

IAS2023

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



OiReScon

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

U
23



La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) tiene como finalidad velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Este Informe Anual de Supervisión fue aprobado por el Pleno de la OIReScon en su reunión celebrada el día 21 de diciembre de 2023, de acuerdo con el apartado 9 del citado artículo 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación

Avda. General Perón, 38 - 5.ª Planta - 28020 Madrid – Tel. +34 91 349 14 60

E-mail: oficinaindependientersc@hacienda.gob.es

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

ABREVIATURAS/SIGLAS

Abreviatura/Sigla	Entidad/Unidad/Denominación
C. A. / CC.AA.	Comunidad/es Autónoma/s
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas
CPM	Consulta Preliminar de Mercado
CPV	Vocabulario Común de Contratación Pública
DA	Disposición Adicional
DACI	Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses
EMP	Encargo a Medio Propio
ENCP	Estrategia Nacional de Contratación Pública
IA	Inteligencia Artificial
IAS	Informe Anual de Supervisión
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGSS	Intervención de la Seguridad Social
INTERGENDEF	Intervención General de la Defensa
JCCSP	Junta Consultiva de Contratación Pública del Sector Público
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
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
MP	Medio propio
OCEX	Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
PA	Precio de Adjudicación
PBL	Presupuesto Base de Licitación
PCAP	Pliego/s de Cláusula/s Administrativa/s Particulare/s
PCFP	Plan de Control Financiero Permanente
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
REC	Recurso Especial en materia de contratación
ROLECE	Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público
SARA	Sujeto/s a regulación armonizada
VEC	Valor Estimado del Contrato

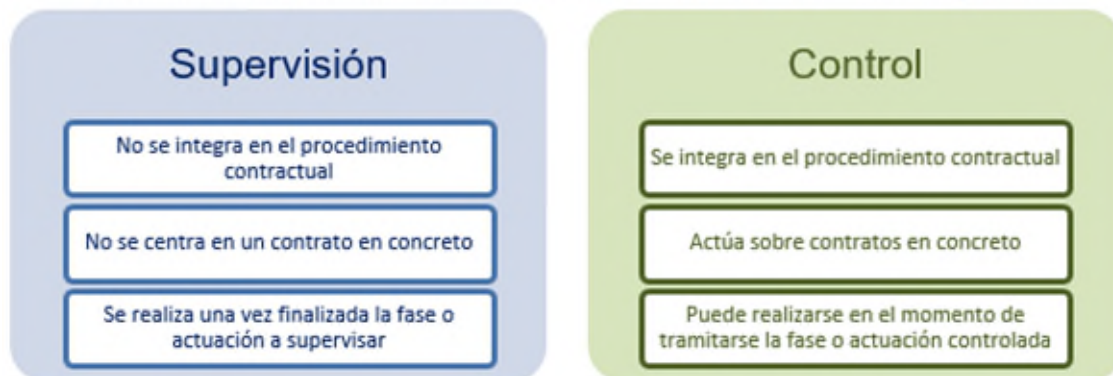
Introducción. El papel de la OIReScon como órgano supervisor de la contratación pública y el valor de la función de supervisión. _____	5
I. Conclusiones _____	9
1. Módulo I “Las cifras de la contratación pública en el año 2022”: _____	9
2. Módulo II “La inseguridad jurídica en materia de contratación pública”: _____	13
3. Módulo III “Las prácticas colusorias en materia de contratación”: _____	13
4. Módulo IV “La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública”: _____	14
5. Módulo V “La supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública”: _____	15
6. Módulo VI “La publicidad de los encargos a medios propios”: _____	18
7. Módulo VII “La fase preparatoria del contrato”: _____	19
8. Módulo VIII “La fase de licitación del contrato”: _____	20
9. Módulo IX: “La fase de ejecución del contrato”: _____	22
10. Módulo X “Los órganos de control en materia de contratación pública”: 24	
11. Módulo XI “La profesionalización en la contratación pública”: _____	27
II. Recomendaciones _____	30
1. Módulo II “La inseguridad jurídica en la contratación pública”: _____	30
2. Módulo III “Las prácticas colusorias en materia de contratación”: _____	30
3. Módulo IV “La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública”: _____	30
4. Módulo V “El principio de publicidad y la transparencia en la contratación pública”: _____	31
5. Módulo VI “La publicidad de los EMP”: _____	33
6. Módulo VII “La fase preparatoria del contrato”: _____	34
7. Módulo VIII “la fase de licitación del contrato”: _____	35
8. Módulo IX “La fase de ejecución del contrato”: _____	36
9. Módulo X “Los órganos de control en materia de contratación pública”: _____	38
10. Módulo XI. “La profesionalización en la contratación pública”. _____	39

Introducción. El papel de la OIReScon como órgano supervisor de la contratación pública y el valor de la función de supervisión.

Una de las peculiaridades de la función de supervisión en la contratación pública se caracteriza por no formar parte del ciclo o proceso objeto de la propia supervisión. Mientras que la función de control se integra en el ciclo del contrato, ya sea en la fase previa, de tramitación o en una fase posterior, la supervisión se ejerce en un plano diferente, temporal y superior, considerando no una, sino todas las contrataciones en su conjunto.

La función de supervisión es una mirada global sobre la contratación pública, sin formar parte del ciclo contractual.

La función de supervisión vs. la función de control en la contratación pública



Fuente: elaboración propia OIReScon

De esta forma, el acceso a los datos y la información de todos los agentes implicados con alguna relación o impacto en la contratación pública a nivel estatal, autonómico y local, permite acreditar y constatar las debilidades y fortalezas del sistema.

Este es, en buena medida, el valor que añade la función de supervisión de esta Oficina: la puesta en común de las conclusiones de los órganos de control externo e interno, agencias y oficinas antifraude, oficinas o unidades de transparencia, entidades de defensa de la competencia y órganos consultivos, entre otros, con la finalidad de realizar un análisis más certero de la realidad de la contratación pública, contribuyendo a su mejora mediante la aprobación de recomendaciones basadas en datos reales.

La OIReScon:

Es el único órgano de supervisión de la contratación pública que sistematiza e integra las actuaciones de todos los órganos consultivos, de control y de supervisión en la materia, poniendo en común sus conclusiones y ofreciendo una imagen global de la contratación pública en todo el territorio nacional.

Datos e información que recibe la OIReScon en su función de supervisión.



Fuente: elaboración propia OIReScon

Esta función de supervisión, de obligado cumplimiento de acuerdo con el artículo 332.9 de la LCSP, se traduce en el Informe Anual de Supervisión (IAS) de la Contratación Pública que esta Oficina aprueba y remite, a través de la JCCSP, a la Comisión Europea.

De la realización de estas actuaciones que conforman el IAS 2023, y teniendo en cuenta los Módulos que lo constituyen, se extraen las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones

I. Conclusiones

Tras la exposición y análisis que se ha llevado a cabo a lo largo de este informe, se extraen las siguientes conclusiones:

1. Módulo I “Las cifras de la contratación pública en el año 2022”:

En cuanto a este primer y esencial Módulo, siguen persistiendo limitaciones que se derivan de las fuentes de información utilizadas, principalmente los archivos de datos abiertos ofrecidos por la PLACSP. Sigue manteniéndose, en este sentido, la heterogeneidad o asimetría con la que presentan la información las distintas plataformas de contratación ya identificadas en los anteriores IAS, que dificultan la posibilidad de ofrecer una imagen completa de la contratación pública tanto cuantitativa como cualitativamente.

