento	URL
TACRC	Dispone de información en web relativa al procedimiento de recurso, reclamación y cuestión de nulidad Dirigido a empresas y ciudadanos.	http://www.hacienda.gob.es/es-ES/EI%20Ministerio/Paginas/Procedimientos%20Administrativos/ProcAdministrativos.aspx?idProcAdmin=934&opc=1
TARCJA	SI. (Manual Práctico Recurso Especial en materia de contratación- Doctrina 2012-2016). Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, se aprobó el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual Dirigido a Empresas y ciudadanos.	https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/manual_practico_recurso_especial_doctrina-2012-2016.pdf
TACPA	No dispone de información específica de procedimiento o manuales.	
TACPC	Tiene disponible un apartado de preguntas frecuentes (FAC) a nivel general del recurso, no así del procedimiento.	
TARCCYL	Existe información en web sobre la interposición del recursos así como la presentación de alegaciones, incluyendo especificación de trámites en sede electrónica.	https://www.cccyl.es/es/tribunal-administrativo-recursos-contractuales-castilla-leo/guia-doctrinal/interposicion-recurso-especial

Órgano	Manuales o guías de procedimiento	URL
TCCSP	Hay apartado específico en web. Existe una guía para presentar un recurso contractual (solo disponible en catalán)	http://web.gencat.cat/ca/tramits/tramits-temes/Recurs-especial-en-materia-de-contractacio?category=7410c472-a82c-11e3-a972-000c29052e2c
TARCEX	No existe información ni guía procedimental.	
TACGAL	Dispone de información en web específica (Procedimientos). Dirigido a operadores económicos.	https://tacgal.xunta.gal/procedementos_es.html
TACPM	SI dispone de una Guía informativa sobre el tribunal y los procedimientos, aprobada por Resolución de 7 de marzo, 1/2018. Destinatarios: Ciudadanos/empresas. Actualizada 14/07/18	http://www.madrid.org/es/tacp/sites/default/files/guia_informativa_tacpcm-lcsp2017.pdf
TACPN	Sí, dispone de una Guía para la interposición de reclamaciones, dirigido a empresas y profesionales	https://portalcontratacion.navarra.es/documents/880958/1690345/GUI_ADELPROCEDIMIENTODERECLAMACIONANTELTACPN.pdf/3fb06e5-8127-ae47-ee60-3036211411c6?t=1562152831744
OARC	Sí dispone de información, incluso un Área del recurrente e interesados específico. Dirigido a operadores económicos, pone a su disposición acciones formativas con formación presencial y videos formativos	https://www.euskadi.eus/w32-3084/es/contenidos/informacion/oarc_area_recurrente/es_def/index.shtml

Fuente: Elaboración propia OIReScon

- d) Contenido publicado en la página web. Recursos publicados (SI/NO) y buscador de recursos.

A pesar de no haber una referencia específica en la LCSP a la publicidad de las resoluciones de los recursos en materia contractual más allá de la mención de su interposición y resolución¹⁵⁹ la OIReScon considera relevante el acceso, publicidad y transparencia de la actividad de los tribunales administrativos. Por ello, se ha realizado un cotejo del medio de publicidad de las resoluciones de los recursos y el nivel de acceso, el cual se traslada en la siguiente tabla.

Órgano	Publicidad de las resoluciones
TACRC	SI. Buscador de resoluciones
TARCJA	SI. Buscador de resoluciones. (Criterios de búsqueda tanto por contenido como por nº de recurso y fecha)

¹⁵⁹ Art. 63 de la LCSP.

Órgano	Publicidad de las resoluciones
TACPA	SI. Buscador de resoluciones. Criterios de búsqueda cronológico 2011-2013-2014
TACPC	SI. Buscador por materia y cronológico.
TARCCYL	SI. Buscador de resoluciones por criterio cronológico y material (nº resolución, tipo contrato, tipo resolución, acto recurrido, nº recurso, órgano de contratación, tipo de procedimiento)
TCCSP	SI. Sin buscador y sólo cronológicas (desde 2012 a 2019)
TARCEX	NO. El buscador está sólo hasta el año 2015.
TACGAL	SI. Publicadas sin buscador y algunas sin traducir al castellano. Criterios cronológico y otros criterios (nº resolución, nº recurso, tipo contrato, etc.)
TACPM	SI. Buscador de resoluciones. Permite buscar por diferentes criterios: (Cronológico y Material por temas, tipo de contrato, tipo resolución, acto recurrido, objeto, procedencia)
TACPN	SI. Por materias y cronológico.
OARC	SI. Buscador de resoluciones. Permite buscar por diferentes criterios: (Cronológico hasta 2019 y por otros criterios)

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede verse prácticamente todos los tribunales administrativos publican sus resoluciones y disponen de un buscador de resoluciones con base en diferentes criterios (excepto el caso de Extremadura cuyo buscador no deja avanzar más allá del año 2015),

Si bien es cierto que la publicidad dada es motivo de felicitación por el esfuerzo realizado por cada tribunal administrativo, sería deseable que los criterios de publicación y los estándares fueran uniformes. Así, sería recomendable unificar los criterios de búsqueda de las resoluciones, lo que permitiría un cotejo en similares términos.

No hay que olvidar que la publicidad y la transparencia no es un fin en sí mismo, sino que es un medio de rendición de cuentas y de facilitar la labor al (potencial) licitador, operadores económicos y al ciudadano, así como a los propios órganos de contratación que pueden reutilizar la información contenido en las resoluciones de los tribunales administrativos para corregir y mejorar su labor.

Información en la Plataforma de Contratación del Estado, o en servicios de información autonómicos, de los recursos en materia contractual

Aparte de la publicidad que los propios tribunales den en sus portales webs, no debe dejar de mencionarse la publicidad que al respecto se hace en la Plataforma de Contratación del Estado (PLACSP).

En este sentido y tal y como sea indicado en el apartado IV.II.5 relativo al principio de publicidad y transparencia en contratación pública, la información que hay en PLACSP al

respecto se limita a indicar, en aquellos expedientes susceptibles de recurso en materia de contratación, el órgano competente para la resolución de los recursos y los datos de contacto del mismo.

Dada la importancia que el recurso tiene en el procedimiento de licitación ya que su resolución puede acordar que se retrotraigan las actuaciones, provocar el desistimiento del procedimiento o, incluso, anular la adjudicación; sería recomendable habilitar un espacio en el propio expediente que permitiese incorporar los principales datos del recurso (entendiendo por estos, al menos, el objeto y causa del recurso, así como el sentido de su resolución) y la resolución propiamente dicha. Esta información completaría las posibles lagunas de información que pueden existir en los expedientes publicados en PLACSP, y justificar las dilaciones de la licitación correspondiente.

A mayor abundamiento, y teniendo en cuenta que las consultas que se realizan en PLACSP sirven, en la mayoría de los casos, como referente en futuras contrataciones, los recursos dan más información de cara a eliminar las posibles irregularidades en que se pudiera haber incurrido.

E. LOS RECURSOS HUMANOS, MATERIALES E INFORMÁTICOS DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

En el análisis de los recursos contractuales, su volumen y su resolución, debe tenerse en cuenta la dotación y recursos con los que cuentan los tribunales administrativos para afrontar tal tarea. De este modo, **podrá verse el mayor o menor volumen de cargas de estas unidades y la necesidad de reforzar su estructura y medios.**

Aparte de lo anterior, el poder acceder a esta información institucional y organizativa, es un ejercicio de transparencia deseable para estos órganos, por ello, desde la OIReScon se ha querido comprobar cuál era la información disponible en cuanto a su composición y naturaleza, así como a la relación de puestos de trabajo adscritos a estos órganos.

Para ello, se han consultado las webs de los diferentes tribunales, así como las páginas de transparencia tanto de la Administración General del Estado como las de ámbito autonómico.

a) Información institucional sobre los tribunales administrativos.

Órgano	Composición del tribunal administrativo y personal de apoyo o unidad
TACRC	Órgano colegiado compuesto por Presidente, dos vocales y una secretaria. No hay información sobre el resto del personal adscrito o de apoyo
TARCJA	Órgano colegiado compuesto por Presidente, dos vocales y una secretaria. Está apoyado por 8 puestos de trabajo

Órgano	Composición del tribunal administrativo y personal de apoyo o unidad
TACPA	Órgano colegiado compuesto por Presidenta, dos vocales y un secretario. No hay información sobre el resto del personal adscrito o de apoyo
TACPC	Órgano unipersonal, Presidente y un secretario. Apoyado por 4 personas, dos técnicos y dos administrativos.
TARCC YL	Órgano colegiado compuesto por un Presidente, dos vocales y un secretario. No hay información sobre el resto de personal adscrito o de apoyo.
TCCSP	Órgano colegiado compuesto por Presidente y cuatro vocales. No hay información sobre el resto de personal adscrito o de apoyo.
TARCEX	Órgano colegiado compuesto por Presidente (Consejo Consultivo) y vocales (consejeros del Consejo Consultivo). No hay información sobre el resto de personal adscrito o de apoyo.
TACGAL	Órgano colegiado compuesto por Presidente y dos vocales, uno de los cuales actúa como secretaria. Consta en la web dos personas más de apoyo de carácter auxiliar administrativo.
TACPM	Órgano colegiado compuesto por el Presidente y cuatro vocales.
TACPN	Órgano colegiado compuesto por Presidente dos vocales y una secretaria. En su web consta una dotación de 7 personas.
OARC	Órgano unipersonal. Dos responsables jurídicos y un asesor jurídico que ejerce de secretario. Consta en su web y memoria su organigrama (completado con un puesto de administrativo).

Fuente: Elaboración propia OIReScon

b) Tramitación electrónica en los tribunales administrativos.

Habida cuenta del carácter esencial de la contratación electrónica en la materia, parece lógico que los tribunales administrativos de resolución de recursos contractuales dispongan, notifiquen y tramiten sus procedimientos mediante medios electrónicos.

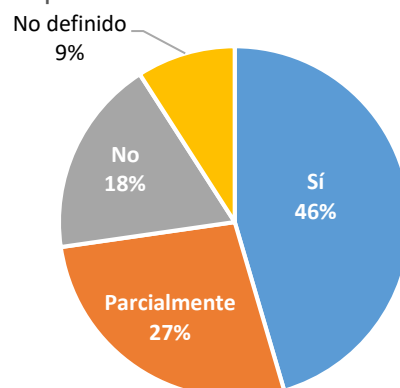
Por ello, la OIReScon, ha considerado adecuado, analizar la situación al respecto de cada uno de ellos, y reflejar en el siguiente cuadro cuales son los tribunales que, a día de hoy, tramitan electrónicamente.

Órgano	Tramitación electrónica	Información en web
TACRC	Si	Tiene disponible en la web el enlace directo a la sede electrónica para la presentación telemática del recursos.
TARCJA	Parcialmente	Dispone de Ventanilla electrónica para la presentación del recurso o reclamación en materia de contratación

Órgano	Tramitación electrónica	Información en web
TACPA	Parcialmente	No hay información al respecto en la web
TACPC	Si	No tiene información sobre la posibilidad de tramitar electrónicamente
TARCCYL	No definido	Dispone de sede electrónica aunque también ofrece la posibilidad de presentación en papel.
TCCSP	Parcialmente	Establece la obligación de presentar electrónicamente el recurso, cuyo enlace está disponible en la web del tribunal ¹⁶⁰ .
TARCEX	No	No hay información en la web
TACGAL	Si	Dispone de sede electrónica para presentación, resolución, consulta y notificación del expediente. El acceso al enlace se encuentra en su página web.
TACPM	No	Dispone de sede electrónica para la presentación de recursos. Las notificaciones se realizan también electrónicamente mediante el sistema de la Comunidad de Madrid, NOTE.
TACPN	Si	Está disponible una aplicación para la presentación telemática de los recursos, siendo ésta obligatoria. Las consultas también pueden presentarse telemáticamente Está publicada una guía específica de procedimiento de reclamaciones.
OARC	Si	Dispone de tramitación electrónica del recurso, incluida la presentación, consulta de su estado, etc.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Implantación de tramitación electrónica



¹⁶⁰ En la web también se dice que “los recursos especiales en materia de contratación se pueden presentar válidamente en el registro de esta unidad o en el órgano de contratación del promotor”

Fuente: Elaboración propia OIReScon

De acuerdo con la información transmitida y constatada en sus páginas webs y sedes electrónicas, queda por implantar la tramitación electrónica de los recursos en torno al 20%, habiéndose conseguido una implantación total o parcial en un 73%.

F. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Como conclusiones y, en su caso, recomendaciones, cabe lo siguiente:

- Del análisis de los recursos especiales en materia de contratación contra la adjudicación, los Pliegos y exclusiones, siendo estos los objetos con mayor índice de recurso, se identifican las siguientes áreas de riesgo de irregularidades en el procedimiento de licitación:
 1. La redacción y definición de los criterios de adjudicación en los Pliegos.
 2. La justificación de las exclusiones de los licitadores en aquellos casos en que sea por motivos formales, tales como incumplimiento de plazos de subsanación, falta de documentación administrativa, información equivocada en los sobres de la licitación, etc.
 3. La motivación de la resolución de adjudicación, en relación a la valoración de la oferta-realizada por el órgano de contratación.
- Por ello, el órgano de contratación deberá prestar especial interés y atención en los anteriores extremos.
- Hasta el momento, y con tan sólo un año de vigencia de la LCSP, no se ha podido constatar un aumento significativo de volumen de recursos que venga motivado por la ampliación del objeto del recurso especial en materia de contratación. No obstante, se realizará un seguimiento de la evolución de tal indicador con el fin de evaluar su potencial crecimiento.
- La posibilidad de celebrar pruebas periciales en el procedimiento de resolución del recurso en materia de contratación tampoco ha tenido un impacto significativo en el primer año de vigencia de la LCSP. No obstante, y de igual forma que en punto anterior, se seguirá su potencial crecimiento y evaluación de su utilidad.
- Ni el volumen de recursos soportado por cada tribunal administrativo, ni el desigual crecimiento sufrido por estos, es proporcional a la dotación de medios personales, informáticos o materiales de los mismos. Sería, por lo tanto, recomendable, realizar una evaluación de cargas que verificase la adecuada dotación de estos órganos que son esenciales para el adecuado funcionamiento de la contratación del sector público, sobre todo respecto a la base de la cuantificación del ahorro en gastos que derivarían de recursos contenciosos administrativos en caso de no existir la vía del recurso especial.

- En especial, debería reforzarse la dotación en medios y sistemas informáticos que permitiesen el debido cumplimiento de la LCSP¹⁶¹ y la implantación efectiva de la tramitación electrónica.
- Ante la desigual información institucional disponibles en las páginas web o transparencia, sería recomendable potenciar la coordinación en este aspecto entre todos ellos
- Sería recomendable que cada órgano o tribunal administrativo hicieran públicas las Memorias anuales de actividad, al menos, en el primer cuatrimestre o semestre del año siguiente, y, en todo caso, antes de finalización del ejercicio de que se trate.
- En coherencia con lo indicado en el apartado relativo a la supervisión del principio de publicidad y de transparencia, sería deseable que las resoluciones de los recursos en materia de contratación fueran de fácil acceso en su totalidad, en un formato abierto y que la información cuantitativa, y en la medida de lo posible, la cualitativa (como puede ser la contenida en las memorias anuales de actividad), fuese de carácter reutilizable y en todo caso, en lo que la interposición del recurso y su resolución afectan al expediente de contratación en sí. Por ello se recomienda su publicación en PLACSP, o en los servicios de información y plataformas autonómicas correspondientes en un formato más uniforme.

2) Los resultados en materia de contratación pública de los órganos de control interno de la gestión económica financiera.

A. INTRODUCCIÓN.

De acuerdo con los arts. 332.9 y 11 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y con el fin de poder reflejar información sobre los principales incumplimientos detectados por los órganos de control interno en los tres ámbitos, estatal, autonómico y local, se ha solicitado a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), a las Intervenciones Autonómicas y a las Intervenciones locales de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de gran población, información sobre los resultados obtenidos en el marco del control desarrollado en 2018, sobre la gestión contractual del sector público.

B. RESULTADOS OBTENIDOS.

a) Intervención General de la Administración del Estado.

La IGAE ha facilitado un informe relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al art. 332.11 de la LCSP. Este informe comprende los resultados del control realizado en 2018, por la IGAE, por la Intervención General de

¹⁶¹ Art. 54 de la LCSP “Las comunicaciones y el intercambio de documentación entre los órganos competentes para la resolución de los recursos, los órganos de contratación y los interesados en el procedimiento se harán por medios electrónicos.”

Defensa y por la Intervención General de la Seguridad Social, estos dos últimos dependientes funcionalmente de la IGAE, de acuerdo con el art. 143 de la LGP.

Se trasladan a continuación las conclusiones más relevantes de dicho informe.

a.1) Intervención General de la Administración del Estado

Cabe señalar que el informe contiene los resultados derivados de tres actuaciones horizontales en el ámbito del control financiero permanente, sobre organismos y entidades incluidos en el Plan de Control Financiero Permanente de 2018:

- Actuaciones de control horizontal sobre la contratación menor (CM) (representatividad del 73,57% de la CM total adjudicada por todos los organismos sujetos a Control Financiero Permanente (CFP), en relación a contratos tramitados en 2016 y 2017).
- Actuaciones de control horizontal sobre el negociado sin publicidad (CNSP) (93,38% de los CNSP total adjudicada por todos los organismos sujetos a CFP en relación a contratos tramitados en 2016 y 2017).
- Actuaciones de control horizontal en materia de contratación pública en Ministerios: estructura organizativa del sistema de contratación de los distintos Ministerios, atendiendo a los cambios organizativos entre departamentos que tuvieron lugar con carácter previo al control (alcance temporal noviembre de 2018-marzo de 2019).

Los resultados más significativos son obtenidos en el marco de las tres actuaciones son los siguientes:

Valoración global en el marco de las tres actuaciones

La valoración global del procedimiento de contratación existente partiendo de los aspectos analizados, se ha realizado mediante la clasificación del organismo/Ministerio en alguno de las siguientes categorías:

1. Buen funcionamiento. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas.
2. Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras.
3. Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes.
4. Mal funcionamiento general.

Con carácter general, se considera que tanto la CNSP como la CM se realizan de una forma correcta, aunque parece funcionar mejor el sistema de CNSP. En el caso de PAAP, hay 3 organismos con mal funcionamiento para CM y 1, para CNSP. En el caso de PANAP no hay organismos calificados en esta categoría, conforme al siguiente cuadro:

VALORACIÓN DEL SISTEMA AUDITADO

Valoración global del sistema	Buen funcionamiento o no se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas	Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras	Funcionamiento parcial. Son necesarias	Mal funcionamiento general
-------------------------------	--	---	--	----------------------------

Contratos menores

Nº de organismos	PAAP	1	33	13	3
Nº de organismos	PANAP	0	2	1	0

Contratos negociados sin publicidad

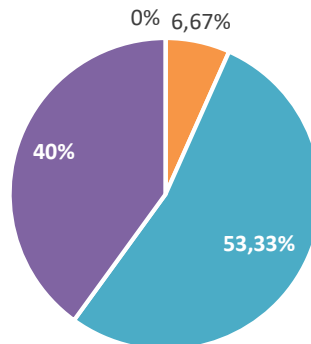
Nº de organismos	PAAP	4	28	6	1
Nº de organismos	PANAP	0	2	0	0

Fuente: informe IGAE relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al art. 332.11 de la LCSP.

La contratación sin publicidad (CM y CNSP) supone un 77,90% para los PAAP y casi un 70% para los PANAP del número de contratos adjudicados durante el período de control. Sin embargo, estos porcentajes se reducen sensiblemente en el caso del importe adjudicado: 17,84% para PAAP y 6,54% para PANAP.

En el marco de la tercera actuación, relativa a la estructura organizativa de los Departamentos Ministeriales, destaca el área de no redundancia como el mejor valorado por los auditores, puesto que apenas se han detectado solapamientos entre los OC. Por el contrario, las áreas que presentan mayores deficiencias son las de sistema de información y la de unidad de acción, puesto que, en términos generales, los Departamentos Ministeriales carecen de manuales e instrucciones internas a nivel central que coordinen las actuaciones de los diferentes OC. A su vez, no existe una adecuada programación ni planificación de la actividad contractual del Ministerio, y por último se detectan importantes deficiencias en los sistemas de información de los Departamentos Ministeriales.

Valoración global



■ Buen funcionamiento
 ■ Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras
 ■ Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes
 ■ Mal funcionamiento general

Fuente: informe IGAE relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al art. 332.11 de la LCSP

Como se puede observar en el gráfico, tan solo un 6,67% de los Ministerios tiene una adecuada estructura organizativa de contratación y una adecuada distribución de funciones y competencias. Un 53,3% de los Ministerios presenta un funcionamiento correcto de sus OC, sin perjuicio de ser susceptibles de algunas mejoras, el 40% requiere mejoras importantes y ninguno de los Ministerios presenta un funcionamiento general malo de sus OC.

Sistemas internos de contratación

a) **La estructura, organización y coordinación de los OC**

Con carácter general, en la mayoría de los organismos existe una estructura unitaria de OC que reduce el riesgo de descoordinación entre las unidades lo que se valora positivamente.

Si bien, en la mayoría de los organismos con varios OC, no hay constancia de coordinación formal.

Por otra parte, en más de dos tercios de los organismos PAAP (68%), tratándose de CM y en más de la mitad de ellos (51,21%) tratándose de CNSP, y en todos los PANAP existen manuales o instrucciones internas para la gestión de los mencionados contratos. Sin embargo, la actualización de estos documentos solo se ha llevado a cabo en algo más de un tercio tanto de los PAAP como de los PANAP tratándose de CM y en algo más del 10% de los PAAP tratándose de CNSP.

b) **La adaptación a los nuevos requisitos de publicación en la PLACSP establecidos por la LCSP:**

Tratándose de CM, el 58% de PAAP y los 3 PANAP presentan **distintos grados de cumplimiento** de esta obligación, a diferencia de un 36% de PAAP que **no envían la información a la PLACSP**.

Tratándose de CNSP, el grado de cumplimiento es algo mejor: casi el 76,92% de los PAAP y los dos PANAP, en distintos grados, envían la información a la PLACSP. Tres PAAP (7,69%) no envían información.

c) Utilización en la adquisición de suministros y servicios declarados de contratación centralizada. Autorizaciones de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC):

Con carácter general, no hay constancia de procedimientos escritos específicos para la utilización de ambos tipos de contratos en la adquisición de suministros y servicios declarados de contratación centralizada y, en su caso, la solicitud de autorización a la DGRCC, habiéndose detectado un porcentaje significativo de expedientes en los que tampoco hay constancia de la realización de verificaciones (en CM, 22,7% de los PAAP y en 1 de los PANAP no hay constancia de la realización de ninguna comprobación, mientras que tratándose de CNSP, en un 23,08% de los PAAP y en el otro PANAP parece no realizarse ninguna comprobación).

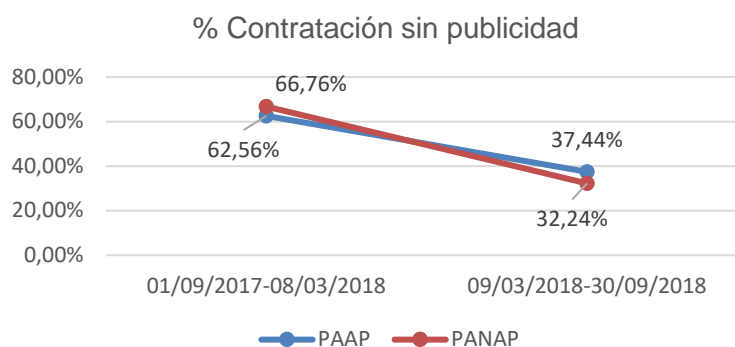
Información estadística

Los datos sobre el grado de utilización de la contratación sin publicidad (CM y CNSP) antes y después de la entrada en vigor de la LCSP, para los periodos indicados, con los siguientes resultados:

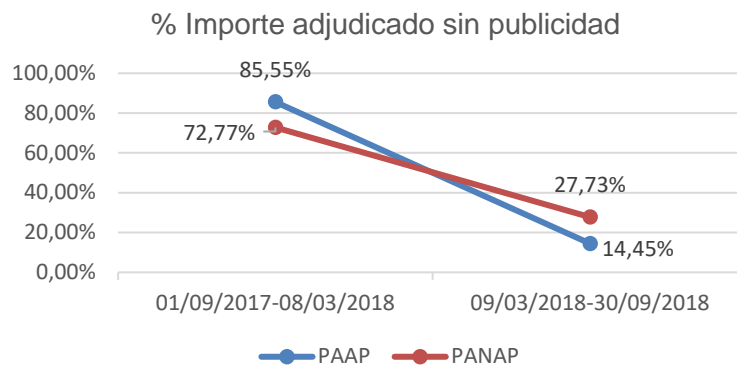
	% Nº de contratos	% Nº de contratos	% Importe adjudicado	% Importe adjudicado
	01/09/2017-08/03/2018	09/03/2018-30/09/2018	01/09/2017-08/03/2018	09/03/2018-30/09/2018
PAAP	62,56	37,44	85,55	14,45
PANAP	66,76	32,24	72,77	27,73

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Pudiendo representarse la evolución en los siguientes gráficos:



Fuente: informe IGAE relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al art. 332.11 de la LCSP.



Fuente: informe IGAE relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al art. 332.11 de la LCSP.

En cuanto a la causa habilitante para la utilización del CNSP, atendiendo al número de contratos, en PAAP la más habitual es la cuantía y en PANAP, la exclusividad.

En cuanto al importe adjudicado, en ambos casos, la cuantía es la causa habilitante residual, repartiéndose entre exclusividad (con un porcentaje más elevado en PAAP) y otras causas (con un porcentaje más elevado en PANAP).

Cabe recordar que, con la entrada en vigor de la LCSP, la cuantía deja de ser causa habilitante para la utilización del CNSP.

Uno de los aspectos analizados, es el grado de concentración en determinados adjudicatarios. Tratándose de CM, teniendo en cuenta todos los organismos objeto de control, la mayoría de ellos presenta grados de concentración inferiores al 50% tanto por número de contratos como por importe adjudicado. Es decir, a nivel global, no se aprecian concentraciones significativas por número de contratos e importe adjudicado con IVA. Sin embargo, en PAAP se aprecia una tendencia a mayor dependencia respecto a los mismos adjudicatarios.

En caso de CNSP, la mayoría de ellos presenta grados de concentración inferiores al 50% por número de contratos, aunque ocurre lo contrario (>50%) con el importe adjudicado.

El último aspecto analizado es el de la existencia de indicios de fraccionamiento, resultando para ambos tipos de contratos, que la mayoría de los organismos objeto de control presenta un porcentaje de contratos próximos a los umbrales legales inferior al 25%.

Gestión contractual

Los hallazgos más significativos relativos a la **CM** son los siguientes:

a) Documentación del expediente:

- No consta la justificación de la necesidad administrativa (13,8% PAAP y 8,33% PANAP, 10,39% en PAAP y 5,74% en PANAP del importe adjudicado).
- Fecha de la factura anterior a la aprobación del gasto y ausencia de certificado de conformidad (no superan en ningún caso el 10% ni en términos de contratos analizados ni en importe adjudicado con IVA tanto para PAAP como para PANAP).
- Otras deficiencias: ausencia de aprobación del gasto, prórrogas o modificaciones de contratos menores.

b) Publicación en la PLACSP: los 3 PANAP han publicado correctamente en la PLACSP los CM sujetos a LCSP analizados, mientras que más de un cuarto de los CM sujetos a LCSP analizados de los PAAP presentan deficiencias en dicha publicación.

c) Necesidades administrativas e indicios de fraccionamiento: En términos generales, la utilización de CM para necesidades permanentes, recurrentes o en situaciones transitorias **supone entre casi un 20% (PANAP) y un 50% (PAAP)** tanto en número de contratos como en importe adjudicado, aunque se utiliza más en PAAP que en PANAP.

d) Elaboración del presupuesto y valor estimado: en más de la mitad de los PAAP y en 1 de los PANAP la justificación es incompleta o errónea.

e) Ofertas y concurrencia, valoración y adjudicación: tratándose de PAAP, en la mayoría de los CM sea recibido una única oferta. Para los PANAP, se ha recibido una única oferta en algo más de un tercio de los contratos analizados.

Por su parte, los **hallazgos más significativos para el CNSP** son:

a) Documentación del expediente: Sin perjuicio de la detección de otras irregularidades, las principales deficiencias detectadas en PAAP son la no justificación del presupuesto base de licitación para contratos sujetos al TRLCP o el cálculo del valor estimado para contratos sujetos a la LCSP (38,14% de los contratos analizados) y las deficiencias asociadas a la negociación, tanto en lo que se refiere a la ausencia de fases de negociación (24,88%) como la falta de documentación acreditativa de la misma (15,58%).

Por el contrario, tratándose de PANAP, la deficiencia que con mayor frecuencia se ha detectado (45% de los expedientes analizados) ha sido la insuficiente justificación de los supuestos que avalan la utilización del CNSP por razones de exclusividad.

Otras deficiencias detectadas con frecuencia en los PANAP (15% de los expedientes) son la insuficiente justificación del presupuesto base de licitación o del valor estimado.

b) Publicación en la PLACSP: los PAAP presentan irregularidades en su publicación en un 16,98% de los contratos analizados, un 4,21% en importe adjudicado. Para los PANAP, estos porcentajes se sitúan en un 40% de los contratos analizados, y un 88,94% en importe adjudicado.

c) Necesidades administrativas e indicios de fraccionamiento: las irregularidades se han detectado en los PAAP, ya que cerca de un 40% del número de contratos analizados, que suponen más del 70% del importe adjudicado analizado, sí que han cubierto este tipo de necesidades, siendo las permanentes (20,93% en número de contratos y 36,49% en importe adjudicado) las más habituales. Esto podría justificarse en la importancia de la exclusividad como causa habilitante de procedimiento negociado sin publicidad.

No se han encontrado por otra parte, indicios relevantes de fraccionamiento.

d) Elaboración del presupuesto y valor estimado: se trata de una de las deficiencias detectadas con mayor frecuencia, conforme a lo descrito en el apartado a) anterior.

e) Ofertas y concurrencia, valoración y adjudicación: En el 95,12% de los Organismos analizados solo se obtiene una oferta para los contratos. Cuando se reciben menos ofertas de las solicitadas, no se indagan las razones ni se vuelven a solicitar ofertas a otros contratistas, por lo tanto, no hay una actitud proactiva de la concurrencia.

Principales conclusiones en Ministerios

1. Estructura definida: un 62,5% (10 de los 16 Ministerios) cuenta con una normativa de creación de los OC actualizada y bien definida. Por el contrario, el 31,25% (5 de los 16 Ministerios) no cuenta con una normativa de creación actualizada; debido a la reciente reestructuración ministerial que afecta a la mayoría de los Departamentos Ministeriales (el 81,25% del total).

Por otra parte, se ha detectado en un 25% de los Departamentos Ministeriales la existencia de órganos de contratación con un volumen de contratación muy bajo o nulo, lo que constituye un indicio de gestión deficiente.

2. Unidad de acción: En cuanto a la uniformidad de actuación dentro del mismo o diferente nivel orgánico, aproximadamente en el 50% de los Ministerios se producen problemas de coordinación, existiendo confusión a efectos de delimitar y enumerar los órganos gestores, órganos proponentes o unidades tramitadoras. Por otro lado, existen dos casos en los que no se puede valorar la coordinación en materia de contratación, puesto que la actividad contractual comenzó en enero del 2019.

Asimismo, se ha detectado una ausencia de programación de la actividad contractual en 12 de los 16 Ministerios analizados, habiéndose comprobado que en términos generales en los Departamentos Ministeriales que se realiza programación existen deficiencias en la misma, bien porque no se realiza para todos los OC o bien porque no se publica incumpliendo el art. 28.4 de la LCSP. Ello redundaría en un mayor uso de la contratación menor.

3. No redundancia: En prácticamente la totalidad de Departamentos Ministeriales no existen solapamientos ni redundancias.

4. Dotación de medios: En cuanto a la dotación de medios materiales, los principales problemas encontrados consisten en la ausencia de personal dedicado en exclusiva al ámbito de la contratación, la falta de especialización, insuficiente formación y conocimientos del personal en materia de contratación, la existencia de relaciones de puestos de trabajo desactualizadas, así como la falta de cobertura de los puestos existentes.

5. Vigencia: En términos de actualización de los manuales e instrucciones internas en materia de contratación a la LCSP, encontramos diversas situaciones. En 4 Ministerios no existe ningún tipo de manual en materia de contratación, en ocho Departamentos Ministeriales existen pero están desactualizados, en uno los manuales e instrucciones no son completos, no incluyendo la totalidad de las distintas áreas o materias de contratación; en dos Ministerios tienen manuales e instrucciones tan solo para determinados OC y no para la totalidad, y finalmente tan solo uno de los Departamentos Ministeriales tiene manuales e instrucciones internas actualizadas, completas y aplicables a todos los OC.

6. Sistema de información: Atendiendo al grado de implantación del expediente electrónico, se observa que la mitad de los ministerios controlados tienen un elevado grado de implantación. En cuanto a la información publicada en la PLACSP, se observa la existencia de importantes deficiencias por un lado en la información relativa a los perfiles de los OC, puesto que tan solo el 18,75% están actualizados y completos, mientras que el 62,5% están desactualizados o no figura en la PLACSP la totalidad de los OC, y el 18,75% presentan errores en la denominación, duplicidades, etc.

Por otro lado, en cuanto a los datos sobre la contratación publicados en la PLACSP, en la totalidad de los Ministerios se han encontrado deficiencias, siendo la más generalizada (un 75%) la ausencia de publicación de la totalidad de los contratos adjudicados por los OC, destacando en esta deficiencia los contratos menores, que son los más susceptibles de no publicarse. Existen dos casos en los que por la reciente creación del Departamento Ministerial no se ha podido verificar este extremo (la actividad contractual comenzó en enero del 2019), y en un caso no se ha suministrado información sobre esta cuestión.

Por último y en relación a la publicación de la composición de las mesas de contratación que asisten a los órganos de contratación, se observa que tan solo 5 Ministerios (un 31,25%) tienen disponible la composición de sus mesas, 5 Departamentos Ministeriales (el 31,25%) no tienen disponible esa información en la PLACSP, en un caso dicha información está desactualizada, en otro caso no se ha podido verificar por la reciente creación del Ministerio, y por último en cuatro casos no consta esta información en el informe.

En términos generales, se ha detectado la ausencia de instrucciones en relación a la implantación del expediente electrónico, licitación electrónica en mesa o notificaciones electrónicas, así como, para la utilización de las funcionalidades de la PLACSP.

Recomendaciones

Derivado de los resultados puestos de manifiesto, se formulan por la IGAE las siguientes recomendaciones:

1. Comunes a CM y CNSP:

- Fortalecer el sistema de control interno mediante una coordinación/supervisión entre los OC y entre los OC y las unidades proponentes.
- Desarrollar los procedimientos que necesarios que garanticen la adecuada publicidad de los contratos en la PLACSP.
- Planificar la actividad contractual de forma global para el organismo evitando los riesgos de fragmentación.
- Implantar un sistema de información/gestión que permita obtener información fiable e íntegra de la contratación pública que pueda incorporar validaciones automáticas como, por ejemplo, la de los valores estimados de CM o aspectos relativos a la publicidad.

2. Específicas para CM

- Adaptar los procedimientos del Organismo, incorporando la Instrucción de la OIReScon a los manuales de procedimiento, así como cuestiones relacionadas como la selección entre diferentes ofertas y la determinación de las situaciones excepcionales para no solicitar tres ofertas.
- Establecer un procedimiento dentro de la planificación anual de contratación para analizar el grado de cumplimiento de la necesidad en los contratos finalizados en el ejercicio anterior.

3. Específicas para CNSP:

- **Establecer un procedimiento** para contrastar si los **contratos** que inicialmente son **exclusivos** lo son realmente por la naturaleza de la prestación, el mercado o la configuración de los pliegos, debiendo quedar recogido en el manual de contratación que se elabore. Igualmente, dicho procedimiento debe establecer que queden recogidos en el expediente los certificados de exclusividad que deben obtenerse para su justificación tanto de la empresa contratista como del órgano técnico asistente al OC.
- **Establecer procedimientos claros de negociación** donde se indique quién debe realizarla, en cuántas fases y los resultados a obtener por las distintas fases, para su inclusión en los PCAP.
- Introducir **mejoras en los PCAP** relativas a la definición de los criterios de adjudicación, la utilización de fórmulas de valoración no distorsionadoras de la ponderación teórica o la detección de ofertas con valores anormales.

4, Recomendaciones para Ministerios:

Se formulan varias recomendaciones, de las cuales, destacamos la necesidad de valorar mantener la competencia de contratación para aquellos OC con una baja o nula actividad contractual, la creación de una unidad de coordinación entre órganos gestores, unidades tramitadoras y órganos proponentes que permita disponer de una visión global para la

toma de decisiones, realizar una programación contractual para cada ejercicio antes de su comienzo, para lo que debería elaborarse un procedimiento de programación.

Se recomienda igualmente valorar en cada organismo, atendiendo al volumen de contratación, la dotación de personal o la definición de la unidad responsable de la tramitación de los expedientes y la adecuada formación y actualización del mismo o bien la optimización de los recursos humanos.

Se recomienda la elaboración por parte de la Junta de Contratación, de manuales internos de contratación y la elaboración de instrucciones comunes de contratación para los OC del Ministerio, y su actualización periódica, con el fin de que no se produzcan diferencias en los procedimientos de contratación en función del órgano de contratación que los celebre. En el caso de OC periféricos, es necesario establecer y mantener actualizados protocolos de coordinación. Es conveniente la elaboración de instrucciones internas, adaptadas a la legislación vigente, para la utilización e implantación del expediente electrónico y la utilización de la PLACSP.

Finalmente, se recomienda actualizar la información existente en la PLACSP. Los OC deben igualmente mantener actualizados sus registros relacionados con la actividad contractual y publicar todas las adjudicaciones realizadas, incluidas las de contratos menores, en la PLACSP. Por otro lado, se recomienda la implantación del expediente electrónico y la licitación electrónica en mesa y junta, así como las notificaciones electrónicas en todos los órganos de contratación del Ministerio.

a.2) Intervención General de la Defensa.

Los resultados puestos de manifiesto se refieren a los contenidos en los informes definitivos de CFP, referidos a la actividad contractual sujeta a la LCSP y celebrada entre el 9 de marzo y el 31 de diciembre de 2018.

El ámbito subjetivo son PAAP.

Las principales irregularidades detectadas son:

1. Incumplimiento del art. 100.2 de la LCSP, en relación al desglose en los pliegos del presupuesto base de licitación del contrato.

2. Incumplimiento del art. 101.5 de la LCSP en relación al desglose en los pliegos del valor estimado del contrato.

3, Incumplimiento de lo previsto en el art. 118 de la LCSP, en relación a los contratos menores:

- Ausencia del informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato.
- La ausencia de formulación del presupuesto en los casos de los contratos menores de obras, con incumplimiento del art. 118.2 de la LCSP.

- El incumplimiento del art. 118.3 de la LCSP respecto a la justificación de que, a través de la contratación menor, no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación (posible fraccionamiento con vulneración del art. 99.2 de la LCSP), y al incumplimiento por parte del órgano de contratación de justificar que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de dicho artículo.
- Celebración de contratos menores cuyo objeto coincide con el propio de un Acuerdo Marco en vigor, es decir, incurriendo en un incumplimiento de lo previsto en el art. 221 de la LCSP.
- Incumplimiento de la disposición adicional decimoquinta de la LCSP sobre “Normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en esta Ley” y sin que, además, estuviesen incluidos en alguna de las excepciones que se prevén en la misma.

Recomendaciones:

- Desglose en los pliegos del presupuesto base de licitación y del valor estimado, conforme a lo dispuesto en los arts.100.2 y 101.5 LCSP, debiendo observarse especialmente en los contratos en los cuales, el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución, formen parte del precio total del contrato.
- En relación con los contratos menores, una adecuada planificación y programación permitirá mejorar la adecuada utilización de esta figura. Así mismo, se insiste en el cumplimiento de la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (BOE número 57, de 7 de marzo).
- En relación al cumplimiento de la disposición adicional decimoquinta de la LCSP, sobre la utilización de medios de comunicación en la LCSP, los pliegos deberán justificar motivadamente la circunstancia que permite excepcionar su cumplimiento, teniendo en cuenta que los licitadores, personas físicas, también están obligados a la presentación de ofertas por medios electrónicos.

a.3) Intervención General de la Seguridad Social.

Los resultados son los obtenidos en el marco del Plan de CFP y del Plan de auditoría pública de 2018:

Administraciones Públicas: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social:

1. Inadecuada previsión de las necesidades de contratación ni por tanto una adecuada planificación anual de las mismas (detectado en cinco entidades).

Esta deficiente previsión de necesidades ha ocasionado que en muchos casos, se produzcan desviaciones significativas entre el importe de adjudicación de los contratos y el correspondiente a las obligaciones finalmente reconocidas, así como numerosas diferencias entre los créditos inicialmente aprobados y el importe de las obligaciones

reconocidas, e incluso que existan obligaciones que se reconocen previa oportuna modificación del crédito sin que exista siquiera esa previsión inicial de créditos.

Adicionalmente, repercute en el procedimiento de adjudicación elegido, así, sea observado el uso mayoritario del contrato menor, cuando el importe límite del mismo lo permite, pero sin considerar la posibilidad de agrupar contratos de igual o similar objeto, contratar lotes o utilizar procedimientos de adjudicación más idóneos que favorezcan la publicidad y libre concurrencia, facilitando la obtención de ofertas más ventajosas.

Asimismo, en dos entidades se ha detectado el uso excesivo del procedimiento negociado. Por otra parte, en, al menos, dos entidades existen periodos de interrupción en la prestación de servicios destinados a satisfacer necesidades permanentes de los centros gestores, para cuya cobertura se ha acudido a la figura del contrato menor y/o no se ha tramitado expediente de contratación alguno.

2. Inadecuada preparación del contrato.

Las irregularidades detectadas se refieren al insuficiente detalle y definición de la naturaleza y extensión de la necesidad, así como la idoneidad del objeto y contenido del contrato proyectado en los términos previstos en los arts. 22 y 109 del TRLCSP.

Por otra parte, en las cinco entidades controladas se ha detectado la insuficiente o inadecuada justificación del cálculo del valor estimado, en los procedimientos abiertos y en los negociados sin publicidad.

Por otra parte, en al menos tres entidades, tratándose de contratos en los que el sistema de determinación del precio se formula en términos de precios unitarios, no siempre se da cumplimiento al art. 68.2 del RGLCAP, al no constar en el pliego de prescripciones técnicas, el precio de cada una de las unidades en que se descompone el presupuesto y el número estimado de las unidades a suministrar, lo que arroja incertidumbre en la determinación del precio del contrato.

3. Licitación y adjudicación,

En, al menos, cuatro entidades, la fórmula utilizada para la valoración del criterio precio, distorsiona la ponderación o importancia relativa otorgada al precio en los pliegos.

Por otra parte, en al menos cuatro entidades, tratándose del procedimiento negociado, bien no se identifica los aspectos objeto de negociación, bien no se lleva a cabo una negociación efectiva, de acuerdo con el art. 178 del TRLCSP.

Además, en al menos una entidad tampoco se garantiza la efectiva concurrencia competitiva al no solicitarse ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas, o, aun solicitándose, al no ser lo suficientemente amplio el número de soluciones que han llegado a la fase final, tal y como exige el apartado segundo del art. 178 del TRLCSP. Igualmente, se produce una reiterada invitación a las mismas empresas para licitar, por

lo que no se da cabida a nuevos licitadores que contribuyan a una mayor competencia por un precio más eficiente y un servicio de mayor calidad.

Adicionalmente, en al menos dos entidades, se justifica inadecuado o indebidamente la utilización del procedimiento negociado sin publicidad.

4, Seguimiento,

En las cinco entidades analizadas, con carácter general, en aquellos contratos adjudicados por procedimiento abierto, así como por procedimiento negociado sin publicidad, no hay constancia de los informes de seguimiento sobre la ejecución de los contratos.

5. Sistemas de racionalización técnica de la contratación,

No existe un adecuado registro y archivo de la documentación de los expedientes ya que estos no recogen la totalidad de las actuaciones realizadas y, por tanto, no incluyen toda la documentación generada en el curso de su tramitación, lo que dificulta en muchos casos la comprobación de si la ejecución de las prestaciones se ajusta a lo establecido en el contrato.

6. Ajuste de los contratos menores a la nueva LCSP.

No se ha producido una adecuada adaptación a la nueva LCSP, por varios motivos:

- Inadecuada justificación del valor estimado en las cinco entidades controladas,
- No justificación de que no se está alternado el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra prevista para acudir al contrato menor.
- En al menos, dos entidades no siempre se efectúa una adecuada motivación del contrato, bien porque no se aporta al expediente el informe del órgano de contratación al que se refiere el art. 118 de la LCSP bien porque no se justifica suficientemente la extensión de las necesidades que pretenden cubrirse con la celebración de los contratos menores.
- Al menos, tres entidades se ha constatado que la obligación de publicar el anuncio de adjudicación en el perfil del contratante, al menos trimestralmente, establecida en el art. 63.4 de la LCSP, no queda garantizada.

Poderes adjudicadores no administraciones públicas: Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

1. Efecto directo de las directivas comunitarias sobre contratación

En el ejercicio 2017, al menos, cinco MCSS han tramitado expedientes de contratación de servicios como contratos no sometidos a regulación armonizada, y cuyo valor estimado individual ha superado los umbrales respectivos marcados en la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, bien incluidos en el Anexo XIV de la misma,-para cuatro

MCSS y en relación con diez contratos-, bien susceptibles de ser objeto de un contrato de tal naturaleza, aunque no incluidos en tal anexo -para el caso de una MCSS y en cuatro contratos.

No obstante lo anterior, también se ha de precisar que, advertidas tales entidades, y con carácter general, se ha procedido por parte de las mismas a comunicar inmediatamente a los respectivos adjudicatarios la decisión de no prorrogar los contratos suscritos más allá del periodo inicial de efectos de los mismos.

2. Deficiencias de adaptación a la normativa contractual del sector público aplicable

En diecisiete MCSS, se han detectado diversas incidencias que, afectando en mayor o menor medida a los principios de la contratación pública, no son significativamente relevantes atendiendo al volumen de contratación total de cada entidad, y que se están solventando en ejercicios posteriores mediante nuevas licitaciones que permiten adaptarse a la normativa vigente.

3. Procedimiento negociado sin publicidad

Si bien se ha utilizado este procedimiento con carácter excepcional, la causa más invocada es la correspondiente a la exclusividad del proveedor. Se ha detectado a este respecto, la necesidad de que se acredite de forma más amplia la existencia de una única empresa o profesional con capacidad para realizar la prestación objeto del contrato.

4. Defectos en el cumplimiento de la obligación de información contractual

Asimismo, se han detectado deficiencias sobre la obligación legal de comunicación e información al Tribunal de Cuentas, respecto de la actividad contractual desarrollada por el sector de MCSS y consistentes en la remisión fuera del plazo previsto, o en no constar el debido envío de determinados expedientes de contratación, en, al menos, nueve MCSS.

Recomendaciones:

a) Administraciones Públicas: Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social

- Elaboración de un plan anual de necesidades que permita planificar correctamente las contrataciones, limitando el uso del contrato menor y del procedimiento negociado.
- Mejorar el proceso de justificación del cálculo del valor estimado en los contratos a fin de tener en cuenta los precios habituales en el mercado y, por otra parte, la adecuada justificación del método de cálculo del mismo.
- Revisar las fórmulas utilizadas para evitar minorar la ponderación otorgada al criterio precio en los pliegos incluyendo el presupuesto base de licitación en la fórmula para que el recorrido de la puntuación del criterio precio sea mayor y por ende el peso de éste en la puntuación final.

- Tratándose del procedimiento negociado, incluir en los pliegos los aspectos a negociar, así como llevar a cabo una negociación efectiva con los licitadores.
- Documentar las actuaciones de seguimiento de la ejecución de los contratos, especialmente respecto de las mejoras.
- Se insta en relación a la contratación menor, al cumplimiento de los arts. 101 y 118 de la LCSP dando cumplimiento a la obligación de publicación exigida en el art. 63 de dicha norma.
- En relación con determinadas entidades, se recomienda justificar con mayor detalle la necesidad a cubrir con el contrato, documentar y archivar adecuadamente los expedientes de contratación tramitados por algún SRTC.

b) Poderes Adjudicadores no Administraciones Públicas: Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social:

- Fortalecer los respectivos procedimientos internos de contratación establecidos por cada MCSS, de manera que se encaminen a una aplicación plena y absoluta de la normativa contractual del sector público vigente, en la totalidad de sus ámbitos de actuación.
- Mejorar la justificación de la adjudicación del contrato licitado por el procedimiento negociado sin publicidad.
- Adecuar la remisión de información contractual al Tribunal de Cuentas a la normativa aplicable, atendiendo particularmente al cumplimiento de los plazos previstos al respecto y de la obligación de envío de la totalidad de expedientes de contratación fijados en la misma.

b) Intervenciones autonómicas.

Metodología

Dado que se trata del primer informe de supervisión de esta Oficina, cuyo fin es poder ofrecer resultados a nivel nacional obtenidos de datos comparables, se ha optado por acotar en este primer año la información a solicitar, sin perjuicio de que, en el marco de la elaboración de ulteriores informes de supervisión, se amplíe la misma.

Se ha solicitado a estos efectos, información sobre las principales irregularidades detectadas en el control realizado en 2018, en las modalidades de fiscalización previa, control financiero permanente y auditoría pública.

Se ha recibido información de 11 CC.AA., si bien, no se ha recibido de todas ellas información sobre los resultados obtenidos en el desarrollo del control posterior, por lo que, se ha optado por centrar el análisis, en las irregularidades detectadas en el ejercicio de la función interventora (Administración General y Organismos Autónomos), aun cuando dichas irregularidades hayan sido solventadas.

Por tanto, los resultados a continuación expuestos, se refieren exclusivamente a los detectados en el marco de la fiscalización e intervención previa de los contratos tramitados en 2018.

Limitaciones

Los datos facilitados por las Intervenciones Generales (IG) de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y la Comunidad de Madrid, son los obrantes en los correspondientes Registros de Contratos, por lo que se trata de contratos perfeccionados (no tramitados) en 2018, incluyendo, además, los correspondientes a entidades no sujetas a fiscalización previa.

Con independencia de lo anterior, se ha optado por agregar los datos facilitados por dichas IG, si bien los porcentajes obtenidos en algunas de las comparativas realizadas en el apartado de resultados de la fiscalización e intervención, están desvirtuados puesto que las irregularidades detectadas en el marco de esta modalidad de control, deben ser puestas en relación con los expedientes sujetos a dicho control, sin que se conozca dicho dato para las mismas.

Por otra parte, la IG de la Comunidad Autónoma de Andalucía no ha podido facilitar información sobre el resultado de control previo de la gestión contractual de todas las Administraciones de su ámbito, al no estar integradas en la herramienta informática de tramitación de los expedientes sujetos a fiscalización previa, en el ejercicio 2018, período temporal al que se refiere la información solicitada por esta Oficina. En concreto, se informa de que en 2018 no están integradas las Consejerías competentes en materia de Salud, Igualdad y Políticas Sociales y Empleo, que quedaron incluidas a partir del 2 de enero de 2019. Adicionalmente, el Servicio Andaluz de Salud no ha sido incluido en la implantación del Gestor de Expedientes de Contratos, por lo que tampoco se dispone de información sobre este Servicio.

Otras limitaciones detectadas en la información facilitada en determinados supuestos son:

- No desglose de la información sobre los reparos por tipo de contrato o fase de gasto.
- No información sobre los reparos asociados a la liquidación del gasto o reconocimiento de la obligación, cuando se trata de contratación menor en el supuesto de estar exentos de fiscalización previa en la fase de autorización y compromiso.
- No información sobre los reparos no suspensivos ante la imposibilidad técnica de explotar dichos datos por el sistema de gestión económico-financiera.
- Imposibilidad de explotar los datos sobre las infracciones detectadas en los expedientes.