En este sentido, en el tratamiento de la información obtenida, se destaca que se han encontrado ciertos errores o divergencias en el volcado de información por parte de los órganos de contratación. Algunos de estos errores son debidos al diferente tratamiento de datos otorgados en las plataformas autonómicas y a la falta de homogeneización con los campos PLACSP al incorporar estos datos.

Dicho lo anterior, para tratar de ser homogéneos y no introducir ningún sesgo en la información registrada, se ha optado por no modificar ninguno de los datos abiertos reflejados por PLACSP. Solamente **se ha eliminado de manera puntual algún dato concreto** en el que el error fuese manifiesto y su impacto pudiera distorsionar la imagen fiel de alguna de las categorías o indicadores globales del estudio. Incluso, en los casos en los que se ha tenido que optar por esta eliminación, se ha hecho de manera selectiva, manteniendo el presupuesto base de licitación (PBL), el valor estimado del contrato (VEC) o el precio de adjudicación (PA) de la licitación que fueran correctos, evitando perder información en aquellos indicadores no afectados por el error.

De este modo se puede cuantificar el volumen de la contratación pública en España durante 2022 en **183.277 licitaciones**¹ que en términos de PBL sin impuestos han supuesto **100.692.196.223,90 euros**, excluyendo de esta cuantificación la contratación menor, lo que implica **un 4,94% sobre el importe más que el año anterior (siendo un incremento de un 13,26% sobre el número de licitaciones)**.

¹ Entendiendo “licitaciones” como expedientes o procedimientos de contratación y sin perjuicio de su configuración en lotes.

En el 2022, se celebraron 183.277 expedientes de contratación que, en términos económicos, significaron 100.692,19 millones de euros en la fase de licitación.

Principales cifras de la contratación pública en el año 2022

Volumen de la Contratación Pública en España en 2022		
Sector Público	183.277 licitaciones	100.692,19 millones de euros
Sector Público Estatal	41.749 licitaciones	26.636,26 millones de euros
Sector Público Autonómico	49.774 licitaciones	40.673,55 millones de euros
Sector Público Local	91.754 licitaciones	33.382,37 millones de euros

Fuente: Datos de las plataformas de contratación del conjunto del Sector Público (datos abiertos de PLACSP). Elaboración propia OIReScon

Desde el punto de vista del número de licitaciones es, por cuarto año consecutivo, el Sector Público Local quien más licita (el 50,06%), pero en términos económicos vuelve a ser el Sector Público Autonómico quien supone un mayor peso (el 40,39%).

En cuanto al **tipo de procedimiento más utilizado**, destaca especialmente el uso del procedimiento abierto, reforzado con su modalidad simplificada. Este ha experimentado un incremento del 10,89% al pasar de 116.357 licitaciones (en 2021) a 129.025 (en 2022), aunque es un porcentaje inferior al incremento general de las licitaciones, que alcanzó el 13,26%. En 2022, la suma de ambos procedimientos supone en el total de las licitaciones el 77,11% en importe económico y el 70,40% en número de procedimientos.

Se mantiene la hegemonía del procedimiento abierto frente al continuo retroceso del negociado sin publicidad tras superar el periodo de pandemia.

Respecto al **tiempo de tramitación de las licitaciones** analizadas, se ha incluido el cálculo de **la media** de duración de la licitación y, además, el de **la mediana**, dato que aporta un valor añadido al estudio de este parámetro, ya que evita la distorsión provocada por la duración excesiva de licitaciones puntuales y aisladas, consiguiendo una mejor representatividad como promedio de este

indicador. Así, en el procedimiento abierto se ha identificado una duración media menor respecto del año precedente (162,76 días – 5,4 meses) siendo en el actual de 156,04 días (5,2 meses) de media, mientras que la mediana es de 121 días (4 meses). Por otro lado, el procedimiento simplificado tiene una tramitación media de 98,97 días (3,2 meses) frente a los 101,03 (3,3 meses) del año 2021, mientras que la mediana de este procedimiento es de 71 días (2,3 meses).

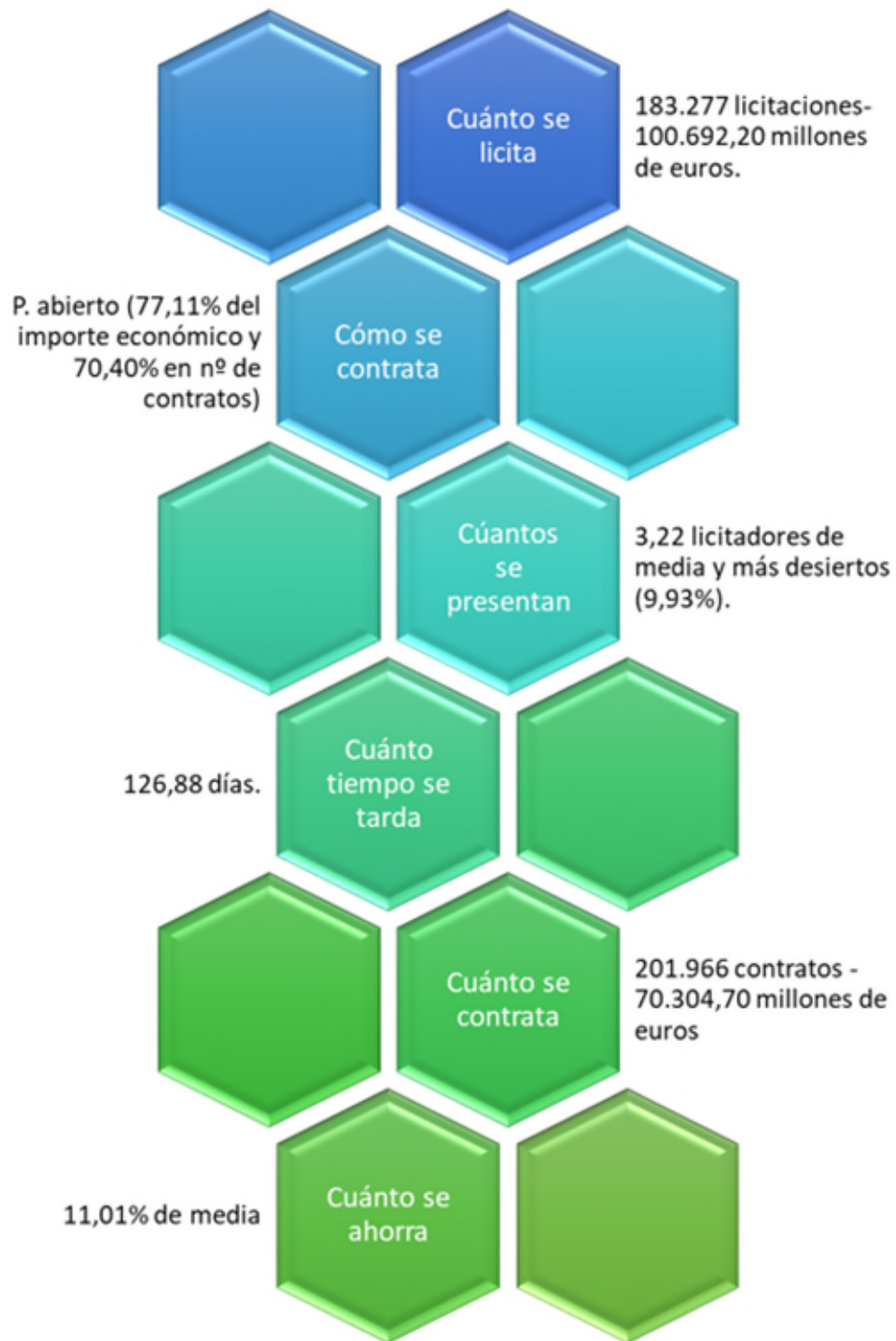
En **términos de concurrencia**, en el procedimiento abierto la media de licitadores es de 3,81 licitadores participantes, y la mediana de 2 licitadores. Como ya sucedió el año anterior, vuelve a ser en el Sector Público Autónomo donde se alcanza una mayor concurrencia de media en el procedimiento abierto (4,53 licitadores). No obstante lo anterior, el procedimiento que más concurrencia alcanza, al igual que el año anterior, es el concurso de proyectos, con una media de 13,41 licitadores, teniendo en cuenta en todo momento lo singular del mismo.

En 2022, continúa la tendencia decreciente de la concurrencia, tanto en la media como en la mediana, en los procedimientos de licitación.

En cuanto a **la reducción del coste económico** obtenido en el precio con el que finalmente se adjudica la licitación respecto al PBL, es el procedimiento abierto simplificado el que alcanza una mayor baja, con un 13,99%. En segundo y tercer lugar, con escasa diferencia, son los procedimientos abierto y restringido los que obtienen una mayor baja, con un 13,14% y 12,80% de media respectivamente. Por otro lado, la baja media en los negociados sin publicidad es de un 2,17 %.

Los datos demuestran que la publicidad afecta al precio final del contrato y, especialmente, a la bajada del PA respecto al PBL.

La contratación pública en el 2022



2. Módulo II “La inseguridad jurídica en materia de contratación pública”:

Una vez realizado el análisis de la actividad consultiva en 2022, se confirma que, al igual que en 2021 y 2020, la inseguridad jurídica en materia de contratación pública se centra en la ejecución del contrato y su cumplimiento.

La categoría “ejecución y cumplimiento del contrato” fue la más consultada en el 2022, la que mayor incremento porcentual de consultas registra y la más consultada en los últimos tres años.

Asuntos tratados en la actividad consultiva en 2022



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por otro lado, la pandemia provocada por el COVID-19 apenas tiene ya presencia en la actividad consultiva, reduciéndose a uno el número de informes relativos al restablecimiento económico de los contratos en ejecución que han visto afectada su prestación.

Por último, en este 2022 destaca la continuación en la actividad de los órganos consultivos de temas relacionados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

3. Módulo III “Las practicas colusorias en materia de contratación”:

Destaca en este apartado que todos los indicadores analizados han descendido respecto al año anterior, a excepción del número de expedientes sancionadores, y el número de cursos de formación. Teniendo en cuenta estos resultados, y tal y como se detectó ya en el anterior IAS, **se confirma el cambio de tendencia en la actuación respecto a las prácticas colusorias en materia de contratación**, pasando de un comportamiento más correctivo y sancionador a una actuación más activa y preventiva de la Administración y órganos de control. Esta conclusión se apoya, además, en el incremento del número de comunicaciones o denuncias de prácticas colusorias en materia de contratación frente a la reducción del número de sanciones.

Se confirma el cambio de tendencia en la Administración pasando de un comportamiento más correctivo y sancionador a una cultura de prevención.

En cuanto a los sectores económicos que han resultado más propensos a la realización de prácticas colusorias de acuerdo a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) cabe destacar, “Ingeniería civil”, “Otro transporte terrestre de pasajeros”, “Actividades generales de la Administración Pública” y “Construcción de edificios”.

Por otro lado, en 2022 el tipo de contrato que se ve más afectado por prácticas colusorias pasa a ser obras y no servicios como ocurría en anteriores IAS.

Por último, resulta conveniente prestar especial atención en el proceso de licitación para detectar si se producen acuerdos de empresas para el reparto de licitaciones o acuerdos en la presentación de ofertas.

4. Módulo IV “La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública”:

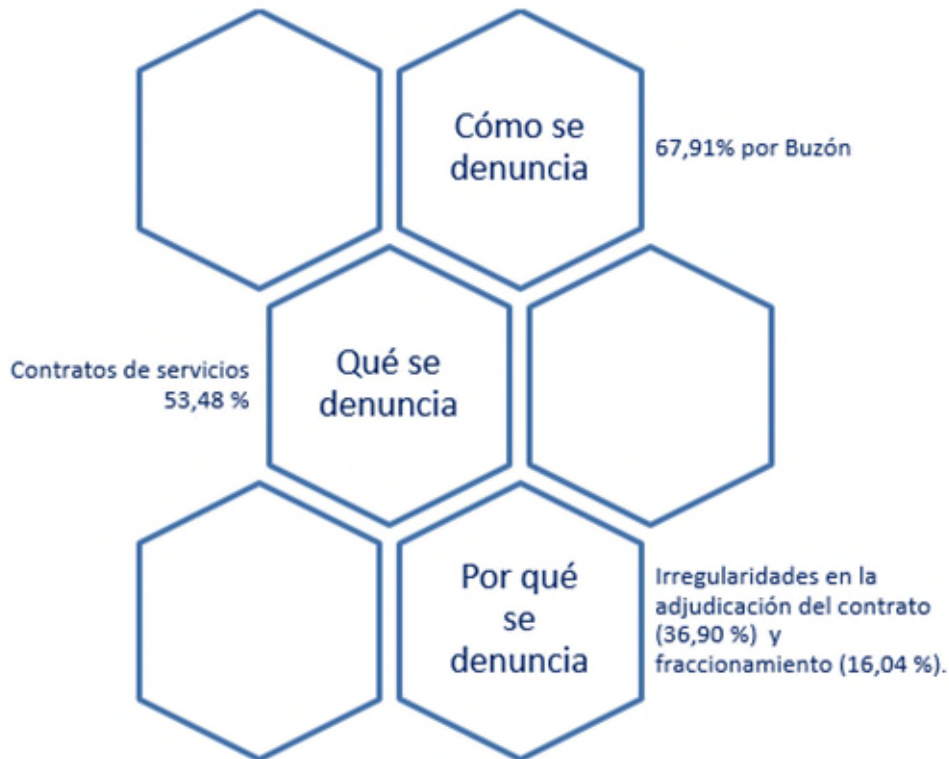
Otro año consecutivo más desde que se elabora este Informe Anual, se confirma que el contrato de servicios es el más denunciado, si bien con una ligera menor presencia que en 2021 (53,48% frente al 54,25% del año precedente), constituyendo un área de riesgo en la materia. Las causas de denuncia y comunicación en materia de contratación pública predominantes han sido la supuesta existencia de irregularidades en la adjudicación del contrato (36,90%), seguida del fraccionamiento contractual (16,04%), que se posiciona en segundo lugar superando la ejecución del contrato como causa de denuncia.