Datos sobre la contratación

El siguiente cuadro recoge el número de expedientes y los porcentajes de representatividad sobre el total de expedientes de cada Comunidad Autónoma que han sido informados a esta Oficina, por las correspondientes IG:

NÚMERO DE EXPEDIENTES POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Entidad	P. Abierto	P. Restringido	P. Negociado	Modificaciones	Prórrogas contratación	Encargos	Contratación menor	Otros	Total
Andalucía	590	0	16	5	6	0	43.204	0	43.821
Castilla - La Mancha	380	0	140	41	851	15	5.976	176	7.579
Cataluña	354	0	129	8	85	0	16.620	831	18.027
Madrid, Comunidad de	3.658	0	667	441	1.715	335	516.849	505	524.170
Murcia, Región de	172	0	50	38	48	64	11.297	133	11.802
País Vasco	437	1	163	11	19	111	3.260	21	4.023
Rioja, La	215	0	58	0	0	11	14.222	207	14.713
Comunidad Valenciana	791	1	96	113	236	102	11.052	25.588	37.979
Galicia	1.329	14	201	16	14	34	187.043	6.391	195.042
Navarra, Comunidad Foral de	325	1	136	28	74	142	84.282	9	84.997
Asturias, Principado de	426	0	42	328	589	126	77.649	268	79.428
Total general	8.677	17	1.698	1.029	3.637	940	971.454	34.129	1.021.581

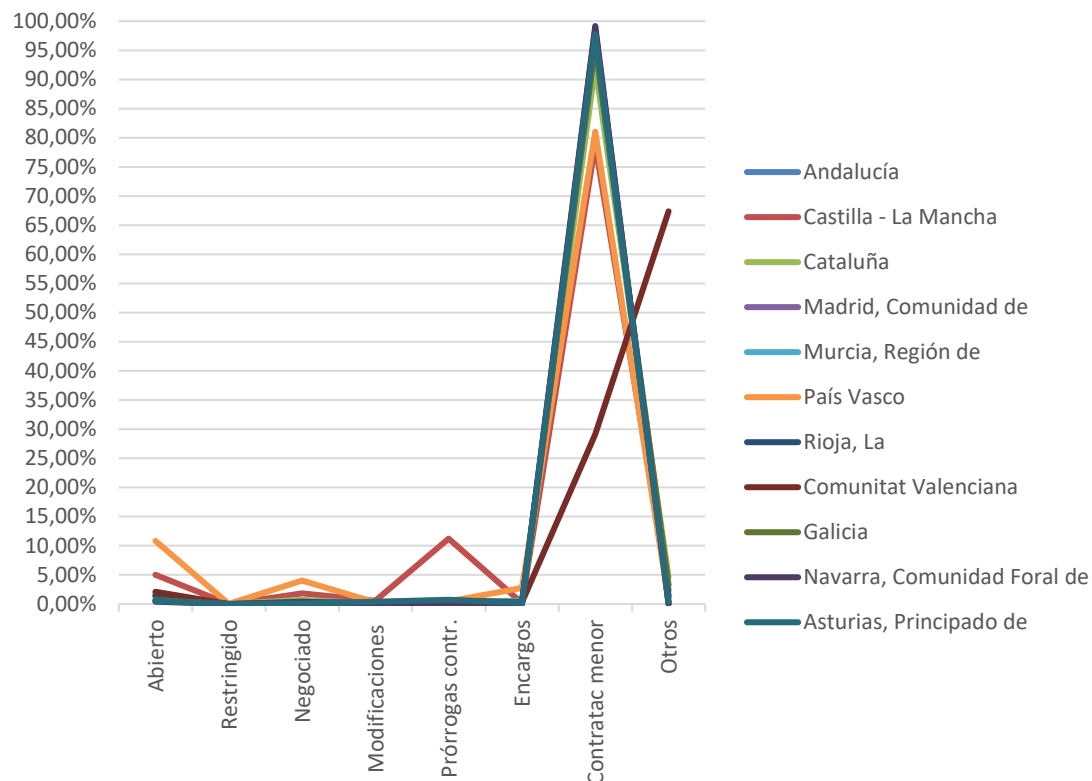
Fuente: Elaboración propia OIReScon

PORCENTAJE DE REPRESENTATIVIDAD POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Entidad	P. Abierto	P. Restringido	P. Negociado	Modificaciones	Prórrogas contratación	Encargos	Contratación menor	Otros	Total
Andalucía	1,36%	0,00%	0,04%	0,01%	0,01%	0,00%	98,59%	0,00%	100%
Castilla - La Mancha	5,01%	0,00%	1,85%	0,54%	11,23%	0,20%	78,85%	2,32%	100%
Cataluña	1,96%	0,00%	0,72%	0,04%	0,47%	0,00%	92,20%	4,61%	100%
Madrid, Comunidad de	0,70%	0,00%	0,13%	0,08%	0,33%	0,06%	98,60%	0,10%	100%
Murcia, Región de	1,46%	0,00%	0,42%	0,32%	0,41%	0,54%	95,72%	1,13%	100%
País Vasco	10,86%	0,02%	4,05%	0,27%	0,47%	2,76%	81,03%	0,52%	100%
Rioja, La	1,46%	0,00%	0,39%	0,00%	0,00%	0,07%	96,66%	1,41%	100%
Comunidad Valenciana	2,08%	0,00%	0,25%	0,30%	0,62%	0,27%	29,10%	67,37%	100%
Galicia	0,68%	0,01%	0,10%	0,01%	0,01%	0,02%	95,90%	3,28%	100%
Navarra, Comunidad Foral de	0,38%	0,00%	0,16%	0,03%	0,09%	0,17%	99,16%	0,01%	100%
Asturias, Principado de	0,54%	0,00%	0,05%	0,41%	0,74%	0,16%	97,76%	0,34%	100%
Total general	0,85%	0,00%	0,17%	0,10%	0,36%	0,09%	95,09%	3,34%	100%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Los datos anteriores pueden representarse en el siguiente gráfico:

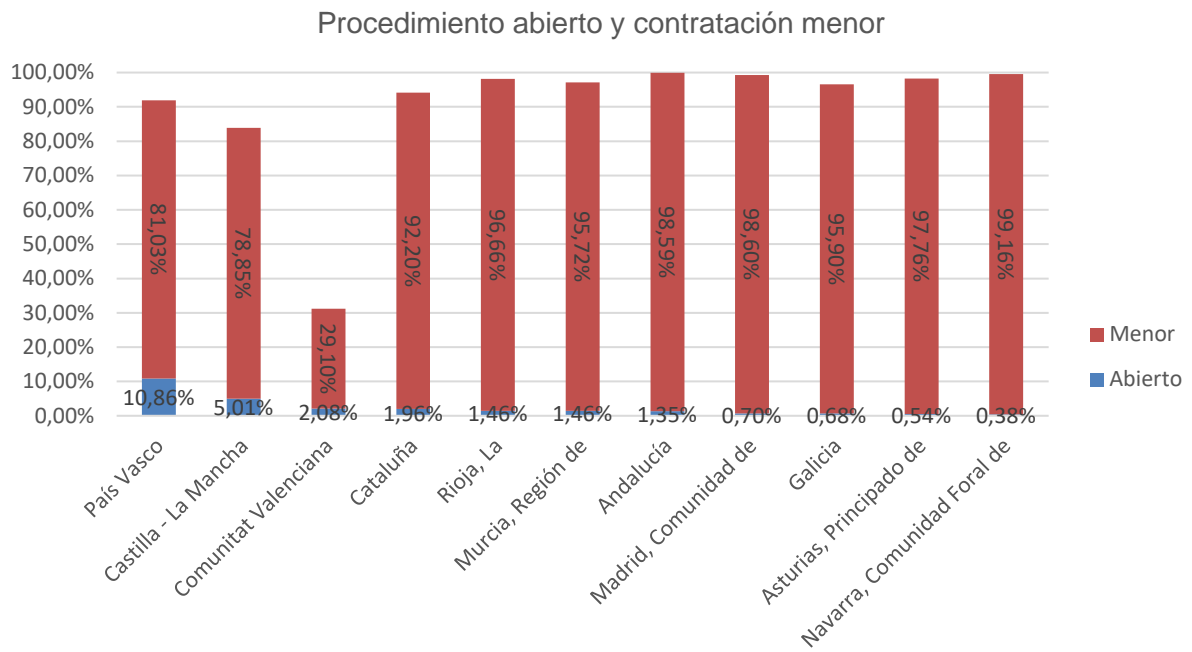


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por tanto, en relación con los contratos licitados en 2018 y sujetos a función interventora, la Comunidad Autónoma del País Vasco es la Comunidad Autónoma que promueve más licitaciones utilizando el procedimiento abierto (10,86%) y la tercera que menos adjudicaciones realiza por la vía de la contratación menor (81,03%), tan sólo la Comunidad Valenciana y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha utilizan menos, en términos porcentuales, esta última figura (29,10% y 78,85% respectivamente). Adicionalmente, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha es la segunda CC.AA. que más utiliza el procedimiento abierto, después de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Cabe destacar que el 67,37% de los contratos informados por la IG de la Comunidad Valenciana y tramitados por “otros procedimientos”, se refieren a los pedidos que se hacen por los centros gestores en Sanidad de forma directa.

El gráfico siguiente muestra el ranking de CC.AA. en la utilización del procedimiento abierto y de la contratación menor y la relación inversa entre ambas vías de adjudicación:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por otra parte, los datos facilitados atendiendo al objeto del contrato son los siguientes:

NÚMERO DE EXPEDIENTES POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y TIPO DE CONTRATO

Entidad	Obras	Servicios	Suministros	Concesión de obras	Concesión de servicios	Otros	Total
Andalucía	1.065	20.815	21.584	0	0	357	43.821
Asturias, Principado de	812	7.127	71.470	0	17	2	79.428
Castilla - La Mancha	475	3.773	2.959	0	338	34	7.579
Cataluña	1.132	13.180	3.621	0	84	10	18.027
Comunidad Valenciana	1.286	3.706	32.365	0	6	616	37.979
Galicia	2.598	43.571	148.161	0	151	561	195.042
Madrid, Comunidad de	3.006	38.577	482.194	0	2	391	524.170
Murcia, Región de	454	6.759	4.382	0		207	11.802
Navarra, Comunidad Foral de (1)	83	263	227	0			84.997
País Vasco	313	2.925	669	0	8	108	4.023
Rioja, La	297	7.497	6.712	0	0	207	14.713
Total general	11.521	148.193	774.344	0	606	2.493	1.021.587

(1) Los contratos menores tramitados en Navarra han sido informados sin indicar objeto del contrato, por lo que en este cuadro se han incluido en la columna de Total, sin que se recojan en el resto de columnas.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

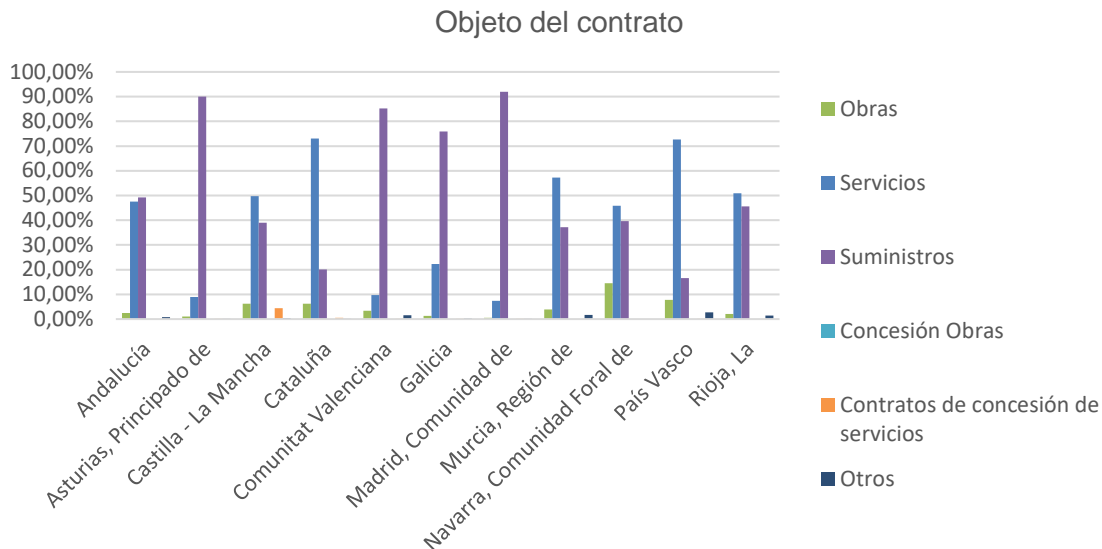
PORCENTAJE DE REPRESENTATIVIDAD POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y TIPO DE CONTRATO

Entidad	Obras	Servicios	Suministros	Concesión de obras	Concesión de servicios	Otros	Total
Andalucía	2,43%	47,50%	49,25%	0,00%	0,00%	0,81%	4,29%
Asturias, Principado de	1,02%	8,97%	89,98%	0,00%	0,02%	0,00%	7,78%
Castilla - La Mancha	6,27%	49,78%	39,04%	0,00%	4,46%	0,45%	0,74%
Cataluña	6,28%	73,11%	20,09%	0,00%	0,47%	0,06%	1,76%
Comunidad Valenciana	3,39%	9,76%	85,22%	0,00%	0,02%	1,62%	3,72%
Galicia	1,33%	22,34%	75,96%	0,00%	0,08%	0,29%	19,09%
Madrid, Comunidad de	0,57%	7,36%	91,99%	0,00%	0,00%	0,07%	51,31%
Murcia, Región de	3,85%	57,27%	37,13%	0,00%	0,00%	1,75%	1,16%
Navarra, Comunidad Foral de (2)	14,49%	45,90%	39,62%	0,00%	0,00%	0,00%	8,32%
País Vasco	7,78%	72,71%	16,63%	0,00%	0,20%	2,68%	0,39%
Rioja, La	2,02%	50,95%	45,62%	0,00%	0,00%	1,41%	1,44%
Total general	1,13%	14,51%	82,63	0,00%	0,06%	0,27%	100%

(2) Los contratos menores tramitados en Navarra han sido informados sin indicar objeto del contrato, por lo que en este cuadro se han incluido en la columna de Total, sin que se recojan en el resto de columnas.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Pudiendo representarse en el siguiente gráfico:



Navarra: no se refleja la contratación menor, respecto de la que no se dispone de información sobre el objeto del contrato.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede observarse del cuadro anterior, el 51,31% del total de contratos (1.021.587) se concentra en la Comunidad de Madrid. Cabe recordar a este respecto, que los datos sobre contratación de la Comunidad de Madrid y de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, se refieren a la totalidad de contratos perfeccionados en 2018, con independencia del régimen de control al que se sujetan, incluyendo, por tanto, la contratación de los poderes adjudicadores no sujetos a función interventora. Por lo que excluida ésta, el mayor volumen de contratación sujeto a función interventora, corresponde a Galicia.

El tipo de contrato más tramitado ha sido el de suministros (82,63% del total de contratos informados).

En la Comunidad de Madrid, los contratos de suministros tramitados por esta Comunidad Autónoma, suponen el 91,99% de su contratación total y el 62,27% del total de contratos de suministros tramitado por las once CC.AA. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Galicia, sus contratos de suministros suponen el 19,13% del total de contratos de suministros (774.344) y el 75,96% del total tramitado por esta CC.AA. En ambos casos, la mayor parte han sido adjudicados como contratos menores.

No se han informado contratos de concesión de obras y los contratos de concesión de servicios, suponen un porcentaje muy reducido, siendo la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la CC.AA. que ha tramitado más contratos de este tipo en 2018 (338 contratos que suponen el 4,46% de su contratación total en 2018).

Se ha facilitado por otra parte, información sobre el número medio de licitadores por tipo de contrato. No obstante, del análisis de los datos recibidos, no se tiene certeza sobre el criterio de cálculo utilizado y, por tanto, de disponer de datos calculados de forma homogénea. Por ello, se ha optado por no reflejar los mismos.

Igualmente, se ha solicitado información sobre las bajas medias por tipo de contrato, repitiéndose la limitación descrita en cuanto a la forma de cálculo.

De acuerdo con lo indicado, se trabajará en coordinación con las respectivas Intervenciones, para la obtención de datos uniformes.

Resultados derivados de la actividad de fiscalización e intervención previa

En primer lugar, es necesario tener en cuenta que, el régimen de control interno de cada CC.AA. es regulado por sus respectivas leyes reguladoras de Hacienda y demás normativa autonómica de desarrollo, por lo que presentan ciertas particularidades entre ellas. A título de ejemplo, hay CC.AA. que tienen un régimen más amplio de exenciones en la fiscalización previa que otras CC.AA. o, por ejemplo, los supuestos en los que un reparo tiene carácter suspensivo o no.

Por otra parte, se ha solicitado información sobre las irregularidades detectadas en los expedientes sometidos a fiscalización, aun cuando dicha irregularidad haya sido solventada y levantado en su caso, el correspondiente reparo. Se trata de analizar cuáles son las debilidades detectadas en el ejercicio de la función interventora y, por tanto, los aspectos de mejora de la gestión contractual.

Por otra parte, como se ha mencionado anteriormente, la información facilitada por las Intervenciones Generales adolece de una serie de limitaciones que varían según la CC.AA.

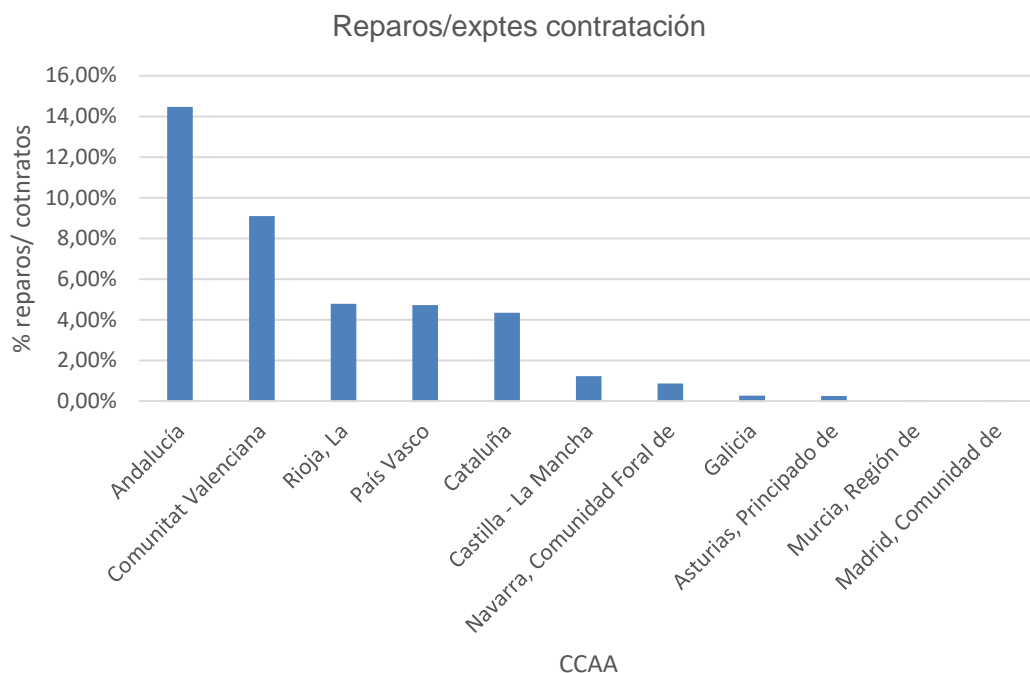
Se presenta a continuación cuadro con el porcentaje que representan los reparos sobre los contratos informados, teniendo en cuenta que un mismo expediente de contratación puede ser objeto de varios reparos, si bien, la comparativa nos permite obtener conclusiones sobre el grado en que se detectan irregularidades en la gestión contractual:

Entidad	Obras	Servicios	Suministros	Concesión Servicios	Otros	Total
Andalucía	18,22%	15,23%	13,51%	0,00%	17,65%	14,47%
Cataluña	0,00%	5,94%	0,00%	0,00%	0,00%	4,34%
Castilla - La Mancha	7,37%	1,25%	0,24%	0,00%	11,76%	1,23%
Madrid, Comunidad de	0,40%	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Murcia, Región de	0,22%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
País Vasco (3)	5,43%	5,23%	2,99%	0,00%	0,00%	4,72%
Rioja, La	2,36%	6,20%	2,89%	0,00%	17,87%	4,78%

Entidad	Obras	Servicios	Suministros	Concesión Servicios	Otros	Total
Comunidad Valenciana	36,78	37,48%	4,77%	166,67%	6,98%	9,10%
Galicia	2,58%	0,70%	0,09%	0,00%	0,53%	0,26%
Navarra, Comunidad Foral de	0,00%	1,52%	0,00%	0,00%	0,00%	0,87%
Asturias, Principado de	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,25%

- (1) Se excluye el Principado de Asturias, la IG no ha podido facilitar la información desagregada.
- (2) La IG de la Comunidad de Madrid y la IG del Principado de Asturias han informado sobre los expedientes que obran en el Registro Público de Contratos, incluyendo sin distinguir, la contratación de entidades no sometidas a fiscalización previa por lo que sus porcentajes no son los correspondientes a la contratación sujeta a fiscalización previa sino la totalidad de contratos.
- (3) La IG de la Comunidad de Madrid no ha informado de los reparos formulados en fase de reconocimiento de la obligación tratándose de contratación menor.
- (4) País Vasco: de acuerdo con la normativa autonómica, están exentos de fiscalización previa los contratos de servicios y suministros de importe inferior a 100.000 euros y los contratos de obras inferiores a 250.000 euros (sí están sujetos a intervención previa del reconocimiento de la obligación e intervención material del pago).

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

De acuerdo con los datos anteriores, la Comunidad Autónoma de Andalucía presentaría el mayor porcentaje de reparos sobre contratos seguido de la Comunidad Valenciana. No obstante, hay que tener en cuenta que la Comunidad de Madrid no ha comunicado los reparos en la fase de reconocimiento de la obligación sobre la contratación menor ni encargos y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no ha podido comunicar los reparos no suspensivos al no poder explotar estos datos. Así mismo, no se dispone para

la Comunidad de Madrid y para la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, del dato de los contratos sometidos a función interventora.

Cabe señalar por otro lado que, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con la normativa autonómica, están exentos de fiscalización previa los contratos de servicios y suministros de importe inferior a 100.000 euros y los contratos de obras inferiores a 250.000 euros, estando sujetos a la intervención previa del reconocimiento de la obligación e intervención material del pago.

Por otra parte, se presenta a continuación información relativa a los reparos formulados en cada fase contable, por las CC.AA. que han informado en positivo:

CCAA	Autorización (%)	Compromiso (%)	Reconocimiento (%)	Orden del pago (%)	Pago (%)	Otras (%)	Total Nº	Total %
Andalucía	1,61	0,38	98,01	0,00	0,00	0,00	6.342	100
Cataluña	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	783	100
Castilla - La Mancha	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	93	100
Madrid, Comunidad de	7,27	21,82	70,91	0,00	0,00	0,00	55	100
Murcia, Región de	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2	100
País Vasco	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	108	100
Rioja, La	0,43	1,42	98,15	0,00	0,00	0,00	703	100
Comunidad Valenciana	46,80	24,67	15,30	8,01	2,29	2,92	3.457	100
Navarra, Comunidad Foral de	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5	100
Total general	16,82	10,33	66,97	4,46	0,62	0,80	11.548	100

(1) Se excluye el Principado de Asturias, respecto de la que no se dispone del dato desagregado por fase contable y Galicia que ha facilitado el cálculo con un criterio diferente.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

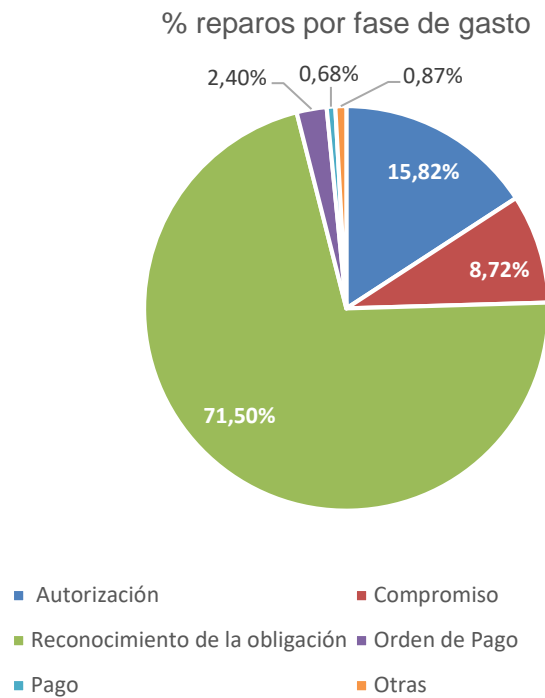
Como puede observarse, en la mayoría de las CC.AA. la fase contable más reparada es la correspondiente al reconocimiento de la obligación. Ello puede explicarse por el hecho de que, en número de expedientes, la vía de contratación más utilizada es la contratación menor, que está exenta en casi todas las CC.AA., de fiscalización previa, interviniéndose el expediente en la fase del reconocimiento de la obligación.

Los datos agregados serían los siguientes:

Fase contable	Nº reparos	%
Autorización	1.827	15,82
Compromiso	1.007	8,72
Reconocimiento de la obligación	8.257	71,50
Orden de Pago	277	2,40

Fase contable	Nº reparos	%
Pago	79	0,68
Otras	101	0,87
Total general	11.548	100,00

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede observarse, el mayor número de reparos asociados al reconocimiento de la obligación, se debe fundamentalmente, a los reparos informados por la Intervención General de la Junta de Andalucía, que informa de 6.216 reparos formulados en esta fase (un 75,28% del total de reparos formulados en esta fase), en relación a 43.821 expedientes de los cuales, 606 se corresponden con licitaciones por los procedimientos abierto y negociado, 11 con modificaciones y prórrogas y el resto, 43.204, con contratos menores. Por tanto, gran parte de estos reparos se habrían formulado en relación a la contratación menor.

Núm. Expedientes de contratación	43.821
Procedimiento Abierto	590
Procedimiento Restringido	0
Procedimiento Negociado	16
Modificaciones contractuales	5
Prórrogas contractuales	6
Encargos	0
Contratación menor	43.204
Otros	0

Núm. reparos	Total
FASE DE GASTO REPARADA	
Autorización	102
Compromiso	24
Reconocimiento de la obligación	6.216
Prórrogas contractuales	6
Encargos	0
Contratación menor	43.204
Otros	0

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Le sigue en importancia las fases de autorización y compromiso. Los reparos en estas fases se concentran fundamentalmente en la Comunidad Valenciana, que informa de 1.618 y 853 reparos respectivamente y que suponen el 87,19% de los reparos informados en total en ambas fases.

1. Expedientes de contratación	Núm. de	37.979
Procedimiento Abierto		791
Procedimiento Restringido		1
Procedimiento Negociado		96
Modificaciones contractuales		113
Prórrogas contractuales		236
Encargos		102
Contratación menor		11.052
Otros (1)		4.103

3. Núm. Total reparos	3.457
3.2.1 Autorización	1.618
3.2.2 Compromiso	853
3.2.3 Reconocimiento de la obligación	529
3.2.4 Orden de Pago	277
3.2.5 Pago	79
3.2.6 Otras	101

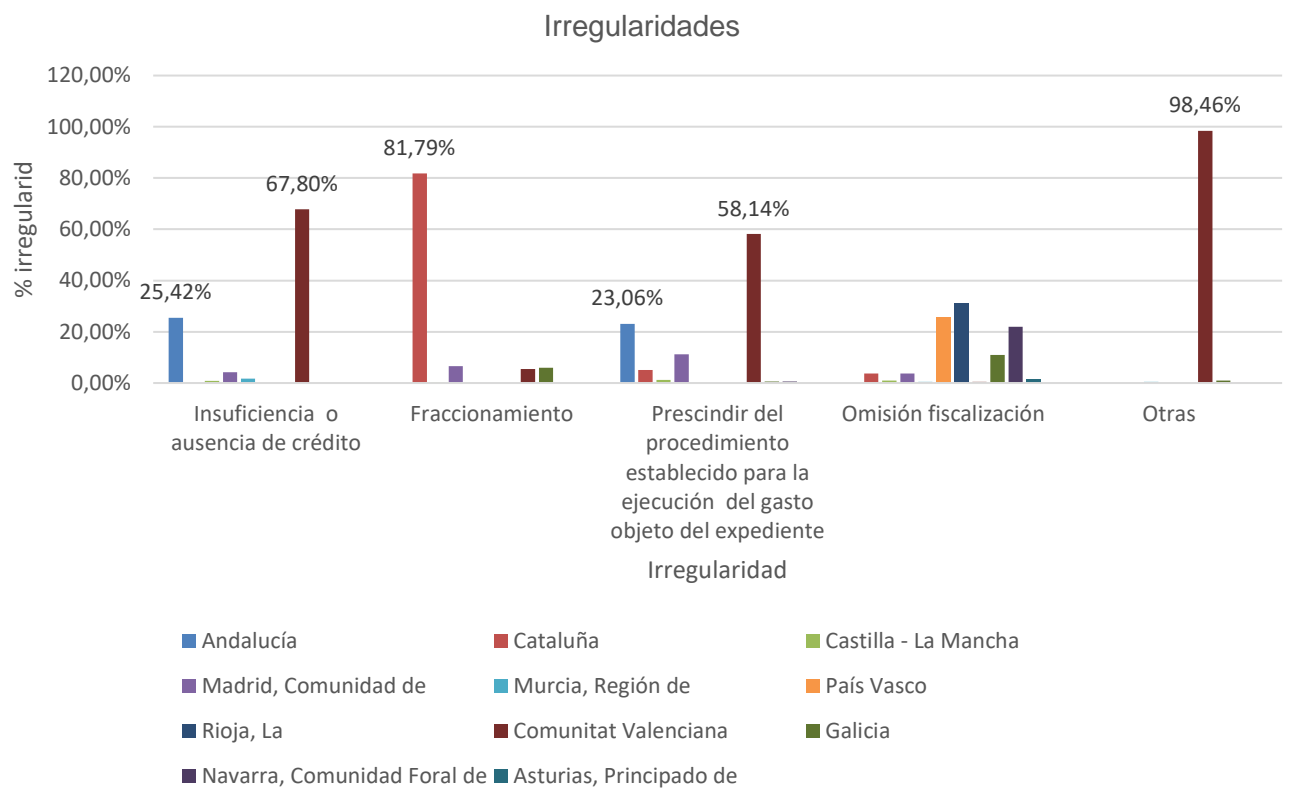
(1) pedidos que se hacen por los centros gestores en Sanidad de forma directa.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por otra parte, se ha facilitado por las Intervenciones respectivas, información sobre el número de infracciones del ordenamiento jurídico detectadas en sus expedientes de contratación. Se muestra a continuación resultado sobre el número de expedientes con irregularidades detectadas por cada IG y su importancia en términos cuantitativos, respecto del total informado por las IG:

Comunidad Autónoma	Insuficiencia o ausencia de crédito	%	Fraccionamiento	%	Prescindir del procedimiento establecido para la ejecución del gasto objeto del expediente	%	Omisión fiscalización	%	Otras	%	Total
Andalucía	30	25,42	0	0,00	146	23,06	0	0,00	0	0,00	176
Cataluña	0	0,00	1.159	81,79	32	5,06	8	3,65	0	0,00	1.199
Castilla - La Mancha	1	0,85	3	0,21	8	1,26	2	0,91	0	0,00	14
Madrid, Comunidad de	5	4,24	93	6,56	71	11,22	8	3,65	0	0,00	177
Murcia, Región de	2	1,69	0	0,00	0	0,00	1	0,46	3	0,42	6
País Vasco	0	0,00	0	0,00	0	0,00	56	25,57	0	0,00	56
Rioja, La	0	0,00	0	0,00	0	0,00	68	31,05	0	0,00	68
Comunidad Valenciana	80	67,80	78	5,50	368	58,14	1	0,46	704	98,46	1.231
Galicia	0	0,00	84	5,93	4	0,63	24	10,96	7	0,98	119
Navarra, Comunidad Foral de	0	0,00	0	0,00	4	0,63	48	21,92	1	0,14	53
Asturias, Principado de	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	1,37	0	0,00	3
Total	118	100,00	1.417	100,00	633	100,00	219	100,00	715	100,00	3.102

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

De los datos anteriores, se obtiene que:

- La IG de la Comunidad Valenciana y la IG de la Comunidad Autónoma de Andalucía informan el mayor número de irregularidades relacionadas con la ausencia de crédito y prescindir del procedimiento establecido para la ejecución del gasto objeto del expediente.
- La Comunidad Autónoma de Cataluña concentra el mayor número de fraccionamientos informados. La IG de la citada Comunidad indica que *“la cifra corresponde a indicios de fraccionamiento a partir de la coincidencia de adjudicatarios y similitud de objetos”* ya que los resultados de fraccionamiento se recogen en un informe global con motivo del control posterior.
- La IG de la Comunidad Autónoma de La Rioja informa del mayor número de infracciones relacionadas con la omisión de fiscalización.
- En determinadas CC.AA. existe una diferencia significativa entre el número de reparos formulados y el número de expedientes con infracciones del ordenamiento jurídico detectadas. En concreto destacan la Comunidad Autónoma de Andalucía, Comunidad Valenciana y la Comunidad Autónoma de La Rioja que informan de número de reparos muy superior a las infracciones detectadas.
- En relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Intervención General comunica que la diferencia entre los reparos formulados (6.342) y las infracciones del ordenamiento jurídico detectadas en los expedientes (176), son las infracciones detectadas en relación con la contratación menor y obedece a la

falta de explotación de los motivos de reparo de los contratos menores en la fase de reconocimiento de la obligación.

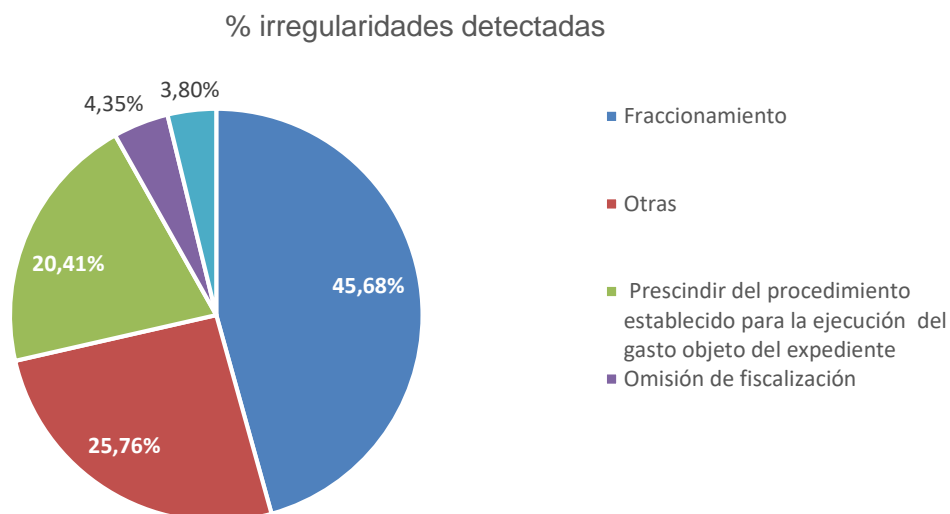
- La IG de la Comunidad Autónoma de La Rioja, informa de que el sistema no permite obtener de modo automático el dato solicitado, ya que, para dar fiabilidad al resultado, es necesario acceder a cada uno de los expedientes individualmente.
- La IG de la Comunidad Valenciana pudiera tener similar limitación.

Los datos agregados serían los siguientes:

Irregularidad	Nº infracciones	%
Insuficiencia o ausencia de crédito	118	3,80
Fraccionamiento	1.417	45,68
Prescindir del procedimiento establecido para la ejecución del gasto objeto del expediente	633	20,41
Omisión de fiscalización	135	4,35
Otras	799	25,76
Total general	3.102	100,00

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por tanto, la infracción más informada ha sido el fraccionamiento de los contratos, que supone el 45,68% de las infracciones informadas.

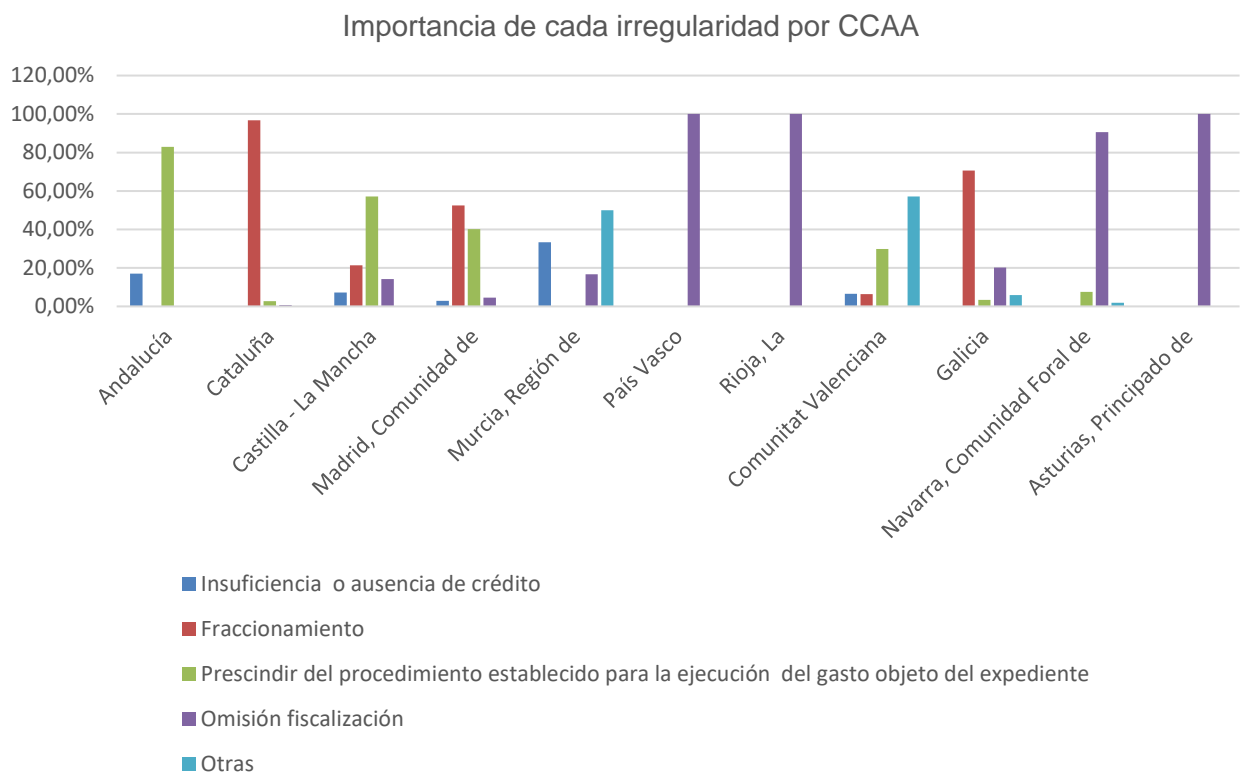


Fuente: Elaboración propia OIReScon

También puede analizarse desde la perspectiva del peso que, para CC.AA., supone cada una de las categorías de infracciones indicadas:

Comunidad Autónoma	Insuficiencia o ausencia de crédito	%	Fraccionamiento	%	Prescindir del procedimiento establecido para la ejecución del gasto	%	Omisión fiscalización	%	Otras	%	Total
Andalucía	30	17,05	0	0,00	146	82,95	0	0,00	0	0,00	176
Cataluña	0	0,00	1.159	96,66	32	2,67	8	0,67	0	0,00	1.199
Castilla - La Mancha	1	7,14	3	21,43	8	57,14	2	14,29	0	0,00	14
Madrid, Comunidad de	5	2,82	93	52,54	71	40,11	8	4,52		0,00	177
Murcia, Región de	2	33,33	0	0,00	0	0,00	1	16,67	3	50,00	6
País Vasco	0	0,00	0	0,00	0	0,00	56	100,00	0	0,00	56
Rioja, La	0	0,00	0	0,00	0	0,00	68	100,00	0	0,00	68
Comunidad Valenciana	80	6,50	78	6,34	368	29,89	1	0,08	704	57,19	1.231
Galicia	0	0,00	84	70,59	4	3,36	24	20,17	7	5,88	119
Navarra, Comunidad Foral de	0	0,00	0	0,00	4	7,55	48	90,57	1	1,89	53
Asturias, Principado de	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	100,00	0	0,00	3
Total	118		1.417		633		219		715		3.102

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Podemos obtener las siguientes conclusiones:

- En la Comunidad Autónoma del País Vasco, Comunidad Autónoma de La Rioja, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Autónoma del Principado de Asturias prevalecen las irregularidades asociadas a la omisión de función interventora y la irregularidad detectada en estos supuestos, como se verá a continuación, ha sido la omisión de requisitos o trámites esenciales que pudieran dar lugar a la nulidad del acto.
- En la Comunidad Autónoma de Andalucía, Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y en la Comunidad de Madrid tiene mayor peso prescindir del procedimiento establecido para la ejecución del gasto objeto del expediente.
- En la Comunidad Autónoma Cataluña y en la Comunidad Autónoma de Galicia se detectan en mayor medida fraccionamientos.
- Tratándose de la Comunidad Valenciana y de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la mayoría de las irregularidades son clasificadas en “otras”.

Finalmente, si ponemos en relación las irregularidades informadas con la totalidad de contratos de cada una de las CC.AA. se obtienen los siguientes resultados:

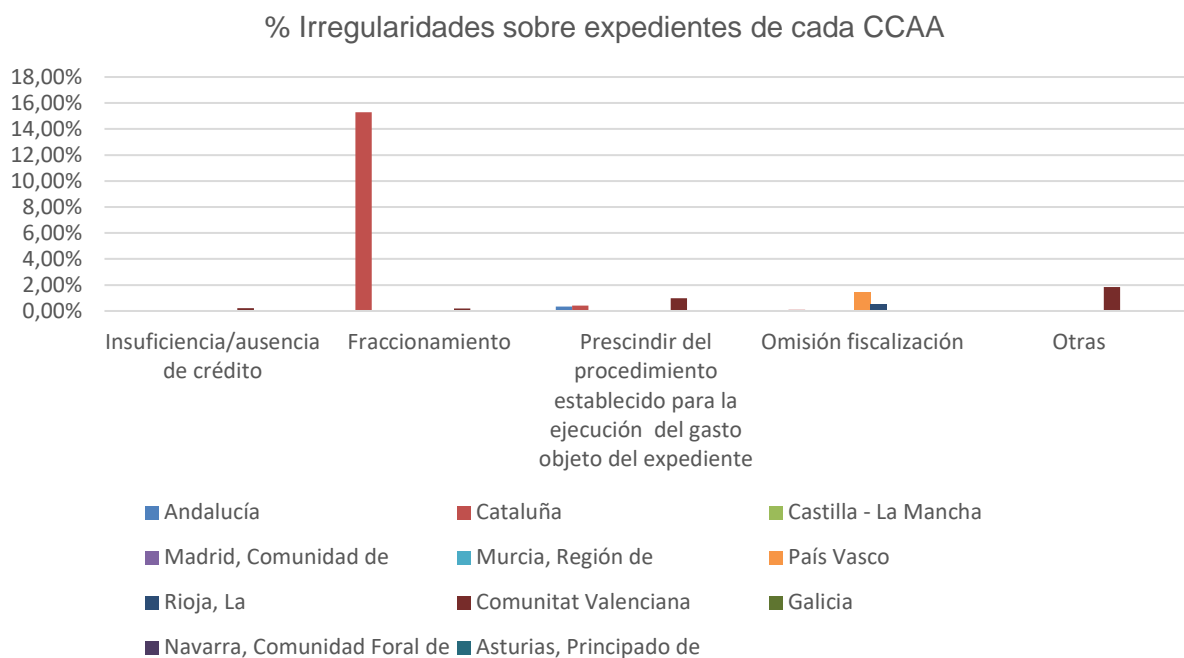
Comunidad Autónoma	Insuficiencia o ausencia de crédito	% Total exptes.	Fraccionamiento	% Total exptes.	Prescindir del procedimiento establecido para la ejecución del gasto objeto del expediente	% Total exptes.	Omisión fiscalización	% Total exptes.	Otras	% Total exptes.	Total general	% Total exptes.	Nº total exptes.
Andalucía	30	0,07	0	0,00	146	0,33	0	0,00	0	0,00	176	0,40	43.821
Cataluña	0	0,00	1.159	15,29	32	0,42	8	0,11	0	0,00	1.199	15,82	7.579
Castilla - La Mancha	1	0,01	3	0,02	8	0,04	2	0,01	0	0,00	14	0,08	18.027
Madrid, Comunidad de	5	0,00	93	0,02	71	0,01	8	0,00	0	0,00	177	0,03	524.170
Murcia, Región de	2	0,02	0	0,00	0	0,00	1	0,01	3	0,03	6	0,05	11.802
País Vasco	0	0,00	0	0,00	0	0,00	56	1,39	0	0,00	56	1,39	4.023
Rioja, La	0	0,00	0	0,00	0	0,00	68	0,46	0	0,00	68	0,46	14.713
Comunidad Valenciana	80	0,21	78	0,21	368	0,97	1	0,00	704	1,85	1.231	3,24	37.979
Galicia	0	0,00	84	0,04	4	0,00	24	0,01	7	0,00	119	0,06	195.042
Navarra, Comunidad Foral de	0	0,00	0	0,00	4	0,00	48	0,06	1	0,00	53	0,06	84.997
Asturias, Principado de	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	0,00	0	0,00	3	0,00	79.428
Total	118	0,01	1.417	0,14	633	0,06	219	0,02	715	0,07	3.102	0,30	1.021.581

(1) Madrid y Asturias han informado sobre los expedientes que obran en los correspondientes Registros Públicos de Contratos, incluyendo sin distinguir, la contratación de entidades no sometidas a fiscalización previa por lo que sus porcentajes no son los correspondientes a la contratación sujeta a fiscalización previa sino la totalidad de contratos.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Si bien cabe recordar, tal y como se ha indicado anteriormente que, tratándose de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Comunidad Valenciana y de la Comunidad Autónoma de La Rioja el número de infracciones informadas es significativamente inferior a los reparos formulados por las IG respectivas, fundamentalmente por la falta de explotación de los motivos de reparo. Por ello, no puede considerarse correcta la información sobre irregularidades facilitada por éstas.

Se muestra a continuación gráfico representativo de los datos anteriores:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

El número de irregularidades informadas supone un porcentaje reducido sobre el total de expedientes de contratación de cada CC.AA., si bien, cabe destacar que los fraccionamientos informados por la IG de Cataluña, suponen el 15,29% del total de expedientes de dicha CC.AA. No obstante, como anteriormente se ha indicado, la IG de la citada Comunidad señala que *“la cifra corresponde a indicios de fraccionamiento a partir de la coincidencia de adjudicatarios y similitud de objetos”* ya que los resultados de fraccionamiento se recogen en un informe global con motivo del control posterior.

En relación con lo anterior, en el ámbito de determinadas CC.AA., la detección de un fraccionamiento en la intervención previa de la liquidación del gasto, no implica la necesidad de convalidación por omisión de la función de fiscalización, sino que esta irregularidad es analizada y puesta de manifiesto en el desarrollo del control posterior. Sin embargo, al menos en el ámbito de la AGE, si en el marco de la intervención previa del reconocimiento de la obligación se pone de manifiesto esta circunstancia, se consideraría un supuesto de omisión de función de fiscalización en la medida en que el contrato debería haber sido adjudicado por un procedimiento distinto y sujeto por tanto, a dicho control previo en las fases de aprobación y compromiso del gasto, con los

consiguientes efectos suspensivos en tanto no se subsane dicha omisión en los términos previstos en la normativa reguladora¹⁶²

En relación con los expedientes en los que se ha detectado omisión de la función interventora, se ha solicitado información sobre las irregularidades puestas de manifiesto por las Intervenciones. Del análisis de dicha información, existen dudas sobre la integridad de los datos facilitados, atendiendo a los problemas puestas de manifiesto por las distintas Intervenciones, a la hora de explotar los mismos. Por ello, se ha optado por no reflejar conclusiones en el presente informe y trabajar en coordinación con las Intervenciones a fin de hacer posible la obtención de datos de calidad.

Adicionalmente, se ha facilitado el dato sobre los expedientes con actos convalidados. Se ha puesto este dato en relación con los expedientes detectados con infracciones del ordenamiento jurídico, y con el total de expedientes de contratación informado por cada IG, resultando el siguiente cuadro:

Comunidad Autónoma	Exptes. con actos convalidados (A)	Exptes. con infracciones (B)	% sobre exptes. con infracciones (A/B)	Total expedientes (C)	% sobre total expedientes (A/C)
Andalucía	0	176	0,00	43.821	0,00
Cataluña	0	1.199	0,00	18.027	0,00
Castilla - La Mancha	14	14	100,00	7.579	0,18
Madrid, Comunidad de	75	177	42,37	524.170	0,01
Murcia, Región de	1	6	16,67	11.802	0,01
País Vasco	56	56	100,00	4.023	1,39
Rioja, La	0	68	0,00	14.713	0,00
Comunidad Valenciana	45	1.231	3,66	37.979	0,12
Galicia	0	119	0,00	195.042	0,00
Navarra, Comunidad Foral de	47	53	88,68	84.997	0,06
Asturias, Principado de	0	3	0,00	79.428	0,00
Total general	238	3.102	7,67	1.021.581	0,02

No se dispone de esta información para Cataluña.

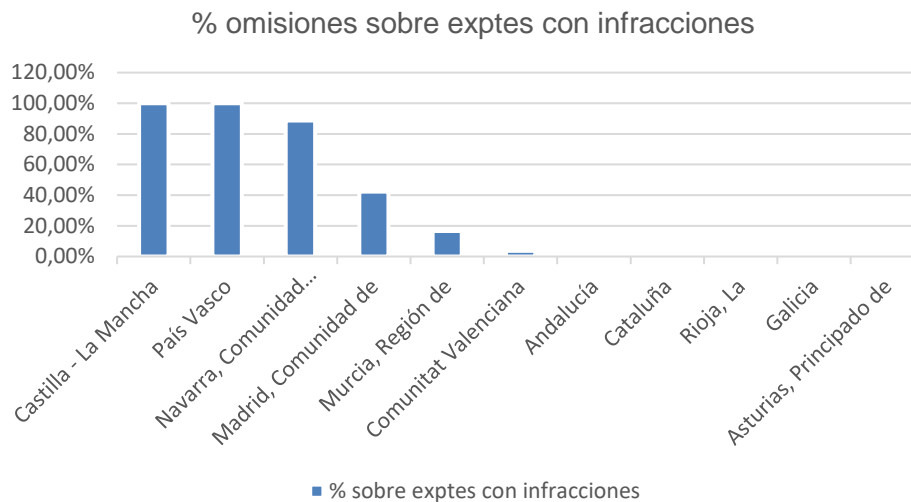
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Del cuadro anterior se obtiene que el mayor número de convalidaciones se da en las CC.AA. de la Comunidad de Madrid, Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Valenciana. Si bien, en relación con el total de expedientes de contratación tramitados, estas convalidaciones suponen porcentajes poco relevantes.

Por otra parte, se observa que la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha han acordado la convalidación de la totalidad de los

¹⁶² Art 32 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

expedientes en los que se han detectado dichas irregularidades. Le siguen en importancia relativa la Comunidad Foral de Navarra, con un 88,68% de los expedientes con irregularidades convalidados, y la Comunidad de Madrid.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

c) Intervenciones locales.

Metodología

Para este primer informe se ha optado por centrar el análisis en los datos facilitados por las Intervenciones de las Diputaciones Provinciales y Municipios de gran población, para ello, se ha solicitado a las Intervenciones locales correspondientes, información sobre los contratos tramitados en 2018 así como los resultados de obtenidos en el marco del control interno previo desarrollado en el citado ejercicio, habiendo centrado el análisis en la fiscalización previa.