El Buzón se sigue imponiendo como medio de comunicación o denuncia, con un 67,91%.

Por último, se han previsto importantes actuaciones en materia de prevención y lucha contra la corrupción en la Estrategia Nacional de Contratación Pública (ENCP) 2023-2026, dirigidas a la actividad de supervisión y al control ex ante y ex post de la legalidad en la contratación pública.

Los resultados del análisis de la actividad supervisada se sintetizan en:

La denuncia antifraude en materia de contratación pública en el año 2022.



Fuente: datos de la Agencias y Oficinas Antifraude y elaboración propia OIReScon.

5. Módulo V “La supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública”:

Los medios de difusión de la información en materia de contratación en el sector público, esto es, las plataformas de contratación del conjunto del sector público, son de alta calidad y eficacia, recogiendo en gran medida los requerimientos que 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) establece. No obstante, uno de los grandes hándicaps para analizar la información de las distintas plataformas es la falta de criterio uniforme y homogenización, afectando este hecho directamente a la calidad del dato e impidiendo, entre otras cosas, la explotación conjunta de los datos de contratación pública.

En todo caso, se han constatado importantes y significativos cambios en varias plataformas de contratación.

Además, cabe citar el avance producido en los datos abiertos de las distintas plataformas. Así, PLACSP ha incorporado un nuevo conjunto de datos y ampliado los existentes, y las plataformas de contratación autonómicas permiten

ahora, en mayor medida, exportar sus datos en formatos abiertos y reutilizables (mayoritariamente en formatos csv o Excel).

No obstante, existen aún datos e información relativa al expediente de contratación que no consta o que, haciéndolo, no es de fácil acceso o identificación. En este sentido, se han detectado deficiencias en cuanto a la publicidad de la programación de la actividad contractual.

Adicionalmente, debe destacarse la ausencia de información de la fase final del contrato y su ejecución.

En lo que se refiere al principio de transparencia en contratación pública, se ha identificado una importante diversidad en los datos que requieren ser publicados de acuerdo con el ordenamiento jurídico estatal y autonómico en la materia.

Además, cabe indicar que el número de resoluciones de reclamaciones en materia de transparencia va creciendo cada año, con un importante aumento en el año 2022. La categoría “Expediente de contratación”, además de ser la más solicitada, es también la más estimada. No obstante, cabe destacar que el peso porcentual de las resoluciones referidas a las demandas de información sobre la ejecución del contrato casi se duplica respecto a los dos años anteriores (21,56% frente al 11,73% de 2021 y el 12,43% de 2020).

La situación actual describe una amalgama de obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico en materia de publicidad y transparencia² que el órgano de contratación debe acatar, a pesar de las dificultades que ello conlleva.

La falta de interoperabilidad de los sistemas de información obliga al órgano de contratación a tener que publicar, introducir y remitir la misma información de la actividad contractual en múltiples ocasiones, lo que aumenta el riesgo de error e incrementa el volumen de carga de trabajo y de responsabilidad de estas unidades.

² En particular la LCSP, la [Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria](#), la [Resolución del 20 de julio de 2018 de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2018, por el que se aprueba la sustitución de 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 de 28 de noviembre de 2013](#), la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#), etc.

Obligaciones de publicidad y remisión de información del órgano de contratación



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Adicionalmente, la falta de uniformidad en los datos o en su formato dificulta su análisis conjunto y explotación, afectando directamente a los fines que la publicidad y la transparencia en contratación pública persiguen.

El disponer de datos en formato abierto y reutilizable de todas las plataformas de contratación del conjunto del sector público no es, aún, una realidad, si bien los avances producidos en los últimos años apuntan un cambio paradigmático.

A ello hay que añadirle el potencial uso de los datos de la contratación al servicio del diseño y ejecución en las políticas públicas, aplicando para ello sistemas de inteligencia artificial, tal y como las experiencias existentes ya demuestran.

Esta situación permite concluir la necesidad, ya trasladada en IAS anteriores, de la existencia de una **única fuente de datos de contratación** (entendida como una única fuente de información con la que puedan satisfacerse las exigencias de publicidad y remisión de información), que permitiese cumplir al órgano de contratación con sus obligaciones y, además, ofreciese una información completa y de calidad de la contratación pública.

Como ya se avanzara en los IAS 2021 y 2022, esta necesidad se transforma en perentoria y urgente ante el reto que supone, en materia de contratación pública, la gestión de los fondos europeos Next Generation y la ejecución del PRTR.

6. Módulo VI “La publicidad de los encargos a medios propios”:

Dada la escasa tradición de publicidad de los EMP en nuestro ordenamiento jurídico (o de su antecesora la encomienda de gestión), esta Oficina considera muy positivo el hecho de haber podido detectar e identificar los EMP en prácticamente todas las plataformas de contratación del sector público. No obstante lo anterior, se han identificado aún varios perfiles de órganos de contratación en PLACSP que publican sus EMP en formatos no reutilizables. En 2022 se han identificado 3.875 EMP publicados frente a los 2.107 detectados en el año 2021.

De los EMP, se destaca que han sido detectados 573 EMP publicados en 2022 que no fueron formalizados ^Pen dicha anualidad, sino que corresponden a años anteriores.

En términos de publicidad, se ha identificado un alto porcentaje de cumplimiento de todos los extremos requeridos en la LCSP, excepto en el caso de las tarifas del MP en cuyo caso el incumplimiento alcanza el 51,82% si bien es un dato mejor que el observado en el año precedente. En lo que respecta a la publicidad adicional exigida a los EMP de más de 50.000 euros relativa a la publicación de

su formalización, se ha identificado un incumplimiento del 7,87% frente al 12,22% del año 2021.

7. Módulo VII “La fase preparatoria del contrato”:

Con relación a **la programación de la actividad contractual**, esencial para informar a futuros licitadores y operadores económicos de las previsiones de contratación de la entidad, se ha identificado un grave incumplimiento de tal obligación establecida en la LCSP, que alcanza un 96,9% de los 24.697 perfiles de órganos de contratación supervisados. El mayor cumplimiento, según el nivel territorial, se ha identificado en el ámbito autonómico, con un 13,52%, seguido del estatal (6,20%) y, por último, el ámbito local (1,55%).

La diversa configuración de la publicidad de las programaciones de la actividad contractual en las diferentes plataformas de contratación continúa dificultando su detección e identificación para los posibles licitadores, siendo esto un obstáculo a la pretendida transparencia y publicidad que la norma exige.

Algo más de una de cada dos programaciones publicadas en el 2022 no ha sido difundida mediante un anuncio de información previa (artículo 134 de la LCSP) tal y como establece el artículo 28.4 de la LCSP.

Con relación a **las consultas preliminares de mercado (CPM)** (642 en 2022), existe un incumplimiento en cuanto a la emisión de informe de conclusiones y resultados (50,16%), si bien es menor que el detectado en el IAS precedente (56,99%). Continúa, por tanto, la tendencia a reducir tal incumplimiento.