Al igual que en el ámbito autonómico, se ha optado por limitar la información al número de expedientes, sin asociar cuantías económicas, con el fin de poder conocer qué limitaciones han surgido en las respectivas Intervenciones locales, a la hora de obtener, explotar y facilitar la información solicitada.

Limitaciones

Se han recibido los datos correspondientes a 51 Entidades respecto de las 64 seleccionadas. En el suministro de información las Intervenciones respectivas han puesto de manifiesto ciertas limitaciones, tales como:

- Imposibilidad de desglose de la información sobre contratación menor por tipo de contrato.
- Imposibilidad de facilitar el dato sobre el número de expedientes de fiscalización.
- Imposibilidad de desglosar los reparos por objeto del contrato reparado.
- Ausencia de información automatizada, o no tramitación electrónica de la totalidad de los expedientes de contratación e imposibilidad de facilitar ciertos datos, como

los reparos formulados, o bien obtener los datos de forma manual con el consiguiente riesgo de error.

Datos sobre la contratación

Los datos de las 51 Entidades se presentan en Anexo XIV.

Cabe señalar que el total de contratos tramitados en 2018 de acuerdo con la información facilitada por las Intervenciones locales, es de 156.628 contratos. El cuadro siguiente muestra el peso relativo de la contratación tramitada por cada Entidad:

Entidad	Nº	% sobre total
BARCELONA DIPUTACIÓN	19.880	12,69
BARCELONA AYTO.	14.843	9,48
TENERIFE	12.949	8,27
VIZCAYA	11.374	7,26
GUIPÚZCOA	10.778	6,88
MENORCA	8.547	5,46
MADRID	7.071	4,51
VALENCIA DIPUTACIÓN	6.693	4,27
SALAMANCA	6.650	4,25
CIUDAD REAL	5.246	3,35
MÁLAGA AYTO.	5.244	3,35
GRAN CANARIA	4.156	2,65
ALICANTE	3.913	2,50
GIRONA	3.853	2,46
VALLADOLID	3.537	2,26
OVIEDO	3.208	2,05
ALMERÍA	2.974	1,90
VALENCIA AYTO.	2.950	1,88
HUESCA	2.700	1,72
ZAMORA	2.549	1,63
LUGO	2.132	1,36
JAÉN	1.851	1,18
ALBACETE	1.472	0,94
SEVILLA AYTO.	1.163	0,74
HIERRO (EL)	1.103	0,70
SEVILLA DIPUTACIÓN	958	0,61

Entidad	Nº	% sobre total
BADAJOS	820	0,52
CASTELLÓN	787	0,50
OURENSE	762	0,49
ALAVA	683	0,44
CUENCA	661	0,42
PONTEVEDRA	646	0,41
LLEIDA	429	0,27
FORMENTERA	400	0,26
PALENCIA	350	0,22
ZARAGOZA AYTO.	346	0,22
MALLORCA	333	0,21
TARRAGONA	317	0,20
GOMERA (LA)	312	0,20
GUADALAJARA	300	0,19
CORUÑA (A)	298	0,19
SORIA	201	0,13
SEGOVIA	188	0,12
HUELVA	183	0,12
TOLEDO	168	0,11
TERUEL	163	0,10
GRANADA	152	0,10
ÁVILA	137	0,09
PAMPLONA	95	0,06
CÁDIZ	53	0,03
IBIZA	50	0,03
Total	156.628	100,00

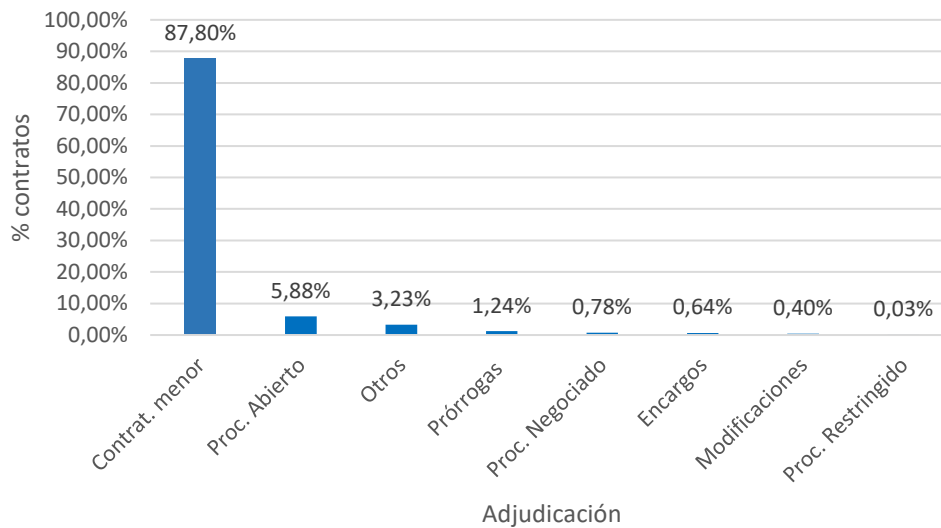
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por otra parte, atendiendo al procedimiento de adjudicación utilizado, los resultados son:

Procedimiento	Nº	%
Procedimiento Abierto	9.213	5,88
Procedimiento. Restringido	48	0,03
Procedimiento Negociado	1.214	0,78
Modificaciones	629	0,40
Prórrogas	1.950	1,24
Encargos	1.001	0,64
Contratación menor	137.513	87,80
Otros	5060	3,23
Total	156.628	100

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tipo de adjudicación



Fuente: Elaboración propia OIReScon

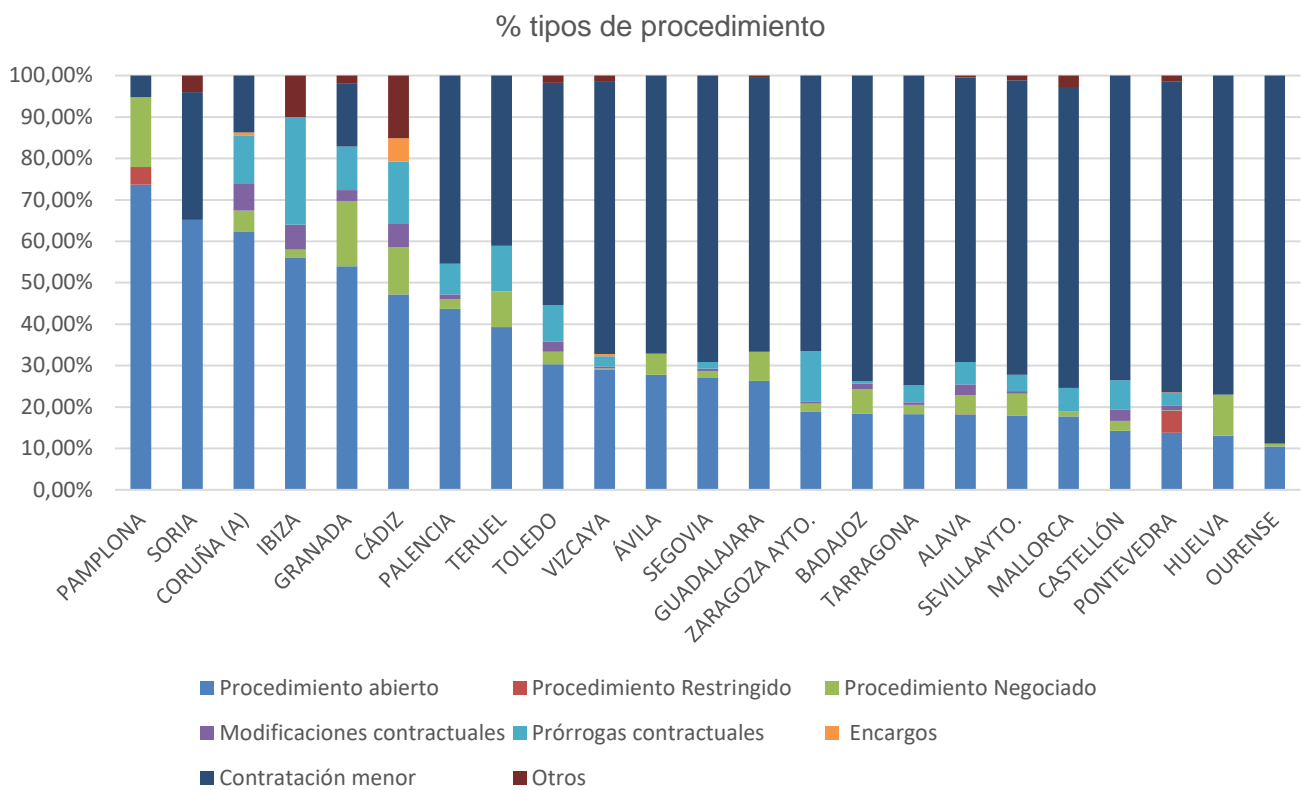
Como puede observarse, atendiendo al número de contratos, la forma de adjudicación más utilizada en la contratación menor, no obstante, al no disponer en este primer ejercicio de cifras económicas, no puede ofrecerse el dato en términos de importe adjudicado.

El siguiente cuadro recoge el detalle por tipo de expediente de contratación, para aquellos municipios/ diputaciones que más han utilizado en términos relativos, el procedimiento abierto, pudiéndose observar la relación inversa entre la licitación en abierto y la contratación menor.

Ayuntamiento	P. Abierto	P. Restringido	P. Negociado	Modificaciones contractuales	Prórrogas contractuales	Encargos	Contratación menor	Otros
PAMPLONA	73,68%	4,21%	16,84%	0,00%	0,00%	0,00%	5,26%	0,00%
SORIA	65,17%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	30,85%	3,98%
CORUÑA (A)	62,42%	0,00%	5,03%	6,38%	11,74%	0,67%	13,76%	0,00%
IBIZA	56,00%	0,00%	2,00%	6,00%	26,00%	0,00%	0,00%	10,00%
GRANADA	53,95%	0,00%	15,79%	2,63%	10,53%	0,00%	15,13%	1,97%
CÁDIZ	47,17%	0,00%	11,32%	5,66%	15,09%	5,66%	0,00%	15,09%
PALENCIA	43,71%	0,00%	2,29%	1,14%	7,43%	0,00%	45,43%	0,00%
TERUEL	39,26%	0,00%	8,59%	0,00%	11,04%	0,00%	41,10%	0,00%
TOLEDO	30,36%	0,00%	2,98%	2,38%	8,93%	0,00%	53,57%	1,79%
VIZCAYA	28,95%	0,01%	0,34%	0,51%	2,46%	0,54%	65,67%	1,52%
ÁVILA	27,74%	0,00%	5,11%	0,00%	0,00%	0,00%	67,15%	0,00%
SEGOVIA	27,13%	0,00%	1,60%	0,53%	1,60%	0,00%	69,15%	0,00%
GUADALAJARA	26,33%	0,00%	7,00%	0,00%	0,00%	0,00%	66,33%	0,33%
ZARAGOZA AYTO.	18,79%	0,00%	2,02%	0,58%	12,14%	0,00%	66,47%	0,00%
BADAJOS	18,41%	0,00%	5,85%	1,34%	0,61%	0,00%	73,78%	0,00%
TARRAGONA	18,30%	0,00%	2,21%	0,63%	4,10%	0,00%	74,76%	0,00%
ALAVA	18,16%	0,15%	4,54%	2,64%	5,42%	0,00%	68,67%	0,44%
SEVILLAAAYTO.	17,97%	0,00%	5,25%	0,60%	3,96%	0,00%	71,11%	1,12%
MALLORCA	17,72%	0,00%	1,20%	0,00%	5,71%	0,00%	72,37%	3,00%
CASTELLÓN	14,23%	0,00%	2,41%	2,80%	6,99%	0,00%	73,57%	0,00%
PONTEVEDRA	13,78%	5,26%	0,15%	1,08%	3,10%	0,15%	75,08%	1,39%
HUELVA	13,11%	0,00%	9,84%	0,00%	0,00%	0,00%	77,05%	0,00%
OURENSE	10,50%	0,00%	0,66%	0,00%	0,00%	0,00%	88,85%	0,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Los datos anteriores pueden representarse en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede observarse, Pamplona es el Ayuntamiento que promueve, en relación al número de contratos tramitados, más licitaciones por el procedimiento abierto y la que menos adjudica vía contratación menor.

Llama la atención que, en el ámbito autonómico, de acuerdo con los datos facilitados, el porcentaje máximo de tramitación alcanzado por el procedimiento abierto, no supera el 10,86% del total de contratos competencia de la correspondiente CC.AA., sin embargo, de acuerdo con los datos anteriores, en el ámbito local sí que hay Ayuntamientos con porcentajes de licitaciones en abierto muy significativos.

En global, la media de contratación en abierto baja significativamente, situándose en el 5,88%, superior al 0,85% de media de las 11 CC.AA. para las que se disponen de datos.

A idéntica conclusión se llega si los resultados se reflejan a la inversa, por menor utilización del procedimiento abierto:

Ayuntamiento	P. Aabierto	P. Restringido	P. Negociado	Modificaciones contractuales	Prórrogas contractuales	Encargos	Contratación menor	Otros
MENORCA	0,13%	0,00%	0,00%	0,06%	0,18%	0,00%	99,64%	0,00%
GRAN CANARIA	0,82%	0,00%	0,72%	0,19%	0,10%	0,00%	98,03%	0,14%
GIRONA	0,91%	0,00%	0,05%	0,16%	0,49%	1,45%	96,65%	0,29%
HUESCA	1,04%	0,00%	0,70%	0,07%	0,30%	0,00%	97,22%	0,67%
GUIPÚZCOA	1,04%	0,00%	0,72%	0,14%	0,56%	0,00%	97,53%	0,01%
VALLADOLID	1,05%	0,00%	0,00%	0,03%	0,03%	0,00%	98,90%	0,00%
TENERIFE	1,25%	0,00%	0,50%	0,32%	0,70%	0,42%	84,93%	11,88%
CIUDAD REAL	1,43%	0,00%	0,21%	0,00%	0,00%	0,00%	98,36%	0,00%
BARCELONA DIPUTACIÓN	1,56%	0,00%	0,13%	0,18%	0,86%	0,00%	97,21%	0,07%
OVIEDO	2,00%	0,00%	1,53%	0,50%	1,22%	0,00%	92,96%	1,81%
FORMENTERA	2,50%	0,00%	0,00%	0,75%	0,50%	0,00%	96,25%	0,00%
ALBACETE	2,58%	0,00%	0,14%	0,14%	1,02%	0,00%	96,13%	0,00%
ZAMORA	2,63%	0,00%	0,20%	0,00%	0,00%	0,00%	97,18%	0,00%
MÁLAGA AYTO.	2,96%	0,00%	2,12%	0,69%	2,02%	0,00%	91,90%	0,32%
JAÉN	3,19%	0,00%	1,08%	0,00%	0,76%	0,00%	94,98%	0,00%
HIERRO (EL)	3,54%	0,00%	0,18%	0,00%	0,18%	0,45%	95,10%	0,54%
LUGO	3,56%	0,00%	0,66%	0,23%	0,23%	0,00%	95,31%	0,00%
ALMERÍA	4,14%	0,00%	1,82%	1,71%	0,00%	26,66%	65,67%	0,00%
SALAMANCA	4,30%	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	95,68%	0,00%
VALENCIA DIPUTACIÓN	4,71%	0,00%	0,36%	0,15%	0,45%	0,00%	94,16%	0,18%
VALENCIA AYTO.	5,08%	0,00%	0,68%	0,00%	0,00%	0,00%	94,24%	0,00%
ALICANTE	5,37%	0,00%	1,48%	0,33%	0,89%	0,00%	91,92%	0,00%
BARCELONA AYTO.	5,81%	0,05%	1,01%	0,88%	1,33%	0,01%	86,24%	4,68%
GOMERA (LA)	6,41%	0,00%	5,13%	0,32%	6,09%	4,49%	72,44%	5,13%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Del cuadro anterior, llama la atención el elevado porcentaje que los encargos suponen en el Ayuntamiento de Almería, un 26,5% del total de contratos tramitados.

Por otro lado, se presenta en Anexo XV el detalle de la contratación tramitada en 2018 atendiendo al objeto del contrato. Los resultados globales son los siguientes:

NÚMERO DE CONTRATOS POR TIPO DE CONTRATO

Contratos de obras	Contratos de servicios	Contratos de suministros	Contratos de concesión de obras	Contratos de concesión de servicios	Otros	Total
7.452	93.638	52.848	7	134	2.549	156.628

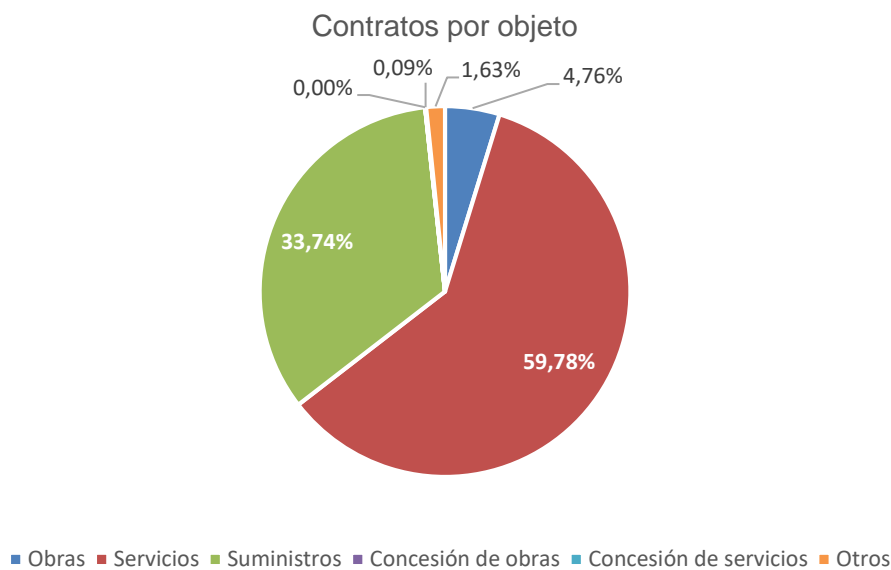
Fuente: Elaboración propia OIReScon

PORCENTAJE DE CONTRATOS POR TIPO DE CONTRATO

Contratos de obras	Contratos de servicios	Contratos de suministros	Contratos de concesión de obras	Contratos de concesión de servicios	Otros	Total
4,76	59,78	33,74	0,00	0,09	1,63	100,00

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Pudiendo representarse en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede observarse, el tipo de contrato más tramitado ha sido el de servicios, seguido del de suministros y en menor medida, el de obras.

Por otra parte, al igual que en el ámbito autonómico, se ha solicitado información sobre la media de licitadores por tipo de contrato. Del análisis de los datos facilitados a esta Oficina, se obtiene que la forma de cálculo utilizada por los distintos ayuntamientos/diputaciones puede haber sido distinta. No se dispone, por tanto, de datos calculados de forma homogénea que permitan la comparabilidad de los mismos.

Idénticas limitaciones se han obtenido en el dato facilitado relativo a las bajas medias por tipo de contrato.

No obstante, tal y como se ha indicado anteriormente, estos resultados se tendrán en cuenta para trabajar en la obtención de datos homogéneos en posteriores informes de supervisión.

Resultados derivados de la actividad de fiscalización e intervención previa

En primer lugar, cabe recordar que el régimen de control interno de las Entidades Locales se encuentra actualmente regulado en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. En relación con el ejercicio de la función interventora, cabe señalar que pueden existir diferencias entre los distintos Ayuntamientos puesto que, de acuerdo con la citada norma, el régimen de fiscalización limitada previa es potestativo, según lo acuerde o no el Pleno del Ayuntamiento respectivo. Por tanto, uno de los factores que afectará al número de reparos formulados será el régimen de fiscalización acordado.

Se ha solicitado información sobre el número de reparos formulados y se ha puesto en relación con el número de expedientes tramitados.

A estos efectos, han informado de reparos formulados 31 entidades:

Ayuntamiento	Reparos sobre total expedientes	Contratos abiertos	Contratos menores
PAMPLONA	70,53%	73,68%	5,26%
PONTEVEDRA	40,09%	13,78%	75,08%
TERUEL	18,40%	39,26%	41,10%
IBIZA	18,00%	56,00%	0,00%
CASTELLÓN	16,65%	14,23%	73,57%
GUADALAJARA	11,00%	26,33%	66,33%
VIZCAYA	10,17%	28,95%	65,67%
ZAMORA	4,71%	2,63%	97,18%
SORIA	3,98%	65,17%	30,85%
ALAVA	3,95%	18,16%	68,67%
HIERRO (EL)	2,54%	3,54%	95,10%
SEVILLA DIPUTACIÓN	2,51%	8,04%	84,55%
CUENCA	2,27%	6,96%	86,54%
OVIEDO	2,09%	2,00%	92,96%
TENERIFE	1,90%	1,25%	84,93%

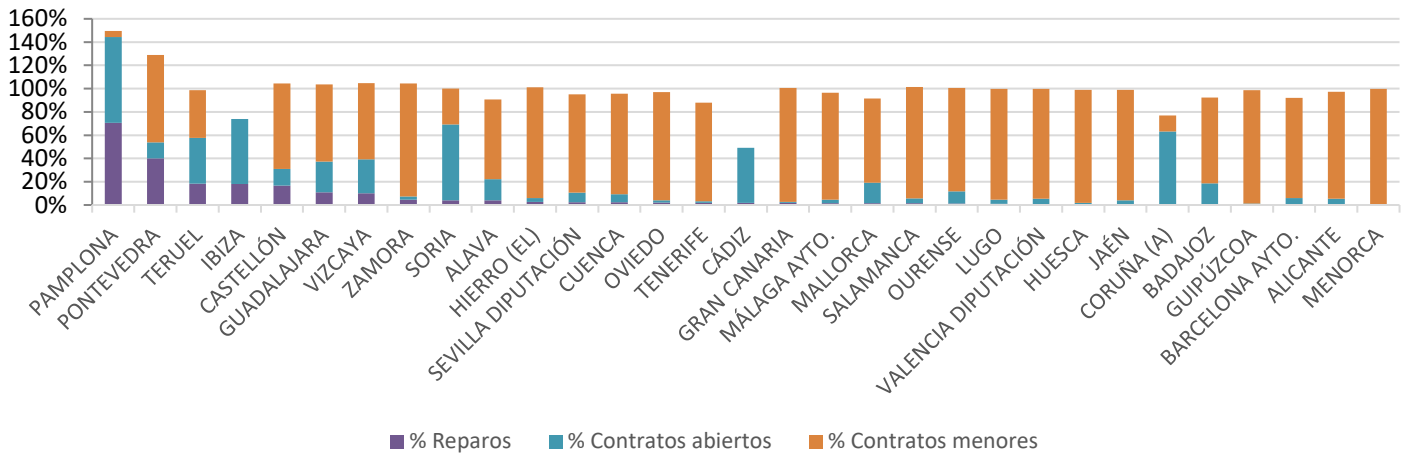
Ayuntamiento	Reparos sobre total expedientes	Contratos abiertos	Contratos menores
CÁDIZ	1,89%	47,17%	0,00%
GRAN CANARIA	1,71%	0,82%	98,03%
MÁLAGA AYTO.	1,62%	2,96%	91,90%
MALLORCA	1,50%	17,72%	72,37%
SALAMANCA	1,49%	4,30%	95,68%
OURENSE	1,18%	10,50%	88,85%
LUGO	0,94%	3,56%	95,31%
VALENCIA DIPUTACIÓN	0,84%	4,71%	94,16%
HUESCA	0,78%	1,04%	97,22%
JAÉN	0,76%	3,19%	94,98%
CORUÑA (A)	0,67%	62,42%	13,76%
BADAJOS	0,24%	18,41%	73,78%
GUIPÚZCOA	0,24%	1,04%	97,53%
BARCELONA AYTO.	0,04%	5,81%	86,24%
ALICANTE	0,03%	5,37%	91,92%

(1) Los reparos informados son los correspondientes a los expedientes de contratación tramitados electrónicamente. No se dispone de información sobre los reparos formulados en relación al resto de expedientes.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

De los datos anteriores parece que, salvo alguna excepción, existe relación directa entre el porcentaje de contratación adjudicada por procedimiento abierto y el porcentaje de expedientes reparado. Es decir, a mayor utilización del procedimiento abierto, mayor porcentaje de contratos reparados, pudiendo reflejarse en el siguiente gráfico:

% reparos-contratos abiertos-contratos menores



Fuente: Elaboración propia OIReScon

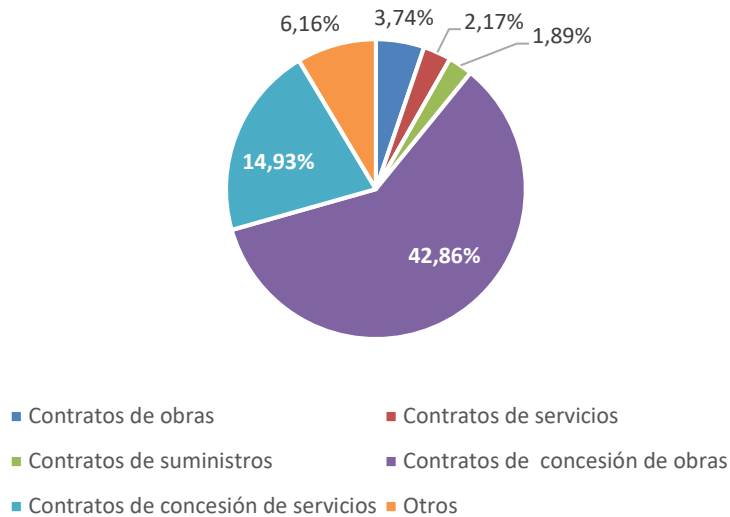
Por otra parte, atendiendo al objeto de los contratos y de forma agregada, la relación reparos-expedientes de contratación, presenta los siguientes porcentajes:

	Contratos de obras	Contratos de servicios	Contratos de suministros	Contratos de concesión de obras	Contratos de concesión de servicios	Otros	Total general
reparos	279	2.028	1.000	3	20	157	3.487
nº exptes	7.452	93.638	52.848	7	134	2.549	156.628
% reparos	3,74%	2,17%	1,89%	42,86%	14,93%	6,16%	2,23%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

De acuerdo con los datos anteriores, el contrato de obras presentaría un porcentaje de reparos ligeramente superior al contrato de servicios y de suministros. En relación al contrato de concesión de obras y servicios, si bien los datos arrojan un porcentaje de reparos superior, el número de expedientes es muy reducido, especialmente tratándose de concesión de obras.

% reparos por objeto del contrato



(1) Algunas Intervenciones no han podido facilitar el desglose de los reparos por tipo de contrato, en concreto, Consejo Insular de Ibiza (9 reparos incluidos en contratación de servicios y Salamanca en relación a la contratación menor (79 reparos).

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Atendiendo a la fase del reparo se obtiene que la fase más reparada en la mayoría de los Ayuntamientos, es la correspondiente al reconocimiento de la obligación:

Entidad	Autorización	Compromiso	Reconocimiento de la obligación	Orden de pago	Pago	Otras	Total N°	Total
ALAVA	7,41%	29,63%	62,96%	0,00%	0,00%	0,00%	27	100,00%
ALICANTE	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1	100,00%
MÁLAGA AYTO.	1,15%	28,74%	70,11%	0,00%	0,00%	0,00%	87	100,00%
OVIEDO	22,39%	0,00%	68,66%	0,00%	0,00%	8,96%	67	100,00%
PAMPLONA	10,45%	68,66%	20,90%	0,00%	0,00%	0,00%	67	100,00%
BADAJOS	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2	100,00%
VIZCAYA	11,80%	2,08%	86,03%	0,00%	0,10%	0,00%	2.068	100,00%
CÁDIZ	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1	100,00%
CASTELLÓN	0,00%	0,00%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	131	100,00%
CORUÑA (A)	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2	100,00%
CUENCA	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	16	100,00%
HIERRO (EL)	85,71%	0,00%	14,29%	0,00%	0,00%	0,00%	28	100,00%
GRAN CANARIA	5,63%	94,37%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	71	100,00%
GUADALAJARA	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	33	100,00%
GUIPÚZCOA	84,62%	0,00%	15,38%	0,00%	0,00%	0,00%	26	100,00%
HUESCA	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	21	100,00%
IBIZA	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9	100,00%
JAÉN	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	14	100,00%
LUGO	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	20	100,00%
MALLORCA	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5	100,00%
MENORCA	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1	100,00%
OURENSE	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9	100,00%
PONTEVEDRA	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	259	100,00%
SALAMANCA (1)	35,00%	5,00%	60,00%	0,00%	0,00%	0,00%	20	100,00%
SEVILLA DIPUTACIÓN	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	24	100,00%
SORIA	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	8	100,00%
TENERIFE	37,60%	12,79%	49,22%	0,00%	0,00%	0,39%	258	100,00%
TERUEL	0,00%	3,33%	93,33%	3,33%	0,00%	0,00%	30	100,00%
VALENCIA DIPUTACIÓN	0,00%	1,79%	25,00%	0,00%	0,00%	73,21%	56	100,00%
ZAMORA	8,33%	0,83%	90,83%	0,00%	0,00%	0,00%	120	100,00%
Total general	17,18%	10,28%	78,6%	0,03%	0,06%	1,38%	3.481	100,00%

(1) Salamanca informa adicionalmente de 79 reparos sobre contratos menores.

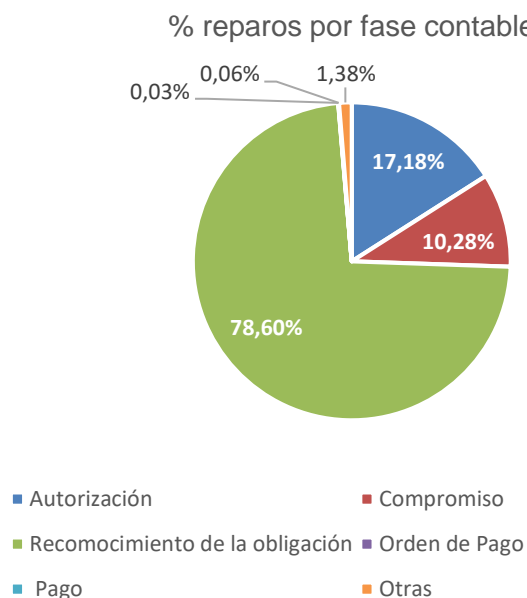
(2) Se excluye el Ayuntamiento de Barcelona, al no disponerse de información sobre la fase contable reparada (total 6 reparos)

Fuente: Elaboración propia OIReScon

De forma agregada, se obtiene los siguientes porcentajes:

Fase contable	nº reparos	% reparos
Reconocimiento de la obligación	2.736	78,6
Autorización	467	17,18
Compromiso	227	10,28
Otras	48	1,38
Pago	2	0,05
Orden de Pago	1	0,03
Total	3.481	100

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Más del 50% de los reparos formulados en la fase de reconocimiento de la obligación, se concentra en la Diputación Foral de Vizcaya y también, aunque en menor medida, en algunos ayuntamientos:

Entidad	Nº reparos reconocimiento obligación	%
VIZCAYA	1779	65,02
PONTEVEDRA	259	9,47
CASTELLÓN	131	4,79
TENERIFE	127	4,64
ZAMORA	109	3,98
MÁLAGA AYT.	61	2,23

Entidad	Nº reparos reconocimiento obligación	%
OVIEDO	46	1,68
GUADALAJARA	33	1,21
TERUEL	28	1,02
HUESCA	21	0,77
LUGO	20	0,73
ALAVA	17	0,62
CUENCA	16	0,58
JAÉN	14	0,51
PAMPLONA	14	0,51
VALENCIA DIPUTACIÓN	14	0,51
SALAMANCA	12	0,44
IBIZA	9	0,33
OURENSE	9	0,33
SORIA	8	0,29
GUIPÚZCOA	4	0,15
HIERRO (EL)	4	0,15
ALICANTE	1	0,04
Total	2.736	100,00

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por otra parte, los datos sobre acuerdos adoptados en contra de reparos formulados por la Intervención correspondiente son los siguientes:

Ayuntamiento/Diputación	Nº acuerdos en contra de reparos
TENERIFE	157
ZAMORA	120
GRAN CANARIA	90
MÁLAGA AYTO.	85
VALENCIA DIPUTACIÓN	56
OVIEDO	38
GUADALAJARA	33
TERUEL	30
LUGO	20
CUENCA	16
HIERRO (EL)	16

Ayuntamiento/Diputación	Nº acuerdos en contra de reparos
JAÉN	14
CORUÑA (A)	2
Total	677

Fuente: Elaboración propia OIReScon

En términos de porcentaje sobre el número de expedientes tramitados por cada Ayuntamiento/Diputación, los resultados serían:

Etiquetas de fila	Acuerdos en contra de reparos
TERUEL	18,40%
GUADALAJARA	11,00%
ZAMORA	4,71%
CUENCA	2,42%
GRAN CANARIA	2,17%
MÁLAGA AYTO.	1,62%
HIERRO (EL)	1,45%
TENERIFE	1,21%
OVIEDO	1,18%
LUGO	0,94%
VALENCIA DIPUTACIÓN	0,84%
JAÉN	0,76%
CORUÑA (A)	0,67%

Fuente: Elaboración propia OIReScon



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En relación con expedientes en los que ha habido omisión de la función de fiscalización, 24 Ayuntamientos han facilitado dato positivo, conforme al siguiente cuadro:

Ayuntamiento/Diputación	Contratos de obras	Contratos de servicios	Contratos de suministros	Contratos de concesión de obras	Contratos de concesión de servicios	Otros	TOTAL
JAÉN	28	1.264	277	0	1	0	1.570
MADRID	43	473	80	0	0	5	601
ALMERÍA	3	127	104	0	0	0	234
CASTELLÓN	0	97	34	0	0	0	131
SEVILLA AYTO.	1	50	52	0	0	12	115
SEVILLA DIPUTACIÓN	1	40	16	0	0	0	57
GUADALAJARA	4	20	9	0	0	0	33
OURENSE	3	16	11	0	0	0	30
HUESCA	0	13	2	0	0	0	15
ÁVILA	0	8	3	0	0	0	11
BARCELONA DIPUTACIÓN	5	1	2	0	0	2	10
VALENCIA DIPUTACIÓN	0	9	0	0	0	1	10
CÁDIZ	0	9	0	0	0	0	9
TERUEL	0	5	4	0	0	0	9
VALLADOLID	0	8	0	0	0	0	8
IBIZA	0	4	1	0	0	0	5
GIRONA	0	4	0	0	0	0	4
GUIPÚZCOA	0	4	0	0	0	0	4
BADAJOZ	0	1	0	0	0	0	1
BARCELONA AYTO.	0	0	0	0	1	0	1
MÁLAGA AYTO.	0	1	0	0	0	0	1
MENORCA	0	0	0	0	1	0	1
OVIEDO	0	0	0	0	1	0	1
TENERIFE	0	1	0	0	0	0	1
Total general	88	2.155	595	0	4	20	2.862

Fuente: Elaboración propia OIReScon

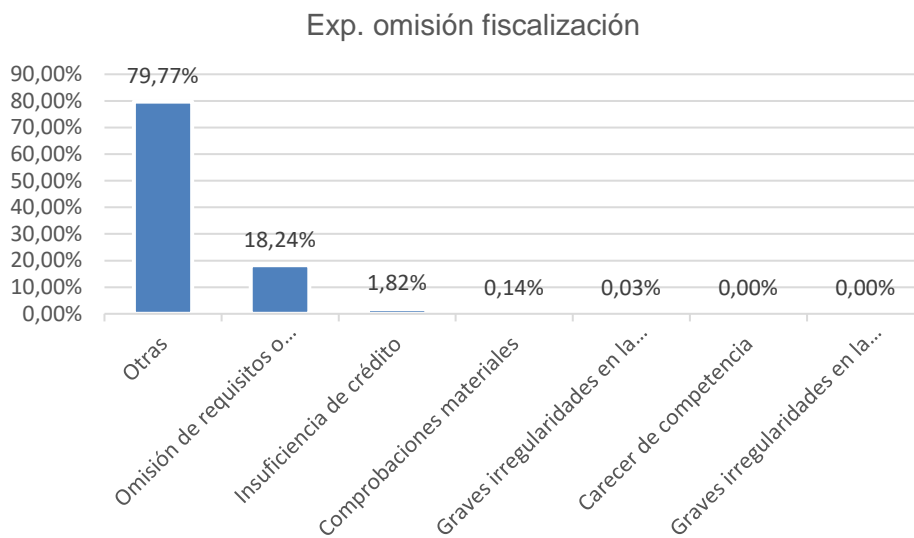
Jaén y Madrid representan el 75,86% de la totalidad de expedientes informados a esta Oficina, con omisión de función de fiscalización.

En relación a la irregularidad detectada, fundamentalmente se ha clasificado por las Intervenciones locales en la categoría de “otras”:

Ayuntamiento/Diputación	Insuficiencia de crédito	Carecer de competencia	Graves irregularidades en la documentación justificativa	Comprobaciones materiales	Omisión de requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto	Otras	Total
JAÉN						1.570	1.570
MADRID	0	0	0	0	0	601	601
ALMERÍA	14	0	0	0	220	0	234
CASTELLÓN	5				59	67	131
SEVILLAAYTO.	20				95		115
SEVILLA DIPUTACIÓN					57		57
GUADALAJARA	1				32		33
OURENSE	3				3	24	30
HUESCA					15		15
ÁVILA					11		11
BARCELONA DIPUTACIÓN				4	2	4	10
VALENCIA DIPUTACIÓN					10		10
CÁDIZ						9	9
TERUEL	9						9
VALLADOLID					8		8
IBIZA					5		5
GIRONA					1	3	4
GUIPÚZCOA						4	4
BADAJOS					1		1
BARCELONA AYTO.			1				1
MÁLAGA AYTO.	0	0	0	0	1	0	1
MENORCA					1		1
OVIEDO					1		1
TENERIFE	0	0	0	0	0	1	1
Total general	52	0	1	4	522	2.283	2.862

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Pudiendo representarse en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Solicitada por esta Oficina información adicional sobre las irregularidades calificadas en el apartado residual “otras”, la Diputación Provincial de Jaén, informó inicialmente de que pudiera tratarse de expedientes tramitados con fecha posterior a la fijada para su fiscalización por la Intervención, en el cierre del ejercicio presupuestario. No obstante, no se ha podido confirmar este extremo por la Diputación, a fecha del presente informe.

Por su parte, la Intervención del Ayuntamiento de Madrid informa de que se han incluido expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos y convalidaciones de gasto tramitados en dicho ejercicio con omisión de fiscalización previa.

Los incumplimientos más frecuentes informados por el Ayuntamiento de Madrid en dichos reconocimientos extrajudiciales de crédito y las convalidaciones de gasto han sido:

a) Incumplimiento de la obligación de reservar crédito en el ejercicio en el que se realizó la prestación.

b) Incumplimiento del procedimiento contractual regulado por la LCSP, al haberse realizado la prestación prescindiendo del procedimiento legalmente establecido (supuestos en los que se continúa con la prestación una vez finalizado el contrato anterior sin tener adjudicado y formalizado el contrato siguiente para esa misma prestación, supuestos en los que se lleva a cabo una contratación menor sin haberse aprobado el gasto de conformidad con el art. 118 de la mencionada Ley, supuestos en los que se producen modificaciones contractuales sin la tramitación del correspondiente expediente y acuerdo de modificación contractual etc.).

C. CONCLUSIONES.

a) Resultados de control interno IGAE, IGD, IGSS.

Los resultados facilitados por la IGAE son los obtenidos en el desarrollo de tres actuaciones específicas llevadas a cabo en el marco del control financiero permanente al que está sujeto parte de los poderes adjudicadores del sector público estatal, en su mayoría PAAP.

Con el fin de tener una visión de los resultados del control global que se ha realizado por parte de la IGAE en el conjunto del sector público estatal, sería necesario disponer igualmente de los resultados obtenidos en el desarrollo de las actuaciones de control financiero permanente sobre el resto de contratos que no han sido adjudicados mediante contrato menor o procedimiento negociado sin publicidad, así como las llevadas a cabo en el marco del Plan anual de auditorías.

Tratándose de la Intervención General de la Defensa, los resultados facilitados a esta Oficina se refieren igualmente, a las actuaciones llevadas a cabo en el marco del Control Financiero Permanente, por lo que se también sería necesario completar dichos resultados con los obtenidos en el ámbito de la auditoría pública.

Finalmente, la IGSS ha facilitado los resultados obtenidos en el marco del Plan de CFP y del Plan de auditoría pública de 2018.

Así mismo, sería conveniente disponer igualmente, de los datos sobre irregularidades detectadas en el marco de la función interventora, con independencia de que finalmente la irregularidad detectada haya sido subsanada, ya que permitiría tener conocimiento de aquellos aspectos de la contratación que requieren ser mejorados.

b) Resultados del control interno Intervenciones autonómicas.

Al tratarse del primer informe de supervisión de la contratación pública se ha optado por solicitar una información limitada, con el fin de comprobar la dificultad de las Intervenciones en la explotación de los datos derivados de los expedientes sujetos a su control, ya sea previo o posterior.

11 de las 17 Intervenciones Autonómicas han remitido información sobre los resultados derivados de la fiscalización previa realizada sobre los contratos que han informado a esta Oficina.

Se han puesto de manifiesto por parte de algunas Intervenciones, dificultades en la explotación de los datos solicitados, lo que ha limitado la información disponible. En particular, se ha informado de la ausencia de una herramienta informática de tramitación de los expedientes de fiscalización, lo que ha supuesto que los datos hayan sido obtenidos de forma manual. En otros casos, la herramienta informática en cuestión no permitía la explotación de algunos de los datos solicitados.

En algunas CC.AA., la información facilitada sobre la contratación no se ha correspondido con el criterio solicitado por esta Oficina.

Por otra parte, tan sólo algunas Intervenciones han facilitado información sobre los resultados obtenidos en el marco del control posterior, incluida la auditoría.

De los resultados obtenidos se destacan los siguientes puntos:

- La contratación menor es la vía de adjudicación más utilizada, en detrimento del resto de procedimientos contemplados por la normativa, en particular, el procedimiento abierto. No obstante lo anterior, al no disponer de cifras de adjudicación, no se puede ofrecer una conclusión atendiendo al importe de adjudicación.
- En la CCAA que presenta un mayor porcentaje de reparos sobre los contratos tramitados, éstos se habrían formulado en relación con la contratación menor, en la fase de reconocimiento de la obligación y, por lo tanto, pudiera tratarse de irregularidades en su mayoría, asociadas a la ejecución de dichos contratos.
- En relación con las irregularidades informadas:
- En la Comunidad Autónoma del País Vasco, Comunidad Autónoma de La Rioja, Comunidad Foral Navarra y Comunidad Autónoma del Principado de Asturias prevalecen las irregularidades asociadas a la omisión de función interventora y la irregularidad detectada en estos supuestos, ha sido fundamentalmente, la omisión de requisitos o trámites esenciales que pudieran dar lugar a la nulidad del acto.
- En la Comunidad Autónoma de Andalucía, Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y Comunidad de Madrid tiene mayor peso prescindir del procedimiento establecido para la ejecución del gasto objeto del expediente.
- En la Comunidad Autónoma de Cataluña y Comunidad Autónoma de Galicia se detectan en mayor medida fraccionamientos. Si bien, en la Comunidad Autónoma de Cataluña se informa de indicios, ya que esta irregularidad se pone de manifiesto en los informes de control financiero posterior.
- Tratándose de la Comunidad Valenciana y de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la mayoría de las irregularidades son clasificadas en "otras".
- Tratándose de omisión de la fiscalización previa, el 59% aproximadamente, de las irregularidades detectadas se corresponden con la omisión de requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto.

Consecuencia de las limitaciones puestas de manifiesto por algunas Intervenciones a la hora de facilitar información, se recomienda se valore la oportunidad de realizar los desarrollos informáticos necesarios que permitan la tramitación electrónica de los expedientes de contratación y su correspondiente fiscalización, facilitando la explotación de los datos y reduciendo los riesgos de error en la obtención de los mismos, la trazabilidad de las actuaciones, y favoreciendo igualmente, la economía procesal.

Esta Oficina va a coordinar con las distintas Intervenciones a efectos de uniformar la forma de toma de datos a trasladar a la misma para los próximos informes de supervisión, así como el contenido de dichos datos.

Por otra parte, en algunas CC.AA. la detección de un fraccionamiento en un expediente de contratación menor, la intervención del reconocimiento de la obligación de un expediente, no suspende la tramitación del mismo, a diferencia de lo que ocurre al menos en el ámbito de la AGE.

Teniendo en cuenta que una de las principales irregularidades detectadas por las Intervenciones es el fraccionamiento, se considera oportuno estudiar medidas que, en el marco de la función interventora, permitan disuadir, en el ámbito de la gestión, de comportamientos que favorezcan dicha irregularidad.

c) Resultados del control interno Intervenciones locales.

Tal y como se ha indicado anteriormente, para la elaboración de este primer informe de supervisión de la contratación, se ha optado por solicitar a las Intervenciones locales de los grandes municipios y Diputaciones Provinciales, información limitada, con el fin de comprobar las dificultades que pudieran surgir en la obtención de los datos.

Solicitada la información a 64 Intervenciones, se ha recibido información de 51.

Asimismo, se han puesto de manifiesto ciertas limitaciones en el suministro de los datos que podrían sintetizarse en la imposibilidad de explotar los datos por el actual sistema de información o falta de información automatizada que permita la obtención de los mismos.

Con independencia de lo anterior, del análisis de la información suministrada, se obtiene que la mayor parte de la contratación ha sido adjudicada, atendiendo al número de contratos, vía contratación menor y, por tanto, en perjuicio de la utilización del procedimiento abierto. No se disponen en este primer ejercicio de datos sobre importes de adjudicación que permitan obtener conclusiones desde esta perspectiva.

En relación con la información sobre reparos formulados, la fase contable más reparada ha sido la correspondiente al reconocimiento de la obligación, (78,6% del total de reparos), es decir, la fase de ejecución de los contratos.

Atendiendo al objeto del contrato, el contrato de obras presenta un porcentaje ligeramente superior en relación al de suministros y servicios.

Por otra parte, la irregularidad detectada en mayor medida en los expedientes con omisión de fiscalización ha sido calificada como "otras" concentrándose fundamentalmente en dos ciudades. De acuerdo con la información aportada, se trataría de:

- expedientes tramitados con fecha posterior a la fijada para su fiscalización por la Intervención, en el cierre del ejercicio presupuestario.
- supuestos de no reserva del crédito en el ejercicio en que se realizó la prestación.
- supuestos en los que la prestación se ha realizado prescindiendo del procedimiento legalmente previsto.

Le sigue en importancia, la “omisión de requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto” (18,24%).

Por otra parte, se trasladan aquí también las recomendaciones sobre la necesidad de valorar la oportunidad de realizar los desarrollos informáticos que permitan la tramitación electrónica de los expedientes, así como de su fiscalización e intervención, permitiendo la explotación de los datos correspondientes.

Finalmente, dado que una parte significativa de los reparos han sido formulados en la fase de reconocimiento de la obligación, se recomienda el seguimiento por parte de los órganos de control interno, de las causas que motivan dichos reparos, con el fin de detectar las debilidades concretas y formular recomendaciones que permitan garantizar el cumplimiento de la normativa vigente.

3) Autoridades de defensa de la competencia.

A. ANTECEDENTES Y MOTIVACIÓN DEL ANÁLISIS.

La LCSP tiene por objeto la regulación de la contratación pública para garantizar una serie de principios básicos, así como la salvaguarda de la libre competencia.

La garantía de una efectiva competencia permite, a su vez, una mejora en la eficiencia de las contrataciones públicas en la medida que impone a los sectores económicos implicados mejoras constantes en su productividad.

La ausencia de rivalidad/competencia en cualquier sector productivo provoca notables disfunciones y situaciones perjudiciales para la economía en general y, en especial, para el consumidor.

En tanto que las Administraciones Públicas son grandes operadores que se caracterizan por su constante necesidad de aprovisionamiento, la LCSP alude en distintas ocasiones a la necesidad de garantía de la libre competencia, con cita a las autoridades competentes.

En el sentido estricto de la gestión contractual, la libre competencia, ha de traducirse en libre concurrencia a los procedimientos, por ello, el art. 332 LCSP establece que a esta Oficia le corresponde, entre otras funciones: *velar por el estricto cumplimiento de la legislación de contratos del sector público y, de modo especial, por el respeto a los principios de publicidad y concurrencia y de las prerrogativas de la Administración en la contratación, así como promover la concurrencia en la contratación pública y el seguimiento de las buenas prácticas.*

En este sentido, la nueva normativa sobre contratación, no es más que una adaptación a la realidad socio-económica y la plasmación de la preocupación ciudadana hacia un mayor control, así como a mejoras de transparencia y rendición de cuentas por parte de los gestores públicos.

La LCSP establece una serie de medidas que determinan una clara visualización de las autoridades de competencia y su papel protagonista preventivo o correctivo en la materia.

En primer lugar, en fase de preparación del contrato, si la división de su objeto en lotes pudiera conllevar riesgo de restricción de la competencia, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo de la autoridad de competencia (art. 99.2. LCSP). Igualmente, en el art. 132, alusivo a los principios de igualdad, transparencia y libre competencia, impone a los órganos de contratación la salvaguarda de la libre competencia en los procedimientos e impone a éstos, así como a los órganos consultivos competentes y órganos especializados en resolución de recursos especiales en la materia, la obligación de traslado a las autoridades de defensa de la competencia de cualesquiera hechos que puedan presumir el incumplimiento de las normas de defensa de competencia.

Del mismo modo, en el caso de los sistemas de racionalización de la contratación, nada impide a los órganos correspondientes la petición de informe a la autoridad de competencia, en tanto que las medidas que se puedan adoptar (Acuerdos Marco, Sistemas Dinámicos o adquisiciones centralizadas), con carácter previo a su implementación, han de analizar su impacto con la finalidad de evitar que su utilización conlleve que la competencia efectiva se vea falseada, restringida u obstaculizada.

En segundo lugar, durante los procedimientos de contratación en trámite, los indicios de conductas colusorias llevarán a la petición de informe a la CNMC (o autoridad autonómica equivalente), para que éstas, en procedimiento sumarísimo, se pronuncien al respecto (art. 150.1. LCSP).¹⁶³ La misma solución plantea la LCSP a los efectos de constitución de UTES que puedan considerarse de dudosa justificación, de modo que, por parte de las mesas u órganos de contratación, remitirían los indicios de colusión que se detecten a la CNMC o autoridades autonómicas competentes (art. 69.2 LCSP).

Las autoridades autonómicas con competencias en materia de defensa de la competencia (en instrucción y resolución de procedimientos), en la actualidad, son las siguientes, con reseña de su normativa básica de aplicación:

Autoridades de competencia	Normativa aplicable
CNMC. ¹⁶⁴	Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

¹⁶³ Procedimiento pendiente de desarrollo reglamentario.