Por otro lado, se ha constatado nuevamente que, en lo que se refiere a las consultas exclusivamente centradas en el precio del contrato y que se producen especialmente en el ámbito local, en demasiadas ocasiones se refieren a contrataciones recurrentes y habituales donde la CPM regula con exhaustividad los extremos técnicos y se solicita información en lo económico. Todo ello confirma el uso distorsionado de esta figura, que está orientada a contrataciones especialmente complejas.

En muchos casos, la CPM es, simplemente, el cumplimiento de un formulario en el que se han aportado un sinnúmero de especificaciones técnicas, solicitando únicamente el coste del servicio o suministro sobre el que se consulta.

8. Módulo VIII “La fase de licitación del contrato”:

Respecto a **la solvencia y clasificación en las licitaciones** y la adopción de medidas para adecuar las exigencias de solvencia en los PCAP en función de cada contrato, continúa la tendencia a promover una mayor facilidad para la concurrencia en las licitaciones. Por otro lado, en las licitaciones relativas al tipo de servicios analizados³, se ha constatado que impacta en cierto grado en la concurrencia de la licitación la adaptación de ambas solvencias (técnica y económica), si bien, la adaptación de la solvencia económica impacta de forma más clara. No obstante, en el caso de los suministros que han sido objeto de estudio se ha detectado una diferencia muy leve en los datos relativos a la concurrencia en función de la adaptación o no de la solvencia.

A la vista de los datos, la adaptación de la solvencia económica en los contratos de enseñanza y formación (CPV 80) impacta directa y positivamente en su concurrencia.

En relación con **los criterios de adjudicación**, la valoración de los mismos mediante fórmulas tiene, un año más, un peso mucho mayor que la aplicación de criterios susceptibles de juicio de valor. Esta cuestión, aunque aboga por una mayor objetividad, debe estar en consonancia con la posibilidad ofrecida por la normativa de aplicar los criterios relativos a la calidad en los términos adecuados al objeto del contrato y con una valoración que redunde en una mejora de las prestaciones.

³ Este año se ha realizado el análisis de 1.322 contratos: 1.098 contratos de servicios cuyos CPV comienzan con los dígitos 80 (Servicios de enseñanza y formación) y 224 contratos de suministro cuyos CPV empiezan por los dígitos 37 (Instrumentos musicales, artículos deportivos, juegos, juguetes, artículos de artesanía, materiales artísticos y accesorios).

Criterios cualitativos vs. criterios relativos a los costes (económicos)



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En cuanto a **la estructura de costes** que debe constar en los pliegos que rigen la licitación, existe un incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 100.2 de la LCSP (18,81% en los contratos de servicios y 21,27% en los contratos de suministros de la muestra analizada), relativo al desglose de costes.

Por otro lado, se ha producido un amplio cumplimiento de la obligación de regulación en los pliegos de la presunción de ofertas anormalmente bajas, que se ha cuantificado en el 97,24%.

Respecto a la obligación de incorporar en todo caso el método de estimación del VEC en los PCAP (artículo 101.5 de la LCSP) y la necesidad de adecuación del PBL y del VEC a los precios del mercado, respectivamente recogida en los artículos 100.2 y 101.7 de la LCSP, se concluye un año más que, a pesar de que formalmente existe un cumplimiento generalizado, en muy pocas ocasiones este cumplimiento queda rigurosamente justificado en los pliegos.

Además de lo anterior, se observa un alto grado de incumplimiento (del 49,21% en servicios y del 59,55% en suministros de la muestra analizada) respecto a la obligación establecida en el artículo 100.2 de la LCSP, sobre la configuración del PBL a partir de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación.

Los costes de la prestación del contrato actúan como referencia de los valores mínimos que harían una oferta válida, consistente, fiable y sólida.

En lo que se refiere a **las prohibiciones para contratar**, cabe reiterar la difícil detección de la prohibición para contratar por las circunstancias introducidas por la LCSP. Además, se intuye un escaso uso de las medidas de autocorrección por parte de las empresas. Por otro lado, como causas persistentes de tipo “social” de las prohibiciones para contratar cabe destacar la cesión ilegal de trabajadores y el impago de salarios o retrasos injustificados.

Finalmente, en el caso de los registros autonómicos sigue detectándose que la mayoría de la información respecto a la inscripción de la prohibición o la prohibición en sí, es obsoleta o se informa de un número de casos mínimo.

La inscripción de la prohibición para contratar es esencial puesto que, en determinados supuestos, marca el inicio de sus efectos.

9. Módulo IX: “La fase de ejecución del contrato”:

Durante la fase de ejecución de los contratos, podemos encontrarnos con situaciones en las que hayan de llevarse a cabo revisiones de precios, reajustes de anualidades, así como posibles modificaciones del contrato.



Fuente: elaboración propia OIReScon

Atendiendo a la información disponible sobre esta fase en las plataformas de contratación del Sector Público, las actuaciones de supervisión se enfocan en las modificaciones contractuales y la subcontratación.

Respecto a **las modificaciones contractuales**⁴ se ha comprobado un adecuado uso del tipo de publicación de la modificación contractual de los contratos de obras supervisados. Destaca, por otro lado, el importante peso de las modificaciones no previstas en los pliegos que rigen la licitación de los contratos de obras modificados, constituyendo el 87,82% de los contratos SARA de obras del 2022.

En relación con **la subcontratación** cabe concluir, un año más, la falta de información sobre su peso real en las contrataciones, tanto respecto al porcentaje de la prestación que se realiza mediante la subcontratación como al presupuesto o importe que se subcontrata.

Sin información no es posible valorar la oportunidad y adecuación de la subcontratación, cuya naturaleza entraña determinados riesgos en los contratos celebrados por los poderes adjudicadores, como el impacto en la concurrencia o el control sobre la ejecución y pago efectivo de la prestación.

Además, la ausencia de información sigue obstaculizando la supervisión de las obligaciones impuestas a los órganos de contratación consistentes en el control del pago a subcontratistas y proveedores de acuerdo con el artículo 217.2 de la LCSP.

Por último, se ha podido constatar que se hace escaso uso de la posibilidad de realizar pagos directos a los subcontratistas de acuerdo con la DA 51^a de la LCSP.

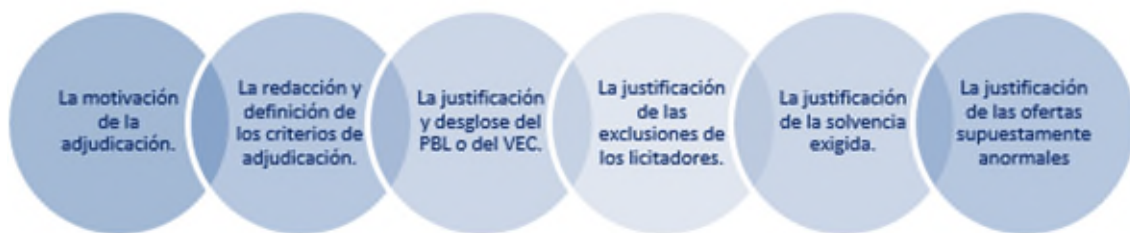
El escaso uso de la DA 51^a de la LCSP relativa al pago directo al subcontratista invita a una reflexión sobre la adecuación de la medida y la consecución de la finalidad perseguida.