¹⁶⁴ Página web de la CNMC

Autoridades de competencia	Normativa aplicable
<p><u>ANDALUCÍA.</u>¹⁶⁵ Agencia de Defensa de la competencia de Andalucía. Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia. Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía. Consejo de Defensa de la Competencia.</p>	<p>Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía. Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas. Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.</p>
<p><u>ARAGON.</u>¹⁶⁶ Servicio de defensa de la competencia. Tribunal de Defensa de la competencia de Aragón.</p>	<p>Decreto 29/2006 de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se crean y regulan los órganos de defensa de la Competencia de Aragón</p>
<p><u>CASTILLA Y LEÓN.</u>¹⁶⁷ Servicio de defensa de la competencia. Tribunal de Defensa de la competencia de Castilla y León.</p>	<p>Decreto 15/2009, de 5 de febrero por el que se regula el ejercicio de las funciones de la Comunidad de Castilla y León en materia de defensa de la competencia</p>
<p><u>CATALUÑA.</u>¹⁶⁸ Autoridad Catalana de la competencia. El director general de la Autoridad Catalana de la Competencia. El Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia.</p>	<p>Ley 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia.</p>
<p><u>EXTREMADURA.</u>¹⁶⁹ Servicio de Defensa de la Competencia. Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura.</p>	<p>Ley 2/2005, de 24 de junio, de creación del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura. Decreto 218/2005, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura. Orden 3 de noviembre de 2006, por la que se designa al Servicio Instructor en materia de defensa de la competencia.</p>

¹⁶⁵ *Página web de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía*

¹⁶⁶ *Página web del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón*

Servicio de defensa de la Competencia de Aragón

¹⁶⁷ *Página web de defensa de la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*

¹⁶⁸ *Página web de la Autoridad Catalana de la competencia*

¹⁶⁹ *Página web del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura*

Autoridades de competencia	Normativa aplicable
<p><u>GALICIA.</u>¹⁷⁰ Tribunal Gallego de Defensa de la competencia. Consejo o Comisión Gallego de la Competencia. Servicio Gallego de defensa de la Competencia.</p>	<p>Ley 1/2011, de 28 de febrero, reguladora del Consejo Gallego de la Competencia. Decreto 60/2011, de 17 de marzo, por el que se desarrolla la estructura organizativa del Consejo Gallego de la Competencia. Ley 6/2004, de 12 de julio, reguladora de los órganos de defensa de la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia. • Decreto 20/2005, de 3 de febrero, de desarrollo de la Ley 6/2004, de 12 de julio, reguladora de los órganos de defensa de la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia.</p>
<p><u>PAÍS VASCO.</u>¹⁷¹ Autoridad Vasca de la competencia. Servicio de Defensa de la Competencia en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Consejo Vasco de la Competencia (antes Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia).</p>	<p>Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia</p>
<p><u>VALENCIA.</u>¹⁷² Servicio de Defensa de la competencia Comisión de Defensa de la competencia de la Comunitat Valenciana.</p>	<p>Decreto 52/2012, de 30 de marzo, del Consell, por el que se modifican los arts. 2, 20 y 21 del Decreto 97/2011, de 26 de agosto, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Economía, Industria y Comercio.</p>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Dado que existe un sistema descentralizado en la política de Defensa de la Competencia, el resto de CC.AA. (Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Comunidad de Madrid, Comunidad Autónoma de Canarias y Comunidad Foral de Navarra) cuenta con Autoridad de competencia, pero sólo instruyen expedientes que son resueltos por el Consejo de la CNMC.

B. METODOLOGÍA.

A los efectos de esta información de interés para la OIReScon, se procedió a la petición de datos a la CMMC, a través de un cuestionario referido a los ejercicios 2015-2016-2017 y 2018, al que se añadió una información complementaria para el año 2018.¹⁷³

El objetivo pretendido con los datos es la obtención de información con relación a: 1) petición de informes a la CNMC en el marco de procedimientos de contratación; 2) detección de prácticas irregulares por los órganos de contratación y peticiones de

¹⁷⁰ *Página web del Servicio Gallego de defensa de la Competencia*

¹⁷¹ *Página web de la Autoridad Vasca de la competencia*

¹⁷² *Página web del Servicio Valenciano de Defensa de la competencia*

¹⁷³ *Anexo XXI a este documento.*

informes al respecto a la CNMC; 3) expedientes de investigación, sancionadores y sanciones impuestas; y 4) actividad formativa / divulgativa. La información complementaria se centraba en la identificación concreta de procedimientos contractuales que han sido objeto de investigación o sanción.

Con relación a las autoridades autonómicas, se ha revisado la información disponible en sus correspondientes páginas web, en futuras supervisiones de esta actividad se solicitarán a estas autoridades información equivalente a la solicitada a la CNMC.

C. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.

De conformidad con la petición solicitada a la CNMC, así como la consultada en páginas web de autoridades autonómicas¹⁷⁴, se extraen los siguientes datos:

a) Número de peticiones de informe en procedimientos de licitación.

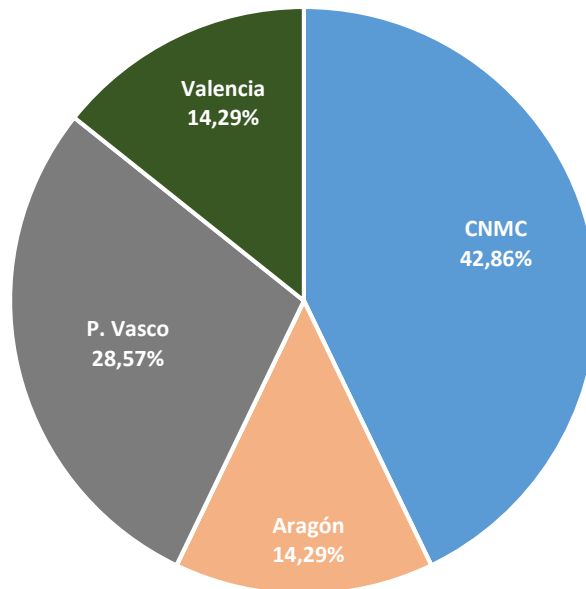
Durante el período considerado (2015 a 2018) se ha constatado la existencia de un total de 7 peticiones a las autoridades de competencia concentradas en 2017/2018, con el siguiente detalle:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En términos porcentuales:

¹⁷⁴ Se parte de la base de la información disponible en sus páginas, ya sea por estar publicada expresamente, ya sea por consulta en las Memorias de cada autoridad.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

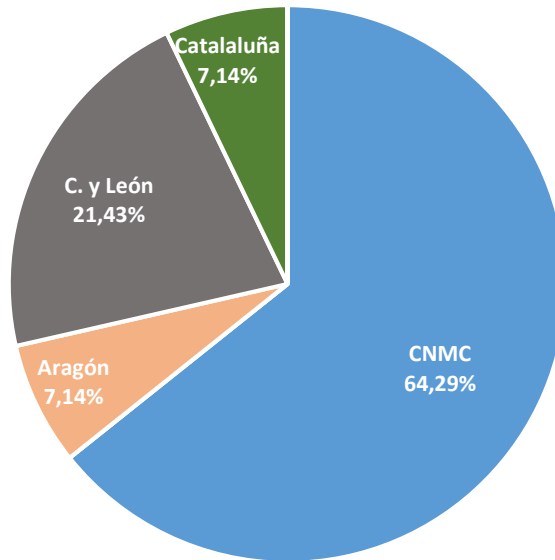
b) Comunicaciones de prácticas colusorias emitidas por órganos de contratación.

En este caso, se constatan 14 comunicaciones con el siguiente detalle numérico y porcentual por autoridades de competencia:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En términos porcentuales:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

- c) Comunicaciones de prácticas colusorias por órganos externos de control y tribunales administrativos.

En este apartado, no constan comunicaciones por parte de los órganos indicados.

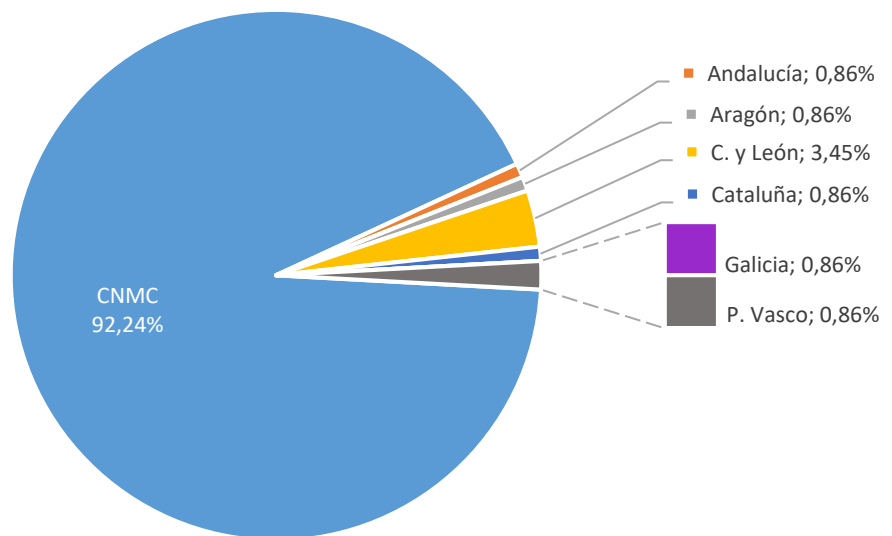
- d) Número de expedientes de investigación de prácticas colusorias o anticompetitivas.

En este caso, los expedientes tramitados suman 116 investigaciones, mayoritariamente instruidos por la CNMC.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En términos porcentuales:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

e) Número de expedientes investigaciones iniciados de oficio.

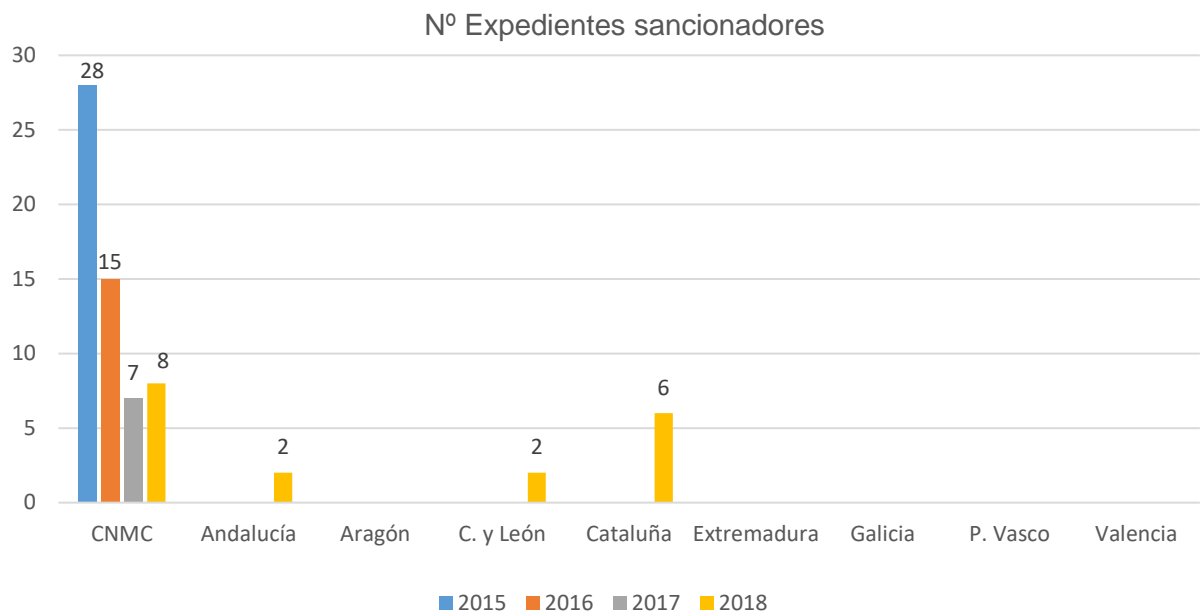
En esta cuestión, sólo se ha podido constatar la apertura de un total de 37 expedientes, todos ellos por la CNMC – es decir, el 100% –, con la siguiente distribución anual:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

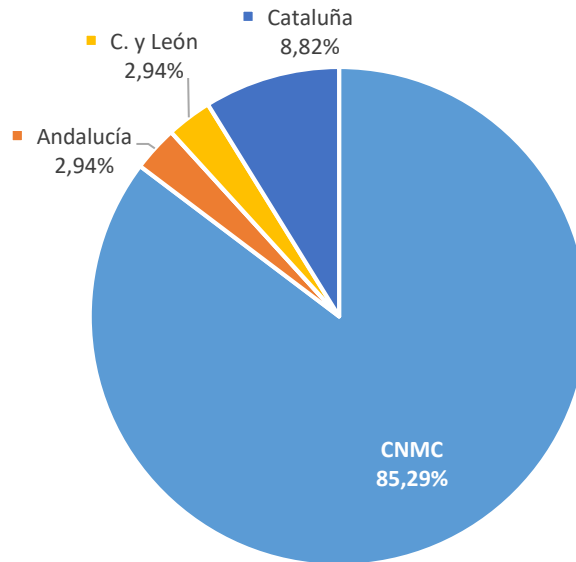
f) **Número de expedientes sancionadores.**

En expedientes sancionadores incoados, que suman 68 procedimientos, según la información disponible, vuelve a destacar la CNMC, de acuerdo con los siguientes datos:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

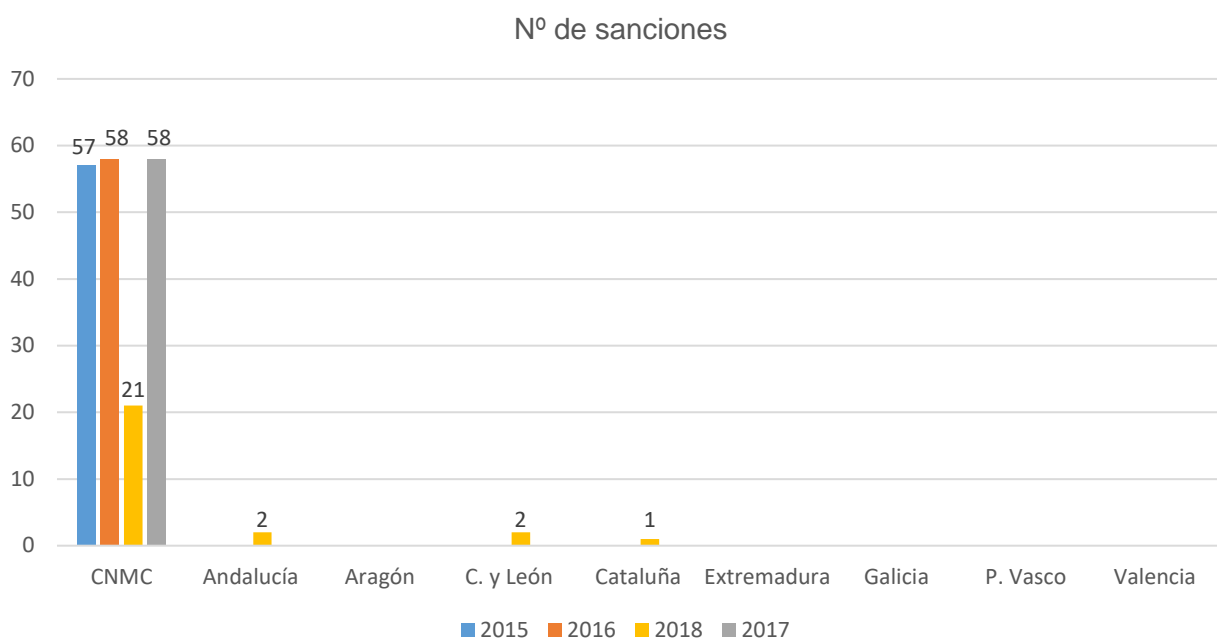
En términos porcentuales:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

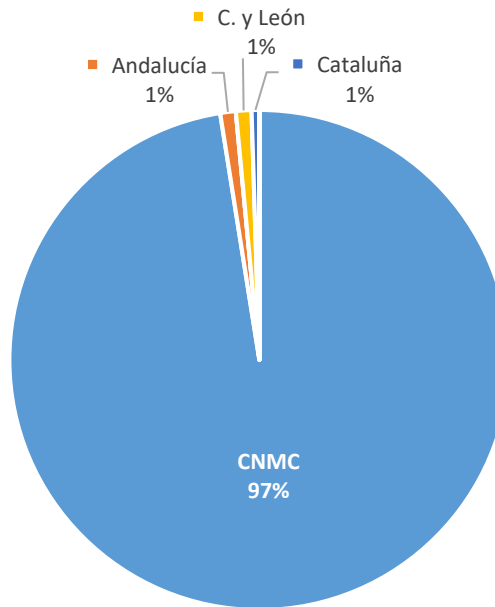
g) Número de sanciones.

Las sanciones impuestas suman 199 en el período considerado, con el siguiente desglose en % por autoridad:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En términos porcentuales:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

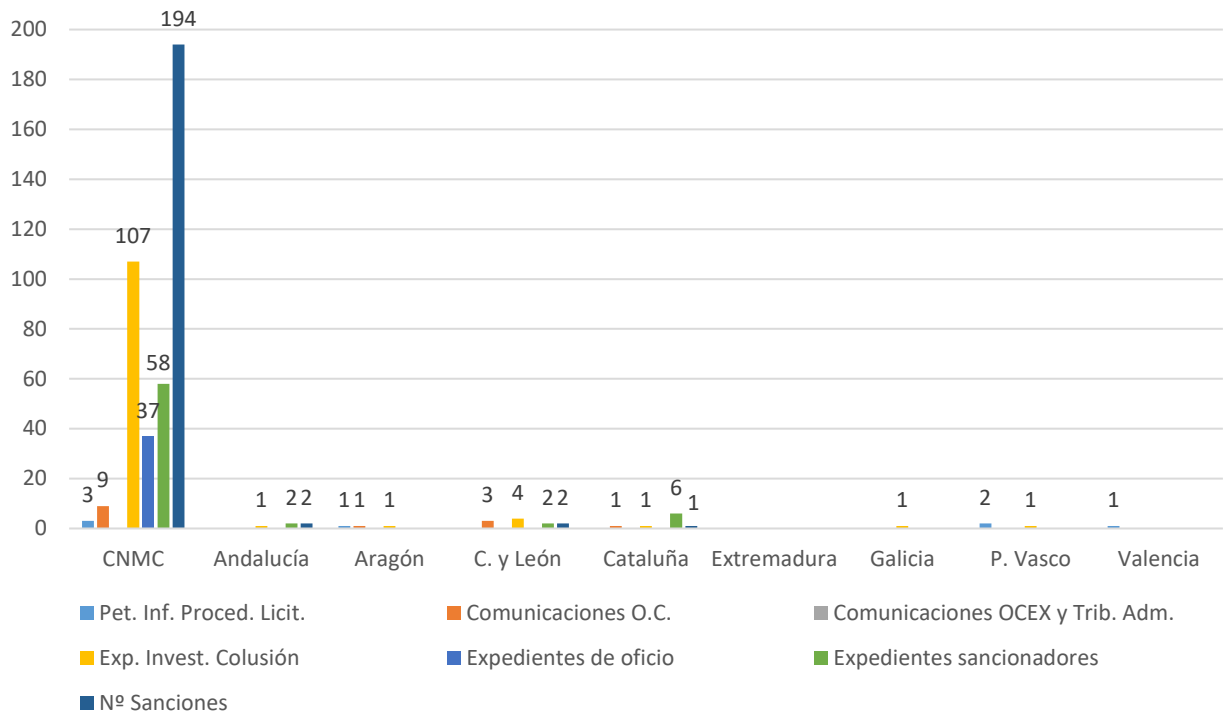
h) Resumen de todas las actividades analizadas.

A modo de resumen, todas estas actividades de las autoridades de competencia queda sintetizada del siguiente modo, apreciándose un destacado protagonismo en el caso de la CNMC.

ASUNTO	CNMC	Andaluc	Aragón	C. y León	Cataluña	Extrem	Galicia	P. Vasco	Valencia	Total
Petic. Inf. Proced. licit.	3		1					2	1	7
Comunicaciones O.C.	9		1	3	1					14
Comunicaciones OCEX y Trib.Adm										0
Exp. Invest. colusión	107	1	1	4	1		1	1		116
Expedientes de oficio	37									37
Exp. sancionadores	58	2		2	6					68
Nº sanciones	194	2		2	1					199
Total	408	5	3	11	9	0	1	3	1	441

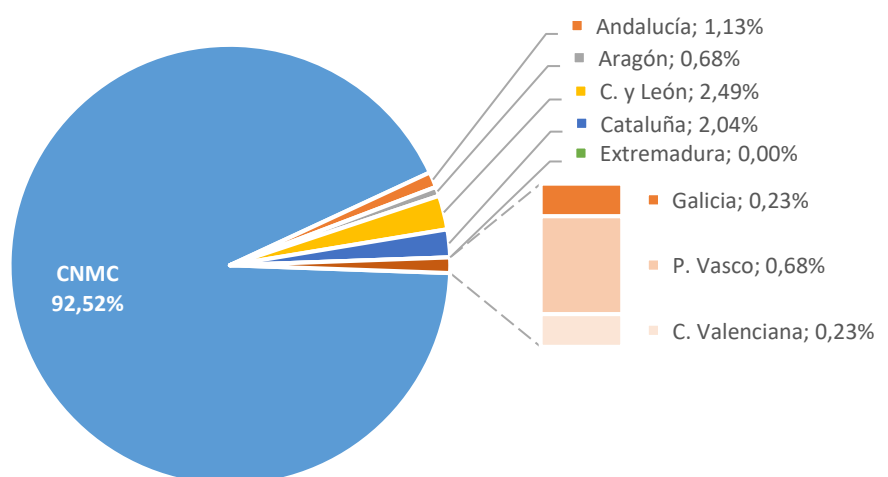
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Resumen



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Resumen en % de actividad



Fuente: Elaboración propia OIReScon

D. CONCLUSIONES.

Como conclusiones que se pueden extraer de la información disponible, se ha de insistir en que las mismas están sustentadas en la consulta de datos específica a la CNMC y

extracción de información de páginas web institucionales de las autoridades de las CC.AA., en especial en el año 2018. Con ello se quiere decir que esta información debe tratarse con las cautelas derivadas de los posibles errores u omisiones de los datos incluidos en las citadas páginas web.

En lo que más interesa a esta Oficina, esto es, la relación de posibles prácticas colusorias y la contratación pública, se concluye que el mayor número de peticiones de informe o bien comunicaciones de prácticas colusorias por parte de los órganos de contratación a las autoridades de defensa de la competencia se producen en el año 2018 (se supone que vigente la LCSP); la normativa anterior –TRLCSP– en su D. Adicional 23ª establecía un mandato genérico, similar al actual art. 132 hacia los órganos de contratación, órganos de control y órganos especializados en recursos especiales en materia contractual, de modo que la obligación de comunicación de posibles prácticas irregulares se encontraba más en la sombra que en la actualidad, tal y como se ha indicado en la introducción, al haber optado la ley actual por un mayor control en este sentido.

Esto puede ser la razón por la que en el año 2015 se produce sólo una comunicación de un órgano de contratación sobre práctica colusoria y en el 2017 una sola petición de informe en el marco de un procedimiento de licitación.

La información obtenida supone circunscribir en la mayoría de los casos la actividad sancionadora a aquellos sectores que generan gran cantidad de gasto a la Administración, al tiempo que son contrataciones recurrentes en la dinámica de la actividad de los órganos de contratación, por ejemplo:

- Recogida de residuos de Ayuntamientos,
- Actividades vinculadas a Servicios de educación (transporte, comedores...)
- Infraestructuras ferroviarias,
- Servicios vinculados a la Sanidad pública,
- Defensa y Seguridad,
- Funerarias y Servicios de cementerios,
- Servicios de esparcimiento (playas) y
- Servicios de transporte (taxi y aerobús).

Un último aspecto a considerar es el referido a las prohibiciones vinculadas a sanciones en materia de competencia, en tanto que infracciones graves en disciplina de mercado o bien de falseamiento de la competencia deben implicar la prohibición que corresponda.

Del análisis de las prohibiciones para contratar contenidas en este documento, no consta, de la información recibida por la D.G. del Patrimonio del Estado, que las 9 prohibiciones inscritas hagan referencia al sector de actividad de origen; igualmente las sesiones de la Comisión Permanente de la JCCPE comprendidas entre septiembre de 2018 y octubre de 2019, no constan expedientes de prohibición vinculados a prácticas colusorias o similares.

Si el número de sanciones en el período 2015 a 2018 indicado en este documento es de 199, considerando la probabilidad de que muchas de ellas son por infracciones graves o muy graves, no es razonable que conste un número de prohibiciones derivadas de sanciones administrativas en el ROLECE de sólo 9 casos, salvo que existan demoras en el traslado de dichas sanciones a la JCCPE, o bien que exista retrasos en la tramitación e inscripción del expediente de prohibición.

Por último, hay que destacar la urgente necesidad de desarrollo del procedimiento regulado en el art. 150.1, tercer párrafo, a fin de posibilitar una pauta de certidumbre hacia las mesas y órganos de contratación ante situaciones de presunta irregularidad en materia de competencia, especialmente en lo referido a la suspensión del procedimiento de contratación y en relación a los plazos máximos razonables que, por parte de las autoridades competentes puedan asumir en función de los medios disponibles.

2. Órganos de control externo en la contratación pública

1) Introducción

En este primer informe, la supervisión del control externo sobre la gestión contractual se ha centrado en el análisis de los resultados y conclusiones puestos de manifiesto en los informes de fiscalización emitidos por el Tribunal de Cuentas (TCU) y los Órganos de Control externo Autonómicos (OCEX), actualmente doce.

2) Metodología y ámbito temporal

Dicho análisis se ha enfocado en los informes emitidos durante el 2018 y hasta septiembre de 2019, con conclusiones en materia de contratación, aun cuando el ámbito de fiscalización de dichos informes tuviese un alcance superior o no fuese una auditoría específica de contratación, pero contemplase conclusiones en este sentido.

Para ello, cada tipología de irregularidad detectada en un informe se ha computado una sola vez, con independencia del número de expedientes afectados por dicha irregularidad o de los órganos de contratación incluidos en el ámbito subjetivo de los informes.

Se trata, por tanto, de obtener conclusiones sobre qué patologías o irregularidades son las que con mayor intensidad se encuentran presentes en los informes emitidos por los Órganos de Control Externo.

Resultado de dicho análisis, se ha obtenido un ranking de la frecuencia con que determinadas irregularidades o incumplimientos han sido detectados en dichos informes.

3) Resultados obtenidos

A. TRIBUNAL DE CUENTAS

Los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas han sido diferenciados atendiendo a las siguientes categorías de sujeto auditado:

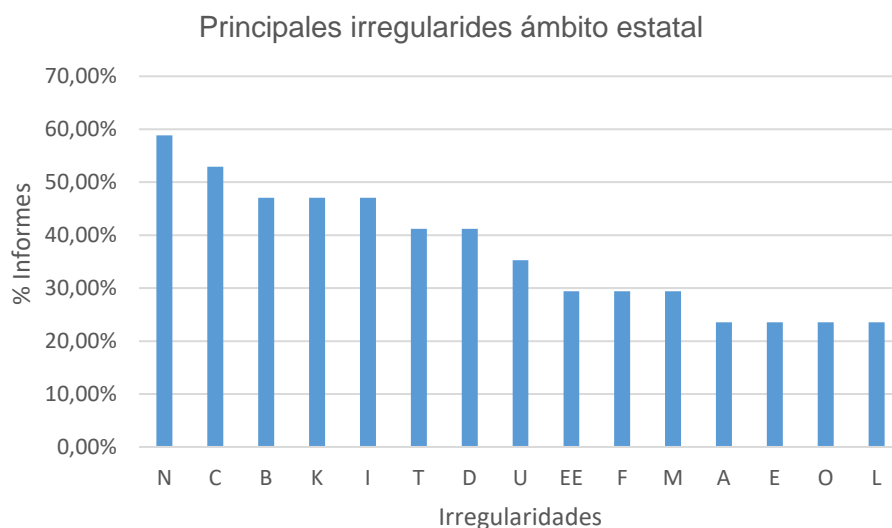
- Sector público estatal (17 informes).
- Sector público autonómico (9 informes)
- Sector público local correspondientes a comunidades autónomas sin órgano de control externo propio (7 informes).

a) Informes de ámbito estatal

Se han analizado 17 informes, (ver a estos efectos el Anexo XVI con el detalle de los informes analizados).

Como puede observarse, el alcance temporal de los informes se refiere a ejercicios en los que era de aplicación el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

Los informes indicados ponen de relieve la presencia de las siguientes patologías en la gestión contractual, dentro del ámbito estatal:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Donde ¹⁷⁵:

¹⁷⁵ Ver Anexo XX con la codificación completa de las irregularidades

N: Insuficiente justificación de la elección del procedimiento de adjudicación o de la tramitación del procedimiento.

C: Insuficiente justificación del presupuesto de licitación fijado.

B: Insuficiente justificación de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer con el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas.

K: Irregularidades en la elección y definición de los criterios de adjudicación, tales como la falta de la suficiente concreción previa de los criterios de adjudicación, inadecuada definición, falta de relación con el objeto del contrato.

I: contratos menores, fraccionamiento, encadenamiento de contratos.

T: deficiencias de los informes técnicos de valoración.

D: no se ha formalizado acto de recepción o conformidad o bien se formaliza con retraso.

U: incumplimiento de los plazos de ejecución sin imposición de penalidades.

EE: Incumplimiento de los requisitos de solvencia, estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias, de la seguridad social, u otras obligaciones a cargo del contratista o insuficiente acreditación de su cumplimiento en el expediente.

F: procedimientos de adjudicación que prevén la negociación: no se negocia.

M: modificados con o sin formalización, contratos complementarios indebidos, que no obedecen a causas imprevistas y que debieron ser objeto de nueva licitación.

A: No se acredita la insuficiencia de medios propios.

E: No se concreta con carácter previo los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera, y/o de la solvencia técnica o profesional o se hace incorrectamente.

L: irregularidades asociadas a la baja temeraria: insuficiente justificación, exclusión de las ofertas incursas en temeridad sin trámite de audiencia.

O: No se hace uso o no se hace un tratamiento no homogéneo de las condiciones especiales de carácter social destinadas a promover la igualdad de género relacionadas con la ejecución de los contratos.

Como puede observarse, la irregularidad que, con más frecuencia es detectada en los informes, es la insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación utilizado, apareciendo la misma en el 58,82% de los informes anteriores. Se trata fundamentalmente del procedimiento negociado sin publicidad, por razón de cuantía (figura que desaparece con la LCSP actual Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público), o bien, por motivos técnicos o de exclusividad del proveedor.

Igualmente, se refiere a supuestos en los que el órgano gestor ha optado por la tramitación urgente o de emergencia sin que, a juicio del Tribunal de Cuentas, se considera suficientemente acreditada la concurrencia de los requisitos legalmente previstos para ello. Bien porque la justificación aportada es excesivamente genérica, bien porque se limita a la cita del precepto legal correspondiente o bien porque no se aprecian las razones argumentadas.

Adicionalmente, se pone de manifiesto en determinados supuestos, la falta de justificación suficiente de la decisión del gestor de acudir a la figura del encargo en lugar de a la licitación.

Con similar intensidad (**52,94%**) se detecta en los informes la falta de justificación del presupuesto de licitación. Esta falta de justificación tiene su reflejo en bastantes supuestos, en desviaciones desproporcionadas entre el presupuesto de licitación y el importe finalmente adjudicado. No se elaboran estudios económicos, de costes o de mercado que soporten razonadamente los importes presupuestados.

En un **47,06%** de los informes analizados, se pone de manifiesto la insuficiente justificación de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer, la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas. Cabe señalar a estos efectos, que los correspondientes informes describen la necesidad a satisfacer de forma muy genérica, sin contemplar las circunstancias concretas que concurren en cada supuesto.

Otras irregularidades también significativas, son las relacionadas con la definición de los criterios de adjudicación. En el ámbito estatal, puede concretarse fundamentalmente en:

- Falta de concreción de los criterios de adjudicación que dependen de juicios de valor, lo que redundará en una limitación de información para el licitador en cuanto a cómo va a ser valorada su oferta.
- Inclusión como criterio de adjudicación de criterios de solvencia.
- Valoración de forma subjetiva de criterios susceptibles de ser valorados mediante la aplicación de fórmulas.

Por otra parte, el **47,06%** de los informes detectan prácticas irregulares en la adjudicación de contratos por la vía de la contratación menor. Se trata fundamentalmente de fraccionamientos de contratos, recurriendo de forma reiterada a esta figura para la contratación de los mismos servicios. Se detecta igualmente algún supuesto en el que la duración de estos contratos supera la prevista legalmente y la facturación excede los importes adjudicados. Por otra parte, se pone de manifiesto el incumplimiento de la obligación de solicitar tres ofertas conforme a lo exigido en la respectiva Instrucción de la Subsecretaría del Ministerio de adscripción correspondiente al organismo auditado.

Con un **41,18%** de frecuencia, se destacan las irregularidades asociadas a los actos de comprobación material de la inversión, ya sea por ausencia del documento formal, deficiencias en los mismos o retrasos significativos en las certificaciones que acaban incidiendo en la liquidación formal y pago de la obligación.

Con la misma intensidad los informes detectan irregularidades en los informes de valoración. Se trata fundamentalmente, de la falta de justificación de la valoración atribuida a los criterios basados en juicio de valor. En otros supuestos, no se han aportado los correspondientes informes de valoración que justifiquen la adjudicación del correspondiente contrato.

Cabe destacar también que, en un **35,29%** de los informes se mencionan incumplimientos de los plazos de ejecución previstos sin que, a estos efectos, conste justificación de los mismos ni la exigencia de penalidades o de responsabilidades.

Por tanto, del análisis de los informes citados, puede concluirse que las irregularidades que en mayor medida han sido detectadas por el TCU se incardinan en la fase preparatoria de los expedientes y puede sintetizarse en la falta de justificación del procedimiento de adjudicación o tramitación utilizado, del presupuesto de licitación, de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer.

Por otra parte, se considera relevante señalar que el TCU pone de manifiesto en el 41,18% de los informe emitidos, incumplimientos de los órganos de contratación en relación a las obligaciones de remisión de información reguladas en la *“Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico”*, aprobada por Acuerdo del Pleno del Tribunal de 28 de noviembre de 2013, (IGTCu) y modificada (para adaptarla a la LRJSP) por acuerdo del Pleno de 30 de mayo de 2017.

Cabe destacar a estos efectos, el *“Informe de fiscalización de las modificaciones y otras incidencias sobrevenidas durante la ejecución de los contratos celebrados por los Ministerios del Área de la Administración Económica del Estado y sus organismos dependientes, que hayan tenido lugar en el periodo 2014 a 2016”* en el que se indica que *“Los departamentos ministeriales fiscalizados cumplieron de manera deficiente la obligación de comunicar de oficio al Tribunal de Cuentas las incidencias producidas durante la ejecución de los contratos rendidos al mismo....el 59% de las incidencias fiscalizadas (188 de 316) no se comunicaron, en su momento, al Tribunal de Cuentas, que solo ha tenido conocimiento de las mismas con motivo de la presente fiscalización.”*

Se presenta en el siguiente mapa, las irregularidades detectadas en los informes analizados.

Nº Informe

Irregularidad	1318	1314	1313	1302	1298	1290	1288	1279	1274	1265	1263	1286	1272	1333	1331	1330	1328
Falta de acreditación de la insuficiencia de medios propios																	
No se justifica el detalle de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer con el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas																	
No se justifica el presupuesto de licitación.																	
No concreta con carácter previo los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera, y/o de la solvencia técnica o profesional o se hace incorrectamente																	
Falta de la suficiente concreción previa de los criterios de adjudicación o inadecuada definición, o falta de relación con el objeto del contrato así como falta de concreción de su valoración																	
Insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación utilizado, fundamentalmente se trata de negociados sin publicidad, así como de la tramitación con carácter de emergencia o urgencia.																	
No se hace uso o no se hace un tratamiento no homogéneo de las condiciones especiales de carácter social destinadas a promover la igualdad de género relacionadas con la ejecución de los contratos.																	
Incorrecta calificación del contrato																	
Incorporar cláusulas del PCAP EN EL PPT y viceversa																	
Insuficiente ponderación del criterio precio y demás criterios objetivos																	
Procedimientos de adjudicación que prevén la negociación: no se negocia.																	
Irregularidades asociadas a la contratación menor																	
Irregularidades asociadas a la figura de la baja temeraria: falta de justificación o exclusión de ofertas sin trámite de audiencia																	
Deficiencias en los informes de valoración o insuficiente justificación de la adjudicación																	

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Nº Informe

Irregularidad	1318	1314	1313	1302	1298	1290	1288	1279	1274	1265	1263	1286	1272	1333	1331	1330	1328
Incumplimiento de las obligaciones de publicidad, tanto del anuncio completo, como los supuestos de omisión de información suficiente para garantizar la concurrencia, transparencia e igualdad de trato de los licitadores																	
Incumplir requisitos solvencia, estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias u otras requisitos del adjudicatario previstos en los pliegos o que no quede acreditado su cumplimiento en el expediente																	
Prácticas que puedan comprometer la independencia																	
Adjudicaciones directas, prórrogas tácitas o indebidas, modificados sin formalizar																	
Incumplimiento de plazos establecidos por la normativa para la tramitación de la licitación, adjudicación y formalización del contrato																	
Deficiencias documentales en los expedientes																	
No formalización de un acto de recepción o conformidad o deficiencias en el mismo o retrasos																	
No resulta suficientemente acreditado que el contrato se ejecutara con total cumplimiento de las obligaciones contraídas por los respectivos adjudicatarios																	
No se factura conforme a lo previsto en el contrato.																	
Modificados, contratos complementarios contrarios a la normativa, ampliaciones de plazo que no obedecen a causas imprevistas y que debieron ser objeto de nueva licitación.																	
Incumplimientos del plazo de ejecución sin imposición de penalidades o resolución del contrato.																	
Prestaciones sin cobertura contractual (no se ha formalizado contrato, o éste ha expirado o se inician las prestaciones antes de haber formalizado el contrato)																	
Facturas con irregularidades																	
Incumplimiento plazo de pago																	

Fuente: Elaboración propia OIReScon

b) Informes TCU respecto al ámbito autonómico

Nº Informe	Ejercicio fiscalizado	Ámbito subjetivo
1334	2016	Informe global del sector público autonómico
1320	2016,2017	Informe de fiscalización de la contratación de las comunidades autónomas y ciudades autónomas sin órgano de control externo propio

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Nº Informe	Ejercicio fiscalizado	Ámbito subjetivo (CC.AA. sin OCEX)
1258	2015	Universidad de La Rioja
1257	2015	Universidad de Extremadura
1256	2015	Universidad de Castilla-La Mancha
1255	2015	Universidad de Cantabria
1241	2015	Universidad de Murcia
1240	2015	Universidad politécnica de Cartagena

Fuente: Elaboración propia OIReScon

El análisis se ha centrado en identificar qué irregularidades se han detectado en las Comunidades Autónomas objeto de fiscalización, para poder obtener conclusiones sobre cuales son comunes o se dan en mayor número de Comunidades Autónomas.

Para ello, se ha contado una sola vez cada irregularidad detectada en cada CC.AA., ya que hay CC.AA. que entran en el ámbito subjetivo de fiscalización de varios de los informes anteriormente citados.

Cabe aclarar en primer lugar, que el informe global nº 1334 recoge las irregularidades que, en materia de contratación, han detectado tanto el Tribunal de Cuentas, como determinados OCEX. En este sentido, el presente informe pone de manifiesto que *“El Tribunal de Cuentas y determinados OCEX incluyen la contratación pública como área de fiscalización en los informes sobre las cuentas generales correspondientes a las CCAA, o bien, se elaboran informes específicos sobre la materia”*.

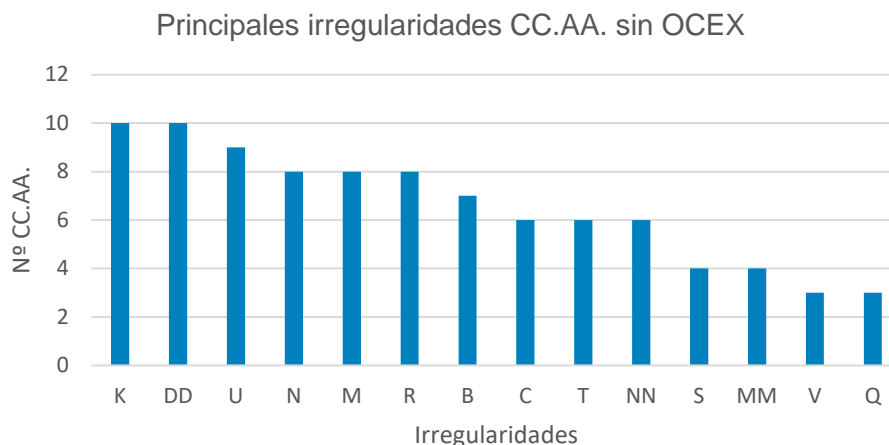
“Solo los OCEX de las CCAA de Aragón, Comunitat Valenciana, País Vasco y Principado de Asturias han analizado esta materia en sus informes anuales de las cuentas generales del 2016.

Respecto a las CCAA de Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Galicia e Illes Balears, no se ha incorporado esta área por sus respectivos OCEX ni en sus informes generales sobre las cuentas correspondientes al ejercicio 2016, ni se ha previsto su análisis mediante informes especiales en sus planes o programas de fiscalización.”

Por tanto, las conclusiones contenidas en el mismo, en materia de gestión de contratos, se refieren a 9 Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y Melilla. En concreto, la Comunidad Autónoma de Cantabria, Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, Comunidad Autónoma de Extremadura, Ciudades de Ceuta y. Melilla, Comunidad Autónoma de La Rioja y

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Comunidad Autónoma de Aragón, Comunidad de Castilla y León, Comunidad Valenciana y Comunidad Autónoma del País Vasco.

Resultado del análisis de los dos informes, se presentan a continuación los resultados obtenidos sobre la presencia de las distintas irregularidades en materia de contratación detectadas, en las Comunidades y Ciudades Autónomas incluidas en el ámbito subjetivo de ambos informes.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En relación a las irregularidades que afectan a la definición de los criterios de adjudicación (90,91% de presencia en las CC.AA. citadas), los informes señalan entre otras:

- La falta de directa vinculación con el objeto del contrato que exige el art. 150.1 del TRLCSP o por su improcedencia como criterios de adjudicación.
- La insuficiente concreción en los pliegos de la forma de valoración de los criterios de adjudicación, habiéndose establecido en los informes de valoración.
- El peso efectivo de los criterios objetivos al quedar excluidos aquellos licitadores que no hubieran alcanzado un mínimo porcentaje respecto de los criterios que requieren una valoración subjetiva, lo que supone atribuir al órgano de contratación, en base a criterios subjetivos, la continuación de los licitadores en el procedimiento.

Por otra parte, se pone de manifiesto que el criterio de la oferta económica presenta una reducida ponderación respecto al total (DD), lo cual impacta en la eficiencia en la gestión de los fondos públicos (90,91% de presencia).

Otra deficiencia presente en dichos informes y que afecta al 81,82% de las Entidades fiscalizadas, es el referente al incumplimiento de los plazos de ejecución (U).

En relación a la insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido (N), o de su tramitación, el TCU hace referencia a la utilización del procedimiento negociado, así como a la tramitación con carácter urgente o de emergencia del expediente de contratación (72,73% de presencia).

En cuanto a irregularidades relacionadas con modificados (M), los informes ponen de manifiesto deficiencias que podrían haberse evitado con una correcta preparación y planificación, provocando igualmente retrasos en los plazos previstos de ejecución. Se trata por tanto de modificados que no responden a la existencia de nuevas necesidades, o a causas técnicas no susceptibles de previsión al tiempo de la planificación, obedeciendo en muchos casos a deficiencias de los proyectos iniciales.

Por lo que respecta a la irregularidad asociada a los pliegos excesivamente genéricos (R), indicar que, tal y como se pone de manifiesto en los correspondientes informes del órgano de control, se utilizan modelos de pliegos de carácter excesivamente genérico, aplicables a todos los contratos del mismo tipo y procedimiento de adjudicación. Ello desvirtúa la finalidad de agilizar la tramitación de los expedientes y sin perjuicio de la garantía de legalidad que ofrece el preceptivo informe del servicio jurídico sobre los pliegos. Para ello resulta necesario que los modelos de pliegos se refieran a contratos de naturaleza análoga, es decir, a contratos del mismo tipo, mismo procedimiento de adjudicación y de similar objeto, cuya aplicación a cada contrato pueda limitarse a la concreción de sus elementos puramente descriptivos y cuantitativos.

Por otra parte, se han detectado pliegos en los que no se concreta de forma clara y precisa, las condiciones en que podrá hacerse uso de las modificaciones, tal y como establece el art. 106 del TRLCSP, las condiciones de ejecución del contrato o el régimen de penalidades por ejecución deficiente.

En relación con las irregularidades asociadas a la valoración de ofertas, se refieren a errores en la aplicación de las fórmulas empleadas para la valoración de criterios sujetos a ellas y defectos en los informes de valoración, ya sea por la forma de valorar determinados criterios o por la falta de justificación de las puntuaciones otorgadas.

Cabe señalar que, adicionalmente a estas irregularidades, el TCU pone de manifiesto que *“En todas las CCAA y Ciudades Autónomas fiscalizadas, la remisión de la información correspondiente a la contratación formalizada, ha presentado deficiencias en el cumplimiento de los plazos establecidos para ello, sea por enviarse los expedientes de contratación fuera de los tres meses siguientes a su formalización, como por remitirse las relaciones anuales de los contratos celebrados a partir del 1 de marzo del ejercicio siguiente al de su formalización. Asimismo, con carácter general, se han observado deficiencias en la cumplimentación de los datos de la contratación como en la inclusión de los documentos que deben integrar los extractos de los expedientes de contratación, en los términos establecidos por la Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos y convenios del sector público autonómico (BOE de 17 de diciembre de 2013).”*

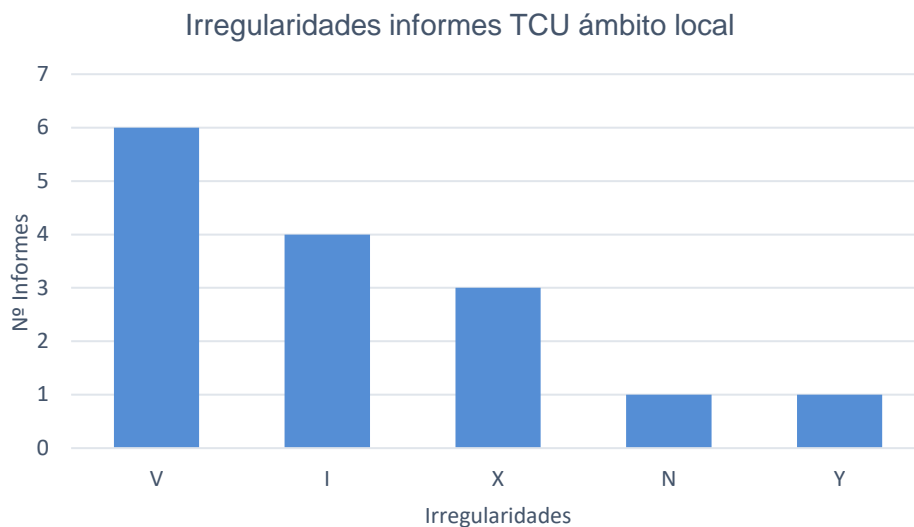
c) Informes TCU respecto al ámbito local

El análisis se ha realizado sobre los Informes de fiscalización de los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los Interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Comunidad Autónoma de Cantabria, Comunidad Autónoma de Extremadura, Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y determinados informes de seguimiento de

recomendaciones realizadas en anteriores informes de fiscalización a determinados Ayuntamientos.¹⁷⁶

Cabe indicar que no se tiene constancia de la publicación durante el ejercicio 2018 y hasta septiembre de 2019, de informes de fiscalización específicos relativos a la actividad contractual del sector público institucional local de aquellas CC.AA. sin OCEX.

Los citados informes ponen de manifiesto las siguientes irregularidades:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Donde:

V: adjudicaciones directas, prórrogas tácitas, extemporáneas, una vez vencido el contrato.

N: insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido o de tramitación urgente o de emergencia.

I: contratación menor, fraccionamiento.

X: incorrecta imputación presupuestaria.

Y: incorrecto registro y archivo de las ofertas recibidas.

En relación con la primera irregularidad, los informes ponen de manifiesto adjudicaciones directas de contratos, prórrogas no formalizadas, así como prestaciones recibidas careciendo de forma recurrente y prolongada, de contrato en vigor al haber finalizado éste.

¹⁷⁶ Ver Anexo XVII con el detalle de los informes analizados

Se recogen igualmente, supuestos en los que se acude de forma también prolongada e injustificada, a la contratación menor de prestaciones duraderas en el tiempo, y careciendo en ocasiones, de contrato en vigor que habilitara las prestaciones que se estaban celebrando.

En relación a la incorrecta imputación presupuestaria, destaca la adquisición de compromisos por encima del crédito presupuestario, bien por falta de consignación presupuestaria, bien por insuficiencia de crédito presupuestario, en contra de los arts. 173.5 y 176.1 del TRLRHL, así como del art. 32 del TRLCSP, que determina la nulidad de la adquisición de compromisos de gastos por importe superior a los créditos presupuestarios. Adicionalmente, se señalan los supuestos de imputación de facturas correspondientes a servicios prestados en el ejercicio anterior, por retraso en su presentación.

Igualmente, aunque con menor intensidad, se pone de manifiesto en el ámbito local, la irregularidad asociada a la insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido. Se trata de supuestos de tramitación del contrato, sin publicidad ni concurrencia, motivado en el carácter urgente del mismo, sin que se den las circunstancias habilitantes para ello, conforme a lo previsto en el art. 112 TRLCSP.

Por último, se pone de manifiesto en uno de los informes, la ausencia de un sistema de registro y archivo de las proposiciones económicas en el que quede adecuada constancia de la documentación recibida y de la fecha de entrega.

Asimismo, cabe destacar el informe de fiscalización del Sector Público Local 2017, en el que se traslada el incumplimiento mayoritario de la obligación de remitir en plazo las relaciones anuales certificadas de los contratos formalizados o, en su caso, las correspondientes certificaciones negativas. Adicionalmente se señala que *“en un total de 1.158 contratos con un importe adjudicado de 1.485 millones de euros, que figuraban en las relaciones anuales comunicadas, se incumplió por las entidades locales la obligación de remisión de una copia certificada del documento de formalización, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, excediendo su importe de los límites que hacían preceptivo el envío de dicha documentación al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al OCEX respectivo”*.

B. ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO AUTONÓMICOS

En este apartado, se han tomado los informes emitidos y publicados por cada OCEX, respecto a su Comunidad Autónoma, así como respecto a las Entidades Locales de la misma, en los ejercicios 2018 y 2019, hasta septiembre.

Por tanto, para el análisis de los resultados, se han diferenciado dos ámbitos subjetivos de fiscalización:

- Sector público autonómico (71 informes) ¹⁷⁷
- Sector público local (91 informes) ¹⁷⁸

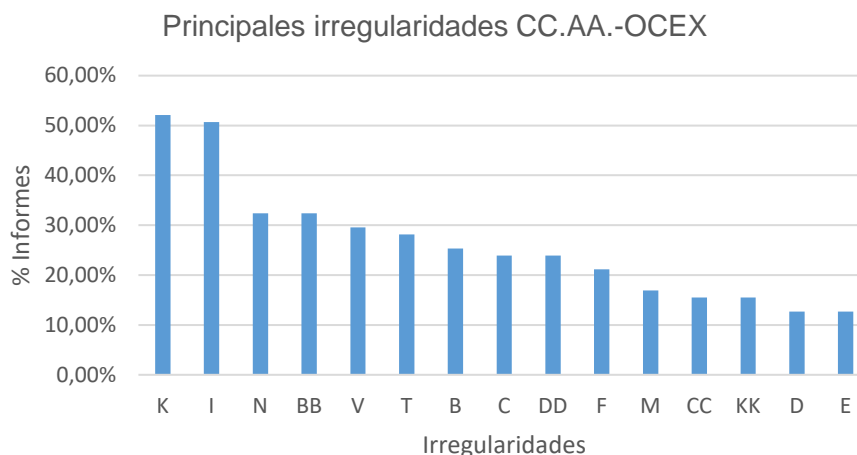
¹⁷⁷ Ver Anexo XVIII con el detalle de los informes analizados.

¹⁷⁸ Ver Anexo XIX con el detalle de los informes analizados.

Se han tomado los resultados descritos en los informes publicados por los OCEX, en el ejercicio 2018 y 2019, hasta septiembre.

a) Informes OCEX ámbito autonómico

Se presenta a continuación gráfico sobre aquellas irregularidades que, con mayor frecuencia, y sin perjuicio de la presencia de otras irregularidades, se han detectado en los informes emitidos. Para ello, se ha optado por contabilizar una sola vez la irregularidad detectada en cada informe, con independencia del número de expedientes o de órganos de contratación que dicha irregularidad pueda haber afectado en cada informe.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En relación con las irregularidades detectadas, se destacan las siguientes:

Cabe señalar, por la importancia de su presencia en los informes analizados (52,11%), las deficiencias asociadas a los criterios de adjudicación, destacando la irregularidad asociada a la insuficiente concreción o definición de los mismos en los pliegos, así como de las reglas de valoración (**K**), que tiene su repercusión tanto en la introducción de elementos de subjetividad en la valoración reflejada en los correspondientes informes como en la falta de transparencia al impedir a los licitadores, conocer las reglas de valoración de su oferta.

Por lo que se refiere a la incorrecta utilización de la figura del contrato menor (**I**), manifestada en la mayoría de los supuestos en el fraccionamiento en la contratación de suministros, obras o servicios homogéneos, se recomienda la identificación de aquellos servicios, suministros homogéneos y previsibles o planificables para su licitación en un único procedimiento.

En cuanto a las irregularidades asociadas al principio de publicidad (**BB**), con un 32.39% de presencia, los informes ponen de manifiesto la falta de publicación bien del anuncio de licitación, de adjudicación o formalización. Igualmente se ha detectado algunos supuestos de no publicación de las licitaciones en la PLACSP. También existen casos de omisión de información relevante en los correspondientes anuncios, como los criterios de adjudicación o su valoración.

En relación con la irregularidad asociada a la insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido (**N**), se trata en su mayoría, de la utilización del procedimiento negociado sin publicidad por razones de exclusividad. En este sentido, los informes emitidos señalan la falta total o la insuficiente justificación de la elección del procedimiento en cuestión, o bien el órgano de control no aprecia la concurrencia de las razones argumentadas en el expediente. En determinados supuestos, también cuestionan el certificado de exclusividad aportado, por razón del emisor, recomendando que sea un técnico independiente, de acuerdo con la Resolución 504/2014, del 4 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Por otra parte, dentro de la irregularidad asociada a adjudicaciones directas y prórrogas indebidas (**V**), predominan las prórrogas bien tácitas, bien superando la duración máxima prevista en el contrato, o bien acordadas una vez vencido el contrato origen o ya prorrogado (29,58% de presencia en los informes analizados).

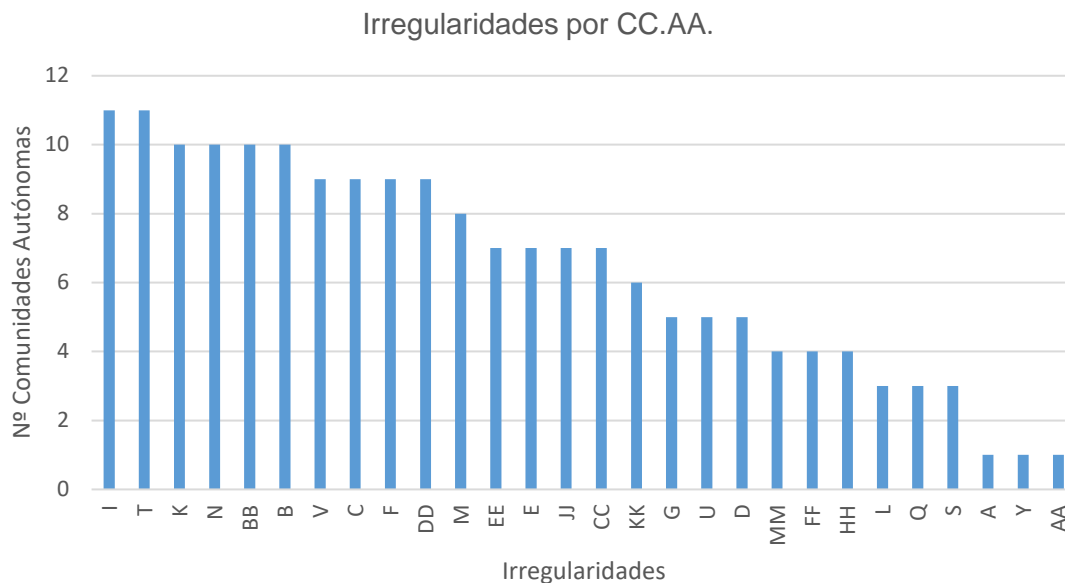
Las irregularidades asociadas al procedimiento de valoración de las ofertas (**T**), presentes en un 28,17% de los informes, se concentran fundamentalmente en la ausencia o insuficiente motivación de la puntuación otorgada a las ofertas, en relación a los criterios cuya cuantificación se basa en juicios de valor.

Al igual que ocurría en el ámbito estatal, aunque con menos intensidad, aparece en los informes de los órganos de control externo la insuficiente justificación de las necesidades a satisfacer con el contrato en cuestión y la idoneidad de su objeto (**B**), así como la ausencia de definición y valoración de los parámetros que permiten afirmar la razonabilidad del presupuesto de licitación fijado (**C**).

Por otra parte, en lo que a la insuficiente ponderación del precio se refiere (**DD**), se trata fundamentalmente de la alteración del peso indicado en el pliego, para la oferta económica, a través de la fórmula de valoración utilizada. En concreto, las fórmulas elegidas reducen el rango de puntos a repartir, disminuyendo el peso efectivo de la oferta económica y, por tanto, su importancia en relación con los criterios subjetivos. En algunos supuestos, y debido a esta circunstancia, estos últimos han llegado a resultar preponderantes. La presencia de este factor se da en el **24%** aproximadamente de los informes analizados.

Por lo que se refiere a la ausencia de negociación en el procedimiento negociado (**F**), 21,13% de presencia, los informes indican que no se ha producido negociación de los términos económicos o técnicos del contrato, actuación exigida por el art. 178.4 del TRLCSP. Adicionalmente, se han detectado pliegos en los que no se indican los aspectos a negociar, o no establecían el procedimiento a seguir en la fase de negociación. Por último, los informes ponen de manifiesto algún supuesto en el que el precio es el único aspecto a negociar sin que, como resultado del proceso de negociación, se obtuviesen rebajas respecto del presupuesto de licitación, poniéndose de manifiesto la ineficacia de dicha negociación.

Otra perspectiva desde la que poder analizar los datos, es atendiendo al número de Comunidades Autónomas en las que ha surgido cada irregularidad:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

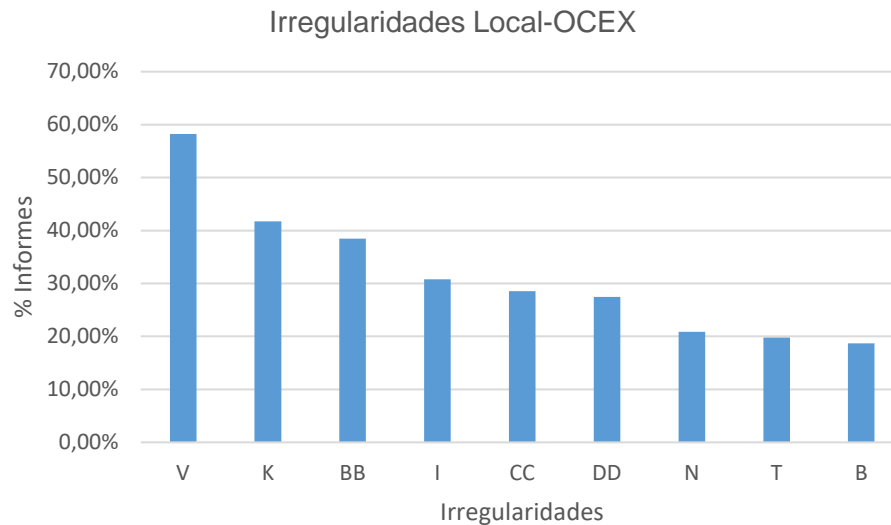
Como puede observarse, las irregularidades que aparecen en todas las CCAA con OCEX son las correspondientes a irregularidades asociadas a la contratación menor, fundamentalmente fraccionamientos (**I**), irregularidades en el proceso de valoración de las ofertas concentradas de forma predominante en los informes de valoración (**T**), las irregularidades en torno a los criterios de adjudicación (**K**), la insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación (fundamentalmente el negociado sin publicidad) o bien de la tramitación con carácter de urgencia o emergencia (**N**), las asociadas al incumplimiento de las obligaciones de publicidad (**BB**), la insuficiente justificación y detalle de la necesidad e idoneidad del contrato (**B**), las irregularidades consecuencia de adjudicaciones directas y prórrogas indebidas (**V**), irregularidades asociadas a la falta de justificación del presupuesto (**C**), falta de negociación en los procedimientos negociados (**F**) e insuficiente ponderación del criterio precio (**DD**).

También tienen relevancia las irregularidades asociadas a la insuficiente ponderación del criterio precio (**DD**) y las modificaciones indebidas de contratos (**M**).

Finalmente, al igual que el TCU, los OCEX ponen de manifiesto deficiencias en el cumplimiento de la obligación de remisión de información, bien por incumplimiento de plazos, bien referentes a la documentación que deben remitir (20% aproximadamente de presencia).

b) Informes OCEX ámbito local

Se han analizado los resultados reflejados en los informes aprobados en el año 2018 y 2019, hasta septiembre, cuyo ámbito subjetivo son las entidades del sector público local (91 informes). Los resultados más relevantes se recogen a continuación en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

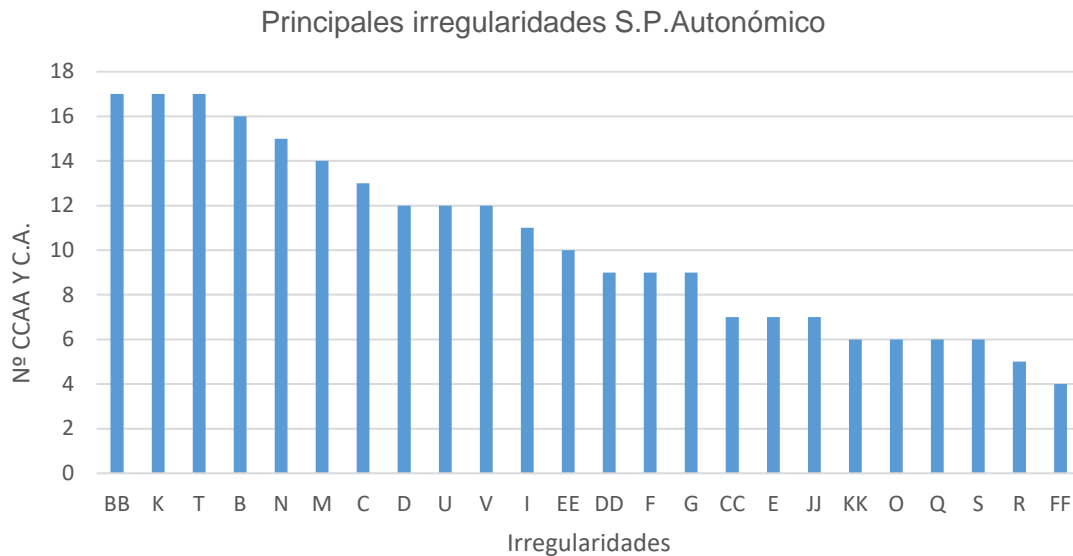
Por tanto, las principales irregularidades puestas de manifiesto en los informes son las adjudicaciones directas, prórrogas tácitas o extemporáneas (**V**) irregularidades asociadas a la definición y valoración de los criterios de adjudicación (**K**), incumplimiento de las obligaciones de publicidad (**BB**), fraccionamiento de contratos menores o contratos encadenados (**I**), gastos sin cobertura contractual (**CC**), la insuficiente ponderación del criterio precio (**DD**), falta o insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación (**N**), irregularidades asociadas a la valoración de las ofertas (**T**) e insuficiente justificación de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer con el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas (**B**).

Cabe señalar que, tratándose de la irregularidad asociada a la insuficiente ponderación del criterio precio, al igual que ocurre en el ámbito autonómico, ésta viene motivada en la mayoría de los supuestos, por la fórmula definida en los pliegos para la valoración de la oferta económica.

C. ANÁLISIS AGREGADO DE LOS INFORMES TCU Y OCEX

a) Ámbito autonómico

Se presenta a continuación gráfico representativo de la presencia de las irregularidades en materia contractual en el conjunto del sector público autonómico. Para ello, se han agregado los datos de las irregularidades presentes en el informe 1320 del TCU, de fiscalización de la contratación en las CC.AA. y Ciudades Autónomas sin OCEX (cinco CCAA, Ceuta y Melilla) y los informes TCU de fiscalización de las Universidades correspondientes a dichas CC.AA. así como los datos obtenidos de los informes emitidos por los OCEX. Cabe tener en cuenta que los ámbitos temporales de los informes correspondientes no son coincidentes.



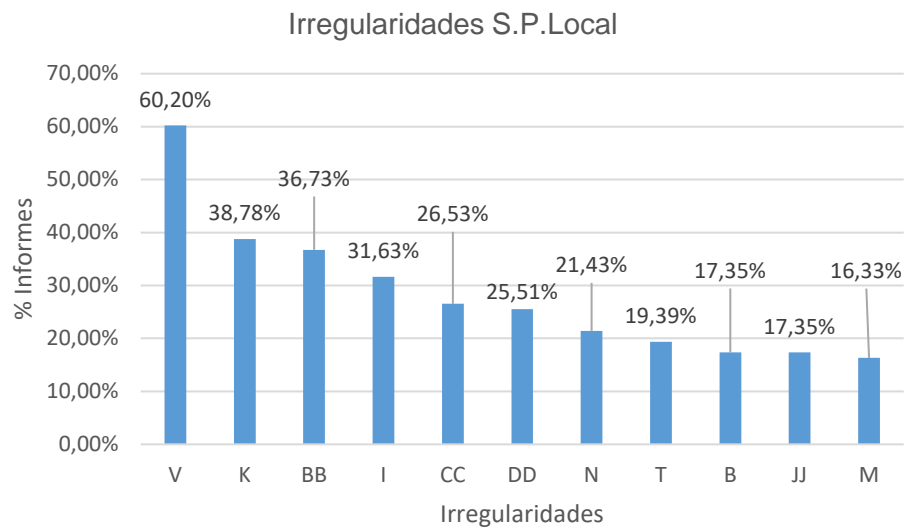
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Si bien hay ligeros cambios, siguen prevaleciendo las irregularidades asociadas a obligaciones de publicidad, criterios de adjudicación, irregularidades asociadas fundamentalmente a los informes de valoración, la falta de justificación de la necesidad e idoneidad del objeto del contrato, falta de justificación suficiente del procedimiento de adjudicación elegido, modificados indebidos, la insuficiente justificación del presupuesto de licitación.

Los resultados de este gráfico, relativo al conjunto del sector público autonómico, difiere ligeramente del mostrado en la página 7, resultante de agregar los dos informes emitidos por el TCU, uno relativo a la contratación de aquellas CC.AA. sin OCEX y el relativo al conjunto del sector público autonómico. Ello puede ser debido a que, tal y como se indicaba en este último informe, tan sólo se recogían los resultados de la fiscalización de la contratación de 9 CC.AA. y las 2 Ciudades Autónomas, mientras que el gráfico de la presente página, recoge los resultados de las 17 CC.AA. y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía. Adicionalmente, este gráfico es el resultado del análisis de todos los informes emitidos por los órganos de control externo, aun cuando no sean específicos de contratación, mientras que el informe TCU global del sector público autonómico, se refiere a los informes emitidos por los OCEX sobre las Cuentas Generales de cada CC.AA. con contenido en materia de contratación y los informes específicos emitidos sobre fiscalización de la contratación.

b) Ámbito local

Al igual que hemos hecho para el sector público autonómico, podemos agregar los resultados de los informes de ámbito local emitidos por el TCU y por los OCEX (total 96 informes):



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede observarse, las irregularidades que, con mayor presencia se ponen de manifiesto, son las correspondientes a las adjudicaciones directas de contratos, prórrogas tácitas o extemporáneas, una vez vencido el contrato correspondiente, seguidas de las irregularidades asociadas a la definición y valoración de los criterios de adjudicación en los pliegos y los incumplimientos en materia de publicidad.

4) Conclusiones y recomendaciones

Los informes analizados tanto del TCU como de los OCEX, publicados en 2018 y 2019, hasta septiembre, se refieren a ejercicios en los que era de aplicación el TRLCSP, por lo que no se dispone de información que permita evaluar el grado de cumplimiento de la Ley 9/2017.

En relación con las irregularidades detectadas, en el **ámbito estatal** destacan, atendiendo a su presencia en los informes emitidos:

- La insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación utilizado, fundamentalmente, el procedimiento negociado sin publicidad, por razón de cuantía y de exclusividad del proveedor.
- La falta de justificación del presupuesto de licitación.
- La insuficiente justificación de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer, la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas.
- Las relacionadas con la definición y valoración de los criterios de adjudicación.
- Prácticas irregulares en la adjudicación de contratos por la vía de la contratación menor (fraccionamientos).
- Irregularidades en el proceso de valoración de las ofertas, fundamentalmente, la insuficiente justificación de la valoración de los criterios sujetos a juicios de valor, así como la introducción de subcriterios o reglas de valoración no contempladas en el PCAP.

- Ausencia de acto de recepción o conformidad.
- Incumplimiento de los plazos de ejecución sin imposición de penalidades.

Por lo que se refiere al **ámbito autonómico**, las principales irregularidades atendiendo a la frecuencia de su presencia en las Comunidades Autónomas, serían las siguientes:

- Incumplimiento de las obligaciones de publicidad, bien por la falta de publicación de los correspondientes anuncios, bien por la omisión de información esencial en los mismos.
- Las relacionadas con la definición y valoración de los criterios de adjudicación.
- Irregularidades en el proceso de valoración de las ofertas, fundamentalmente, la insuficiente justificación de la valoración de los criterios sujetos a juicios de valor, así como la introducción de sub-criterios o reglas de valoración no contempladas en el PCAP.
- La insuficiente justificación de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer, la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas.
- La insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación utilizado, fundamentalmente, el procedimiento negociado sin publicidad, por razón de cuantía y de exclusividad del proveedor.
- Modificados con o sin formalización, contratos complementarios indebidos, que no obedecen a causas imprevistas y que debieron ser objeto de nueva licitación.
- La falta de justificación del presupuesto de licitación.
- Irregularidades asociadas al acto de recepción de conformidad
- Incumplimiento de los plazos de ejecución sin imposición de penalidades.
- Adjudicaciones directas, prórrogas tácitas, extemporáneas, una vez vencido el contrato.
- Contratos menores, fraccionamiento, uso excesivo.
- Incumplimiento de los requisitos de solvencia, estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias, de la seguridad social, u otras obligaciones a cargo del contratista o insuficiente acreditación de su cumplimiento en el expediente.
- Insuficiente ponderación del criterio precio.

En relación con el **ámbito local**, las irregularidades más relevantes, atendiendo a la frecuencia de su presencia en los informes emitidos:

- Adjudicaciones directas, prórrogas tácitas, extemporáneas, una vez vencido el contrato.
- Irregularidades en la elección y definición de los criterios de adjudicación, tales como la falta de la suficiente concreción previa de los criterios de adjudicación, inadecuada definición, falta de relación con el objeto del contrato.
- Incumplimiento de las obligaciones de publicidad, tanto del anuncio completo, como los supuestos de omisión de información suficiente en los anuncios para garantizar la concurrencia, transparencia e igualdad de trato de los licitadores
- Contratos menores, fraccionamiento, contratos encadenados.
- Falta de cobertura contractual, fundamentalmente, gastos incurridos sin contrato o que queden fuera del objeto contratado.
- Insuficiente ponderación del criterio precio.

- La insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación utilizado, fundamentalmente, el procedimiento negociado sin publicidad, por razón de cuantía y de exclusividad del proveedor
- Irregularidades en el proceso de valoración de las ofertas y documentación relacionada, fundamentalmente, el informe de valoración y la insuficiente justificación de la adjudicación.

No obstante lo anterior, cabe indicar que el análisis realizado por esta Oficina, de las irregularidades detectadas en el marco del control externo sobre el sector público local correspondiente a CC.AA. sin OCEX, se ha limitado a los informes publicados por el TCU sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los Interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, a determinados informes de seguimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en anteriores informes de fiscalización a ciertos ayuntamientos, así como al informe de fiscalización del Sector Público Local.

De acuerdo con lo anterior, se formulan las siguientes recomendaciones

- La inclusión de actuaciones específicas en materia de contratación en los correspondientes planes o programas anuales de fiscalización de los OCEX, no es obligatoria. Se recomienda a este respecto, valorar la oportunidad de incluir en todos los planes anuales, determinadas actuaciones específicas de contratación, con el fin de reforzar el control externo de esta gestión.
- En este sentido, sería conveniente poner en relación los objetivos de fiscalización de cada órgano de control externo y los medios humanos y materiales de que dispone, con el fin de reforzar el control en aquellos ámbitos en que se considere oportuno.
- Se recomienda igualmente, reforzar el control externo sobre la contratación llevada a cabo por el sector público local en aquellas CC.AA. sin OCEX, atendiendo a los medios de que se dispongan, mediante actuaciones de fiscalización específicas, especialmente en entidades locales con volúmenes relevantes de contratación.
- Por otra parte, es de destacar en los tres ámbitos, estatal, autonómico y local, las deficiencias detectadas en la remisión de la información contractual tanto al TCU como a los OCEX, ello supone una debilidad en el control efectivo a desarrollar por parte de los mismos. Se recomienda en relación con lo anterior, realizar los estudios y desarrollos necesarios para que la documentación contractual que debe obrar en PLACSP o en el resto de servicios de información o plataformas autonómicas, esté disponible en los sistemas de información de los órganos de control externo, como mecanismo para mitigar la circunstancia descrita. Para ello, es necesario tal y como se indica en el apartado de "Supervisión del principio de publicidad y transparencia" del presente informe potenciar y fomentar el uso de PLACSP como base de datos única en la contratación del sector público, que incluya toda la vida del expediente de contratación, incluida la ejecución y resolución o liquidación del contrato, así como, en su caso, las posibles prórrogas.

X. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. Antecedentes y motivación del Análisis.

La actividad consultiva en materia de contratación es de enorme interés, en la medida que, de ella se puede extraer información sobre debilidades de la normativa y/o dificultades en su comprensión.

En esta actividad, en especial, se concentra la posibilidad con la que cuentan los órganos de contratación y representantes de organizaciones empresariales representativas de sectores afectados por la materia, a la hora de dirigir sus dudas interpretativas a determinados órganos colegiados especializados y creados con la misión de resolver este tipo de cuestiones puntuales, así como con la posibilidad de dirigir recomendaciones de carácter general sobre aquellas cuestiones que consideren de interés para evitar disfunciones en la interpretación y aplicación de la normativa.

En la actualidad, la LCSP en su artículo 328 configura a la Junta Consultiva de Contratación del Sector Público del Estado como el órgano de consulta en materia de contratación pública del sector público estatal, y prevé en el artículo 330 que las Comunidades Autónomas puedan crear órganos consultivos en esta materia, ejerciendo sus competencias en su respectivo ámbito territorial, incluyendo Corporaciones Locales, siempre que sus normas reguladoras lo establezcan.

A fecha actual, las Juntas Consultivas existentes son catorce, tal y como se detalla, con su normativa reguladora, en el Apartado de este informe dedicado a prohibiciones para contratar, junto con la JCCE, creada a través del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, y son las siguientes, con su denominación:

- Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de la C.A. de Andalucía. (CC Andalucía)
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la C.A. de Aragón (JC Aragón).
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la C.A. de las Illes Balears (JC Illes Balears).
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la C.A. de Canarias (JC Canarias).
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la C.A. de Castilla y León (JC Catilla y León).
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la C.A. de Cataluña (JC Cataluña)
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la C.A. de Extremadura (JC Extremadura).
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la C.A. de Galicia (JC Galicia).
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la C. de Madrid (JC Madrid).
- Junta Regional de Contratación Administrativa de la C.A. de la Región de Murcia (JR Murcia).

- Junta de Contratación Pública de la C. Foral de Navarra (JC Navarra).
- Junta Asesora de Contratación Pública de la C.A. del País Vasco (JA País Vasco).
- Junta Superior de Contratación Administrativa de la C. Valenciana (JS Valencia).

Por parte de esta Oficina, se ha considerado de interés la realización de un análisis pormenorizado de la actividad consultiva, desde la entrada en vigor de la LCSP, en tanto que de él se pueden evidenciar cuáles son los asuntos o las materias que han suscitado más dudas al respecto de su aplicación, los extremos en los que se pueden constatar patologías en su aplicación, así como las discrepancias entre dichos órganos, de cara al ejercicio de su función de regulación atribuida por el artículo 332 de la LCSP mediante *“la aprobación de instrucciones fijando las pautas de interpretación y de aplicación de la legislación de la contratación pública, así como elaborar recomendaciones generales o particulares a los órganos de contratación, si de la supervisión desplegada se dedujese la conveniencia de solventar algún problema, obstáculo o circunstancia relevante a los efectos de dar satisfacción a los fines justificadores de la creación de la Oficina”*. Por ello, se ha estimado de interés analizar los aspectos de la nueva ley que han generado más consultas a las distintas Juntas Consultivas.

Metodología.

Se ha procedido en un primer momento a evaluar la actividad consultiva en términos numéricos a fin de determinar el impacto que ha supuesto la aprobación y entrada en vigor de la LCSP. Para ello, se ha contrastado la información disponible en cuanto a número de informes y otros documentos emitidos en los ejercicios 2016, 2017 y 2018 por estos órganos a través de sus páginas web.

En segundo lugar, se han sistematizado los contenidos de las recomendaciones, informes y otros documentos, como informes a proyectos normativos, con ánimo de concretar en qué extremos han surgido mayores dudas interpretativas en la aplicación de la LCSP, o bien en qué aspectos concretos la Junta correspondiente ha entendido necesaria la emisión de una Recomendación.

A los efectos anteriores, se solicitó una información puntual a la Dirección General del Patrimonio del Estado, e igualmente, respecto a los órganos dependientes de las distintas CC.AA. se recabó información accediendo a sus respectivos recursos telemáticos.

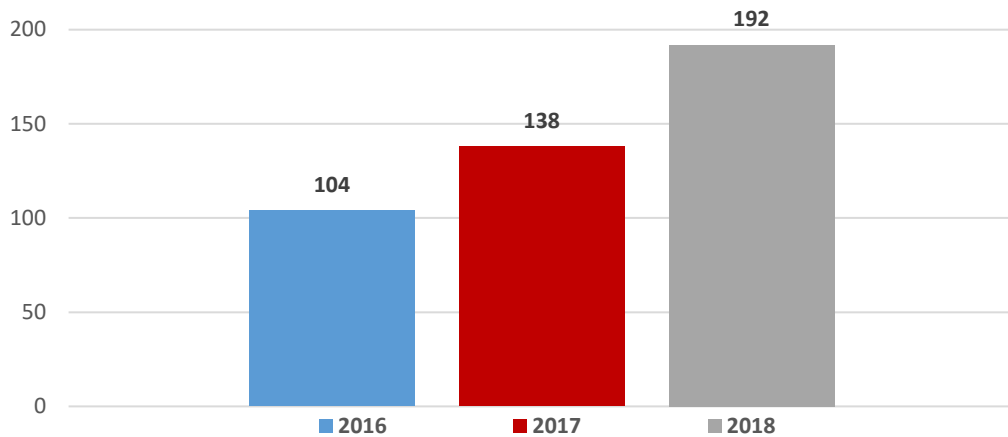
2. Análisis de la Información

1) Volumen de actividad consultiva en 2016-2017-2018.

El volumen de actividad consultiva, en términos exclusivamente cuantitativos ha evolucionado en los **últimos tres ejercicios** (2016, 2017 y 2018), como puede resultar perfectamente lógico, hacia un incremento importante en el número de informes emitidos.

En el siguiente gráfico se puede apreciar el **incremento total** de producción documental interanual, que supuso un aumento porcentual acumulado entre 2016 y 2018 de un **84,62%**.

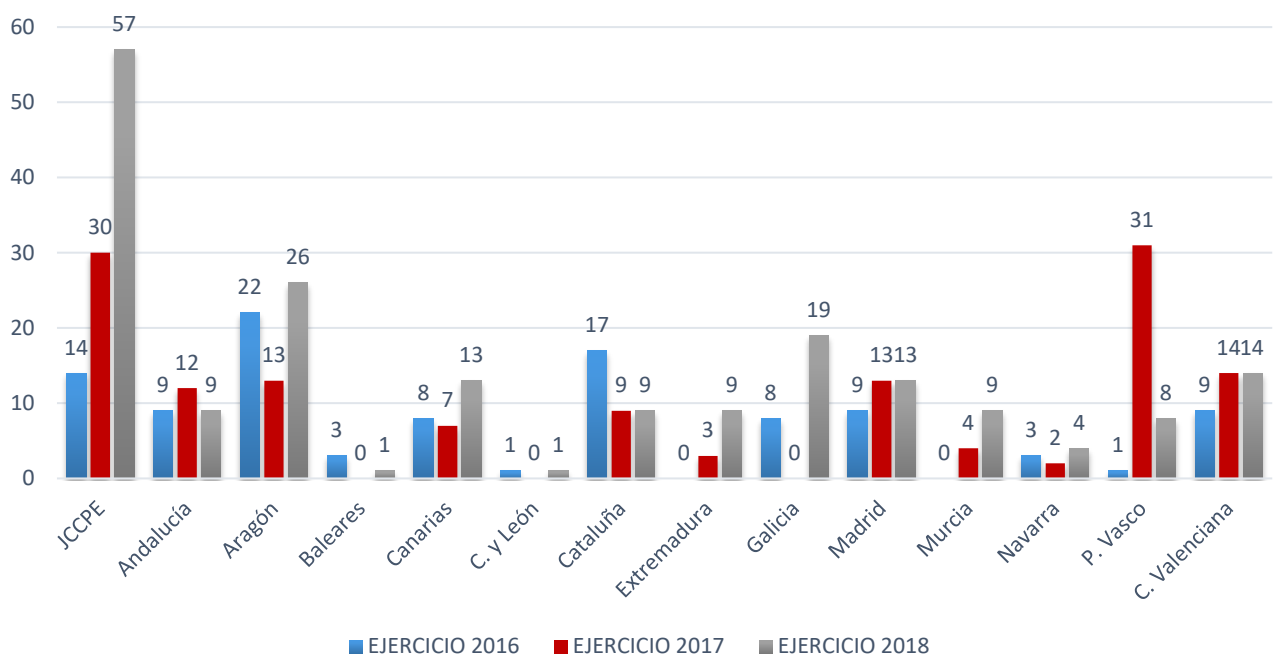
Total documentos emitidos



Fuente: Elaboración propia OIReScon

El **detalle de producción documental por órganos** se aprecia en el siguiente gráfico en el que, salvo algunas excepciones, se aprecian importantes incrementos:

Detalle por órganos consultivos



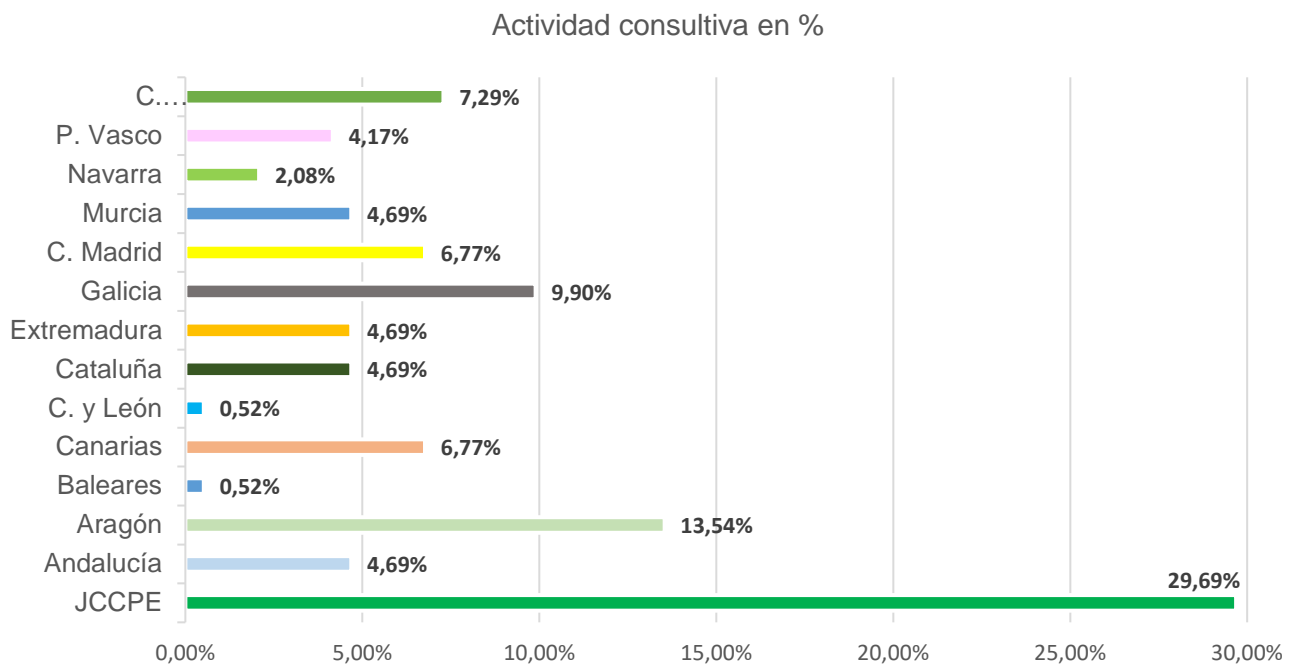
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Centrando el análisis en los informes totales emitidos en el **ejercicio 2018** y, de ellos, posteriormente con ocasión de necesidad de recomendaciones o atención a consultas derivadas de la LCSP, se han de considerar los siguientes datos: la **actividad por Juntas Consultivas** ha sido la siguiente:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Sobre el total, cada órgano representa, en términos porcentuales, lo que se expone a continuación, destacando la JCCE, JC Aragón y JC Galicia:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

2) Actividad consultiva vinculada a la LCSP.

Entrando en el contenido concreto de esta voluminosa actividad, en primer lugar hay que significar la necesidad de descartar en este análisis los informes y documentos que se refieren a asuntos enmarcados en el TRLCSP y que carecen de proyección práctica con relación a la

normativa actual, del mismo modo, determinados informes u acuerdos de las Juntas autonómicas han de descartarse al limitarse a informar Pliegos o adaptaciones de Pliegos (JC Aragón y JC Canarias), o bien al planteamiento de orientaciones prácticas (JC Extremadura), o bien acuerdan la remisión a la JCCE determinadas infracciones administrativas de empresas (JC Madrid), o bien emiten informes preceptivos sobre modificaciones de contratos (JR Murcia), así como asuntos referidos a reutilización y transferencia de tecnología entre Administraciones autonómicas (JA País Vasco).

En segundo lugar, en la petición de información que se formula por esta Oficina a la Dirección General del Patrimonio del Estado se aludía a recomendaciones e informes emitidos tras la entrada en vigor de la LCSP, y la respuesta fue la información disponible entre marzo de 2018 a marzo de 2019, con lo cual el análisis se referirá a dicho período, sin perjuicio de que, en materia de recomendaciones, se ha entendido conveniente, como se argumenta más adelante, la inclusión de documentos de 2015 y 2016.

Y, en tercer lugar, plantear la división que es preciso realizar de antemano entre recomendaciones, informes referidos a consultas e informes con relación a proyectos normativos.

A. RECOMENDACIONES.

En las Recomendaciones objeto de consideración, ha sido preciso incluir algunas de la JCCE del año 2015, dado que en dicho momento fue precisa su emisión por motivo de reformas normativas internas en Revisión de Precios y Clasificación (que se mantienen en vigor) y del año 2016, en la medida en que los efectos directos de las nuevas Directivas sobre contratación hicieron precisas algunas pautas sobre el DEUC y otros asuntos sobre la aplicación de las Directivas.

Sobre este particular, se han emitido 11 Recomendaciones, de las que 7 son de la JCCE y 4 de órganos autonómicos.

En el siguiente cuadro se describen los asuntos sobre los que versaba cada Recomendación, teniéndose en cuenta que algunas trataban distintos asuntos.

RECOMENDACIONES

Nº	Recomendación (fecha o referencia)	Órgano emisor	Asunto genérico	Asunto concreto
1	16/03/2016	JCCE	Cuestiones generales	Tipología de contratos y publicidad en contratos SARA
2	10/12/2018	JCCE	Condiciones contractuales	Precio de los contratos. Incidencia en convenios colectivos
3	19/05/2015	JCCE	Condiciones contractuales	Revisión de precios
4	26/11/2018	JC Castilla y León	Condiciones contractuales	Revisión de precios
5	06/04/2016	JCCE	Procedimiento de contratación	DEUC

Nº	Recomendación (fecha o referencia)	Órgano emisor	Asunto genérico	Asunto concreto
6	6/2018	CC Andalucía	Procedimiento de contratación	ROLECE en procedimientos abiertos simplificados
7	09/11/2018	JC Extremadura	Procedimiento de contratación	ROLECE en procedimientos abiertos simplificados
8	4/2018	JC Canarias	Procedimiento de contratación	ROLECE en procedimientos abiertos simplificados
9	24/09/2018	JCCE	Procedimiento de contratación	ROLECE en procedimientos abiertos simplificados
10	01/03/2018	JCCE	Procedimiento de contratación	Criterios de desempate
		JCCE	Procedimiento de contratación	Procedimiento negociado y Disposición Adicional.9ª
		JCCE	Plazo	Novedades art.29
		JCCE	Contrato menor	Disposición adicional 9ª Base de datos y publicaciones.
		JCCE	PANAP	Calificación de los contratos y otros asuntos varios
		JCCE	Entidades no poder adjudicador	Régimen de recursos
		JCCE	Capacidad y solvencia	Solvencia técnica y profesional PYMES
11	12/12/2015	JCCE	Capacidad y solvencia	Clasificación

Fuente: Elaboración propia OIReScon

En el siguiente gráfico se aprecia qué asuntos fueron los que con más insistencia se trataron por las recomendaciones emitidas



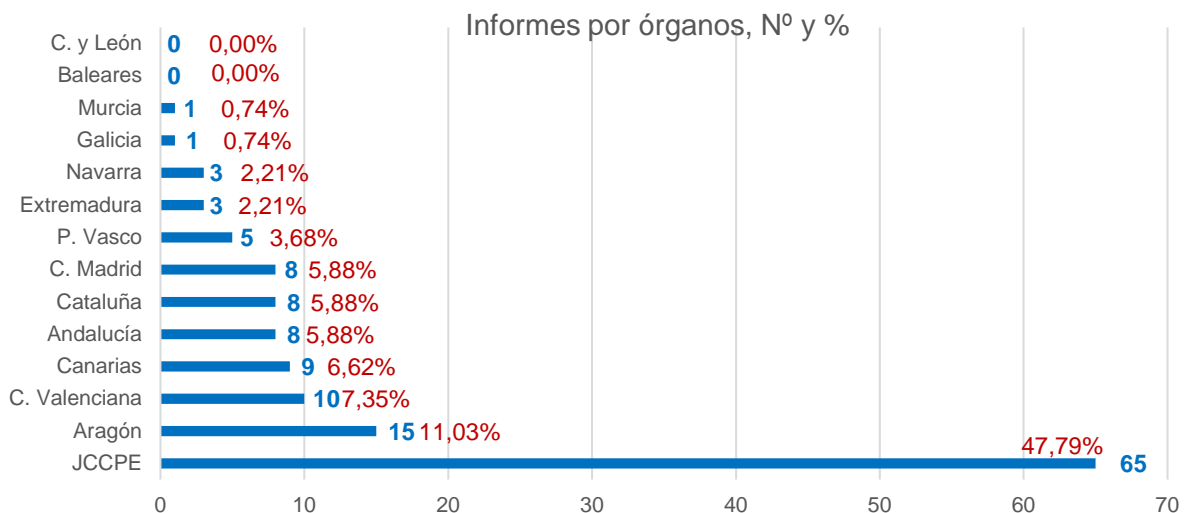
Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede apreciarse, fue más intensa la necesidad de recomendaciones en aspectos relativos al procedimiento, condiciones contractuales y capacidad y solvencia, producto bien de los efectos directos de las nuevas Directivas (DEUC) y por novedades normativas como Clasificación y Revisión de Precios, e igualmente aspectos derivados de la aplicación de la LCSP (ROLECE y Contratos menores).

B. INFORMES.

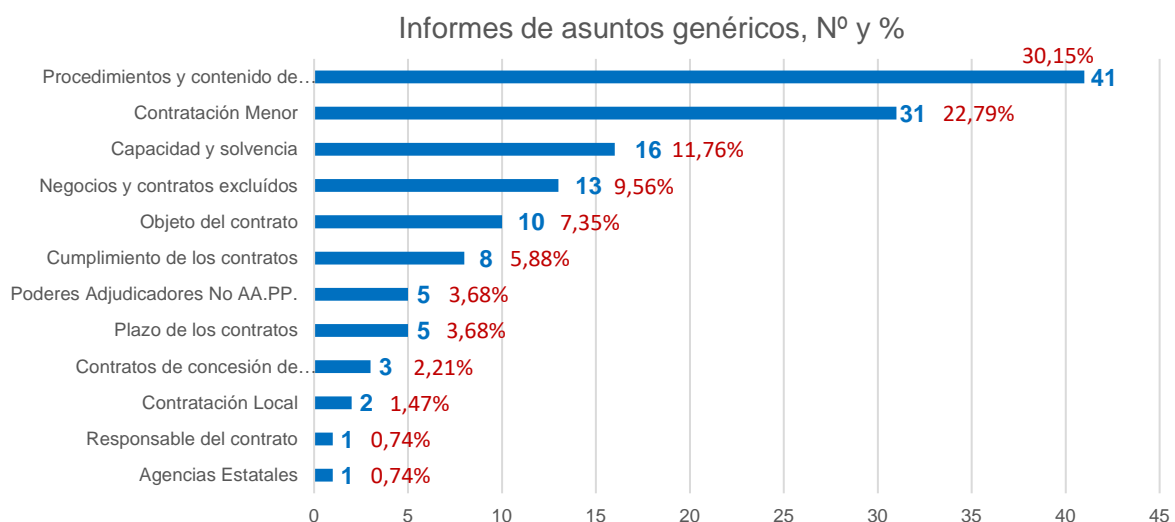
De los informes emitidos en 2018/2019, en particular el período comprendido entre marzo de 2018 y marzo de 2019 procede destacar los datos que constan a continuación.

En el siguiente gráfico aparece la **distribución por órganos** en términos porcentuales y numéricos sobre un total de **136 informes** emitidos, de interés para este análisis:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Con relación a los **objetos o asuntos genéricos** tratados por los informes, en los siguientes gráficos se expone la mayor o menor intensidad de los mismos en las distintas materias:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Si centramos el análisis, en el marco de los asuntos genéricos indicados, y su incidencia en **asuntos o temas concretos** analizados en los informes, se obtienen los resultados que se exponen a continuación por orden de importancia en cuanto al número de documentos que fueron emitidos¹⁷⁹.

a) Procedimientos y contenido de los pliegos (41 informes).

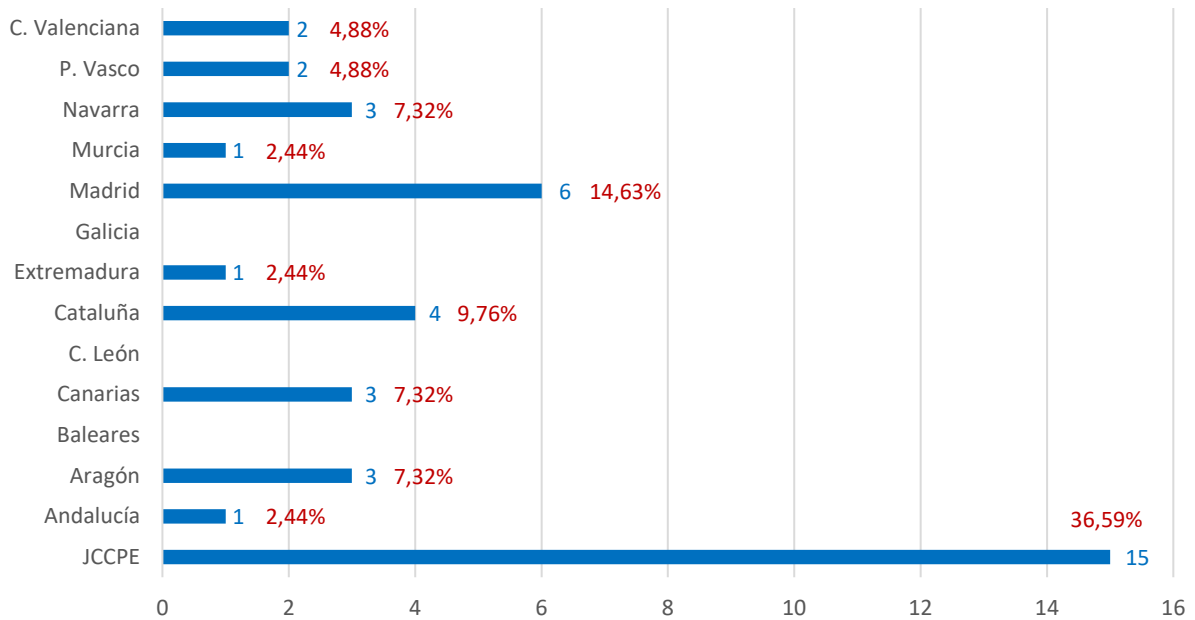
Asuntos concretos sobre los que se han emitido informes:

Procedimientos y contenido de pliegos	Nº informes
Notificaciones electrónicas	1
Tramitación urgente	1
Perfil del contratante	1
Publicidad contratos reservados	1
Exclusiones durante el procedimiento	1
Proposiciones simultáneas	1
Subrogación de trabajadores	1
Condición especial de ejecución o criterio de adjudicación, mejoras sociales	1
Cláusulas sociales y medioambientales	1
Cláusulas relativas a los paraísos fiscales en los contratos del Sector Público	1
Criterios de adjudicación relacionados con la calidad	1
Posibilidad de subsanación de la documentación	1
Reserva a centros especiales de empleo en EE.LL.	1
Tramitación electrónica	2
Ofertas anormales o desproporcionadas	4
Abierto simplificado	6
Procedimiento negociado sin publicidad	8
Mesa de contratación	8
Total	41

Fuente: Elaboración propia OIReScon

¹⁷⁹ Se ha de tener en cuenta que, en numerosas ocasiones, los informes emitidos en función de las consultas planteadas, se refieren a más de un asunto genérico, o varios asuntos concretos.

Origen de los Informes, N° y %

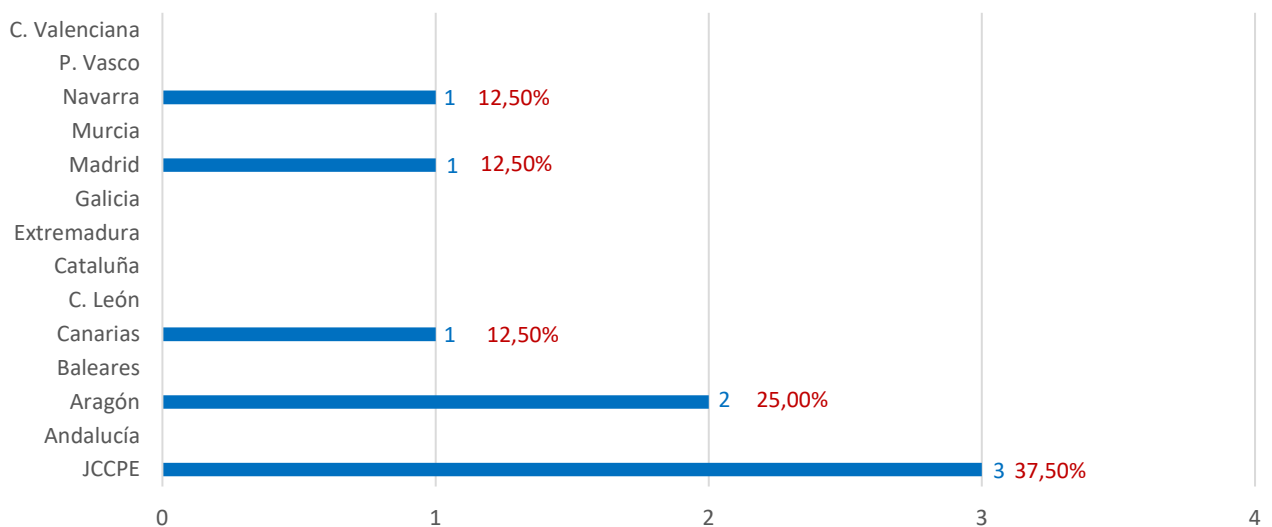


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Asuntos tratados con mayor intensidad:

a.1. Mesa de contratación (8 informes).

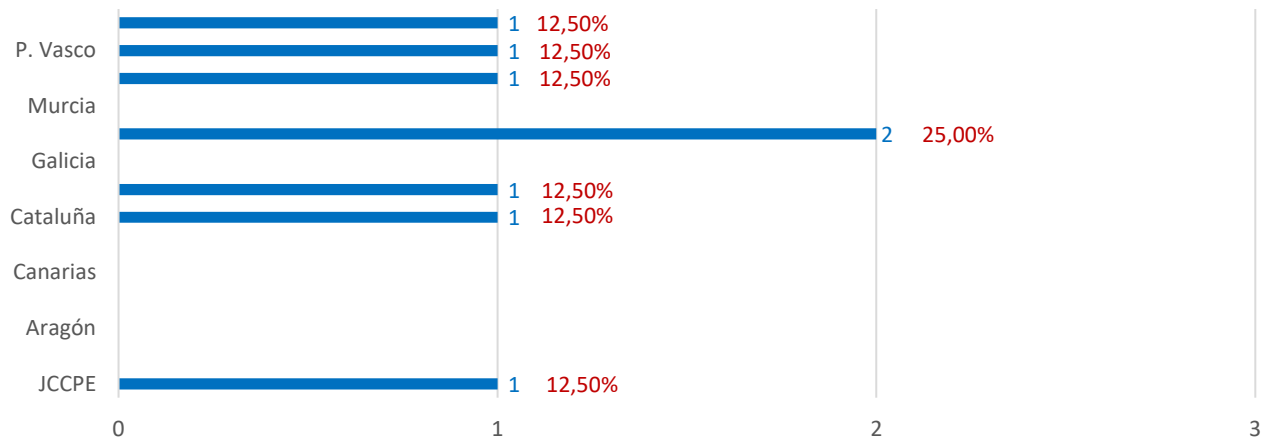
Origen de los informes, N° y %



Fuente: Elaboración propia OIReScon

a.2. Procedimiento negociado sin publicidad (8 informes).

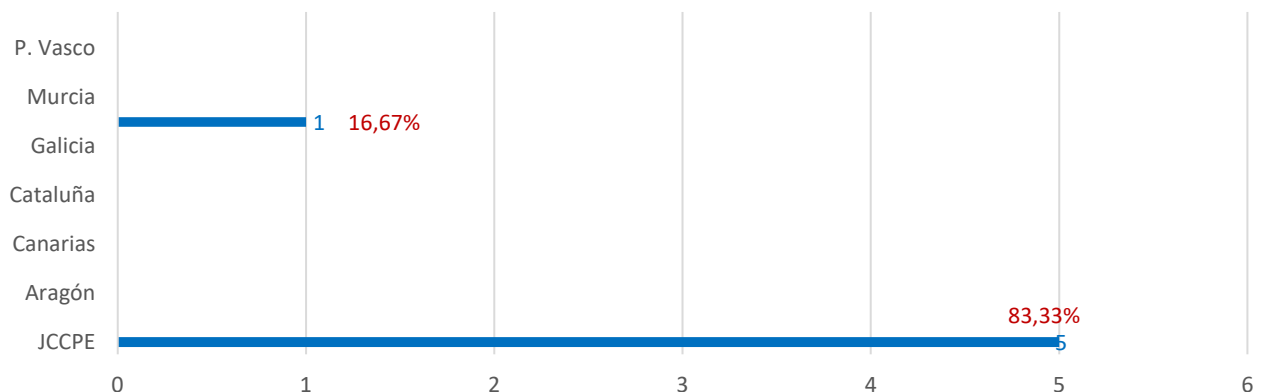
Origen de los informes, N° y %



Fuente: Elaboración propia OIReScon

a.3. Procedimiento abierto simplificado (6 informes).