⁴ Este año se ha realizado la actuación de supervisión sobre todos los anuncios de modificación contractual de los contratos de obras sujetos a regulación armonizada (un total de 177 anuncios de modificación).

10. Módulo X “Los órganos de control en materia de contratación pública”:

En lo que respecta a la actividad de control ejercida por los Tribunales administrativos mediante la resolución del recurso especial en materia de contratación pública se consolidan las áreas de riesgo identificadas en anteriores IAS.

Áreas de riesgo identificadas gracias al REC



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por otro lado, llama la atención el escaso uso que se hace del recurso contra la modificación contractual o la formalización de los EMP, cuyo peso en el total de los recursos en el 2022 es anecdótico.

Por último, continúa siendo significativo el número de recursos que han sido inadmitidos o desestimados por un motivo diferente al pronunciamiento sobre el fondo, como son los recursos extemporáneos, aquellos que se interponen contra actos no susceptibles de recurso, aquellos en los que desaparece de forma sobrevenida el objeto o en los que se produce el allanamiento.

El alto porcentaje de inadmisión (25,57%) hace pensar en un cierto abuso de la figura del recurso especial o un planteamiento erróneo por parte del recurrente.

En relación con el análisis de la información remitida por las Intervenciones y órganos de control interno económico financiero en el marco del artículo 332.11 de la LCSP, se exponen a continuación las principales conclusiones.

A nivel estatal, ha sido objeto de análisis el informe remitido que comprende los resultados de una actuación de control horizontal en materia de aspectos estratégicos por la Intervención General de la Administración del Estado, la Intervención General de la Defensa y la Intervención General de la Seguridad Social del PCFP 2022. Además, se incluyen las conclusiones de la actuación de control horizontal en materia de estrategia de compras: Legalidad y Riesgo de compra por la Intervención General de la Administración del Estado del PCFP 2021, así como otras actuaciones complementarias.

Destaca, entre las conclusiones de la **IGAE**, la **INTERGENDEF** y la **IGSS**, la necesidad de instrucciones sobre la programación de la actividad contractual (en

el 76,20% de los Ministerios no existen instrucciones al respecto). También se hace constar que no existe un procedimiento de verificación del cumplimiento de los objetivos de la programación. Existe, además, un alto porcentaje de organismos que no cuentan con programación contractual.

Por otro lado, respecto al control horizontal sobre la estrategia de compras⁵, destaca la primera de las fases en las que se evalúa la eficiencia del sistema de compras. El resultado de dicha evaluación pone en evidencia un mal funcionamiento en lo que respecta a la organización y estrategia de la contratación en los organismos analizados. Entre las causas principales que se relacionan, las más comunes son la falta de una estrategia de profesionalización de la contratación pública, la no existencia de un plan anual de contratación, el no establecimiento de un código ético y de conducta profesional para los participantes en la función de compras o la inexistencia de un programa de prevención de la corrupción y su difusión.

Por lo que respecta a **las intervenciones de ámbito autonómico**, y como ya se dijera en los IAS precedentes, siguen existiendo limitaciones en la explotación de la información por parte de las correspondientes Intervenciones, lo que ha impedido facilitarla con los criterios solicitados por esta Oficina y ha dificultado la obtención y tratamiento de datos uniformes. Teniendo en cuenta lo anterior, del análisis realizado sí cabe concluir que se acude en su mayoría a procedimientos con concurrencia competitiva y publicidad desde una perspectiva económica, si bien es abrumadora la presencia de la contratación menor atendiendo al número de expedientes en términos absolutos (91,18%).

Excluida la contratación menor, en la función interventora “previa”, desde una perspectiva económica, el 82,71% del total de reparos informados corresponde a la fase de aprobación del gasto. En cuanto al control posterior, se destaca que las principales irregularidades son, un año más, las asociadas al fraccionamiento en la contratación, incluyendo la concatenación de contratos, fundamentalmente en la contratación menor, y su utilización indebida, eludiendo la aplicación de procedimientos de adjudicación que fomentan la publicidad y concurrencia (24,12%).

⁵ El objetivo de este control consistió en el análisis de la actividad de control de los sistemas y procedimientos en el área de contratación. Este análisis se enmarca dentro de los criterios de riesgo delimitados por la auditoría de la Oficina Nacional de Auditoría, siendo su alcance subjetivo la totalidad de las Confederaciones Hidrográficas y la Mancomunidad de los Canales del Taibilla.

En el 2022, en el ámbito autonómico y en términos económicos, ha sido la fase de aprobación del gasto la que ha sido objeto de reparo en más ocasiones con un 82,71%.

Por último, respecto a las **intervenciones de ámbito local**, teniendo en cuenta las limitaciones de información similares a las acaecidas en ámbito autonómico, la contratación menor destaca de forma significativa dentro de los procedimientos de adjudicación tramitados (85,35% en número). En importe, el 66,58% se tramita mediante el procedimiento abierto. Por otro lado, excluida la contratación menor, la fase de gasto correspondiente al reconocimiento de la obligación es la que refleja un destacado porcentaje de reparos frente al resto de, con un 47,42%, seguida del compromiso del gasto con un 27,84%, aunque en términos económicos es esta última la fase que recibe más reparos, con un 41,98%. Coinciden también en la conclusión relativa al control posterior efectuado por estas intervenciones, siendo las irregularidades más frecuentes las asociadas al fraccionamiento en la contratación, en términos similares a las conclusiones de las intervenciones de ámbito autonómico.

En el 2022, en el ámbito local y en términos económicos, ha sido la fase de compromiso del gasto la que ha sido objeto de reparo en más ocasiones con un 41,98%.

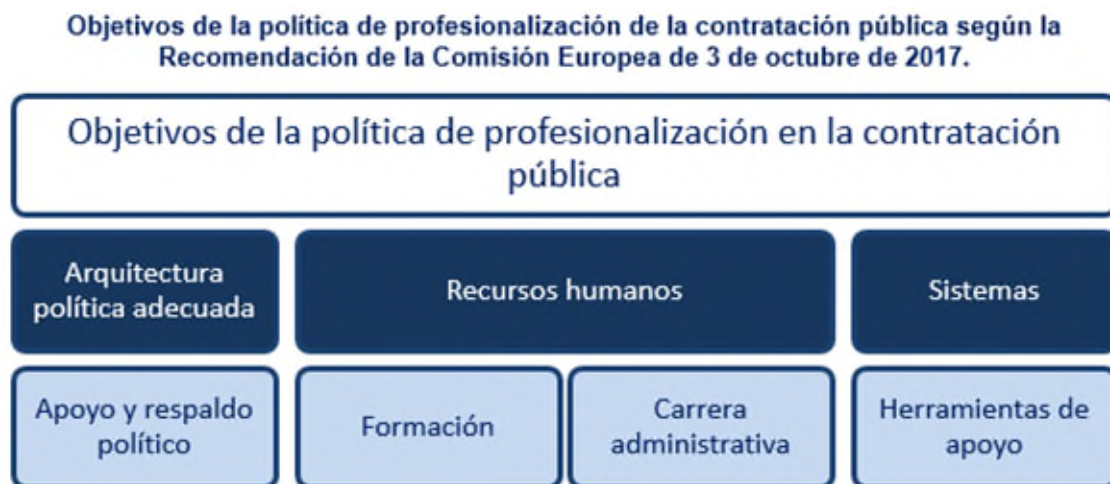
Por último, se indican las conclusiones que aportan el análisis de **los informes del Tribunal de Cuentas y los OCEX**. Desde la perspectiva de las fases del expediente de contratación, la mayoría de las irregularidades detectadas se concentran, nuevamente en la fase de preparación del expediente.