Origen de los informes, N° y %



Fuente: Elaboración propia OIReScon

b) Contrato menor (31 informes).

Asuntos concretos sobre los que se han emitido informes:

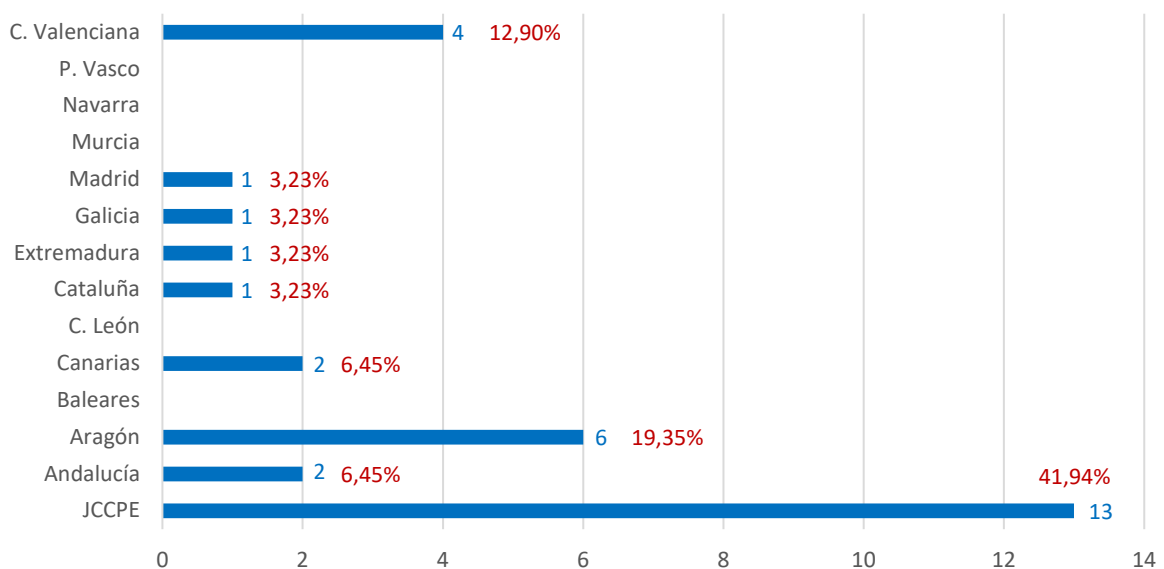
Contratación menor	Nº informes
Interpretación art. 118.3	15
Promoción de concurrencia	4
Exigencia de procedimiento	3
Contratos menores de I+D+I	3
Limitación del plazo	2
Momento de "suscripción" del contrato menor	2

Contratación menor	Nº informes
Contratación menor en el caso de operaciones de patrocinio	2
Criterios de adjudicación	1
Publicidad contratos inferiores a 5.000 €	1
Anticipos de caja y contratación menor	1
Empresas vinculadas y UTEs	1
Utilización de contratos puente	1
Contratos menores en servicios artísticos y literarios	1
Posibilidad de varias facturas en el contrato menor	1
Servicios de bares-cafeterías en instalaciones o edificios públicos	1
Contratos menores de dirección de obras. Cómputo de la duración del contrato	1
Contratos menores en el caso de contratos privados	1
Exigencias procedimentales en C. menor amparada en la D.A, 9ª y límite cuantitativo	1
Ámbito de aplicación de la D. A. 9ª - Prensa diaria - Proveedores	1
Total	43

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Esta relación suma 43 informes, en tanto que muchos de los 31 informes citados anteriormente, aluden a distintos aspectos concretos que se han sistematizado.

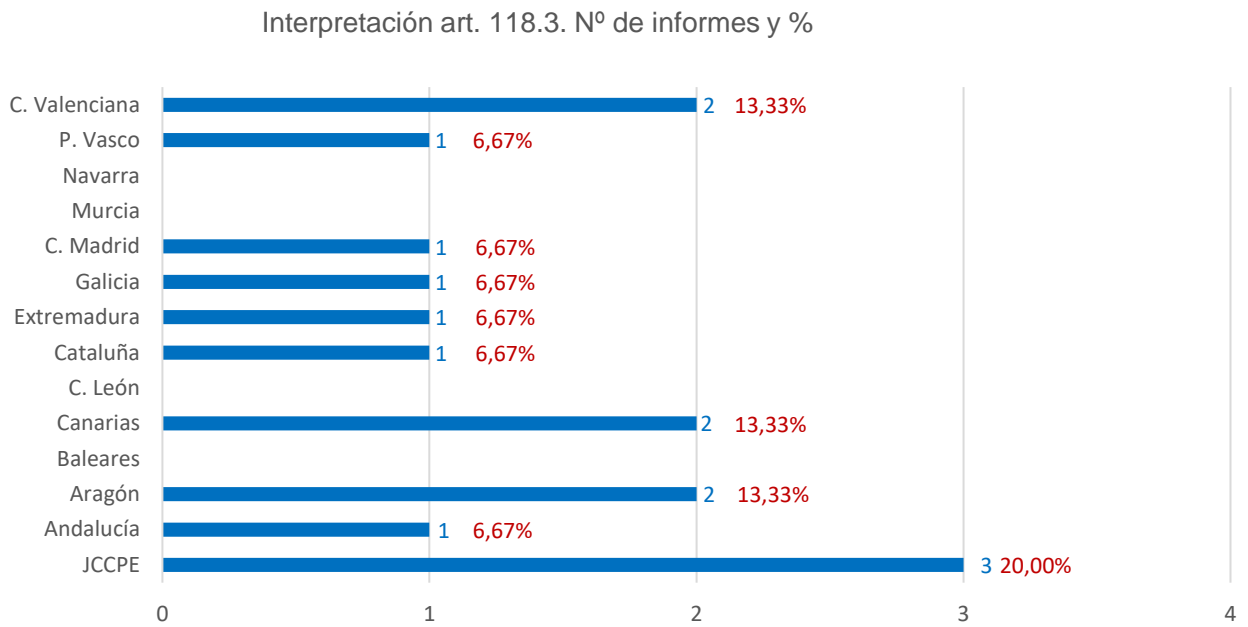
Origen de los informes, Nº y %



Fuente: Elaboración propia OIReScon

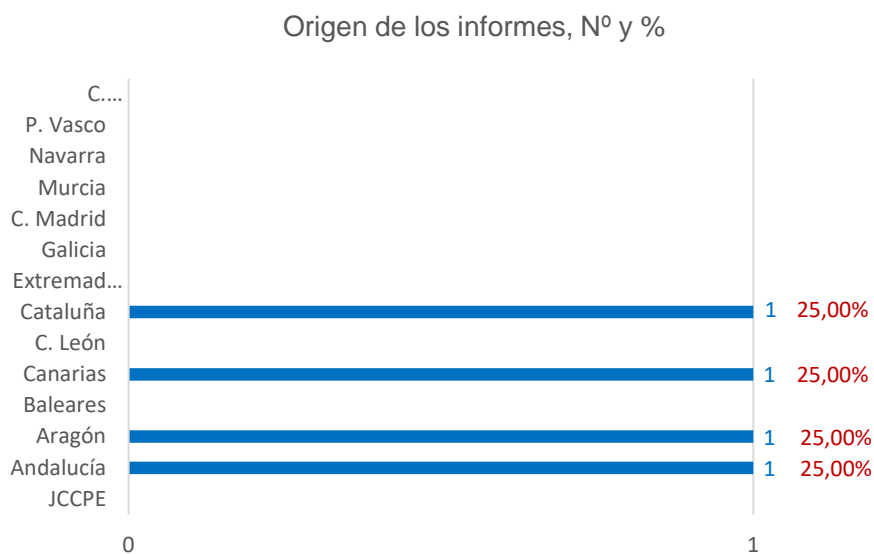
Los aspectos concretos en los que se han centrado con más intensidad los informes son los tres siguientes:

b.1. Interpretación del art. 118.3 (15 informes).



Fuente: Elaboración propia OIReScon

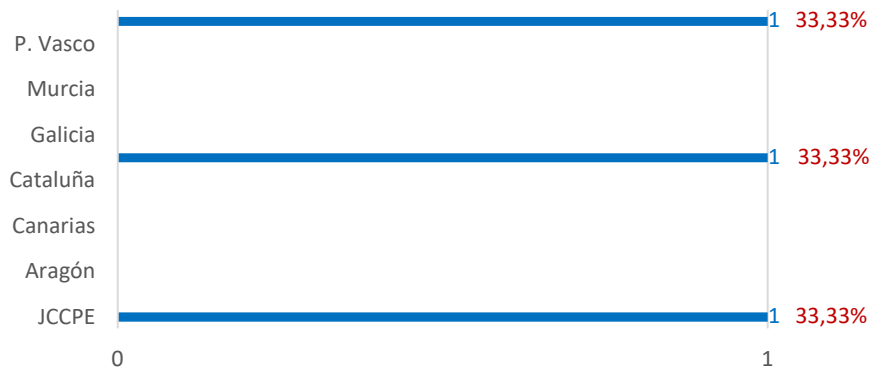
b.2. Promoción de la concurrencia en la contratación menor (4 informes).



Fuente: Elaboración propia OIReScon

b.3. Exigencia de procedimiento en el contrato menor (3 informes).

Origen de los informes, Nº y %



Fuente: Elaboración propia OIReScon

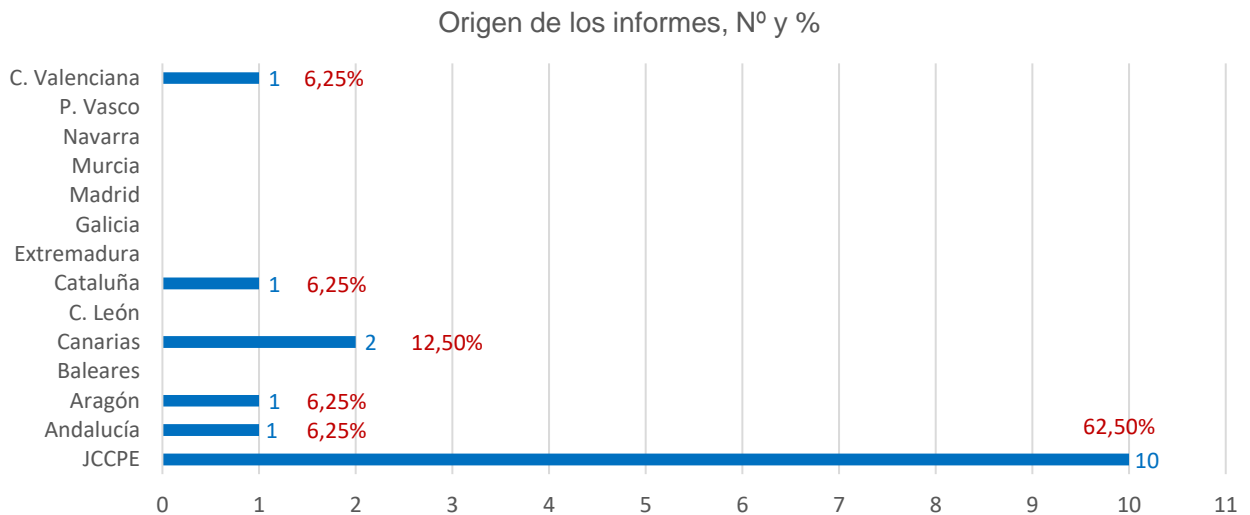
c) capacidad y solvencia (16 informes).

Los informes emitidos han versado sobre los siguientes aspectos concretos en el ámbito de la capacidad y solvencia

Capacidad y solvencia	Nº informes
Clasificación. Suspensión en caso de ausencia de actualización de información	1
Clasificación en contrato de obras	1
Clasificaciones contradictorias	1
Clasificación. Acumulación de clasificaciones en UTEs	1
Obligaciones tributarias	1
Prohibiciones para contratar - conflicto de intereses	2
Prohibiciones para contratar. fundación municipal.	1
Sucesión en el procedimiento	1
Criterios de solvencia y certificados medioambientales en contratos no SARA	1
Cumplimiento de requisitos de arraigo territorial o la disponibilidad de títulos habilitantes que no sean necesarios para la actividad objeto de un contrato	1
Incompatibilidad para contratar	1
Condiciones de aptitud del licitador	1
Acreditación de la solvencia económica	1
Prohibiciones para contratar - Firmeza de las resoluciones administrativas	1
Empresas pertenecientes a grupo y empresas con actuaciones concertadas	1
Prohibiciones para contratar. eficacia	1
Totales	17

Fuente: Elaboración propia OIReScon

El ámbito de emisión de los mismos ha sido el siguiente:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

c.1. Prohibiciones para contratar y conflicto de intereses (2 informes).

En este aspecto, destaca un asunto concreto en el que se emitieron dos informes, de acuerdo con el siguiente detalle:

Órgano	Nº de informes
JCCE	1
JC Cataluña	1
Total	2

Fuente: Elaboración propia OIReScon

d) Otros aspectos tratados por los órganos consultivos.

Los restantes aspectos genéricos en los que fue precisa la actividad de estos órganos, pero con menos intensidad, fueron los siguientes, con detalle de sus aspectos concretos:

Objeto del contrato

Órgano	Nº de informes
JCCE	7
JC Canarias	1
JA País Vasco	1
JS Valencia	1
Total	10

- Fraccionamiento.
- Fraccionamiento - Campañas publicitarias de un Ayuntamiento.
- Contratos mixtos. Concepto de "prestación principal".
- Contratos mixtos VS. División en lotes.
- Concepto de unidad funcional – Art. 101.
- Licitación conjunta de proyecto, dirección facultativa y obra por el uso de la metodología BIM.
- Condiciones especiales de ejecución de carácter social, medioambiental o de innovación.
- Modificaciones del contrato no previstas en los pliegos.
- Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras.
- Calificación jurídica del patrocinio publicitario.
- Impartición de cursos y otras actividades de formación.
- Indemnización por contrato resuelto como condición de futura licitación.

Plazo de los contratos

Órgano	Nº de informes
JCCE	4
JC Canarias	1
Total	5

- Posibilidad de prórroga.
- Cláusula de prórroga automática en los pliegos.
- Necesidad de regular expresamente en pliegos las prórrogas incluidas en el art. 29.4.
- Duración de los contratos de servicios energéticos.
- Continuidad en la prestación de un servicio cuya vigencia del contrato ha finalizado.

Poderes adjudicadores no Administración Pública

Órgano	Nº de informes
JCCE	2
JC Madrid	1
JA País Vasco	2
Total	5

- Actividades docentes.
- Sistemas de racionalización por parte de las mutuas de accidentes de trabajo.
- Naturaleza jurídica de un centro sanitario.
- Aplicación de la ley de contratos del sector público al ente público Canal de Isabel II.
- Entidades públicas empresariales.

Agencias estatales

Órgano	Nº de informes
JCCE	1
Total	1

- Límites SARA -Servicios y suministros- en agencias en tanto se produce su transformación en OO.AA. o Autoridades Independientes.

Contratación local

Órgano	Nº de informes
JCCE	2
Total	2

- Tramitación. Informe preceptivo de secretario municipal. Alcance.
- D.A. 3ª.7. Obras separadas.

Cumplimiento de los contratos

Órgano	Nº de informes
JCCE	6
JC Andalucía	1
JC Aragón	
Total	8

- Lugar del cumplimiento de los contratos públicos.
- Modificación del contrato.
- Restablecimiento del equilibrio económico de las concesiones.
- Revisión de precios en los contratos.
- Revisión de precios en los contratos. Prescripción.
- Facturación electrónica.
- Obligación de los subcontratistas.

Negocios y contratos excluidos

Órgano	Nº de informes
JCCE	3
JC Andalucía	3
JC Aragón	2
JC Cataluña	2
JC Extremadura	1
JS Valencia	2
Total	13

- Contratos en el ámbito de I+D+I de Universidades públicas y otras entidades con actividades de investigación científica y técnica.
- Encargos a medios propios por entidades del sector público que no son poderes adjudicadores.
- Encargos a medios propios. Requisitos de los medios propios personificados.

- Operaciones financieras realizadas por corporaciones locales.
- Contratos de calificación crediticia (rating).
- Concierto social.
- Encargos a medios propios.
- Arrendamiento de bienes inmuebles patrimoniales de entes locales.
- Convenios de colaboración.
- Prestación de servicios municipales por sociedad de economía mixta de una Diputación provincia.
- Adquisición, desarrollo, producción o coproducción de programas destinados a servicios de comunicación audiovisual o servicios de comunicación radiofónica.
- Negocio de puesta a disposición de un ayuntamiento, a cambio de una contraprestación económica, de determinadas instalaciones para llevar a cabo actividades culturales en el municipio

Responsable del contrato

Órgano	Nº de informes
JCCE	1
Total	1

- Necesidad de designación expresa del responsable.
- Posible contradicción entre art. 68 y 311.

Contratos de concesión de servicios

Órgano	Nº de informes
JCCE	1
JC Aragón	2
Total	3

- Modificación de ordenanzas fiscales por ordenanzas de prestaciones patrimoniales públicas no tributarias.
- Servicios de bares-cafeterías en instalaciones o edificios públicos.
- Concesión de servicios de transporte. Subcontratación.

C. INFORMES CON RELACIÓN A PROPUESTAS NORMATIVAS.

En lo referido a los proyectos normativos que han sido informados por los distintos órganos consultivos especializados en este período, se han emitido los siguientes informes:

PROYECTOS DE DISPOSICIONES

Nº informe	Asunto
17/18	Proyecto de modificación de la orden EHA/ 1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada
VAL 14/2018	Orden __/2018, de __ de_____, de la Conselleria de Hacienda y modelo económico, por la que se dictan normas de funcionamiento del registro oficial de contratos de la Generalitat
CAN 8/2018	Modificación del Acuerdo de Gobierno de Instrucciones para la correcta ejecución de los servicios externos que se contraten en el ámbito del sector público de la Comunidad autónoma de Canarias
AND 16/2018	Proyecto de Decreto por el que se declara a la Agencia de Medio ambiente y agua de Andalucía como medio propio personificado respecto de la administración de la Junta de Andalucía y se adecúan sus estatutos, conforme a lo previsto en el art. 32 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector público

Nº informe	Asunto
CAT 4/2018	Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Catalunya por el que se determinan los contratos en que se tiene que aplicar la metodología de trabajo colaborativa y virtual en tres dimensiones denominada Building Information Modelling (BIM) y la forma y las condiciones para hacerlo.
P.V. 16/2018	Proyecto de orden de configuración de las mesas de contratación de Lehendakaritza-Presidencia de Gobierno, del Organismo Autónomo Emakunde-Instituto vasco de la mujer y del Organismo Autónomo Instituto de la memoria, la convivencia y los derechos humanos.
P.V. 17/2018	Proyecto de Decreto por el que se aprueban los estatutos del ente público de derecho privado "SPRI-Agencia Vasca de desarrollo empresarial".

Órgano	Nº de informes
JCCE	1
JC Andalucía	1
JC Canarias	1
JC Cataluña	1
JA País Vasco	2
JS Valencia	1
Total	7

3. Conclusiones y recomendaciones.

Como se ha podido apreciar, se ha producido un incremento importante de la actividad consultiva con ocasión de la publicación y posterior entrada en vigor de la LCSP, de hecho, entre los ejercicios 2016, 2017 y 2018 los incrementos en nº de informes y recomendaciones emitidas han sido del 32,69% y 39,13% en los interanuales 2016/2017 y 2017/2018, respectivamente, con lo cual el incremento acumulado entre 2016 y 2018 ha supuesto un 84,62%.

Los asuntos tratados por las Recomendaciones emitidas se deben, en un primer lugar, a las dudas que suscitaba el DEUC y asuntos diversos derivados de los efectos directos de las nuevas Directivas de contratación, en segundo lugar, por motivos normativos anteriores a la LCSP (Clasificación y Revisión de Precios) y, en tercer lugar, por distintos problemas de aplicación de la LCSP (ROLECE y Procedimientos Abiertos simplificados, Contratación menor, Solvencia, etc.).

Por parte de las Juntas Consultivas de las CC.AA. se detectan algunas coincidencias en la materia, con relación a los documentos equivalentes de la JCCE, en especial, en lo referido a la problemática relativa a la exigencia del ROLECE y el Procedimiento Abierto simplificado, siendo coincidentes los criterios de todos los órganos que se pronunciaron en este particular.

En relación a los informes y a la vista del período considerado, se aprecia, de los aspectos genéricos en los que se han centrado las consultas cursadas a los órganos consultivos, que han surgido más dudas interpretativas en la fase preparatoria de los contratos o los procedimientos. Las consultas se centran en aspectos relacionados con “Procedimientos y contenido de pliegos”, así como “Capacidad y Solvencia”, sin perjuicio de las dudas sobre la “contratación menor”, lo que viene a confirmar, como se ha podido apreciar en este informe que uno de los puntos críticos y de riesgo es el relativo a la solvencia exigida en las licitaciones, así como el propio contenido de los pliegos, aspectos sobre los que han sido más numerosas las consultas.

Por otro lado, como conclusiones a los puntos más destacados tratados en los Informes de las distintas Juntas cabe indicar lo siguiente:

- En relación a **la contratación menor**, se distinguen los siguientes aspectos:

ASPECTOS	CONCLUSIONES
Limitaciones	En la interpretación de las limitaciones del contrato menor existe una clara divergencia interpretativa entre las Juntas Consultivas en aspectos tan fundamentales como son su ámbito objetivo, subjetivo y temporal, motivo por el que era precisa la emisión de una Instrucción por parte de la OIReScon.
Procedimiento	En cuanto a la necesidad de un mínimo procedimiento para la tramitación de los contratos menores no se produce discrepancia en la interpretación desplegada por las Juntas que se pronunciaron al respecto.
Previa publicidad y promoción de la concurrencia	En este aspecto se enfrentan dos interpretaciones, por un lado, se entiende que la publicidad o promoción de concurrencia no impide que el órgano cumpla las limitaciones del artículo 118.3 de la LCSP y, por otro lado, se entiende que, en ningún caso, procedería la publicidad de menores a la vista de las limitaciones legales existentes. Por último, en el caso de la C. A. de Aragón, en función de normativa propia, considera que la promoción de concurrencia a través de la publicidad de la licitación en determinadas circunstancias determina la no aplicación de las limitaciones del artículo 118.
Anticipos de caja y contratos menores	En los casos en que las Juntas se han pronunciado, hay un aparente consenso en entender que el contrato menor existe con independencia del sistema de pago que se haya establecido para ellos.
Momento de suscripción del contrato menor	Con distintas argumentaciones, las Juntas que se han pronunciado en el sentido de la suscripción del contrato menor coincide con su perfección / acuerdo de voluntades o aceptación de condiciones, o bien, a falta de norma expresa, la perfección se produce en el momento de su aprobación comunicada al interesado.

ASPECTOS	CONCLUSIONES
Actividades de investigación / Contratación menor	La JCCE y la JS Aragón, en los casos de actividades de investigación, desarrollo e innovación de los Agentes Públicos del Sistema de Tecnología e Innovación coinciden en que se aplican las limitaciones de los contratos menores con umbrales específicos y al margen de los servicios generales que deban contratar dichos organismos.
Contratos privados y contratación menor. Concesiones y contrato menor	Los órganos consultivos consideran conforme con la LCSP, que determinada tipología de contrato privado pueda ser tramitado como contrato menor, siempre y cuando se cumplan las condiciones de cuantía. Este extremo se confirma en general para todo contrato privado a través de la interpretación de la JCCE. En cambio, el único pronunciamiento con relación a concesiones (JS Aragón) entiende no compatible la contratación menor con los contratos de concesión de servicios.
Contratos menores referidos a dirección de obras	En este asunto, partiendo de la base de que la contratación menor no es el mejor procedimiento para la tramitación de direcciones de obra, el único informe emitido con posterioridad a la LCSP ofrece conclusiones un tanto contradictorias, con lo cual, a falta de posteriores planteamientos, pudiera servir de referencia un Informe anterior de la JCCE que cuenta con una conclusión más clara, que no contradice los términos actuales de la LCSP.
Contratos menores y suscripción de revistas y bases de datos	Hay coincidencia en los informes en lo referido a que las exigencias de la contratación menor son las mismas para estas operaciones, salvo la cuantía, que se eleva al umbral de contratos SARA.

- Por lo que respecta a los contratos de I+D+I, existe coincidencia de las Juntas en lo referido a la exclusión en la aplicación de la LCSP de este tipo de contratos con las excepciones establecidas en el art. 8 de la misma.
- En relación con la figura del fraccionamiento de los contratos, la doctrina ya asentada por la JCCE viene a reforzarse con la de la JS Valencia que añade la necesidad de programación en necesidades recurrentes como vía de evitar el fraccionamiento.
- Por lo que respecta a la continuidad en la prestación de un servicio cuya vigencia del contrato ha finalizado, el único órgano consultivo que se pronuncia, recoge la regulación histórica de imposibilidad de prórrogas tácitas, e igualmente la nulidad plena de cualquier acuerdo que no se adapte al novedoso supuesto excepcional de prórroga que se regula en la actual LCSP.
- Con relación al procedimiento abierto simplificado y la presentación de ofertas en registro indicado en pliegos, la JCCE recomienda regular en los pliegos las consecuencias que pueden derivarse de la entrega de la oferta en registro distinto al del órgano de contratación.
- Por lo que respecta al procedimiento con negociación sin publicidad y contratos de prestaciones artísticas, existe consenso en los órganos consultivos en relación a la posibilidad de su utilización siempre que se den las condiciones de exclusividad en servicios artísticos.

- En relación con la composición de las Mesas de contratación, los informes analizados dejan clara la imposibilidad de emisión de informes técnicos o de valoración por personal eventual; sí, en cambio, puede realizarse por personal Directivo profesional. Por otro lado, el personal interino sí podrá formar parte de las mesas siempre que no exista funcionario de carrera con la cualificación necesaria. Además, se detalla la conveniencia de que la figura del Secretario de Mesa de Contratación cuente con alguna especialización en la materia.
- En el caso de ofertas anormalmente bajas, los informes emitidos recogen las reglas e interpretaciones habituales con relación a este asunto, incluyendo la posible inviabilidad de la oferta por criterio distinto al precio.
- Por último y con relación a la figura de responsable del contrato (obligatoria en la nueva LCSP) la JCCE clarifica algunos aspectos sobre el responsable del contrato e igualmente descarta una posible contradicción en la regulación de ley.

Visto lo anterior, las sugerencias o **recomendaciones** se centran en lo siguiente:

- El incremento de la demanda de asesoramiento por parte de los órganos de contratación principalmente a los órganos consultivos puede conllevar la necesidad de ampliación de los medios necesarios a fin de que los informes se emitan con la mayor agilidad posible, especialmente si se tiene en cuenta que la consulta de un órgano de contratación supone la paralización de un procedimiento en espera de inicio o la paralización de una gestión concreta en el marco de un procedimiento o contrato en marcha.
- Sería conveniente que por parte de los órganos consultivos se estableciera un cauce para la coordinación de los criterios interpretativos. Dicho cauce formalmente pudiera enmarcarse en el ámbito de la Sección de regulación del Comité de cooperación en materia de contratación, cuyo objetivo es impulsar la mejora del sistema de contratación en sus aspectos administrativos, técnicos y económicos; sin embargo, dada la función de regulación que la LCSP atribuye a la OIReScon, se propone establecer un marco de diálogo con todos los órganos consultivos con el fin de que las Instrucciones y /o Recomendaciones¹⁸⁰ que apruebe la Oficina respondan a la necesidad de fijar pautas de interpretación y aplicación de la legislación de contratación pública que sean únicas para todo el sector público del Estado (estatal, autonómico y local).

¹⁸⁰ Art. 332.7.d) de la LCSP

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El informe de Supervisión de la contratación pública de España correspondiente al año 2018 y que elabora la OIReScon en diciembre de 2019 para remitirlo a la Comisión Europea al amparo del art. 332 de LCSP, permite llegar a las siguientes:

1. Conclusiones

1) En relación con el cumplimiento del principio de publicidad y transparencia:

- Se ha identificado la necesidad de mejora de la información de las plataformas existentes, tanto PLACSP como las de ámbito autonómico, ya que se han detectado errores en la información publicada tanto de fondo como de forma (en relación a la información del órgano de contratación en su perfil, mesa de contratación y actividad contractual), así como la falta de homogeneidad y una deficiencia en la calidad del dato ofrecido en formato abierto y reutilizable.
- En consonancia con lo anterior, se ve afectada la publicidad de las licitaciones con las consecuencias correspondientes en la participación de los operadores económicos que ello ocasiona y, por lo tanto, en la selección de la oferta económicamente más ventajosa, que proporcione la mejor relación calidad-precio para la Administración.

2) En relación con el procedimiento de contratación:

En el presente informe se ha realizado una supervisión concreta de distintos aspectos del procedimiento mediante técnica de muestreo, de la que se extraen las siguientes conclusiones:

A. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO.

- En lo que respecta a la fase de preparación del contrato, se ha identificado una falta de programación tanto de actividad contractual del órgano de contratación (como también ha sido indicado por la IGAE y la IGSS en su informe), o al menos, su falta de debida publicidad, como la ausencia de planificación del propio expediente de contratación (incluidos los correspondientes a sistemas de racionalización y contratación centralizada), esto es, la elección de procedimiento de licitación, la división en lotes, la determinación de la solvencia, la redacción y definición de los criterios de adjudicación.

Aspectos todos ellos señalados de igual forma por el Tribunal de Cuentas (tanto en ámbito estatal como autonómico y local), habida cuenta de los informes analizados.

- En lo que se refiere a los **requisitos de solvencia y clasificación** se ha detectado incumplimiento en lo referido a la obligación de identificación de la clasificación en aquellos contratos de servicios en los que puede ser aportada como alternativa a los medios de solvencia correspondientes. Al mismo tiempo, se aprecian demasiadas inercias en los órganos de contratación a la hora de

establecer la solvencia que ha de acreditar el interesado, con exigencias estandarizadas no adaptadas al contrato objeto de licitación, extremo que no redundaría en mejoras en concurrencia.

- Del mismo modo, una mayor transparencia e información dirigida a las PYMES permite concluir que mejora la concurrencia general en los procedimientos.
- Con relación a los **criterios de adjudicación**, con independencia de la claridad y proporcionalidad de los mismos y los conflictos que se generan en fase de adjudicación, los muestreos ponen en evidencia incumplimientos, en los casos en los que la ley impone ponderación mayoritaria en criterios de calidad, lo que implica la pérdida de oportunidad en la obtención de prestaciones mejorables por esta vía.
- Igualmente, las oportunidades de mejoras en políticas sociales, medioambientales y de innovación no se tienen en cuenta al detectarse incumplimientos en el establecimiento de **condiciones especiales de ejecución** en dichos ámbitos (impuesto de forma imperativa por la LCSP).
- En lo que se refiere a la **fijación del presupuesto base de licitación**, se concluye que el hecho de no reflejar la estructura de costes en los pliegos puede provocar en los licitadores inseguridad a la hora de presentar sus ofertas al no poder contar con la información necesaria sobre los costes que corresponden a las prestaciones que deben de ser cumplidas en el contrato.
- Dichas deficiencias han sido también detectadas por los órganos de control externo, como el Tribunal de Cuentas, y de control interno, como por la IG de la Defensa en el que destaca el incumplimiento del deber de desglose en los pliegos del presupuesto de licitación del contrato y del valor estimado, conforme los arts. 100.2 y 101.5 de la LCSP.
- Existe una alta heterogeneidad respecto a la información que es facilitada por las diversas Plataformas de contratación (PLASCP y autonómicas) de los **sistemas e instrumentos de racionalización que se utilizan en la contratación pública en España**, lo que impide obtener una información agregada de todos ellos con una calidad mínima que pudiera permitir realizar comparaciones y alcanzar conclusiones fiables y significativas.
- Hay una importante ausencia de indicadores para evaluar la eficiencia del sistema de contratación centralizada estatal, a través de los tres ejes fundamentales: reducción de tiempos de tramitación, estándares de calidad alcanzados y ahorros económicos obtenidos. Esta ausencia impide de facto efectuar buena parte de los procedimientos de control y evaluación del sistema. Esa ausencia se extiende a los instrumentos necesarios para hacer un seguimiento del grado de participación de las PYMES en el sistema de contratación centralizada estatal.
- Respecto la **división del objeto del contrato en lotes**, con las limitaciones de la muestra analizada, se constata que no se ha llevado a cabo la misma con las exigencias que imponía la LCSP al invertir la regla general que recogía el TRLCSP de que la división en lotes fuera excepcional, debiendo preverse expresamente la división en lotes de los contratos salvo debida justificación.
- Asimismo, se ha constatado una menor concurrencia de licitadores en los procedimientos divididos en lotes frente a aquellos en los que no se produce tal

división. Además, en un número significativo de casos, los lotes se adjudican al mismo licitador.

- En la **selección del procedimiento de adjudicación**, se produce un incumplimiento grave en las contrataciones de concesiones de servicios vinculadas a prestaciones hacia la ciudadanía incluidas en el Anexo IV de la LCSP, que deben de tramitarse por procedimiento restringido.
- De igual modo, en las contrataciones de servicios intelectuales de ingeniería, arquitectura y similares, tampoco se utiliza este procedimiento de forma generalizada, aunque la normativa recomienda su uso para estos casos de especial complejidad técnica.
- De estas conclusiones precedentes, se evidencia un claro indicio de ausencia de planificación adecuada.
- Respecto al procedimiento **negociado sin publicidad** se ha constatado que se ha producido una disminución mínima de utilización de este procedimiento en aquellos contratos sujetos a regulación armonizada, pese a suprimirse el procedimiento negociado por razón de la cuantía. Esta disminución ha sido mayor en los contratos no sujetos a regulación armonizada.
- Por lo que se refiere al fundamento legal en que se ampara la tramitación del procedimiento negociado sin publicidad, de la muestra analizada se concluye que, es el negociado por exclusividad amparado en el art. 168.a.2º) LCSP el más utilizado.
- Otro aspecto importante de la tramitación de los procedimientos es el relativo a las **prohibiciones para contratar** que requieren el adecuado control para evitar generar desigualdades entre los operadores; en este aspecto, vista la información disponible, no es posible determinar con certeza la razón de la escasa incidencia de prohibiciones derivadas de los incumplimientos en los procedimientos en trámite o de la ejecución de los contratos.
- También es preciso destacar, vinculado a los procedimientos, el papel de las **autoridades de defensa de la competencia** en tanto que, de la información disponible, resulta positivo el aumento de supuestos en los que los órganos o mesas de contratación solicitan informe ante indicios de prácticas irregulares. El incremento de los citados supuestos, sin duda, encuentra su motivación por el reforzamiento legal de estos controles preventivos.
- No obstante, no se ha desarrollado reglamentariamente el procedimiento a seguir, extremo que puede provocar incertidumbres en los órganos de contratación por la necesidad de paralizar procedimientos en trámite.

B. ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELACIONADOS CON LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

- En relación a las **modificaciones** previstas en los pliegos, se constata que no se verifican estas previsiones de forma mayoritaria. Igualmente, se detectan deficiencias en cuanto a esta previsión, al no ser suficientemente detalladas y explicitadas las posibilidades de modificación, lo que supone una quiebra del principio de transparencia.

- En los supuestos de modificaciones contractuales publicadas en la PLACSP, también se constatan deficiencias en las publicaciones de las mismas que generan dudas sobre su origen y legalidad, lo que supone un enfrentamiento claro contra los principios básicos de transparencia e igualdad de trato.
- De otra parte, se han detectado irregularidades en cuanto a la designación del **responsable del contrato** por parte de la Administración contratante; una incorrecta publicación de las prórrogas y modificaciones contractuales (principalmente en PLACSP).
- Falta de información en relación a la efectiva **subcontratación** formalizada en fase de ejecución del contrato, en especial de los contratos del ámbito de aplicación del art. 217 de la LCSP (contratos de obras y servicio de más de 5 millones de euros de valor estimado y subcontratación permitida de, al menos, un 30%), aspecto que dificulta e imposibilita el control de la obligación establecida a las AAPP en el citado artículo.

3) En relación con la contratación electrónica:

- En relación con la contratación electrónica se puede concluir la falta de información uniforme respecto de grado de implantación y evolución, así como de los servicios de licitación electrónica utilizados.

La diversidad de plataformas autonómicas y PLACSP presenta un complejo y aparatoso escenario a los licitadores interesados que encuentran diversos y diferentes requisitos y condiciones técnicas dependientes de la localización geográfica de la licitación a la que quieren participar.

Ello unido a los problemas exclusivamente técnicos de la licitación electrónica, tales como los problemas de envío motivados por el peso de las ofertas, la firma electrónica y su verificación y la inseguridad en relación a la confidencialidad de las ofertas presentadas electrónicamente, plantea aún hoy grandes retos en cuanto la normalización de la contratación electrónica.

4) En relación con la profesionalización en la contratación pública:

- Las conclusiones se centran, a la vista de la información recibida de los centros de formación estatales y autonómicos, en la detección de programaciones claramente insuficientes con relación a la demanda formativa acumulada en momentos previos y posteriores a la entrada en vigor de la LCSP, la no adecuada profundidad o especialización de la formación impartida, que ha impedido, en términos generales, diseñar itinerarios adecuados y de calidad. Igualmente, es necesario realizar una inversión pública en los medios electrónicos ante el reto que suponía una nueva LCSP, con las implicaciones que esto conlleva.

5) En relación con la prevención y lucha contra la corrupción:

- En lo que respecta a este aspecto, se constata la inexistencia y necesidad de una **Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción**, que recoja las principales líneas de actuación, respecto del asesoramiento, la

formación, el procedimiento de investigación y, en su caso, las posibles sanciones que pudieran existir en la materia. En este sentido, debe incluirse apartado específico relativo a la contratación pública dada su relevancia en la materia.

- De igual forma, y a pesar del esfuerzo de coordinación que la agencias y oficinas existentes llevan a cabo mediante reuniones periódicas y convenios y protocolos de colaboración, se identifica la necesidad de potenciar la labor de la OIReScon en la prevención y lucha contra la corrupción en materia de contratación, llevando a cabo una coordinación a nivel nacional que garantice coherencia en las actuaciones en todo el sector público y pueda en su caso, una vez puesto en marcha un posible buzón de denuncias, las investigaciones necesarias en relación con los casos de irregularidades, fraude y corrupción en materia de contratación pública.
- Como resultado de la supervisión llevada a cabo en este informe y en cumplimiento de la función de prevención de la corrupción en materia de contratación que tiene atribuida esta Oficina, se va a elaborar un mapa de riesgos en materia de contratación partiendo de las distintas patologías detectadas en cada una de las fases del procedimiento de contratación con el fin de integrarlo en una futura Estrategia Nacional de Contratación Pública, diseñando al mismo tiempo planes de prevención de las irregularidades producidas en este ámbito así como planes de contingencia para evitar la comisión de futuras irregularidades en materia de contratación y en su caso, supuestos de fraude o corrupción.

6) En relación con los resultados del control interno ejercido por la IGAE, IGD e IGSS:

- Por parte de la IGAE se ha facilitado el resultado del control realizado en tres actuaciones específicas llevadas a cabo en el marco del control financiero permanente al que están sujetos parte de los poderes adjudicadores del sector público estatal, en su mayoría PAAP, integrando en ese mismo informe los resultados del control interno llevado a cabo por la Intervención General de la Defensa y la Intervención General de la Seguridad Social. Sin embargo, sería conveniente disponer de los datos sobre irregularidades detectadas en el marco de la auditoría pública y así también, de la función interventora, con independencia de que, en este último supuesto, la irregularidad detectada haya sido finalmente subsanada, ya que permitiría tener conocimiento de aquellos aspectos de la contratación que requieren ser mejorados.
- Por todo ello, se coordinará con la IGAE, al igual que con las Intervenciones Autonómicas y con las Intervenciones Locales, para que de cara a los futuros informes anuales de supervisión que debe elaborar esta Oficina, la información disponible sobre los resultados obtenidos en el desarrollo del control interno en los tres ámbitos, sea la misma.

7) En relación con la actividad consultiva:

- Se concluye con el incremento considerable del número de consultas e informes emitidos con ocasión de la publicación y posterior entrada en vigor de la LCSP.

- En relación con el contenido de los informes, con independencia de la contratación menor, se han centrado en numerosas ocasiones en cuestiones relacionadas con la capacidad y la solvencia, así como el procedimiento y contenido de los pliegos, lo que confirma lo indicado a lo largo este informe en el sentido de que la fase preparatoria, el inicio del procedimiento y confección de pliegos son puntos en los que se producen más incumplimientos y conflictos, constituyendo un área de riesgo para su supervisión y de incertidumbres para a los órganos gestores.
- Se debe añadir que, salvo contratación menor, no se han producido divergencias interpretativas dignas de mención y, en último lugar, se detectan algunos retrasos en la emisión de informes, en especial en la JCCE.

2. Recomendaciones

1) **Teniendo en cuenta lo expuesto en el presente informe, se resumen y resaltan las siguientes recomendaciones en relación al cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia:**

- Se recomienda poner especial énfasis en la información que respecto de la actividad contractual deba publicarse, en particular, la revisión y adecuación a las necesidades de publicidad y transparencia de los servicios de información y plataformas existentes en el Sector Público, especialmente a las novedades introducidas por la LCSP tales como las modificaciones, los recursos especiales en materia de contratación, la justificación de la no existencia de lotes, la subcontratación, las consultas preliminares, los encargos a medios propios y la contratación menor.
- Sería necesario dotar a la PLACSP de la capacidad necesaria para poder incorporar la totalidad de los datos correspondientes a un expediente de contratación, con el fin de constituir una única base de datos para poder explotar y tratar tales datos por todos los órganos de control y la propia OIReScon con el fin de ejercer las competencias que son propias partiendo de la misma base de datos, en formatos abiertos y reutilizables.
- Se recomienda establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes plataformas de contratación con el fin de uniformar la información contenida en cada una de ellas, incluida la relativa a sistemas de racionalización de la contratación.
- Se recomienda asignar una unidad o puesto responsable por poder adjudicador y/u órgano de contratación que verifique y valide la información publicada, con el fin de reducir el riesgo de información incoherente o incompleta.
- Se recomienda el fomento y ampliación de los datos e información publicada en plataformas en formato abierto y reutilizable, así como establecer los mecanismos de coordinación necesarios orientados a unificar su formato y contenido.
- Se recomienda habilitar los mecanismos necesarios para incluir en las plataformas y servicios de información un espacio específico dirigido a publicar la información relativa a la fase de ejecución y liquidación de los contratos.

2) Por otro lado, en lo referido al procedimiento de contratación, resaltando la importancia de la programación y planificación de la actividad contractual, así como la redacción y especificación de los Pliegos, se resumen las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda tener en cuenta los siguientes aspectos en el momento de la programación de la actividad contractual como en la preparación de un expediente de contratación:
 - La definición del objeto del contrato y adecuada justificación de la necesidad de interés general a satisfacer.
 - La elección del procedimiento de contratación más adecuado; igualmente la selección del procedimiento restringido en aquellos casos impuestos por la normativa.
 - La división en lotes de la prestación del servicio, suministro u obra.
 - La estructura de costes económicos del contrato y el método de cálculo del valor estimado de acuerdo con los arts. 100.2 y 101.5 de la LCSP.
 - La duración estimada del procedimiento de licitación y previsión de entrada en vigor. En especial, si se trata de sistemas de racionalización de la contratación de la que dependen varios poderes adjudicadores u órganos de contratación, con el fin de evitar demoras en la prestación, dilaciones de tramitación innecesarias y solicitudes de excepcionalidad.
- En el momento de redacción de los pliegos que deban regir la contratación, se recomienda atender a los siguientes extremos:
 - La clasificación vigente (tipo y subtipo) así como el reflejo de la clasificación alternativa, en su caso.
 - La referencia a modelos no excesivamente normalizados de acreditación de solvencia, a efectos de posibilitar alternativas y mejorar la concurrencia.
 - Adoptar medidas de fomento de la participación de PYMES. Considerándose una buena práctica reflejar en los pliegos información sobre el medio de acreditación de su solvencia técnica sin incluir la acreditación de trabajos previos realizados.
 - Redacción clara y definida de los criterios de adjudicación, con especial atención al porcentaje exigido por la LCSP en relación con los criterios de calidad en los contratos de servicios de carácter intelectual y servicios del Anexo IV de la citada ley.
 - Igualmente, al margen de estas tipologías contractuales, resulta de interés y una buena práctica, que todo contrato incluya criterios de adjudicación vinculados y destinados a la mejora de la calidad de la futura prestación.
 - Inclusión preceptiva de condiciones especiales de ejecución de carácter social, medioambiental o de innovación, a efectos de posibilitar una auténtica contratación pública estratégica.

- Durante la tramitación de los procedimientos de licitación, de cara a las prohibiciones para contratar, conflicto de intereses y prácticas colusorias:
 - Reforzar los controles, así como la cultura organizativa ante la posibilidad de riesgos motivados por conflictos de intereses.
 - Actuaciones concluyentes con relación a incidencias que puedan ser motivo de prohibición que puedan apreciar los órganos de contratación, procediendo a su declaración y remisión al registro correspondiente.
 - Reforzar los medios para evitar demoras en las inscripciones de prohibiciones para contratar.
 - Impulsar el desarrollo reglamentario del art. 150.1 LCSP a través del correspondiente procedimiento sumarisimo ante la autoridad de defensa de la competencia.
- En relación con la ejecución del contrato y las actuaciones de supervisión realizadas:
 - En lo que respecta a la subcontratación, se recomienda que se adopten las medidas o protocolos oportunos para que se incluya el justificante de pago del adjudicatario a los subcontratistas y suministradores en los contratos que correspondan¹⁸¹, y en esta línea, que se considere la posibilidad, por los órganos competentes en los distintos niveles estatal, autonómico y local, de incluir la comprobación de dicho justificante en el régimen de requisitos básicos de la función interventora, (fase de “entregas parciales y liquidación”) en el ámbito de los contratos del sector público, en aquellos contratos en los que es obligatorio.

Asimismo, se recomienda que, en estos mismos contratos, se regule en los pliegos de cláusulas administrativas particulares tanto las posibles penalidades vinculadas al incumplimiento de los citados pagos, como el posible pago directo al subcontratista o suministrador.

- En relación con las modificaciones contractuales previstas en los pliegos, se recomienda, con especial acento en los contratos de obras, detallar claramente su alcance, límites y naturaleza, así como el procedimiento que se seguirá para la aprobación de la modificación.
- Se recomienda publicar, como parte del expediente, la información relativa a la ejecución del contrato, incluida el acta de conformidad de la prestación o recepción material de la inversión, su liquidación y devolución de la garantía correspondiente.

3) Por lo que se refiere a los sistemas de racionalización técnica de la contratación, las principales recomendaciones son las siguientes:

- En primer lugar, sería recomendable adoptar las medidas de coordinación necesarias para que todas las plataformas (PLASCP y autonómicas) recogieran de forma homogénea la información de los sistemas e instrumentos de

¹⁸¹ En los contratos de obras y servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.000.000 de euros en los que se haya subcontratado al menos el 30% del objeto de contrato.

racionalización utilizados en la contratación pública que permita obtener una información agregada de todos ellos con una calidad mínima para poder realizar comparaciones y alcanzar conclusiones agregadas fiables y significativas.

- Ante la ausencia en el sistema centralizado de contratación estatal de la utilización del SDA y de instrumentos de racionalización respecto a los contratos de obras, en ambos casos cabría recomendar su implementación en campos en los que sea técnicamente viable y pueda mejorar la concurrencia y proporcionar un acceso más flexible para las empresas al mercado de la contratación pública, tomando en consideración la experiencia adquirida en el ámbito autonómico y local, donde estos instrumentos sí han contado con cierta implantación.
- En el propio sistema de racionalización estatal debe recomendarse que se anticipe suficientemente la tramitación de las licitaciones para la renovación o sustitución adecuada de AM y CC en vigor, y que se realicen esfuerzos de simplificación administrativa para la reducción de plazos en la tramitación de los contratos basados en AM que requieren segunda licitación, para evitar que la dilatación de dichos plazos pueda cuestionar la eficiencia de este sistema de contratación.
- Resulta necesaria la elaboración de indicadores que sirvan para evaluar los sistemas de racionalización, facilitando además una información que cumpla con el principio de transparencia y que permita el control de la eficiencia de este sistema de contratación.

4) De otra parte, en lo que respecta a la contratación electrónica, pueden resumirse las principales recomendaciones en las siguientes:

- Se recomienda la actualización de las aplicaciones de tramitación electrónica, y adaptación a las necesidades de los órganos de contratación. En especial las aplicaciones dirigidas a la publicidad de la actividad contractual y las aplicaciones de tramitación de contratos basados y centralizados.
- Se recomienda la implantación e implementación de la tramitación electrónica, no solo de los órganos de contratación sino también de los órganos administrativos de resolución de recursos especiales en materia de contratación, de tal forma que sea posible una comunicación enteramente telemática con el órgano de contratación, licitador y/o recurrente.
- Para lo anterior, se insta la constitución de la Sección de “contratación pública electrónica” del Comité de Cooperación, regulado en el art. 329.3.d) de la LCSP, con el fin de coordinar, uniformar y difundir los medios, sistemas y aplicaciones informáticos existentes, con el fin de facilitar así su reutilización y uso de acuerdo con el art. 157 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

5) En línea con lo analizado en este informe, y en lo que refiere a la profesionalización en la contratación pública hay que destacar la necesidad de mejoras formativas que redunden en mayor y mejor especialización de los empleados dedicados a esta materia.

En especial, puede ser recomendable el refuerzo de formación dedicada a:

- Estructura de costes análisis y definición de acuerdo al objeto de contrato;
- La división en lotes sin incurrir en fraccionamiento del objeto.
- Prevención y lucha contra la corrupción y conflicto de intereses.
- Contratación electrónica.
- Redacción de pliegos y preparación del contrato.
- Contratación estratégica.

6) Por otra parte, en relación a la Prevención y Lucha contra la Corrupción en la contratación pública, se resumen las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda mantener y potenciar mecanismos de coordinación entre las agencias y oficinas de prevención y lucha contra el fraude existentes y la OIReScon, con el objeto de adoptar medidas para sistematizar, de manera progresiva, la información relativa a los expedientes tramitados por la mismas derivadas de irregularidades, fraude o corrupción en el ámbito de la contratación, de tal forma que puedan identificarse aquellos aspectos clave para definir las áreas de riesgo en la contratación en materia anticorrupción, así como una puesta en común de las buenas prácticas.
- Dotar a la OIReScon, como oficina competente en materia de prevención y lucha contra la corrupción en materia de contratación, de la infraestructura necesaria para arbitrar un procedimiento de investigación que cuente con las garantías exigibles tanto de confidencialidad como en la protección del denunciante.

7) Además de lo anterior, se relacionan a continuación una serie de recomendaciones dirigidas a los órganos de control externo, en materia de contratación pública:

- En el ámbito de los OCEX, valorar la oportunidad de incluir en todos los planes anuales, determinadas actuaciones específicas de contratación, con el fin de reforzar el control externo de esta gestión, en la medida en que la inclusión de este tipo de controles no es obligatoria.

Para ello, sería conveniente poner en relación los objetivos de fiscalización de cada órgano de control externo y los medios humanos y materiales de que dispone, con el fin de reforzar el control en aquellos ámbitos en que se considere oportuno.

- Igualmente, se recomienda reforzar por parte de TCU, el control externo sobre la contratación llevada a cabo por el sector público local en aquellas CCAA sin OCEX, atendiendo a los medios de que se dispongan, mediante actuaciones de fiscalización específicas, especialmente en entidades locales con volúmenes relevantes de contratación.
- Con el fin de subsanar las debilidades puestas de manifiesto en la remisión de la información contractual tanto al TCU como a los OCEX, se recomienda realizar los estudios y desarrollos necesarios para que la documentación contractual que

debe obrar en PLACSP o en el resto de servicios de información o plataformas autonómicas, esté disponible en los sistemas de información de los órganos de control externo, como mecanismo para mitigar la circunstancia descrita.