- En el **ámbito estatal**, la concentración en esta fase se debe fundamentalmente a las irregularidades asociadas al insuficiente detalle de la necesidad del contrato e idoneidad de su objeto, la insuficiente justificación del presupuesto base de licitación, la ausencia o insuficiente desglose del presupuesto de licitación y/o valor estimado y la insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido o del tipo de tramitación del expediente.
- En el **ámbito autonómico**, la mayor incidencia en la fase de preparación se debe a las prestaciones sin cobertura contractual, el fraccionamiento de la contratación menor, el insuficiente detalle de la necesidad del contrato e idoneidad de su objeto y la insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido del tipo de tramitación del expediente.

- En el **ámbito local**, las principales irregularidades concentradas en esta fase son las prestaciones sin cobertura contractual, el fraccionamiento de la contratación menor, la insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido o del tipo de tramitación del expediente y el procedimiento de adjudicación erróneo.

11. Módulo XI “La profesionalización en la contratación pública”:

De acuerdo con la Recomendación de la Comisión Europea de 3 de octubre de 2017 relativa a la profesionalización en la contratación pública [“Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública”](#), una estrategia adecuada de profesionalización en la contratación pública se configura sobre la base de 3 ejes: apoyo y respaldo político, recursos humanos y sistemas y herramientas de apoyo.



Fuente: Elaboración propia OIReScon.

Tomando como referencia tal estructura, tras el análisis realizado por esta Oficina se aprecia cierta desproporción entre la vertiente formativa de la profesionalización y la vertiente referida a las carrera administrativa y condiciones laborales. La profesionalización en materia de contratación pública en nuestro país, se considera casi exclusivamente como un aspecto propio de la formación, sin que se tengan en cuenta el resto de aspectos que entrañan el ejercicio de la profesión. De hecho, en muchas CC. AA. y en el ámbito estatal, los puestos en las unidades de contratación no están singularizados, siendo ocupados por cuerpos generalistas.

En lo que respecta a la acción formativa en contratación pública, si bien su volumen se ha recuperado de la caída que sufrió como consecuencia de las medidas derivadas de la gestión de la pandemia del COVID-19, no se han alcanzado aún los niveles pre-pandémicos.

Se ha constatado que continúa usándose el cambio en la modalidad de impartición de la formación que irrumpió bruscamente en el 2020 como

consecuencia de la pandemia y de las medidas de confinamiento y aforo limitado que trajo consigo. De esta forma, la modalidad en línea sigue siendo predominante.

En 2022 se cubrió el 62,75% de la demanda en formación en materia de contratación pública dejándose sin atender el 37,25%. Se comprueba a la luz de los datos, que no solo es menor el número de peticiones pendientes, sino que, además, se ha aminorado en 40,73 puntos porcentuales las peticiones de formación pendientes de atender respecto del año precedente.

Por otro lado, y salvo excepciones⁶, siguen sin identificarse itinerarios o programas específicos en contratación pública, que permitan una especialización sólida y acreditable en la materia.

⁶ Master en Contratación Pública o Título de Especialista.

Recomendaciones

II. Recomendaciones

Como consecuencia de las citadas conclusiones, se realizan una serie de recomendaciones en las que se sintetizan las efectuadas a lo largo de este informe y que son las siguientes:

1. Módulo II “La inseguridad jurídica en la contratación pública”:

Esta Oficina recomienda al Comité de Cooperación en materia de contratación pública, y, en particular a la Sección de Regulación, abordar tanto las actuaciones específicas incluidas en la ENCP 2023-2026 como aquellos asuntos y cuestiones señalados en este informe que, de acuerdo con los datos arrojados, constituyen una fuente de inseguridad jurídica en materia de contratación pública.

De igual modo, y con carácter adicional y/o subsidiario, debería considerarse la posibilidad de establecer un canal de coordinación entre las distintas juntas consultivas existentes en materia de contratación pública con el fin de garantizar una interpretación homogénea y uniforme de la legislación en materia de contratos públicos.

2. Módulo III “Las prácticas colusorias en materia de contratación”:

En relación con la existencia de prácticas colusorias en materia de contratación pública, desde esta Oficina se entiende que debe ahondarse en la vertiente preventiva de cara a favorecer la competencia en las Administraciones Públicas, y dotar a éstas últimas de elementos y conocimientos suficientes en la detección de posibles prácticas colusorias de los licitadores. Por ello, las acciones formativas y divulgativas adquieren en esta materia una especial relevancia.

3. Módulo IV “La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública”:

Se considera que la Red de Oficinas y Agencias de Prevención y Lucha contra el Fraude, puede ser el foro adecuado para reforzar el tratamiento de las cuestiones técnicas y jurídicas en el marco de las investigaciones que se realizan en la contratación pública.

Vista la necesidad de la formación específica, se recomienda la coordinación de la citada Red con las entidades e instituciones responsables de la formación de los empleados/as públicos con el fin de establecer un contenido común mínimo de tal formación, así como conceptos, o criterios comunes, o la posible creación de un itinerario especializado.

Por otro lado, se insiste en la necesidad de adoptar medidas para evitar que el plazo de duración del procedimiento de investigación se dilate de manera desproporcionada o indebida. En este sentido, se sugiere que se realice el análisis y se adopten las medidas oportunas, con carácter prioritario, para la

adecuación de los medios materiales y personales de los que disponen estos equipos para evitar que su precariedad sea motivo de demoras injustificadas.

Deben tenerse en cuenta, al respecto, los plazos de tramitación establecidos en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, que afectaría a los informantes y denunciantes.

Por último, y sin perjuicio del impulso que se está promoviendo al respecto y que le consta a esta Oficina, se insiste en la necesidad de elaborar y aprobar la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra el Fraude a los intereses financieros de la Unión Europea, incluyendo, un apartado o sección específica relativa a los contratos.

En este sentido, lo relativo a contratación pública que sea abordado en la citada Estrategia deberá ser congruente con el contenido de la ENCP 2023-2026, asegurando criterios únicos y actuaciones coherentes entre sí. Al respecto, constituye una garantía el hecho de que tanto la OIReScon como las Agencias y Oficinas Antifraude forman parte del Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude, de la misma forma que la IGAE forma parte del Comité de Cooperación en materia de contratación pública.

4. Módulo V “El principio de publicidad y la transparencia en la contratación pública”:

En lo que respecta al principio de publicidad y de transparencia en la contratación pública se considera de capital importancia que se orienten las actuaciones de todos los agentes implicados en la unificación de los datos de la contratación pública en **una única fuente de datos** que permita, por un lado, a los órganos de contratación remitir **de una sola vez** la información y documentación en cumplimiento de las normas que afectan a la publicidad y la transparencia y rendición de cuentas a los órganos de control interno y externo, y, por otro lado, **haga accesible la información** al ciudadano.