8) Por otro lado, en lo que respecta a las Intervenciones de ámbito autonómico, cabe realizar las siguientes recomendaciones:

- Como consecuencia de las limitaciones en el proceso de toma de datos puestas de manifiesto por algunas Intervenciones a la hora de facilitar información solicitada por esta Oficina, se recomienda que se valore la oportunidad de realizar los desarrollos informáticos necesarios que permitan la tramitación electrónica de los expedientes de contratación y su correspondiente fiscalización, facilitando la explotación de los datos y reduciendo los riesgos de error en la obtención de los mismos, la trazabilidad de las actuaciones y favoreciendo, igualmente, la economía procesal.
- Por otra parte, en algunas CCAA, el hecho de que se detecte por la Intervención un fraccionamiento en un expediente de contrato menor, no suspende la tramitación del mismo, a diferencia de lo que ocurre al menos en el ámbito de la AGE. Teniendo en cuenta que una de las principales irregularidades detectadas por las Intervenciones es el fraccionamiento, se considera oportuno estudiar medidas que, en el marco de la función interventora, permitan disuadir, en el ámbito de la gestión, de comportamientos que favorezcan dicha irregularidad.

9) Así, las recomendaciones dirigidas a los órganos responsables del control interno de la gestión económico-financiera en el ámbito local son las siguientes:

- Se recomienda al igual que en el apartado anterior relativo a las intervenciones de ámbito autonómico, la necesidad de valorar la oportunidad de realizar los desarrollos informáticos que permitan la tramitación electrónica de los expedientes, así como de su fiscalización e intervención, permitiendo la explotación de los datos correspondientes.
- Por último, dado que una parte significativa de los reparos han sido formulados en la fase de reconocimiento de la obligación, se recomienda el seguimiento por parte de los órganos de control interno, de las causas que motivan dichos reparos, con el fin de detectar las debilidades concretas y formular recomendaciones que permitan garantizar el cumplimiento de la normativa vigente.

10) Asimismo, cabe realizar las siguientes recomendaciones en relación con los órganos competentes de resolución del recurso especial en materia de contratación (tribunales administrativos):

- Realizar una evaluación de cargas que verificase la adecuada dotación de órganos clave para el adecuado funcionamiento de la contratación del sector público, sobre todo respecto a la base de la cuantificación del ahorro en gastos que derivarían de recursos contenciosos administrativos en caso de no existir la

vía del recurso especial. En especial debería evaluarse los recursos humanos e informáticos de estos órganos.

- Ante la desigual información institucional disponibles en las páginas web o de transparencia, sería recomendable una coordinación en este aspecto entre todos ellos
- La publicación de sus Memorias anuales de actividad, al menos, en el primer cuatrimestre o semestre del año siguiente, y, en todo caso, antes de finalización del ejercicio de que se trate. Y, en esta línea mecanismos de coordinación dirigidos a unificar y homogeneizar su información, tanto en la Memorias como en sus webs.
- Por último, sería deseable que las resoluciones de los recursos especiales en materia de contratación fueran de fácil acceso en su totalidad, en un formato abierto y reutilizable. Por ello se recomienda su publicación en PLACSP, o en los servicios de información y plataformas autonómicas correspondientes en un formato más uniforme.

11) Por último, en lo relativo a órganos consultivos en materia de contratación pública:

- Sería recomendable sopesar la necesidad de ampliar los medios necesarios a fin de que los informes se emitan con la mayor agilidad posible a efectos de evitar retrasos a los órganos de contratación en su gestión.
- Sería necesario arbitrar mecanismos de coordinación de criterios entre los órganos consultivos y esta Oficina con el fin de establecer pautas únicas interpretativas para todo el sector público en forma de recomendaciones o Instrucciones generales.


ANEXO I. FIGURAS E IMÁGENES DE LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Fig. 1 Listado de documentos susceptibles de ser incorporados en el expediente de contratación en PLACSP.

Actos públicos informativos ó de apertura de ofertas
Composición de la mesa de contratación
Composición del comité de expertos
Suspensión del procedimiento
Levantamiento de la suspensión del procedimiento
Mantenimiento de los efectos del contrato
Declaración de nulidad
Acuerdo de iniciación del expediente
Memoria justificativa
Informe de insuficiencia de medios
Documento de aprobación del expediente
Acta del órgano de asistencia
Informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante juicio de valor
Informe sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad
Composición del jurado del concurso de proyectos
Otros documentos

Fig. 2 Información relativa a los recursos contractuales a cumplimentar en los expedientes de contratación en PLACSP.

Recursos

Plazo presentación 

Información sobre recursos

Entidad

URL

Dirección

Calle

CP

Población

País

Horario:

Inicio

Final

Fax

Prefijo Internacional Número

Teléfono

Prefijo Internacional Número

Email

Recepción de recursos

Entidad

URL

Dirección

Calle

CP

Población

País

Horario:

Inicio

Final

Fax

Prefijo Internacional Número

Teléfono

Prefijo Internacional Número

Email

Fig. 3 Información sobre las modificaciones contractuales a incluir en PLACSP.

Número de Modificación (*)	<input type="text"/>		
Fecha de Modificación (*):	<input type="text"/>		
Modificación del importe			
Incremento/decremento del importe sin impuestos	<input type="text"/>	€	Importe sin impuestos total tras la modificación <input type="text"/> €
Incremento/decremento del importe con impuestos	<input type="text"/>	€	Importe con impuestos total tras la modificación <input type="text"/> €
			<input type="button" value="Recalcular"/>
Modificación de la duración			
Incremento/decremento duración del contrato	<input type="text"/>	Año(s) <input type="button" value="v"/>	Duración total del contrato tras la modificación <input type="text"/> Año(s) <input type="button" value="v"/>
Información adicional			
Descripción	<input type="text"/>		
	Longitud máxima 4500 caracteres.		
Motivo de la modificación			
<input type="radio"/> Necesidad de obras, servicios o suministros adicionales, a cargo del contratista/concesionario inicial [artículo 43, apartado 1, letra b), de la Directiva 2014/23/UE; artículo 72, apartado 1, letra b), de la Directiva 2014/24/UE y artículo 89, apartado 1, letra b), de la Directiva 2014/25/UE]			
<input type="radio"/> Necesidad de modificación derivada de circunstancias que un poder adjudicador diligente no podrá prever [artículo 43, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/23/UE; artículo 72, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/24/UE y artículo 89, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/25/UE]			
Anexar documento			
<input type="radio"/> Documento	<input type="button" value="Anexar"/>		
<input type="radio"/> URL	<input type="text"/>		
		<input type="button" value="Aceptar"/>	<input type="button" value="Cancelar"/>

Fig. 4 Pestaña “Documentos” en el Perfil de Contratante de PLACSP.

Inicio Licitaciones **Perfil Contratante** Empresas Organismos Públicos Verificar CSV Información Contacto Buscador

Lista Perfiles

Perfil del Contratante **Documentos** Licitaciones Contratos Menores

Datos Generales:

Organización Contratante:

Órgano de Contratación:

NIF:

Idioma:

Enlace directo via hipervínculo: [Si desea copiar la URL pulse botón derecho sobre este enlace y seleccione la opción 'Copiar acceso directo'](#)

Fig. 5 Información de los lotes en PLACSP.

Detalle del Lote

Número de Lote (*)

Descripción (*)

Importe (*)

Importe (sin impuestos) Euro % Impuestos: Importe(con impuestos): Euro

Lugar de Ejecución

País:

NUTS:

Selección del CPV

CPV Seleccionados

Código CPV [Selección CPV](#)

Principal:

Descripción de entregables

Fig. 6 Información del uso de lotes en PLACSP.

Utilizar Lotes Si No

Se debe ofertar a

Número de lotes a los que puede ofertar

Número máximo de lotes que pueden adjudicarse a un único licitador

El poder adjudicador se reserva el derecho de adjudicar contratos que combinen lotes o grupos de lotes siguientes

Fig. 7 Habilitación de PLACSP para incluir ofertas presentadas por PYMEs.

Ofertas recibidas

Oferta más elevada Euro

Oferta más económica Euro

Ofertas recibidas de PYMEs

Ofertas recibidas extranjeros comunitarios (UE)

Ofertas recibidas extranjeros extracomunitarios (No UE)

Ofertas electrónicas recibidas

Se han excluido ofertas por ser anormalmente bajas

▼ [Plazo de formalización del contrato](#)

Fig. 8 Información sobre la subcontratación de la licitación y la adjudicación de cada contrato en PLACSP.

^ Subcontratación

Porcentaje subcontratado

Importe €

Descripción

Fig. 9 Información sobre prórrogas y opciones del expediente de contratación en PLACSP.

^ Opciones y prórrogas

Plazo

Descripción

Fig. 10 Información adicional de la adjudicación de un expediente de contratación en PLACSP.

Ofertas recibidas

Oferta más elevada Euro

Oferta más económica Euro

Ofertas recibidas de PYMEs

Ofertas recibidas extranjeros comunitarios (UE)

Ofertas recibidas extranjeros extracomunitarios (No UE)

Ofertas electrónicas recibidas

Se han excluido ofertas por ser anormalmente bajas

^ Plazo de formalización del contrato

Fig. 11 Condiciones especiales de ejecución en PLACSP.

^ **Condiciones especiales de ejecución del contrato**

Tipo especial

Descripción

Valores seleccionados

Tipo especial	Descripción

... **Opciones y referencias**

Fig. 12 Información sobre las garantías del expediente de contratación en PLACSP

^ **Garantías**

^ **Garantía Provisional**

Importe Euros

Porcentaje %

Plazo de constitución

Fecha

Duración Año(s)

^ **Garantía definitiva**

Importe Euros

Porcentaje %

Plazo de constitución

Fecha

Duración Año(s)

^ **Garantía Complementaria**

Importe Euros

Porcentaje %

Plazo de constitución

Fecha

Duración Año(s)

ANEXO II. TABLAS “INFORMACIÓN DEL ART. 63 LCSP EN FORMATO ABIERTO Y REUTILIZABLE EN LAS PLATAFORMAS DE CONTRATACIÓN”

Información de tipo general del órgano de contratación

Información	PLACSP	Madrid	Cataluña	Euskadi	Andalucía	Asturias	La Rioja	Galicia	Navarra
Punto de contacto	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Teléfono	SI	PARCIAL (*)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Fax	SI	PARCIAL (*)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Dirección postal	SI	PARCIAL (*)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Dirección electrónica	SI	PARCIAL (*)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Documentos generales (instrucciones internas de contratación y modelos de documentos)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Anuncios	SI	SI	SI	SI	NO	PARCIAL (solo fecha formalización)	SI	PARCIAL (solo licitación)	PARCIAL (solo fecha formalización)

Información relativa a los contratos

Información	PLACSP	Madrid	Cataluña	Euskadi	Andalucía	Asturias	La Rioja	Galicia	Navarra
Memoria justificativa del contrato	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Informe insuficiencia de medios	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Información	PLACSP	Madrid	Cataluña	Euskadi	Andalucía	Asturias	La Rioja	Galicia	Navarra
Justificación del procedimiento utilizado cuando no sea abierto o restringido	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
PCAP	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
PPT	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Documento de aprobación del expediente	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Objeto del contrato	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Duración	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI
PBL	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Importe adjudicación	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI
Anuncio de información previa	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO
Anuncio de convocatoria de las licitaciones	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO
Anuncio de adjudicación	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI
Anuncio de modificación y su justificación	SI	(**)	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Anuncios de concursos de proyectos	SI	SI	SI	SI	NO	NO	(**)	NO	NO
Anuncios de resultado de concurso de proyectos	SI	SI	SI	SI	NO	NO	(**)	NO	NO

Información	PLACSP	Madrid	Cataluña	Euskadi	Andalucía	Asturias	La Rioja	Galicia	Navarra
Medios de publicidad, en su caso, utilizados en el contrato y los enlaces	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO
Número licitadores	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI
Identidad de licitadores	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Actas de la mesa de contratación	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Resoluciones de servicio u órgano de contratación	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Informe de valoración	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Informe de presunción de anomalía	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Resolución de adjudicación	PARCIAL	PARCIAL (***)	PARCIAL (***)	PARCIAL (***)	PARCIAL (***)	PARCIAL	PARCIAL (***)	NO	PARCIAL (***)
Decisión de no adjudicar o celebrar el contrato	PARCIAL	PARCIAL	PARCIAL	PARCIAL	NO	NO	PARCIAL (***)	NO	NO
Resolución de desistimiento de adjudicación	PARCIAL	PARCIAL	PARCIAL	PARCIAL	NO	NO	PARCIAL (***)	NO	NO
Declaración de desierto	PARCIAL	PARCIAL	PARCIAL	PARCIAL	NO	NO	PARCIAL (***)	NO	NO
Interposición de recurso	PARCIAL	PARCIAL	NO	PARCIAL	NO	NO	NO	NO	NO

Información	PLACSP	Madrid	Cataluña	Euskadi	Andalucía	Asturias	La Rioja	Galicia	Navarra
Suspensión de procedimiento por recurso	PARCIAL	PARCIAL	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Información relativa a los contratos menores

Información	PLACSP	Madrid	Cataluña	Euskadi	Andalucía	Asturias	La Rioja	Galicia	Navarra
Objeto del contrato	SI	(**)	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Duración	SI	(**)	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Importe adjudicación	SI	(**)	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Identidad del adjudicatario	SI	(**)	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO

Otra información

Información	PLACSP	Madrid	Cataluña	Euskadi	Andalucía	Asturias	La Rioja	Galicia	Navarra
Procedimientos anulados	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Composición de las mesas de contratación	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Designación de miembros de comité de expertos	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Formalización del encargo

Información	PLACSP	Madrid	Cataluña	Euskadi	Andalucía	Asturias	La Rioja	Galicia	Navarra
Objeto	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO
Duración	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
Tarifas aplicables	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO
Identidad del medio propio destinatario	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO

Fuente: Elaboración propia OIReScon

(*) Aparece en documento de sindicación, pero no en Datos Abiertos

(**) No se ha podido identificar o verificar – No se encuentra caso – No se ha publicado

(***) Está el resultado o fecha, pero no justificación ni documento

En los datos de la C.A. de Andalucía solo disponible los datos de los últimos 15 días.

En los datos de la C.A. de Galicia solo disponible los procedimientos de licitación y datos de los últimos 15 días, excepto en los encargos.

Los datos del Principado de Asturias están disponibles solo hasta el 2017

Los datos de la C. Foral de Navarra son de su Registro de Contratos de 2017

ANEXO III TABLA SOBRE RESOLUCIONES DE TRANSPARENCIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA POR ÁMBITO TERRITORIAL Y TIPO DE PETICIÓN

Ámbito	Contratación menor	Documento contractual	Exp. de contratación	Ejecución del contrato	Materia no relativa a LCSP	Modificación de contratos	Programación de contratación	Total general
ESTADO	3	29	7	13	13	1	2	68
ANDALUCÍA		3		1	1			5
ARAGÓN		2	4	2				8
ASTURIAS		1		1				2
BALEARES		6	4	1				11
CANARIAS		1	6	2	1			10
CANTABRIA		1	2					3
CASTILLA LA MANCHA		3	1					4
CASTILLA Y LEÓN	1	11	8	2	3			25
CATALUÑA		2						2
CEUTA			3		1			4
EXTREMADURA		1	2					3
GALICIA		9	1	1				11
LA RIOJA			1	1				2
MADRID		1	1	2	1			5
MELILLA	2		1	2				5
MURCIA		5		3				8
NAVARRA				1				1
PAIS VASCO		2		1				3
VALENCIA		3	6	2	5			16
Total general	6	80	47	35	25	1	2	196

Fuente: datos publicados relativos al ejercicio 2018 por el CTBG y entidades de transparencia de ámbito autonómico

Homogenización de pretensiones/causas elaboración propia OIReScon

ANEXO IV. TABLA: DATOS ECONÓMICOS DE LOS CENTROS DE FORMACIÓN

Centros de formación Datos económicos (2017/2020)

Centro	(A) Presupuesto centro	(B) Estimación actividades formativas	% (B)/(A)	(C) Gasto formación contratación	% (C)/(B)	Nº Funcionarios C. Autónoma / AGE / EE.LL. *	Actividad formativa pro funcionario	Actividad formativa (Contratación por funcionario)
C.A. de Cantabria (A) (2017/2018/2019/2020) (B) (2017/2018/2019/2020) (C) (2017/2018/2019)	1.465.690	646.029	44,08%	15.166	2,35%	20.586	31,38	0,74
Comunidad de Castilla y León. (B) (2017/2018/2019) (C) (2017/2018/2019)		2.505.157		39.998	1,60%	83.990	29,83	0,48
C.A. de Galicia. (2017/2018/2019/2020)	3.375.577	1.103.114	32,68%	39.423	3,57%	85.612	12,89	0,46
C.A del Principado de Asturias (B)(C) (2017/2018/2019)		1.010.079		15.057	1,49%	37.049	27,26	0,41
C.A. de Cataluña. (2017/2018/2019)	11.682.038	6.627.183	56,73%	63.833	0,96%	174.558	37,97	0,37
C.A. de Extremadura (2017/2018/2019/2020)	731.000	467.896	64,01%	16.712	3,57%	47.898	9,77	0,35

Centro	(A) Presupuesto centro	(B) Estimación actividades formativas	% (B)/(A)	(C) Gasto formación contratación	% (C)/(B)	Nº Funcionarios C. Autónoma / AGE / EE.LL. *	Actividad formativa pro funcionario	Actividad formativa (Contratación por funcionario)
C.A. del País Vasco. (A) (2017/2018/2019/2020) (C) (2017/2018/2019)	19.376.719			23.278		69.222		0,34
C.A. de las Illes Balears. (A) (B) (2017/2018/2019/2020) (C) (2017/2018/2019)	3.853.037	1.088.571	28,25%	9.076	0,83%	28.325	38,43	0,32
Instituto Nacional de Adm. Pública. (2017/2018/2019/2020)	84.257.720	62.564.240	74,25%	132.280	0,21%	507.830	123,20	0,26
Comunidad de Madrid. ** (2017/2018/2019/2020)	14.852.064	3.994.910	26,90%	27.097	0,68%	158.259	25,24	0,17
C.A. de Castilla – La Mancha. (2017/2018/2019/2020)	3.453.533	1.483.888	42,97%	8.325	0,56%	73.370	20,22	0,11
C.A. de Andalucía. (B)(C)(2017/2018/2019)		2.130.745		46.125	2,16%	241.775	8,81	0,19

Centro	(A) Presupuesto centro	(B) Estimación actividades formativas	% (B)/(A)	(C) Gasto formación contratación	% (C)/(B)	Nº Funcionarios C. Autónoma / AGE / EE.LL. *	Actividad formativa pro funcionario	Actividad formativa (Contratación por funcionario)
Federación Española de Municipios y Provincias.*** (B) (2017/2018/2019) (C) (2017/2018/2019)		445.627		28.853	6,47%	587.864	0,76	0,05
Comunidad Foral de Navarra. (A) (2017/2018/2019/2020) (B) (2017/2018/2019)	851.363	824.360	96,83%			25.008	32,96	
C.A. de Aragón.								
C.A. de Canarias.								
Centro de Estudios Jurídicos.								
C.A de la Región de Murcia.								
Ciudad de Ceuta.								
Instituto de Estudios Fiscales.								
C.A. de La Rioja..								

Centro	(A) Presupuesto centro	(B) Estimación actividades formativas	% (B)/(A)	(C) Gasto formación contratación	% (C)/(B)	Nº Funcionarios C. Autónoma / AGE / EE.LL. *	Actividad formativa pro funcionario	Actividad formativa (Contratación por funcionario)
Ciudad de Melilla.								
Comunidad Valenciana.								

Fuente: Elaboración propia OIReScon

* Información del BOLETÍN ESTADÍSTICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Registro Central de Personal. Última información publicada Enero 2019. http://www.hacienda.gob.es/CDI/Empleo_Publico/Boletin_rcp/bol_semestral_201901_completo.pdf

** Se entiende que el presupuesto total que se indica es el correspondiente a la Dirección General de la Función Pública, de la que depende la unidad de formación.

*** La FEMP aglutina aproximadamente al 90% de los Gobiernos Locales, con lo cual en nº de funcionarios consta el 90 de la estimación de funcionarios de EE.LL

Información no aportada

ANEXO V. FORMULARIO DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN A LOS CENTRO DE FORMACIÓN

DATOS FORMACIÓN GENERAL 2017

Nº	ACTIVIDAD FORMATIVA (DENOMINACIÓN)	MODALIDAD (PRESENCIAL, ON-LINE, MOOC MIXTA)	Nº HORAS FORMACIÓN	Nº ALUMNOS MÁXIMO	ALUMNOS ADMITIDOS CC.AA	ALUMNOS ADMITIDOS EE.LL	TOTAL ALUMNOS ADMITIDOS	TOTAL PETICIONES	DIFERENCIA PETICIONES /ADMISIÓN	Nº ALUMNOS UNIDADES TÉCNICAS (SOBRE TOTAL ADMITIDOS)	GRADO DE SATISFACCIÓN (GENERAL) DE LA ACTIVIDAD MANIFESTADA POR LOS ALUMNOS (VALORACIÓN ENTRE 1 Y 10)	GRADO DE SATISFACCIÓN DE LA ACTIVIDAD (CON RELACIÓN AL DESEMPEÑO PRÁCTICO EN EL PUESTO DE TRABAJO) MANIFESTADA POR LOS ALUMNOS (VALORACIÓN ENTRE 1 Y 10)	% ALUMNOS UNIDADES TÉCNICAS FORMADOS
1							0		0				#
2							0		0				#
3							0		0				#
4							0		0				#
5							0		0				#
6							0		0				#
7							0		0				#
8							0		0				#
9							0		0				#
10							0		0				#
11							0		0				#
12							0		0				#
13							0		0				#
14							0		0				#
15							0		0				#
TOTALES			0	0	0	0	0	0	0				#

DATOS FORMACIÓN ESPECÍFICA UNIDADES TÉCNICAS 2017

Nº	ACTIVIDAD FORMATIVA (DENOMINACIÓN)	MODALIDAD (PRESENCIAL, ON-LINE, MOOC MIXTA)	Nº HORAS FORMACIÓN	Nº ALUMNOS MÁXIMO	ALUMNOS ADMITIDOS CC.AA	ALUMNOS ADMITIDOS EE.LL	TOTAL ALUMNOS ADMITIDOS	TOTAL PETICIONES	DIFERENCIA PETICIONES /ADMISIÓN	GRADO DE SATISFACCIÓN (GENERAL) DE LA ACTIVIDAD MANIFESTADA POR LOS ALUMNOS (VALORACIÓN ENTRE 1 Y 10)	GRADO DE SATISFACCIÓN DE LA ACTIVIDAD (CON RELACIÓN AL DESEMPEÑO PRÁCTICO EN EL PUESTO DE TRABAJO) MANIFESTADA POR LOS ALUMNOS (VALORACIÓN ENTRE 1 Y 10)
1							00		0		
2							0		0		
3							0		0		
4							0		0		
5							0		0		
6							0		0		
7							0		0		
8							0		0		
9							0		0		
							0		0		
							0		0		
							0		0		
							0		0		
							0		0		
							0		0		
							0		0		
TOTALES			0	0	0	0	0	0	0		

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA SOLICITADA

- **PRESUPUESTO TOTAL DE ESE ORGANISMO EN EJERCICIOS 2017 Y 2018.**
- **PREVISIONES PRESUPUESTARIAS PARA LOS EJERCICIOS 2019 Y 2020.**
- **ESTIMACIONES ECONÓMICAS EN ACTIVIDAD FORMATIVA DE ESA ENTIDAD, Y DENTRO DE ELLAS, ESTIMACIONES DEL COSTE TOTAL QUE SUPONE LA FORMACIÓN EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.**
 - *DATOS EN 2017 Y 2018.*
 - *ESTIMACIONES PARA 2019 Y 2020.*
- **GRADO DE COBERTURA DE PUESTOS DE TRABAJO EN EL ÁREA DE FORMACIÓN DE ESA ENTIDAD EN LOS EJERCICIOS 2017 Y 2018. EN CASO DE VACANTES, SU NÚMERO Y DESGLOSE POR NIVEL DE PUESTO DE TRABAJO.**
 - *DATOS DE 2017 Y 2018*
- **PERSONAL PROPIO QUE HA REALIZADO DIRECTAMENTE ACTIVIDADES DE FORMACIÓN EN MATERIA CONTRACTUAL, NÚMERO, DESGLOSE POR NIVEL DE PUESTO DE TRABAJO Y ESTIMACIÓN DEL PORCENTAJE DE DEDICACIÓN HORARIA A ESTA MATERIA.**
 - *DATOS DE 2017 Y 2018*
- **PERSONAL PROPIO QUE HA REALIZADO ACTIVIDADES DE COORDINACIÓN / SEGUIMIENTO EN MATERIA DE FORMACIÓN CONTRACTUAL, NÚMERO, DESGLOSE POR NIVEL DE PUESTO DE TRABAJO Y ESTIMACIÓN DEL PORCENTAJE DE DEDICACIÓN HORARIA A ESTA MATERIA.**
 - *DATOS DE 2017 Y 2018*
- **NECESIDADES DE APOYO EXTERNO EN ACTIVIDADES FORMATIVAS EN MATERIA CONTRACTUAL. CASO AFIRMATIVO, DESGLOSE CONFORME AL SIGUIENTE CRITERIO:**
 - **FUNCIONARIOS DE OTRAS ORGANIZACIONES COLABORADORES EN ESTA MATERIA. NÚMERO DE EFECTIVOS, NIVEL DE PUESTO DE TRABAJO, ESTIMACIÓN DE HORAS DE DEDICACIÓN Y SU COSTE TOTAL.**
 - *DATOS EN 2017 Y 2018.*
 - *ESTIMACIONES PARA 2019 Y 2020.*
 - **EN SU CASO, NECESIDAD DE CONTRATACIÓN DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS PARA LA IMPARTICIÓN DE FORMACIÓN EN ESTA MATERIA. NÚMERO DE CONTRATACIONES, ESTIMACIONES DE HORAS DE IMPARTICIÓN Y COSTE DE LOS SERVICIOS.**
 - *DATOS EN 2017 Y 2018.*

- ESTIMACIONES PARA 2019 Y 2020.
- **EN SU CASO, CONVENIOS DE COLABORACIÓN SUSCRITOS CON OTRAS ENTIDADES PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES FORMATIVAS EN MATERIA CONTRACTUAL. CASO AFIRMATIVO, NÚMERO DE CONVENIOS, ESTIMACIONES DE HORAS DE IMPARTICIÓN Y COSTE ASOCIADO PARA ESE CENTRO.**
 - DATOS EN 2017 Y 2018.
 - ESTIMACIONES PARA 2019 Y 2020.
- **ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS REALIZADOS POR ESA ENTIDAD PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES FORMATIVAS EN MATERIA CONTRACTUAL. CASO AFIRMATIVO, NÚMERO DE ENCARGOS, ESTIMACIONES DE HORAS DE IMPARTICIÓN Y COSTE ASOCIADO PARA ESE CENTRO.**
 - DATOS EN 2017 Y 2018.
 - ESTIMACIONES PARA 2019 Y 2020.
- **EN LAS ACTIVIDADES FORMATIVAS IMPARTIDAS AL PERSONAL FUNCIONARIO DE NUEVO INGRESO,**
¿SE HA DISEÑADO UN ITINERARIO FORMATIVO ESPECÍFICO QUE CONTEMPLE CON SUFICIENTE AMPLITUD LOS RETOS QUE SUPONE LA NUEVA NORMATIVA DE CONTRATACIÓN DEL AÑO 2017 DERIVADA DE LAS NUEVAS DIRECTIVAS? CASO AFIRMATIVO:
 - DATOS EN 2017 Y 2018: DETALLE DE NÚMERO DE NUEVOS FUNCIONARIOS FORMADOS, CON DESGLOSE RELATIVO AL CUERPO EN EL QUE INGRESAN Y NÚMERO DE HORAS DE FORMACIÓN EN LA MATERIA POR ALUMNO.
 - ESTIMACIONES PARA 2019 Y 2020, DE NÚMERO DE NUEVOS FUNCIONARIOS QUE SERÁN FORMADOS CON DESGLOSE RELATIVO AL CUERPO EN EL QUE INGRESAN Y NÚMERO DE HORAS DE FORMACIÓN EN LA MATERIA POR ALUMNO.

ANEXO VI RESUMEN DE PLAZOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN DE LAS DENUNCIAS.

Oficina/Agencia	Plazo de actuaciones previas – Evaluación previa de verosimilitud o veracidad	Tareas de comprobación e investigación Plazo	Tareas de comprobación e investigación Prórroga del plazo	Resultado de las investigaciones
Antifrau Cataluña	<p>30 días (Art. 17 de las Normas de actuación y régimen interior de la Oficina)</p> <p>La rectificación o ampliación de los datos aportados en la denuncia abrirá un nuevo plazo.</p> <p>Puede tener lugar la inadmisión, archivo, interrupción o bien investigación</p>	Se establecen 6 meses en el art. 16.2 de la Ley 14/2008.	3 meses (art 16.2 de la Ley 14/2008).	<p>RESOLUCIÓN que acuerde</p> <p>a) La denuncia ante la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal.</p> <p>b) La comunicación a la autoridad administrativa competente para que inicie los procedimientos administrativos sancionadores o que correspondan.</p> <p>c) La presentación de un informe razonado a la correspondiente Administración local, a efectos de lo establecido en el art. 6.ª de la Ley 14/2008.</p> <p>d) El archivo del expediente.</p>
Antifrau Valenciana	<p>30 días (Art. 12 ley 11/2016) La rectificación o ampliación de los datos aportados en la denuncia abrirá un nuevo plazo.</p>	Se establecen 6 meses Art. 13 ley 11/2016.	6 meses Art. 13 ley 11/2016	<p>INFORME (Art. 16 ley 11/2016) que contendrá su terminación, pudiendo ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las conclusiones de las investigaciones para el órgano que corresponda, el cual deberá informar a la agencia (en el plazo establecido) sobre las medidas adoptadas o, en su caso, los motivos que le impiden actuar - Archivo de las actuaciones. - Se podrá iniciar un procedimiento sancionador - Se dará traslado al ministerio fiscal o a la autoridad judicial

Oficina/Agencia	Plazo de actuaciones previas – Evaluación previa de verosimilitud o veracidad	Tareas de comprobación e investigación Plazo	Tareas de comprobación e investigación Prórroga del plazo	Resultado de las investigaciones
Antifrau Balears ¹⁸²	Art. 31 Reglamento de funcionamiento y régimen interno de la Oficina 30 días La rectificación o ampliación de los datos aportados en la denuncia abrirá un nuevo plazo.	Se establecen 6 meses (Art. 14 ley 16/2016)	Se establecen 3 meses (Art. 14 ley 16/2016)	Art. 16 ley 16/2016. INFORME que contendrá su terminación, pudiendo ser: - Las conclusiones de las investigaciones para el órgano que corresponda, el cual deberá informar a la agencia (en el plazo establecido) sobre las medidas adoptadas o, en su caso, los motivos que le impiden actuar - Archivo de las actuaciones. - Se podrá iniciar un procedimiento sancionador - Se dará traslado al ministerio fiscal o a la autoridad judicial
Omfrau Madrid	30 días (Art. 27 Reglamento Orgánico) La rectificación o ampliación de los datos aportados en la denuncia abrirá un nuevo plazo.	Se establecen 6 meses (Art. 30 Reglamento Orgánico)	Se establecen 3 meses (Art. 30 Reglamento Orgánico de la Oficina)	INFORME con las conclusiones que puede incluir recomendaciones (Art. 35 y ss. Reglamento)

¹⁸² Art.39.3 Reglamento de funcionamiento y régimen interno de la Oficina La duración del procedimiento se puede suspender o se puede ampliar en los términos que prevé la legislación básica del Estado.

Oficina/Agencia	Plazo de actuaciones previas – Evaluación previa de verosimilitud o veracidad	Tareas de comprobación e investigación Plazo	Tareas de comprobación e investigación Prórroga del plazo	Resultado de las investigaciones
OTBG Barcelona		Se establecen 6 meses (Art. 15 Normas reguladoras del Buzón Ético y de Buen Gobierno)		<p>Recomendación (no susceptible de recurso), en la que se informa si considera que puede existir o no una conducta contraria al derecho,</p> <p>En su caso, también podrá proponer al órgano competente la incoación de expedientes administrativos para restaurar la legalidad alterada, adoptar medidas sancionadoras o disciplinarias o comunicar a la fiscalía las conductas que puedan ser constitutivas de ilícito penal.</p> <p>(Art. 16 y 17 de las Normas reguladoras del Buzón Ético y de Buen Gobierno)</p>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

ANEXO VII FORMULARIOS DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LAS DENUNCIAS

A continuación, se muestran los formularios remitidos (formato Excel)

Buzón de Denuncias	En caso afirmativo, anónimo

Nº	Denuncia/ Comunicación	Tipo de contrato	Medio de denuncia	Expediente de investigación	Conflicto de interés	Notificación Tribunal de Cuentas/Ocex	Notificación Fiscalía	Notificación Órgano judicial	Archivadas

Actividad en materia de prevención	Tipo	Propia/Externa	Entidad organizadora (coorganizadora)	Destinatario

ANEXO VIII. HOMOGENIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN REMITIDA POR LOS TRIBUNALES – OBJETO Y CAUSA DE LOS RECURSOS ESPECIALES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

1. Tratamiento del campo “OBJETO DE RECURSO”

La cumplimentación de este campo ha consistido en una lista de “objeto de recurso” que puede resumirse en los siguientes:

- Contra anuncio de licitación.
- Contra los Pliegos.
- Contra resolución de exclusión.
- Contra adjudicación.

No obstante, los tribunales han incluido “objeto de recursos” no incluidos en el listado, con mayor detalle e información, e incluso en ocasiones, adaptado a la peculiaridad del recurso en cuestión.

En este sentido, las respuestas de los tribunales han dado lugar a más de 70 valores diferentes que ha sido necesario reconducir e unificar. Para ello, se ha utilizado la descripción dada por el tribunal en el campo “causa”, pudiendo así reducir el número de valores/respuestas y permitiendo la explotación de la información remitida.

Alguno de los valores incluidos por los tribunales se especifican en el siguiente cuadro:

Valores dados por los tribunales en "OBJETO DE RECURSO"
Acta de la Mesa
Acta de la mesa de contratación
ACTO DE TRÁMITE NO SUSCEPTIBLE DE RECURSO – CONTRA LA NO FORMALIZACIÓN
ACTO DE TRÁMITE NO SUSCEPTIBLE DE RECURSO – VALORACIÓN DEL INFORME TÉCNICO
ACTOS DE TRÁMITE
Actos de trámite cualificados-Exclusión
Actos trámite
Actos trámites cualificados
ACUERDO DESISTIMIENTO ORGANO CONTRATACIÓN
ACUERDOS MESA
Adjudicación
Adjudicación contrato
ADJUDICACIÓN Y EXCLUSIÓN
adjudicacion y exclusion por motivo fomal
Admisión

Valores dados por los tribunales en "OBJETO DE RECURSO"
ADMISIÓN DE LICITADORES
Admisión de oferta
Admisión licitador
Admisión oferta
ANULACIÓN CONTRATO
Anuncio
Anuncio de licitación
ANUNCIO DE LICITACIÓN Y PLIEGOS
ANUNCIO DE LICITACIÓNPLIEGOS
ANUNCIO DE LICITACIÓN-PLIEGOS
anuncio licitación
anuncio y pliegos
Anuncio y/o Pliego
COMUNICACIÓN
Desierto
Desistimiento
DEUC
EJECUCIÓN DEL CONTRATO
Exclusión
EXCLUSIÓN - ADMISIÓN DE LICITADORES
Exclusión por motivo formal
Exclusión por otro motivo
Exclusión por otros motivos
Inactividad
Inadmisión
Incidente de ejecución
MC
MODIFICACIÓN CONTRATO
No exclusión
Otros
Pliego de cláusulas administrativas particulares
Pliegos
Pliegos de Cláusulas Administrativas
pliegos de Cláusulas Administrativas y pliegos de prescripciones técnicas

Valores dados por los tribunales en "OBJETO DE RECURSO"
Pliegos de Cláusulas Administrativas
PROPUESTA ADJUDICACIÓN
propuesta de adjudicación
PROPUESTA DE ADJUDICACIÓN
REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN PARA LA FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO
Resolución de declaración de desierto
resolución de desistimiento del procedimiento
Resolución OARC
TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Así, la normalización y unificación del campo "OBJETO DE RECURSO" que se ha realizado es la siguiente:

Objeto - Valores unificados	Significado
Acto de trámite	Se ha recurrido un acto de trámite cualificado diferente de la EXCLUSIÓN
Adjudicación	Se ha recurrido la adjudicación con independencia de que se haya recurrido indirectamente una exclusión o los Pliegos de la licitación
Admisión	Se ha recurrido la admisión de licitadores en la licitación
Exclusión	Se ha recurrido la exclusión del recurrente
Formalización de encargo	Se ha recurrido la formalización del encargo
Modificación	Se ha recurrido la modificación de un contrato en ejecución.
Pliegos	Se han recurrido los Pliegos de una licitación Se incluye en este apartado los recursos contra los anuncios de la correspondiente convocatoria
Publicidad	Se ha recurrido anuncios del expediente de licitación diferentes de la convocatoria de la licitación
Otros	Residual – los actos recurridos no son objeto de recurso.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

2. Concreción y definición del campo "CAUSA".

A partir de la obtención del dato unificado "OBJETO DE RECURSO", se ha utilizado la definición que cada tribunal ha realizado en el campo "CAUSA" para clarificar no sólo "qué" se ha recurrido si no también el "por qué".

En este sentido debe precisarse que al revisar los formularios cumplimentados se han detectado incoherencias entre lo especificado en "OBJETO DE RECURSO" y "CAUSA".

En estas situaciones se ha considerado conveniente mantener la calificación dada por el tribunal administrativo de recurso contractual en el campo “OBJETO DE RECURSO”.

Partiendo de las causas identificadas por los tribunales, y con el fin de obtener una información mucho más detallada, se ha realizado una exhaustiva desagregación de los objetos de recurso que se han considerado de cara a identificar incumplimientos o problemas sistémicos en las licitaciones.

- Objeto de recurso “**Admisión**”

La mayoría de los tribunales administrativos han distinguido entre el recurso a la exclusión del licitador recurrente y el recurso a la admisión al procedimiento de licitación. Aun partiendo de esa diferenciación, se han uniformado las sub clasificaciones por encontrar un paralelismo en sus causas.

Así, se ha categorizado el objeto de recurso “Admisión” de la siguiente forma:

OBJETO-VALOR UNIFICADO: ADMISIÓN

Clasificación CAUSA	Significado de la distinción
Formal	Se recurre actos formales tales como la forma de presentación de la oferta, la documentación administrativa aportada (o su falta)
Oferta anormalmente baja	Se recurren las ofertas con supuestos valores anormales
No definido	No se ha definido claramente la causa por el tribunal
Pliegos	Se recurre el cumplimiento de los pliegos o de las prescripciones técnicas, o bien la conformidad de los pliegos a la norma. (recurso indirecto de los pliegos)
Falta motivación	Se recurre la falta de motivación de la no admisión a la licitación
Solvencia	Se recurre aspectos relacionados con la solvencia económica financiera, técnico profesional o habilitaciones empresariales.
Error en oferta	Se recurren defectos en la oferta o errores materiales no subsanables
Conflicto intereses	Existe un presunto conflicto de interés bien de personal al servicio del órganos de contratación, bien de alguien que participe en el desarrollo del procedimiento de licitación.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

- Objeto de recurso “**Pliegos**”

Dada la importancia y relevancia del recurso de los Pliegos, y como se ha mencionado anteriormente, se ha procedido a realizar una clasificación lo más exhaustiva posible de las diferentes causas identificadas por los tribunales administrativos.

En este “OBJETO DE RECURSO” se ha realizado la clasificación que se detalla en el siguiente cuadro con el correspondiente significado:

OBJETO-VALOR UNIFICADO: PLIEGOS

Clasificación CAUSA	Significado
Solvencia/criterios de adjudicación	Se ha recurrido la solvencia técnico profesional y/o económico financiera, y/o la habilitación empresarial, en su caso, y los criterios de adjudicación del pliego
Solvencia	Se ha recurrido la solvencia técnico profesional y/o económico financiera, y/o la habilitación empresarial, en su caso
Presupuesto	Se ha recurrido el presupuesto base de licitación, por falta de definición o justificación, desglose o insuficiencia
Naturaleza contrato	Se ha recurrido la naturaleza o calificación del contrato
Vulneración normativa	Se recurre el pliego por ser contrario a normativa vigente diferente de la contractual
Competencia	Se ha recurrido aspectos del pliego, diferentes de la solvencia y de las prescripciones técnicas, que pueden restringir la competencia.
Procedimiento	Se ha recurrido el procedimiento de contratación elegido
Personal subrogado	Se recurre la falta de información relativa al personal subrogado de la prestación objeto de contrato
Condiciones ejecución	Se recurre las condiciones de ejecución del contrato, en especial, las relativas a condiciones medioambientales y sociales (o su falta en los Pliegos)
Criterios adjudicación/prescripciones técnicas	Se recurre conjuntamente los criterios de adjudicación y requerimientos técnicos relativos a la prestación objeto del contrato
Objeto	Se recurre el objeto del contrato por falta o exceso de definición.
Lotes	Se recurre la división en lotes, o la ausencia de esta división.
Criterios adjudicación	Se recurren los criterios de adjudicación del Pliego
Prescripciones técnicas	Se recurren requerimientos técnicos relativos a la prestación objeto del contrato
Otros	Causa residual, no clasificable en cualquier otra.
No definido	No se ha definido la causa de recurso por el tribunal.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

- Objeto de recurso “**Exclusión**”

En este objeto de recurso se ha realizado la clasificación de la causa (y su correspondiente clasificación) que se detalla en el siguiente cuadro:

OBJETO-VALOR UNIFICADO: EXCLUSIÓN

Clasificación CAUSA	Significado
Formal	Se recurre aquella exclusión basada en motivos formales tales como incumplimiento de plazos de subsanación, falta de documentación administrativa, información intercambiada en los sobres de la licitación, etc.
Solvencia	Se recurre aquella exclusión basada en la falta de solvencia económico financiera, técnico profesional o la falta de habilitación del empresario.
Adscripción de medios	Se recurre aquella exclusión basada en la falta de adscripción de medios
Capacidad	Se recurre aquella exclusión basada en la falta de capacidad de obrar del recurrente.
Prohibición contratar	Se recurre aquella exclusión basada en la prohibición para contratar del recurrente.
Valoración /pliegos	Se recurre de manera conjunta la exclusión basada en la valoración de los criterios de adjudicación y un incumplimiento de los pliegos y/o prescripciones técnicas
Concurrencia	Se recurre aquella exclusión basada en aspectos que pueden limitar el acceso a la licitación del recurrente.
Oferta anormalmente baja	Se recurre aquella exclusión basada en la existencia de valores anormalmente bajos en la oferta del recurrente
Error en oferta	Se recurre aquella exclusión basada en errores en la oferta no subsanables o importes o cuantías incorrectas en el precio ofertado.
Falta motivación	Se recurre la exclusión por falta de motivación de la misma.
Pliegos	Se recurre aquella exclusión basada en un incumplimiento de los pliegos y/o prescripciones técnicas por parte del recurrente
Valoración	Se recurre la exclusión basada en la valoración de los criterios de adjudicación
No definido	No se ha definido la causa de del recurso a la exclusión por el tribunal
Otros	Causa residual no clasificable en ninguna otra

Fuente: Elaboración propia OIReScon

- Objeto de recurso “**Adjudicación**”

Como ya se ha indicado, también en este caso se ha procedido a realizar una clasificación exhaustiva con el fin de obtener la mayor información.

Cabe señalar, además, que se ha identificado en la información remitida por varios tribunales, que **el recurso a la adjudicación es utilizado para recurrir la exclusión del recurrente, sobre todo en aquellos casos en los que no se notifica, por parte del órgano de contratación y en un momento previo, su exclusión**, produciéndose de manera conjunta la notificación de dicha exclusión y de la adjudicación. Por ello, cuando la causa del recurso es la exclusión se han utilizado las causas a las ya indicadas en el punto anterior, con el fin de unificar y hacer comparables los resultados remitidos.

Así, la clasificación de las causas de este objeto de recurso, y su correspondiente significado, es la siguiente:

OBJETO-VALOR UNIFICADO: ADJUDICACIÓN

Clasificación CAUSA - Nivel II	Clasificación CAUSA - Nivel III	Significado
No definido		No se ha definido por el tribunal
Convenio colectivo		Se recurre la adjudicación argumentando el incumplimiento u no observancia del convenio colectivo aplicable a los trabajadores de la prestación del contrato, ya sea en condiciones laborales o costes salariales
Adscripción de medios		Se recurre la adjudicación con la base en la falta de adscripción de medios de la adjudicataria.
Solvencia		Se recurre la falta de solvencia técnico profesional o económico financiera y/o la habilitación empresarial del adjudicatario
Publicidad		Se recurre la adjudicación argumentando la falta de publicación de la misma en el perfil o la falta de su notificación
Competencia		Se recurre la adjudicación argumentando la existencia de prácticas colusorias
Ausencia procedimiento/actos de Mesa		Se recurre la adjudicación por ausencia total del procedimiento de adjudicación o por actos de trámite de la Mesa (distintos a la valoración de los criterios de adjudicación)

Clasificación CAUSA - Nivel II	Clasificación CAUSA - Nivel III	Significado
Valoración y criterios de adjudicación		Se recurre la valoración de los criterios de adjudicación, ya sean los criterios susceptibles de un juicio de valor o los automáticos en los que se basa la adjudicación recurrida.
Pliegos/Valoración		Se recurre de manera conjunta la valoración de los criterios de adjudicación y el cumplimiento de requerimiento del Pliegos del adjudicatario.
Exclusión	Formal	El significado de estas categorías es el mismo que el ya indicado en el cuadro relativo al objeto de recurso "Exclusión"
	Otros	
	No definido	
	Error en oferta	
	Pliegos	
	Falta motivación	
Oferta anormalmente baja		Se recurre la oferta de la adjudicataria por entender que contiene valores anormalmente bajos.
Valoración		Se recurre la valoración y puntuación obtenida o la clasificación de la adjudicataria
Pliegos		Se recurre argumentando un incumplimiento de los pliegos o requerimiento técnicos del adjudicatario
Formal		Se recurre la adjudicación argumentando defectos formales y de tramitación del adjudicatario tales como la falta de documentación administrativa o acreditativa, el incumplimiento de plazos de subsanación, plazos de presentación de oferta o la inclusión de información intercambiada en los pliegos
Falta motivación		Se recurre la adjudicación por no estar lo suficientemente motivada.
Otros		Causa residual no clasificable en ninguna de las anteriores

Fuente: Elaboración propia OIReScon

- Otros

Por último, se ha recogido una categoría residual "Otros" para aquellos recursos en los que no se ha especificado suficientemente el objeto o bien el acto recurrido es claramente no susceptible de recurso en materia contractual de acuerdo al art. 44.2 de la LCSP.

En estos casos se han identificado las siguientes causas:

OBJETO-VALOR UNIFICADO: OTROS

Clasificación CAUSA	Significado
Ejecución	Se recurren aspectos de la ejecución del contrato.
Competencia	No se ha especificado el objeto de recurso pero se indica que el procedimiento se ha suspendido por haber realizado una comunicación a la Agencia de Defensa de la Competencia.
Contrato menor	Se recurren contratos menores argumentando fraccionamiento del objeto con el fin de eludir la publicidad debida.
No definido	No se ha definido por el tribunal

Fuente: Elaboración propia OIReScon

ANEXO IX: TABLA “OBJETO DE RECURSO POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO”

Ámbito	Adjudicación	Exclusión	Pliegos	Admisión	Acto de trámite	Publicidad	Modificación	Formalización de encargo	Otros
AGE	48,34%	23,24%	25,52%	0,00%	2,28%	0,41%	0,00%	0,21%	0,00%
Andalucía	42,27%	20,60%	27,47%	0,86%	5,58%	1,50%	0,00%	0,21%	1,50%
Aragón	37,42%	22,70%	36,20%	0,00%	3,07%	0,00%	0,61%	0,00%	0,00%
C y L	46,32%	19,85%	28,68%	0,00%	1,47%	0,00%	0,00%	0,00%	3,68%
C. Madrid	46,40%	22,97%	23,65%	2,70%	3,38%	0,00%	0,23%	0,00%	0,68%
C. Murcia	50,39%	17,05%	29,46%	0,00%	2,33%	0,00%	0,00%	0,78%	0,00%
C. Valenciana	43,32%	25,08%	26,06%	0,00%	1,95%	0,00%	0,00%	0,33%	3,26%
Canarias	41,38%	16,26%	32,02%	3,94%	4,93%	0,99%	0,00%	0,00%	0,49%
Cantabria	26,56%	12,50%	56,25%	3,13%	1,56%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cataluña	45,10%	15,41%	32,77%	0,00%	3,36%	0,00%	0,00%	1,68%	1,68%
Ceuta	37,50%	12,50%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
C-M	33,94%	24,77%	33,03%	0,92%	4,59%	0,92%	0,00%	0,00%	1,83%
Extremadura	35,25%	24,59%	21,31%	0,00%	13,11%	4,10%	1,64%	0,00%	0,00%
Galicia	42,16%	32,43%	24,86%	0,00%	0,54%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Islas Baleares	36,17%	36,17%	20,21%	0,00%	5,32%	1,06%	0,00%	0,00%	1,06%
La Rioja	33,33%	12,50%	45,83%	0,00%	4,17%	0,00%	0,00%	0,00%	4,17%
Melilla	55,56%	0,00%	33,33%	0,00%	11,11%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Navarra	46,53%	23,76%	23,76%	0,99%	2,97%	1,98%	0,00%	0,00%	0,00%
P. Asturias	23,68%	22,81%	46,49%	0,88%	6,14%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
País Vasco	47,00%	15,50%	31,00%	3,50%	2,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,00%
Total general	42,94%	21,66%	28,89%	0,97%	3,61%	0,54%	0,11%	0,27%	1,02%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

ANEXO X TABLA “CAUSA MÁS FRECUENTE DE RECURSO A LOS PLIEGOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y AGE”

Ámbito	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
AGE	28%	15%	18%	4%	7%	3%	0%	7%	3%	6%	1%	3%	2%	2%	0%	0%
Andalucía	39%	14%	3%	5%	2%	2%	7%	3%	3%	5%	3%	5%	0%	7%	2%	0%
Aragón	23%	19%	3%	0%	13%	0%	23%	3%	3%	3%	3%	0%	6%	0%	0%	0%
C. Madrid	20%	28%	17%	11%	0%	3%	5%	5%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	0%	0%
C. Murcia	22%	49%	14%	3%	3%	3%	3%	0%	3%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%
C. Valenciana	23%	15%	18%	8%	11%	4%	4%	1%	5%	4%	3%	3%	0%	0%	0%	0%
Canarias	41%	16%	11%	3%	0%	8%	6%	2%	9%	0%	2%	0%	0%	0%	3%	0%
Cantabria	8%	69%	6%	0%	6%	0%	3%	3%	3%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%
Ceuta	25%	25%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
C-M	14%	42%	19%	8%	0%	11%	0%	0%	0%	3%	0%	0%	3%	0%	0%	0%
Extremadura	88%	0%	13%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Galicia	13%	26%	13%	6%	10%	6%	0%	0%	0%	10%	3%	6%	3%	0%	0%	3%
Islas Baleares	5%	37%	5%	11%	0%	0%	11%	11%	0%	5%	11%	5%	0%	0%	0%	0%
La Rioja	18%	0%	9%	18%	0%	0%	0%	18%	9%	18%	0%	0%	9%	0%	0%	0%
Melilla	0%	33%	33%	0%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Navarra	9%	17%	26%	0%	4%	17%	0%	17%	0%	0%	4%	0%	0%	4%	0%	0%
P. Asturias	71%	4%	4%	0%	10%	2%	2%	0%	2%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
Total general	28%	23%	13%	5%	5%	4%	4%	4%	3%	3%	2%	2%	1%	1%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Leyenda Columnas:

Criterios adjudicación

1. Presupuesto
2. Solvencia
3. Lote
4. Competencia
5. Personal subrogada
6. Prescripciones Técnicas
7. Otros
8. Solvencia/criterios de adjudicación
9. Vulneración normativa
10. Naturaleza contrato
11. Procedimiento
12. Condiciones de ejecución
13. Objeto
14. Criterios de adjudicación/prescripciones técnicas
15. Formal

ANEXO XI: TABLA DE NATURALEZA DE ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y AGE

Ámbito	AGE	CC.AA. y Ciudades Autónomas	EE.LL.	Instituciones Independientes	Sociedades, Fundaciones y Consorcios Estatales	Sociedades, Fundaciones y Consorcios CC.AA.	Sociedades, Fundaciones y Consorcios EE.LL.	Mutua	Universidades	Otros	PANAP	Total general
AGE	299			5	103			74	1			482
Andalucía		237	147	1	1	28	18		34			466
Aragón	1	84	63	1		3	6		5			163
C y L		47	80						9			136
C. Madrid		154	186						25	1	78	444
C. Murcia		42	79			1	2		5			129
C. Valenciana		115	148			25	10		9			307
Canarias		77	100			5	17		4			203
Cantabria		39	22			3						64
Cataluña		62	188		1	67	38		1			357
Ceuta		4				4						8
C-M		41	62			3	1		2			109
Extremadura		89	28			3			2			122
Galicia		100	78			3	1		3			185
Islas Baleares		44	41			8			1			94
La Rioja		13	8			2	1					24
Melilla		9										9
Navarra		38	33	1		26	1		2			101
P. Asturias		65	37			3	3		6			114
País Vasco		67	95	2		11	14		11			200
Total general	300	1327	1395	10	105	195	112	74	120	1	78	3717

Fuente: Elaboración propia OIReScon

ANEXO XII. TABLA “SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN POR NATURALEZA DEL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN”

Naturaleza del órgano de contratación	Desestimado	Inadmitido	Estimado	Desistido	Sin información	Otros	Archivado	Pendiente de Resolver	Total general
AGE	54,00%	27,00%	17,00%	1,67%	0,00%	0,33%	0,00%	0,00%	100,00%
Comunidades y Ciudades Autónomas	49,96%	21,10%	23,59%	3,84%	0,68%	0,30%	0,23%	0,30%	100,00%
Entidad local	39,71%	29,25%	24,37%	3,15%	1,72%	1,00%	0,36%	0,43%	100,00%
Instituciones independientes	40,00%	40,00%	20,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Sociedades, Fundaciones y Consorcios estatales	44,76%	42,86%	10,48%	1,90%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Sociedades, Fundaciones y Consorcios CC.AA.	40,51%	20,00%	24,10%	5,64%	0,51%	0,51%	8,72%	0,00%	100,00%
Sociedades, Fundaciones y Consorcios EE.LL.	36,61%	34,82%	23,21%	3,57%	0,00%	1,79%	0,00%	0,00%	100,00%
Universidades	46,67%	25,83%	21,67%	1,67%	1,67%	1,67%	0,00%	0,83%	100,00%
Mutua	54,05%	31,08%	10,81%	4,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Otros	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
PANAP	41,03%	26,92%	28,21%	0,00%	0,00%	3,85%	0,00%	0,00%	100,00%
Total general	45,14%	26,15%	22,76%	3,28%	0,97%	0,73%	0,67%	0,30%	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

ANEXO XIII FORMULARIO REMITIDO A LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO:	
TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA (SI/NO)	

Nº RECURSOS EN 2018	Nº RECURSOS EN 2017	Nº RECURSOS EN 2016	Nº RECURSOS EN 2015

INFORMACIÓN 2018							
Nº RECURSOS	OBJETO DE RECURSO	DE CAUSA	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN	ÓRGANO DE CONTRATACIÓN	DE	PRUEBAS PERICIALES	COMUNICACIÓN DE LA CNMC

ACTOS NUEVOS - OBJETO 2018 CONTRA MODIFICACIONES CONTRACTUALES, ENCARGOS O RESCATE DE CONCESIONES						
OBJETO RECURSO	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN	DE LA	ÓRGANO DE CONTRATACIÓN	DE	PRUEBAS PERICIALES	COMUNICACIÓN DE LA CNMC

**ANEXO XIV DETALLE CONTRATACIÓN POR TIPO DE PROCEDIMIENTO EN ENTIDADES LOCALES
POR NÚMERO**

Entidad	Proc. Abierto	Proc. Restringido	Proc. Negociado	Modificaciones	Prórrogas	Encargos	Contrat. menor	Otros	Total N°
ALAVA	124	1	31	18	37	0	469	3	683
ALBACETE	38	0	2	2	15	0	1.415	0	1.472
ALICANTE	210	0	58	13	35	0	3.597	0	3.913
ALMERÍA	123	0	54	51	0	793	1.953	0	2.974
GRANADA	82	0	24	4	16	0	23	3	152
MADRID	554	0	41	53	433	0	3.559	2431	7.071
ÁVILA	38	0	7	0	0	0	92	0	137
BARCELONA AYTO.	862	8	150	130	197	1	12.800	695	14.843
MÁLAGA AYTO.	155	0	111	36	106	0	4.819	17	5.244
OVIEDO	64	0	49	16	39	0	2.982	58	3.208
PAMPLONA	70	4	16	0	0	0	5	0	95
SEVILLAAYTO.	209	0	61	7	46	0	827	13	1.163
VALENCIA AYTO.	150	0	20	0	0	0	2.780	0	2.950
ZARAGOZA AYTO.	65	0	7	2	42	0	230	0	346
BADAJOS	151	0	48	11	5	0	605	0	820
BARCELONA DIPUTACIÓN	310	0	26	35	170	0	19.326	13	19.880
VIZCAYA	3.293	1	39	58	280	61	7.469	173	11.374
CÁDIZ	25	0	6	3	8	3	0	8	53
CASTELLÓN	112	0	19	22	55	0	579	0	787
CIUDAD REAL	75	0	11	0	0	0	5.160	0	5.246
CORUÑA (A)	186	0	15	19	35	2	41	0	298

Entidad	Proc. Abierto	Proc. Restringido	Proc. Negociado	Modificaciones	Prórrogas	Encargos	Contrat. menor	Otros	Total Nº
CUENCA	46	0	26	5	7	5	572	0	661
HIERRO (EL)	39	0	2	0	2	5	1.049	6	1.103
FORMENTERA	10	0	0	3	2	0	385	0	400
GIRONA	35	0	2	6	19	56	3.724	11	3.853
GRAN CANARIA	34	0	30	8	4	0	4.074	6	4.156
GUADALAJARA	79	0	21	0	0	0	199	1	300
GUIPÚZCOA	112	0	78	15	60	0	10.512	1	10.778
HUELVA	24	0	18	0	0	0	141	0	183
HUESCA	28	0	19	2	8	0	2.625	18	2.700
IBIZA	28	0	1	3	13	0	0	5	50
JAÉN	59	0	20	0	14	0	1.758	0	1.851
GOMERA (LA)	20	0	16	1	19	14	226	16	312
LLEIDA	36	0	3	5	6	5	374	0	429
LUGO	76	0	14	5	5	0	2.032	0	2.132
MALLORCA	59	0	4	0	19	0	241	10	333
MENORCA	11	0	0	5	15	0	8.516	0	8.547
OURENSE	80	0	5	0	0	0	677	0	762
PALENCIA	153	0	8	4	26	0	159	0	350
PONTEVEDRA	89	34	1	7	20	1	485	9	646
SALAMANCA	286	0	1	0	0	0	6.363	0	6.650
SEGOVIA	51	0	3	1	3	0	130	0	188
SEVILLA DIPUTACIÓN	77	0	27	21	21	0	810	2	958
SORIA	131	0	0	0	0	0	62	8	201
TARRAGONA	58	0	7	2	13	0	237	0	317

Entidad	Proc. Abierto	Proc. Restringido	Proc. Negociado	Modificaciones	Prórrogas	Encargos	Contrat. menor	Otros	Total Nº
TENERIFE	162	0	65	41	91	55	10.997	1538	12.949
TERUEL	64	0	14	0	18	0	67	0	163
TOLEDO	51	0	5	4	15	0	90	3	168
VALENCIA DIPUTACIÓN	315	0	24	10	30	0	6.302	12	6.693
VALLADOLID	37	0	0	1	1	0	3.498	0	3.537
ZAMORA	67	0	5	0	0	0	2.477	0	2.549
Total general	9.213	48	1.214	629	1.950	1.001	#####	5060	156.628

POR PORCENTAJE

Entidad	Proc. Abierto	Proc. Restringido	Proc. Negociado	Modificaciones	Prórrogas	Encargos	Contrat. menor	Otros	Total %º
ALAVA	18,16%	0,15%	4,54%	2,64%	5,42%	0,00%	68,67%	0,44%	100%
ALBACETE	2,58%	0,00%	0,14%	0,14%	1,02%	0,00%	96,13%	0,00%	100%
ALICANTE	5,37%	0,00%	1,48%	0,33%	0,89%	0,00%	91,92%	0,00%	100%
ALMERÍA	4,14%	0,00%	1,82%	1,71%	0,00%	26,66%	65,67%	0,00%	100%
GRANADA	53,95%	0,00%	15,79%	2,63%	10,53%	0,00%	15,13%	1,97%	100%
MADRID	7,83%	0,00%	0,58%	0,75%	6,12%	0,00%	50,33%	34,38%	100%
ÁVILA	27,74%	0,00%	5,11%	0,00%	0,00%	0,00%	67,15%	0,00%	100%
BARCELONA AYTO.	5,81%	0,05%	1,01%	0,88%	1,33%	0,01%	86,24%	4,68%	100%
MÁLAGA AYTO.	2,96%	0,00%	2,12%	0,69%	2,02%	0,00%	91,90%	0,32%	100%
OVIEDO	2,00%	0,00%	1,53%	0,50%	1,22%	0,00%	92,96%	1,81%	100%
PAMPLONA	73,68%	4,21%	16,84%	0,00%	0,00%	0,00%	5,26%	0,00%	100%
SEVILLAAYTO.	17,97%	0,00%	5,25%	0,60%	3,96%	0,00%	71,11%	1,12%	100%

Entidad	Proc. Abierto	Proc. Restringido	Proc. Negociado	Modificaciones	Prórrogas	Encargos	Contrat. menor	Otros	Total % ^o
VALENCIA AYTO.	5,08%	0,00%	0,68%	0,00%	0,00%	0,00%	94,24%	0,00%	100%
ZARAGOZA AYTO.	18,79%	0,00%	2,02%	0,58%	12,14%	0,00%	66,47%	0,00%	100%
BADAJOS	18,41%	0,00%	5,85%	1,34%	0,61%	0,00%	73,78%	0,00%	100%
BARCELONA DIPUTACIÓN	1,56%	0,00%	0,13%	0,18%	0,86%	0,00%	97,21%	0,07%	100%
VIZCAYA	28,95%	0,01%	0,34%	0,51%	2,46%	0,54%	65,67%	1,52%	100%
CÁDIZ	47,17%	0,00%	11,32%	5,66%	15,09%	5,66%	0,00%	15,09%	100%
CASTELLÓN	14,23%	0,00%	2,41%	2,80%	6,99%	0,00%	73,57%	0,00%	100%
CIUDAD REAL	1,43%	0,00%	0,21%	0,00%	0,00%	0,00%	98,36%	0,00%	100%
CORUÑA (A)	62,42%	0,00%	5,03%	6,38%	11,74%	0,67%	13,76%	0,00%	100%
CUENCA	6,96%	0,00%	3,93%	0,76%	1,06%	0,76%	86,54%	0,00%	100%
HIERRO (EL)	3,54%	0,00%	0,18%	0,00%	0,18%	0,45%	95,10%	0,54%	100%
FORMENTERA	2,50%	0,00%	0,00%	0,75%	0,50%	0,00%	96,25%	0,00%	100%
GIRONA	0,91%	0,00%	0,05%	0,16%	0,49%	1,45%	96,65%	0,29%	100%
GRAN CANARIA	0,82%	0,00%	0,72%	0,19%	0,10%	0,00%	98,03%	0,14%	100%
GUADALAJARA	26,33%	0,00%	7,00%	0,00%	0,00%	0,00%	66,33%	0,33%	100%
GUIPÚZCOA	1,04%	0,00%	0,72%	0,14%	0,56%	0,00%	97,53%	0,01%	100%
HUELVA	13,11%	0,00%	9,84%	0,00%	0,00%	0,00%	77,05%	0,00%	100%
HUESCA	1,04%	0,00%	0,70%	0,07%	0,30%	0,00%	97,22%	0,67%	100%
IBIZA	56,00%	0,00%	2,00%	6,00%	26,00%	0,00%	0,00%	10,00%	100%
JAÉN	3,19%	0,00%	1,08%	0,00%	0,76%	0,00%	94,98%	0,00%	100%
GOMERA (LA)	6,41%	0,00%	5,13%	0,32%	6,09%	4,49%	72,44%	5,13%	100%
LLEIDA	8,39%	0,00%	0,70%	1,17%	1,40%	1,17%	87,18%	0,00%	100%
LUGO	3,56%	0,00%	0,66%	0,23%	0,23%	0,00%	95,31%	0,00%	100%
MALLORCA	17,72%	0,00%	1,20%	0,00%	5,71%	0,00%	72,37%	3,00%	100%

Entidad	Proc. Abierto	Proc. Restringido	Proc. Negociado	Modificaciones	Prórrogas	Encargos	Contrat. menor	Otros	Total % ^o
MENORCA	0,13%	0,00%	0,00%	0,06%	0,18%	0,00%	99,64%	0,00%	100%
OURENSE	10,50%	0,00%	0,66%	0,00%	0,00%	0,00%	88,85%	0,00%	100%
PALENCIA	43,71%	0,00%	2,29%	1,14%	7,43%	0,00%	45,43%	0,00%	100%
PONTEVEDRA	13,78%	5,26%	0,15%	1,08%	3,10%	0,15%	75,08%	1,39%	100%
SALAMANCA	4,30%	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	95,68%	0,00%	100%
SEGOVIA	27,13%	0,00%	1,60%	0,53%	1,60%	0,00%	69,15%	0,00%	100%
SEVILLA DIPUTACIÓN	8,04%	0,00%	2,82%	2,19%	2,19%	0,00%	84,55%	0,21%	100%
SORIA	65,17%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	30,85%	3,98%	100%
TARRAGONA	18,30%	0,00%	2,21%	0,63%	4,10%	0,00%	74,76%	0,00%	100%
TENERIFE	1,25%	0,00%	0,50%	0,32%	0,70%	0,42%	84,93%	11,88%	100%
TERUEL	39,26%	0,00%	8,59%	0,00%	11,04%	0,00%	41,10%	0,00%	100%
TOLEDO	30,36%	0,00%	2,98%	2,38%	8,93%	0,00%	53,57%	1,79%	100%
VALENCIA DIPUTACIÓN	4,71%	0,00%	0,36%	0,15%	0,45%	0,00%	94,16%	0,18%	100%
VALLADOLID	1,05%	0,00%	0,00%	0,03%	0,03%	0,00%	98,90%	0,00%	100%
ZAMORA	2,63%	0,00%	0,20%	0,00%	0,00%	0,00%	97,18%	0,00%	100%
Total general	5,88%	0,03%	0,78%	0,40%	1,24%	0,64%	87,80%	3,23%	100%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

ANEXO XV DETALLE CONTRATACIÓN POR TIPO DE CONTRATO EN ENTIDADES LOCALES

Entidad	Contratos de obras N°	Contratos de obras %	Contratos servicios N°	Contratos servicios %	Contratos suministros N°	Contratos suministros %	Contratos concesión de obras N°	Contratos concesión de obras %	Contratos concesión servicios N°	Contratos concesión servicios %	Otros N°	Otros %	Total N°	Total %°
ALAVA	34	4,98%	138	20,20%	41	6,00%		0,00%	1	0,15%	469	68,67%	683	100,00%
ALBACETE	38	2,58%	582	39,54%	797	54,14%		0,00%		0,00%	55	3,74%	1.472	100,00%
ALICANTE	438	11,19%	2.224	56,84%	1.244	31,79%	0	0,00%	0	0,00%	7	0,18%	3.913	100,00%
ALMERÍA	230	7,73%	2.175	73,13%	560	18,83%	0	0,00%	0	0,00%	9	0,30%	2.974	100,00%
ÁVILA	31	22,63%	59	43,07%	47	34,31%		0,00%		0,00%		0,00%	137	100,00%
BADAJOS	148	18,05%	532	64,88%	140	17,07%		0,00%		0,00%		0,00%	820	100,00%
BARCELONA AYTO.	592	3,99%	12.036	81,09%	2.054	13,84%	0	0,00%	62	0,42%	99	0,67%	14.843	100,00%
BARCELONA DIPUTACIÓN	473	2,38%	10.706	53,85%	8.243	41,46%		0,00%	2	0,01%	456	2,29%	19.880	100,00%
CÁDIZ	9	16,98%	29	54,72%	6	11,32%	0	0,00%	1	1,89%	8	15,09%	53	100,00%
CASTELLÓN	32	4,07%	486	61,75%	267	33,93%		0,00%	2	0,25%		0,00%	787	100,00%
CIUDAD REAL	72	1,37%	1.002	19,10%	4.169	79,47%		0,00%		0,00%	3	0,06%	5.246	100,00%
CORUÑA (A)	81	27,18%	145	48,66%	43	14,43%		0,00%		0,00%	29	9,73%	298	100,00%
CUENCA	70	10,59%	340	51,44%	247	37,37%		0,00%		0,00%	4	0,61%	661	100,00%
FORMENTERA	25	6,25%	278	69,50%	97	24,25%		0,00%		0,00%		0,00%	400	100,00%
GIRONA	65	1,69%	2.786	72,31%	1.002	26,01%		0,00%		0,00%		0,00%	3.853	100,00%
GOMERA (LA)	70	22,44%	171	54,81%	71	22,76%		0,00%		0,00%		0,00%	312	100,00%
GRAN CANARIA	196	4,72%	2.920	70,26%	1.038	24,98%	2	0,05%		0,00%		0,00%	4.156	100,00%
GRANADA	70	46,05%	32	21,05%	47	30,92%		0,00%		0,00%	3	1,97%	152	100,00%
GUADALAJARA	162	54,00%	82	27,33%	53	17,67%		0,00%		0,00%	3	1,00%	300	100,00%
GUIPÚZCOA	62	0,58%	10.685	99,14%	23	0,21%	1	0,01%	7	0,06%	0	0,00%	10.778	100,00%

Entidad	Contratos de obras N°	Contratos de obras %	Contratos servicios N°	Contratos servicios %	Contratos suministros N°	Contratos suministros %	Contratos concesión de obras N°	Contratos concesión de obras %	Contratos concesión servicios N°	Contratos concesión servicios %	Otros N°	Otros %	Total N°	Total %°
HIERRO (EL)	32	2,90%	739	67,00%	329	29,83%		0,00%		0,00%	3	0,27%	1.103	100,00%
HUELVA	21	11,48%	122	66,67%	37	20,22%		0,00%		0,00%	3	1,64%	183	100,00%
HUESCA	101	3,74%	739	27,37%	1.835	67,96%		0,00%		0,00%	25	0,93%	2.700	100,00%
IBIZA	3	6,00%	23	46,00%	13	26,00%		0,00%	6	12,00%	5	10,00%	50	100,00%
JAÉN	42	2,27%	1.356	73,26%	427	23,07%		0,00%		0,00%	26	1,40%	1.851	100,00%
LLEIDA	76	17,72%	241	56,18%	112	26,11%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	429	100,00%
LUGO	97	4,55%	1.255	58,86%	780	36,59%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2.132	100,00%
MADRID	1.567	22,16%	3.227	45,64%	2.112	29,87%	0	0,00%	20	0,28%	145	2,05%	7.071	100,00%
MÁLAGA AYTO.	184	3,51%	3.960	75,51%	949	18,10%	0	0,00%	0	0,00%	151	2,88%	5.244	100,00%
MALLORCA	18	5,41%	250	75,08%	59	17,72%		0,00%		0,00%	6	1,80%	333	100,00%
MENORCA	76	0,89%	4.791	56,05%	3.675	43,00%		0,00%	5	0,06%		0,00%	8.547	100,00%
OURENSE	218	28,61%	424	55,64%	120	15,75%		0,00%		0,00%		0,00%	762	100,00%
OVIEDO	53	1,65%	2.177	67,86%	856	26,68%	0	0,00%	5	0,16%	117	3,65%	3.208	100,00%
PALENCIA	154	44,00%	153	43,71%	35	10,00%	0	0,00%	0	0,00%	8	2,29%	350	100,00%
PAMPLONA	21	22,11%	54	56,84%	12	12,63%	0	0,00%	2	2,11%	6	6,32%	95	100,00%
PONTEVEDRA	91	14,09%	441	68,27%	109	16,87%	0	0,00%	1	0,15%	4	0,62%	646	100,00%
SALAMANCA	319	4,80%	3.527	53,04%	2.803	42,15%		0,00%		0,00%	1	0,02%	6.650	100,00%
SEGOVIA	21	11,17%	76	40,43%	91	48,40%		0,00%		0,00%		0,00%	188	100,00%
SEVILLA DIPUTACIÓN	49	5,11%	590	61,59%	307	32,05%		0,00%		0,00%	12	1,25%	958	100,00%
SEVILLAAAYTO.	130	11,18%	674	57,95%	350	30,09%		0,00%		0,00%	9	0,77%	1.163	100,00%
SORIA	121	60,20%	32	15,92%	48	23,88%		0,00%		0,00%		0,00%	201	100,00%
TARRAGONA	30	9,46%	202	63,72%	85	26,81%		0,00%		0,00%		0,00%	317	100,00%

Entidad	Contratos de obras N°	Contratos de obras %	Contratos servicios N°	Contratos servicios %	Contratos suministros N°	Contratos suministros %	Contratos concesión de obras N°	Contratos concesión de obras %	Contratos concesión servicios N°	Contratos concesión servicios %	Otros N°	Otros %	Total N°	Total %°
TENERIFE	397	3,07%	6.541	50,51%	5.882	45,42%	0	0,00%	4	0,03%	125	0,97%	12.949	100,00%
TERUEL	32	19,63%	83	50,92%	48	29,45%		0,00%		0,00%		0,00%	163	100,00%
TOLEDO	32	19,05%	55	32,74%	81	48,21%		0,00%		0,00%		0,00%	168	100,00%
VALENCIA AYTO.	128	4,34%	1.910	64,75%	549	18,61%		0,00%		0,00%	363	12,31%	2.950	100,00%
VALENCIA DIPUTACIÓN	66	0,99%	4.712	70,40%	1.735	25,92%		0,00%		0,00%	180	2,69%	6.693	100,00%
VALLADOLID	25	0,71%	1.696	47,95%	1.816	51,34%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	3.537	100,00%
VIZCAYA	263	2,31%	4.920	43,26%	6.013	52,87%	4	0,04%	15	0,13%	159	1,40%	11.374	100,00%
ZAMORA	108	4,24%	1.107	43,43%	1.281	50,26%		0,00%		0,00%	53	2,08%	2.549	100,00%
ZARAGOZA AYTO.	79	22,83%	153	44,22%	110	31,79%	0	0,00%	1	0,29%	3	0,87%	346	100,00%
Total general	7.452	4,76%	93.638	59,78%	52.848	33,74%	7	0,00%	134	0,09%	2.549	1,63%	156.628	100,00%

Fuente: Elaboración propia OIReScon

ANEXO XVI. INFORMES DEL TCU DE ÁMBITO ESTATAL ANALIZADOS

Nº Informe	Ejercicio Fiscalizado	Descripción
1333	2015/2017	Informe de fiscalización de la contratación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ejercicios 2015 a 2017
1331	2016	Informe de fiscalización de la contratación realizada por los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado y sus organismos dependientes durante el ejercicio 2016
1330	2016	Informe de fiscalización del Instituto del Patrimonio Cultural de España, ejercicio 2016
1328	2014/2016	Informe de fiscalización de las modificaciones y otras incidencias sobrevenidas durante la ejecución de los contratos celebrados por los Ministerios del Área de la Administración Económica del Estado y sus organismos dependientes, que hayan tenido lugar en el periodo 2014 a 2016
1318	2016	Informe de fiscalización del organismo autónomo Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura, ejercicio 2016
1314	2016/2017	Informe de Fiscalización de la Entidad Estatal de Derecho Público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, ejercicios 2016 y 2017
1313	2016/2017	Informe de fiscalización del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ejercicios 2016 y 2017
1302	2017	Informe de fiscalización relativa al seguimiento de las principales recomendaciones incluidas en diversos Informes de fiscalización aprobados en el periodo 2013-2016, sobre entidades del sector público estatal relacionadas con los ámbitos financiero, regulatorio, de investigación y de la cultura
1298	2017	Informe de fiscalización del grado de cumplimiento por las Empresas Estatales no financieras de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en Informes de Fiscalización y en una Nota de seguimiento, sobre procedimientos de contratación, la ejecución de medidas destinadas a la racionalización y reordenación en los ejercicios 2012 y 2013 y provisiones relacionadas con el contrato de compraventa de Interinvest, S.A.
1290	2016/2017	Informe de fiscalización de la contratación de la Fundación Escuela de Organización Industrial, ejercicios 2016 y 2017
1288	2013/2018	Informe de fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en los informes de fiscalización, aprobados por su Pleno en los años 2013 y 2014, sobre la contratación celebrada por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como de las Resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas respecto a dichos Informes
1286	2015/2016	Informe de fiscalización de la actividad contractual del sector público empresarial estatal no financiero, a partir de la información proporcionada por la plataforma de rendición telemática de la contratación, en los ejercicios 2015 y 2016.
1279	2014/2017	Informe de fiscalización de la contratación celebrada en 2014 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y sus organismos dependientes, y su ejecución hasta 2017
1274	2016	Informe de fiscalización de la contratación celebrada por ASEPEYO, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 151, ejercicio 2016
1272	2015	Informe de fiscalización de la contratación realizada por los ministerios del área político-administrativa del Estado y sus organismos dependientes durante el ejercicio 2015.
1265	2014/2015	Informe de fiscalización del Consorcio Casa África, ejercicios 2014 y 2015
1263	2014/2016	Informe de fiscalización del Consorcio Público Casa del Mediterráneo, ejercicios 2014 y 2015

Fuente: Elaboración propia OIReScon

ANEXO XVII. INFORMES DEL TCU DE ÁMBITO LOCAL ANALIZADOS

Nº Informe	Ejercicio Fiscalizado	Descripción
1327	2016	Informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la comunidad autónoma de La Rioja y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016
1326	2016	Informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la comunidad autónoma de Extremadura y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016
1321	2016	Informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016
1315	2016	Informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la comunidad autónoma de la región de Murcia y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016
1294	2016	Informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales de las entidades locales de la comunidad autónoma de Cantabria y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016
1243	2017	Informe de fiscalización del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el tribunal de cuentas en el informe de fiscalización del ayuntamiento de Castro Urdiales
1270	2017	Informe de fiscalización del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el tribunal de cuentas en el informe de fiscalización del ayuntamiento de Guadalajara
1336	2017	Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2017

Fuente: Elaboración propia OIReScon

ANEXO XVIII. INFORMES OCEX ANALIZADOS ÁMBITO AUTONÓMICO

Cámara de Cuentas	Nº Informe	Ejercicio Fiscalizado	Descripción
Andalucía	JA 02/2016	2014,2015	Fiscalización de la contratación pública de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades vinculadas. Fiscalización específica de los contratos adjudicados por determinadas agencias públicas empresariales.
Andalucía	OE 05/2016	2015	Fiscalización operativa de la contratación administrativa del SAS. Análisis comparativo de la actividad desarrollada por las Plataformas Provinciales de Contratación
Andalucía	JA 13/2018	2016	Fiscalización de cumplimiento de la Universidad de Sevilla. Ejercicio 2016
Andalucía	JA 10/2018	2016	Fiscalización de cumplimiento de la Universidad de Cádiz. Ejercicio 2016
Andalucía	JA 11/2017	2016	Fiscalización de regularidad de la Universidad de Almería. 2016
Andalucía	OE 07/2015	2015	Fiscalización de regularidad de Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza
Andalucía	OE 01/2015	2015	Fiscalización de regularidad del Grupo Cetursa, S.A., Promonevada S.A., Sierra Nevada Club Agencia de Viajes, S.A.U. y Apartahotel Trevenque S.A.
Andalucía	CO 02/2016	2016	Seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de fiscalización de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía
Aragón	—	2012,2016	Informe de fiscalización de la sociedad aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) Ejercicios 2012-2016
Aragón	—	2016	Informe de fiscalización de las cuentas anuales 2013, 2014 y 2015 de "plataforma logística de Zaragoza, Plaza, s.a." y de la actividad contractual de "plataforma logística de Zaragoza, Plaza S.A.", "Plus Plataforma Logística, S.L." y "Platea Gestión, S.A." ejercicio 2016
Aragón	—	2016	Informe de fiscalización de las cuentas anuales de la universidad de Zaragoza del 2016
Aragón	—	2016	Informe de fiscalización de Consorcios y de empresas del sector público autonómico en el ejercicio 2016.
Aragón	—	2017	Informe de fiscalización de las cuentas anuales del Servicio Aragonés de Salud. Ejercicio 2017
Aragón	—	2017	Informe de fiscalización de la cuenta general de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ejercicio 2017
Asturias	----	2017	Informe Definitivo sobre la fiscalización de la contratación centralizada, ejercicio 2017
Asturias	----	2017	Informe Definitivo sobre la fiscalización de la contratación de medicamentos, ejercicio 2017
Asturias	—	2017	Informe Definitivo sobre la fiscalización de las entidades del sector público autonómico que no forman parte de la Cuenta General del Principado de Asturias, ejercicio 2017
Asturias	-----	2017	Informe Definitivo sobre la fiscalización de la Empresa Pública Viviendas del Principado de Asturias, S.A., VIPASA, ejercicio 2016
Asturias	-----	2017	Informe Definitivo sobre la Cuenta General del Principado de Asturias, ejercicio 2017
Baleares	—	2016	Informe 159/2018 dels comptes anuals de la Universitat de les Illes Balears corresponent a l'exercici 2016

Cámara de Cuentas	Nº Informe	Ejercicio Fiscalizado	Descripción
Canarias	—	2014,2015,2016	Informe de fiscalización de la gestión económica-financiera de la empresa pública Viviendas Sociales de Canarias, S.A. (VICOSAN), ejercicios 2014, 2015 y 2016
Canarias	—	2017	Fiscalización de la cuenta general de la Comunidad Autónoma de Canarias, Ejercicio 2017
Canarias	—	2011-2015	Informe de fiscalización de la gestión de la empresa pública de la Comunidad autónoma de Canarias PROMOTUR TURISMO CANARIAS S.A., de 3 de junio de 2011 a 31 de mayo de 2015, con un apartado específico de fiscalización de su actividad contractual vinculada a su objeto promocional, de indicadores de medición de los resultados de la actividad y análisis de costes y justificación de las necesidades de gastos.
Canarias	—	2011-2013	Informe de fiscalización de la gestión del ente público radiotelevisión canaria desde el año 2011 hasta el cierre del ejercicio 2013, con un apartado específico de fiscalización de todos los contratos suscritos entre el ente público y las empresas del sector audiovisual para la producción de programas y servicios
Castilla y León	—	2016	Informe sobre contratación en el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad durante 2016
Cataluña	12/2019	2016	Gestión de Servicios Sanitarios. Ejercicio 2016
Cataluña	10/2019	2016	Departamento de Justicia. Contratación administrativa, ejercicio 2016
Cataluña	9/2019	2016	Consortio para la Normalización Lingüística. Ejercicio 2016
Cataluña	8/2019	2017	Agencia Catalana de Turismo. Ejercicio 2017
Cataluña	5/2018	2012, 2013 y 2014	Infraestructures.cat. Ejercicios 2012, 2013 y 2014
Cataluña	4/2019	2015	Instituto Catalán de la Salud. Ejercicio 2015
Cataluña	3/2019	2016	Consejo Catalán del Deporte. Ejercicio 2016
Cataluña	22/2018	2012-2015	Consortio Mar Parque de Salud de Barcelona. Ejercicios 2012-2015
Cataluña	16/2018	2016	Instituto Nacional de Educación Física de Cataluña, ejercicio 2016
Cataluña	9-2018	2015	Agencia de Residuos de Cataluña. Ejercicio 2015
Cataluña	5-2015	2015	Oficina Antifraude de Cataluña. Ejercicio 2015
Cataluña	feb-18	2015	Fundació del Gran Teatre del Liceu. Ejercicio finalizado el 31 de agosto de 2015
C. Madrid	—	2017	Informe de fiscalización de la contratación menor celebrada por las entidades del sector público madrileño. Ejercicio 2017.
C. Madrid	—	2008-2015	Informe de fiscalización integral del grupo Telemadrid
C. Madrid	—	2008-2015	Informe de la fiscalización integral del grupo CANAL DE ISABEL II. Ejercicios 2008 a 2015.
C. Madrid	—	2005-2013	Informe de fiscalización de la empresa pública Campus de la Justicia de Madrid, S.A. Ejercicios 2005 a 2013
C. Madrid	—	2008-2015	Informe de fiscalización horizontal de regularidad de la contratación realizada por la administración general y todas las entidades del sector público de la comunidad de Madrid con las empresas privadas involucradas en los casos de corrupción denominados púnica y Gürtel. ejercicios 2008 a 2015.
Galicia	—	2016	Informe de fiscalización del concierto con el hospital Povisa
Galicia	—	2016	Informe de fiscalización de seguimiento de las recomendaciones de la contratación administrativa ejercicios 2010-2011. Ejercicio 2016

Cámara de Cuentas	Nº Informe	Ejercicio Fiscalizado	Descripción
Navarra	2018/17	2016	Contratos de asistencia de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, 2016
Navarra	2019/05	2017	Universidad Pública de Navarra, 2017
Navarra	2018/23	2017	Cuentas generales de Navarra, 2017
País Vasco	—	2017	Informe de fiscalización de Bizkaia Sortaldeko Industrialdea, S.A. 2017
País Vasco	—	2017	Informe de fiscalización de Bidasoa Oarsoko Industrialdea, S.A. 2017
País Vasco	—	2017	Informe de fiscalización del ente público de derecho privado Osakidetza-SVS, 2017
País Vasco	—	2017	Cuenta de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco
País Vasco	—	2016	Informe de fiscalización de la Universidad del País Vasco, 2016
País Vasco	—	2016	Informe de fiscalización de VISESA – Sociedad pública de vivienda y suelo de Euskadi, S.A., 2016
País Vasco	—	2016	Informe de fiscalización del ente vasco de la energía y sus sociedades dependientes, 2016
País Vasco	—	2016	Agencia Vasca del Agua, 2016
País Vasco	—	2017	Informe de fiscalización de la sociedad pública EUSKO TRENBIDEAK/Ferrocarriles vascos, SA, 2016
País Vasco	—	2015	Informe de fiscalización del Centro Internacional de Cultura Contemporánea, SA, 2015
Valencia	—	2017	Informe sobre la Cuenta General de las Corts Valencianes correspondiente al ejercicio 2017 en cumplimiento del Acuerdo adoptado por la Mesa el 17 de octubre de 2017
Valencia	2019/07	2017	Informe de fiscalización del Comité Econòmic i Social (CES) Ejercicio 2017
Valencia	2019/05	2017	Informe de fiscalización del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (CJC). Ejercicio 2017
Valencia	2019/03	2017	Informe de fiscalización de la Acadèmia Valenciana de la Llengua (AVL). Ejercicio 2017
Valencia	2019/02	2017	Informe de fiscalización del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana. Ejercicio 2017
Valencia	2019/04	2017	Informe de fiscalització del Consell Valencià de Cultura (CVC). Exercici de 2017
Valencia	2019/02	2017	Informe de fiscalització del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana. Exercici de 2017
Valencia	2018/07	2017	Circuito del Motor y Promoción Deportiva, SA
Valencia	2018/03	2017	Ciudad de las Artes y de las Ciencias, SA. Ejercicio 2017
Valencia	2018/10	2017	Corporación Valenciana de Mitjans de Comunicació. Ejercicio 2017
Valencia	2018/11	2017	Sociedad Valenciana de Mitjans de Comunicació, 2017
Valencia	2018/08	2017	Fundación para el Fomento de la Investigación Sanitaria y Biomédica. Ejercicio 2017
Valencia	2018/04	2017	Fundación Palau de les Arts Reina Sofía. Ejercicio 2017
Valencia	2018/23	2017	Informe de fiscalización de la Contratación de la Administración de la Generalitat

Fuente: Elaboración propia OIReScon

ANEXO XIX. INFORMES OCEX ANALIZADOS ÁMBITO LOCAL

Cámara de Cuentas	Nº Informe	Ejercicio Fiscalizado	Descripción
Andalucía	SL 14/2017	2016	Fiscalización de la actividad contractual sujeta a la Ley de Contratos del sector público realizada por el ayuntamiento de Jaén 2016
Andalucía	CO 02/2014	2008	Seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de fiscalización de la empresa provincial de vivienda, suelo y equipamiento de granada, S.A. (Visogsa) 2008
Andalucía	OE 07/2016	2016	Fiscalización de regularidad de la sociedad mercantil Sevilla Activa, S.A.U. 2016
Andalucía	SL 17/2018	2016	Informe de Fiscalización sobre el análisis de los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del Trámite de Fiscalización previa. 2016 en coordinación con el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas
Andalucía	SL 16/2016	2016	Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Cabra (Córdoba) 2016
Andalucía	SL 02/2016	2015	Fiscalización de determinadas áreas de la Diputación Provincial de Córdoba
Andalucía	SL 17/2016	2015	Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de La Carlota (Córdoba)
Aragón	—	2013-2015	Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Caspe. Ejercicios 2013-2015
Aragón	—	2015	Informe de fiscalización Comarca de la Ribagorza. Ejercicio 2015
Aragón	—	2015	Informe de fiscalización de la Comarca del Campo de Borja. Ejercicio 2015
Aragón	—	—	Justificación insuficiente de la necesidad del gasto en la mayoría de los ayuntamientos.
Asturias	—	2016	Informe Definitivo sobre la fiscalización de acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los interventores locales, así como los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicio 2016
Asturias	—	2017	Informe Definitivo sobre la fiscalización de las Mancomunidades del Principado de Asturias, ejercicio 2017
Asturias	—	2016	Informe Definitivo sobre la fiscalización del control interno de los Ayuntamientos ejercicio 2016
Asturias	—	2017	Informe Definitivo sobre la fiscalización de Divertia Gijón, S.A., ejercicio 2016

Cámara de Cuentas	Nº Informe	Ejercicio Fiscalizado	Descripción
Baleares	163/2019	2017	Informe 163/2019 sobre la consolidació dels comptes generals de les entitat locals corresponent a l'exercici 2017
Baleares	161/2019	2014	Informe 161/2019 del Compte general de l'Ajuntament de Ciutadella de Menorca corresponent a l'exercici 2014
Baleares	160/2019	2014	Informe 160/2019 del Compte general de l'Ajuntament de Palma corresponent a l'exercici 2014
Baleares	158/2018	2016	Informe 158/2018 sobre los acuerdos y las resoluciones contrarios a los reparos que la Intervención local ha formulado del ejercicio 2016
Baleares	155/2018	2016	Informe 155/2018 del Compte general del Consell Insular de Menorca corresponent a l'exercici 2016
Baleares	149/2018	2014	Informe 149/2018 de las subvenciones, de los contratos y de los convenios del Ayuntamiento de Palma correspondientes al ejercicio 2014
Baleares	148/2018	2015	Informe 148/2018 de las subvenciones y de los contratos de los consejos insulares de Mallorca, de Menorca de Eivissa i de Formentera correspondiente al ejercicio 2015
Canarias	—	2016	Informe de fiscalización de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de contratos, celebrados por los ayuntamientos y mancomunidades, remitidos a través de la plataforma de rendición de cuentas, ejercicio 2016
Canarias	—	2016	Informe de fiscalización de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de contratos, celebrados por los cabildos insulares, remitidos a través de la plataforma de rendición de cuentas, ejercicio 2016
Castilla y León	—	2016	Informe sobre los acuerdos contrarios a reparos en las entidades locales de la comunidad autónoma, así como de la información remitida en virtud del art. 218 del TRLHL, ejercicio 2016, en colaboración con el tribunal de cuentas
Castilla y León	—	2016	Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de los residuos sólidos urbanos en el ayuntamiento de Soria
Castilla y León	—	2016	Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de los residuos sólidos urbanos en el ayuntamiento de Zamora
Castilla y León	—	2017	Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de los residuos sólidos urbanos en el ayuntamiento de Palencia

Cámara de Cuentas	Nº Informe	Ejercicio Fiscalizado	Descripción
Cataluña	30/2018	2014-2015	Acuerdos y resoluciones contrarios a los reparos de los órganos interventores locales. Ejercicios 2014 y 2015
Cataluña	26/2018	2015	Ayuntamiento de Lleida. Gastos y contratación administrativa, ejercicio 2015
Cataluña	24/2018	2016	Consorcio de la Costa Brava - Entidad Local del Agua. Ejercicio 2016
Cataluña	15/2018	2016	SPM Promocions Municipals de Sant Cugat del Vallès, SA. Ejercicio 2016
Cataluña	14-2018	2016	Laboratori de Referència de Catalunya, SA. Ejercicio 2016
Cataluña	12-2018	2016	Instituto Metropolitano del Taxi. Ejercicio 2016
Cataluña	6/2018	2016	Ayuntamiento de Tarragona. Contratación administrativa, ejercicio 2016
Cataluña	1/2018	2014	Ayuntamiento de El Masnou. Ejercicio 2014
C. Madrid	—	2016	Informe de fiscalización del cumplimiento de la obligación de remisión de la información sobre los reparos por los órganos de intervención de las entidades locales y análisis de los resultados de la misma para el ejercicio 2016
C. Madrid	—	2017	Informe de fiscalización de la contratación menor celebrada por las entidades del sector público madrileño. Ejercicio 2017
Galicia	—	2016	Informe de fiscalización de las resoluciones y acuerdos contrarios a los reparos y de los expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa ayuntamientos de 10.001 a 20.000 habitantes provincia de A Coruña. Ejercicio 2016
Galicia	—	2016	Informe de fiscalización de las resoluciones y acuerdos contrarios a los reparos y de los expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa. ayuntamientos de 10.001 a 20.000 habitantes. provincia de Lugo. Ejercicio 2016
Galicia	—	2016	Informe de fiscalización de las resoluciones y acuerdos contrarios a los reparos y de los expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa ayuntamientos de 10.001 a 20.000 habitantes provincia de Ourense. Ejercicio 2016
Galicia	—	2016	Informe de fiscalización de las resoluciones y acuerdos contrarios a los reparos y de los expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa. Ayuntamientos de 10.001 a 20.000 habitantes provincia de Pontevedra. Ejercicio 2016
Galicia	—	2016	Informe agregado de la fiscalización de las resoluciones y acuerdos contrarios a los reparos y de los expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa ayuntamientos de 10.001 a 20.000 habitantes. Ejercicio 2016
Galicia	—	2016-2016	Informe de fiscalización selectiva del ayuntamiento de Boiro. Ejercicios 2015-2016
Galicia	—	2016	Informe de fiscalización de las resoluciones y acuerdos contrarios a los reparos y de los expedientes con omisión del trámite de fiscalización previa de ayuntamientos de 50.000 a 75.000 habitantes. Ayuntamiento de Ferrol. Ejercicio 2016
Galicia	—	2016	Informe de fiscalización del ayuntamiento de Ourense

Cámara de Cuentas	Nº Informe	Ejercicio Fiscalizado	Descripción
Navarra	___	2017	Ayuntamiento de Fitero, 2017
Navarra	___	2017	Reparos emitidos por el personal de la Intervención de las entidades locales de Navarra, 2017
Navarra	___	2017	Ayuntamiento de Pamplona, 2017
Navarra	___	2016	Sector público local de Navarra, 2016
Navarra	___	2016	Ayuntamiento de Juslapeña, 2016
Navarra	___	2016-2017	Contratación administrativa en ayuntamientos con población superior a 9.000 habitantes, ejercicios 2016 y 2017
Navarra	___	2016	Ayuntamiento de Sangüesa, 2016
Navarra	___	2016	Mancomunidad de Servicios de la Comarca de Sangüesa, 2016
Navarra	___	2016	Ayuntamiento de Peralta, 2016
Navarra	___	2016	Ayuntamiento de Cintruénigo, 2016
Navarra	___	2016	Ayuntamiento de Corella, 2016
Navarra	___	2016	Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua, 2016
Navarra	___	2017	Ayuntamiento de Barañáin, 2017
País Vasco	___	2017	Informe de fiscalización de la cuenta general del territorio histórico de Álava, 2017
País Vasco	___	2017	Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Pasaia, 2017
País Vasco	___	2017	Informe de fiscalización del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2017
País Vasco	___	2018	Informe de fiscalización del ayuntamiento del ayuntamiento de Errentería, 2017
País Vasco	___	2017	Informe de fiscalización del ayuntamiento de Plentzia, 2017
País Vasco	___	2017	Informe de fiscalización del ayuntamiento de Basauri, 2017
País Vasco	___	2017	Informe de fiscalización de la cuenta general del territorio histórico de Gipuzkoa, 2017
País Vasco	___	2017	Informe de fiscalización del ayuntamiento de Iruña de Oca, 2017
País Vasco	___	2016	Informe de fiscalización del ayuntamiento de Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena, 2016
País Vasco	___	2016	Informe de fiscalización del ayuntamiento de Bilbao, 2016
País Vasco	___	2016	Informe de fiscalización del ayuntamiento de Gernika-Lumo, 2016
País Vasco	___	2016	Informe de fiscalización de la cuenta general del territorio histórico de Bizkaia, 2016
País Vasco	___	2016	Informe de fiscalización del ayuntamiento de Sestao, 2016
País Vasco	___	2016	Ayuntamiento de Hernani, 2016
País Vasco	___	2016	Ayuntamiento de Eibar, 2016
País Vasco	___	2016	Ayuntamiento de Santurtzi, 2016
País Vasco	___	2016	Informe de fiscalización del ayuntamiento de Zalla, 2016
País Vasco	___	2017	Informe de fiscalización de la sociedad promotora de la zona aduanera de Irun, S.A. 2017
País Vasco	___	2017	Informe de fiscalización del consorcio de aguas Kantauriko Urkidetza, 2017
País Vasco	___	2016	Informe de fiscalización del ayuntamiento de Sestao, 2016
País Vasco	___	2016	Informe de fiscalización del consorcio de aguas Bilbao-Bizkaia, 2016
País Vasco	___	2016	Informe de fiscalización de Bilbao Bizkaia Museoak, S.L., 2016
País Vasco	___	2016	Informe de fiscalización del consorcio de transportes de Bizkaia, 2016
País Vasco	___	2017	Informe de fiscalización del ayuntamiento del Valle de Trápaga-Trapagaran, 2017

Cámara de Cuentas	Nº Informe	Ejercicio Fiscalizado	Descripción
Valencia	—	2017-2019	Informe de fiscalització sobre el control intern de l'Ajuntament de la Pobla de Vallbona. Exercicis 2017-2019
Valencia	—	2016-2017	Informe de fiscalització de diversos aspectes de la gestió de l'Ajuntament de Gandia. Exercicis 2016-2017
Valencia	—	2016-2018	Informe de fiscalització de diversos aspectes de la gestió de l'Ajuntament de Villena. Exercicis 2016 a 2018
Valencia	—	2016	Informe de fiscalització sobre les obligacions pendents d'aplicar al pressupost, informes i advertiments de la Intervenció i acords de les entitats locals contraris als informes de Secretaria. Exercici 2016
Valencia	—	2016-2018	Informe de fiscalització de diversos aspectes de la gestió de l'Ajuntament de Santa Pola. Exercicis 2016 a 2018
Valencia	—	2015-2017	Informe de fiscalización de diversos aspectos de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Castellón de la Plana. Ejercicios 2015 a 2017
Valencia	—	2016	Promociones e Iniciativas Municipales de Elche, SA. (PIMESA). Ejercicio 2016
Valencia	—	2015	Informe de fiscalización de diversos aspectos de la gestión del Ayuntamiento de Elche.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

ANEXO XX. CÓDIGOS DE IRREGULARIDADES

Código	Descripción
A	No se acredita la insuficiencia de medios propios
B	No se justifica el detalle de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer con el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas
C	No se justifica el presupuesto de licitación.
D	No ha formalizado un acto de recepción o conformidad
E	No concreta con carácter previo los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera, y/o de la solvencia técnica o profesional o se hace incorrectamente
F	Procedimientos de adjudicación que prevén la negociación: no se negocia.
G	No resulta suficientemente acreditado que el contrato se ejecutara con total cumplimiento de las obligaciones contraídas por los respectivos adjudicatarios
H	No se factura conforme a los precios del contrato.
I	Contratación menor y resto de contratos: se factura por encima de los umbrales o se fracciona superando los contratos adjudicados los umbrales.
J	Contratación menor y procedimientos restrictivos de la concurrencia: uso excesivo
K	Falta de la suficiente concreción previa de los criterios de adjudicación o inadecuada definición falta de relación con el objeto del contrato.
L	Insuficiente justificación de una baja temeraria.
M	Modificados, contratos complementarios, ampliaciones de plazo que no obedecen a causas imprevistas y que debieron ser objeto de una nueva licitación.
N	Insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación utilizado, fundamentalmente se trata de negociados sin publicidad, emergencia o urgencia.
O	No se hace uso o no se hace un tratamiento no homogéneo de las condiciones especiales de carácter social destinadas a promover la igualdad de género relacionadas con la ejecución de los contratos.
P	Transparencia.
Q	Incorrecta calificación del contrato
R	Pliegos excesivamente genéricos.
S	Deficiencias documentales
T	Deficiencias en los informes de valoración
U	Incumplimientos del plazo de ejecución sin imposición de penalidades o resolución del contrato.
V	Adjudicación directa, prórroga tácita o indebida.
W	No tramitación del expediente en contratación menor.
X	Incorrecta imputación presupuestaria
Y	Inadecuado sistema de registro y archivo de las proposiciones económicas.

Código	Descripción
AA	Incorporar cláusulas del PCAP EN EL PPT y viceversa
BB	Incumplimiento de las obligaciones de publicidad, tanto del anuncio completo, como los supuestos de omisión de información suficiente para garantizar la concurrencia, transparencia e igualdad de trato de los licitadores
CC	Prestaciones sin cobertura contractual
DD	Incorrecta ponderación del criterio precio
EE	Incumplir requisitos solvencia o que no quede acreditado su cumplimiento en el expediente O estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias
FF	Facturas con irregularidades

Fuente: Elaboración propia OIReScon

ANEXO XXI FORMULARIO REMITIDO A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA

Pregunta	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
Nº peticiones de informe a la CNMC en el marco de un procedimiento de licitación				
Nº de comunicaciones a la CNMC de prácticas supuestamente anticompetitivas o colusorias de los órganos de contratación				
Nº de comunicaciones a la CNMC de prácticas anticompetitivas o colusorias por parte de órganos externos de control o tribunales administrativos				
Nº de expedientes de investigación de prácticas anticompetitivas o supuestamente colusorias				
Nº de expedientes/investigaciones iniciados de oficio por parte de la CNMC.				
Nº de expedientes sancionadores				
Nº sanciones e identificación de los responsables de los órganos de contratación en ellos.				
Nº cursos impartidos por la CNMC en materia de contratación				

PREGUNTA 5. adicional	
Indicar, respecto del año 2018, el medio por el cual se tuvo conocimiento del hecho o indicio que motivo la apertura del procedimiento (procedimiento electrónico de colaboración para la detección de cárteles o el buzón – correo electrónico y teléfono - de colaboración)	

LISTADO 2018

Contrato	Tipo	Sector económico	Práctica anticompetitiva identificada