Así, se sugiere, dadas las funcionalidades y el papel atribuido por la propia LCSP en su artículo 347, potenciar y fomentar el uso de PLACSP como fuente de datos única en la contratación del sector público, de modo que incluya toda la vida del expediente de contratación y del contrato, incluida la ejecución y resolución o liquidación del contrato, así como, en su caso, las posibles prórrogas.

Para ello, sería oportuno considerar una modificación legislativa del citado artículo 347 que incluya la fase de ejecución y finalización del contrato como información de obligada publicación en PLACSP de sus perfiles integrados y, mediante el mecanismo de agregación, también por parte de las plataformas autonómicas.

Sería necesario incluir la fase de ejecución en las obligaciones en materia de publicidad que regula la LCSP.

Necesidad de una fuente de datos de contratación pública única



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Por otro lado, debe insistirse en la adopción de medidas dirigidas a la verificación y control de la calidad de la información incluida en las plataformas de contratación del conjunto del sector público.

La calidad del dato debe ser prioritaria.

Un dato fiable y de calidad aumenta la transparencia, reduce las áreas de riesgo, y ofrece oportunidades, hasta ahora impensables en la contratación pública, tales como la aplicación de IA.

Debería unificarse la información que las plataformas autonómicas publican en PLACSP por agregación y, en su caso, aumentar la información relativa al poder adjudicador y las licitaciones.

Se insiste, por tanto, en recomendar que se establezca un mínimo de información a incluir en los anuncios de convocatorias de las plataformas autonómicas que publican por el mecanismo de agregación y sus resultados.

En este sentido, cabe recordar el compromiso adquirido en la ENCP en las actuaciones E.2.a) y E.2.b) en el marco del Objetivo “*Generalizar el uso de la contratación electrónica en todas las fases del procedimiento y establecer una Estrategia Común de Datos de Contratación*”.

Adicionalmente, se puede tener como referencia en cuanto a su contenido, la información que se debe incluir en los anuncios de licitación, adjudicación y formalización, incluidos en el Anexo III de la LCSP (teniendo en cuenta los ajustes que sean necesarios en la implantación de los nuevos eforms).

Asimismo, debería fomentarse la ampliación del formato abierto y reutilizable en los datos publicados en las plataformas y servicios de información, incluyendo la posibilidad de exportar búsquedas, así como la homogeneidad de formato.

La calidad del dato en la contratación pública es responsabilidad de todos, tanto de las plataformas de contratación (en cuanto a su configuración) como de los órganos de contratación (en su adecuada publicación).

5. Módulo VI “La publicidad de los EMP”:

En cuanto a la publicidad de los EMP, se recuerda a los órganos de contratación la obligación de publicar la información del artículo 63 en un formato abierto y reutilizable, tal y como expresa el segundo párrafo de su apartado 1. Asimismo, debe tenerse presente la obligación de publicar la formalización del EMP en aquellos que superen los 50.000 euros de presupuesto, y, además, publicar las tarifas aplicables al mismo para aquellos que superen los 5.000 euros.

Por otro lado, sería necesario establecer un plazo máximo de publicación de los EMP cuyo *dies a quo* fuese su fecha de formalización, de forma análoga a los contratos regulados en la LCSP. Para ello, se sugiere, que en la LCSP se incluya este extremo a la obligada publicidad de los EMP, de tal forma que se establezca un plazo razonable para llevar a cabo su publicación.

La LCSP debería incluir un plazo de publicación de los EMP que obligase a que estos fueran publicados en una fecha cercana a su formalización.

En este sentido esta Oficina sugiere tener como referencia el plazo establecido para la publicación del anuncio de formalización de los contratos regulado en el artículo 154 de la LCSP, esto es, 15 días a partir de la formalización del EMP.

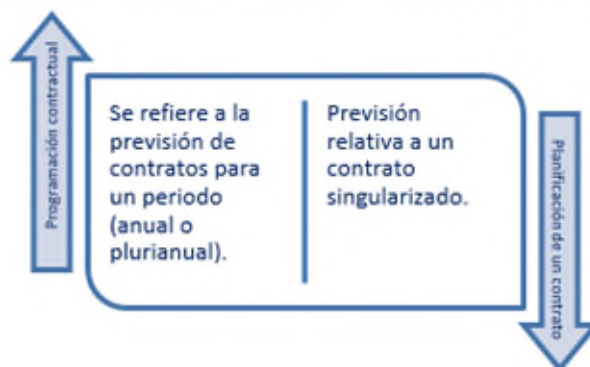
Por otro lado, sería oportuno unificar la diversidad existente de las exigencias sobre publicidad y transparencia de los extremos indicados en la LCSP y aquellos señalados en la LTBG, ya que eso permitiría cumplir con ambas normas en un único anuncio o publicación.

6. Módulo VII “La fase preparatoria del contrato:

En cuanto a **la programación de la actividad contractual**, sería recomendable que las plataformas de contratación revisasen la configuración que tienen en cuanto a la forma de publicar las programaciones de la actividad contractual, con el fin de ofrecer herramientas suficientes a los órganos de contratación que les permita cumplir con lo establecido en el artículo 28.4 de la LCSP. Asimismo, la información de las programaciones de la actividad contractual sería deseable que estuviera disponible en formato abierto y reutilizable.

De otra parte, sería recomendable reflexionar sobre el medio elegido por la LCSP para difundir la programación de la actividad contractual, esto es, el anuncio de información previa regulado en el artículo 134 de la LCSP, puesto que aquel está configurado para la publicidad de un contrato singularizado. En este sentido, desde esta Oficina se considera que puede ser recomendable un cambio normativo que permita diferenciar con claridad el hecho de diseñar la programación de la actividad contractual por parte de los órganos de contratación, de la planificación singularizada de cada contrato objeto de licitación.

Programación contractual vs. Planificación de un contrato



Fuente: elaboración propia OIReScon

Respecto al contenido, sería deseable que hubiese un mínimo común respecto a los datos a incluir en la programación de la actividad contractual.

Asimismo, debe recordarse la obligación de programar los contratos que ejecuten el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia y los fondos Next generation⁷.

Una correcta previsión y gestión de los fondos permitirá conseguir los objetivos para los que se han destinado.

Por lo que respecta a **las CPM**, se invita a las plataformas de contratación a que reflexionen y evalúen su configuración de tal forma que se asegure de que esta responde a los requisitos y exigencias legales establecidas en el artículo 115 de la LCSP. En este sentido, sería deseable la adopción de fórmulas homogéneas por parte de las distintas plataformas de contratación, de modo que las CPM sean siempre objeto de la debida publicidad, permitan su búsqueda sin necesidad de muestreos, e igualmente se permita la vinculación con el expediente de contratación posterior o bien se genere un expediente que permita su continuidad. De igual forma, sería deseable que la información de las CPM estuviera disponible en formato abierto y reutilizable.

Además, debe insistirse en la obligación de incorporar, por parte de los órganos de contratación, el informe de resultados o conclusiones de la CPM en el perfil del contratante (o espacio habilitado por la plataforma de contratación competente).

Por otro lado, debe reflexionarse sobre la utilización de la figura de las CPM, llamada a ser la herramienta de la configuración de contrataciones más complejas que ofrezcan posibles mejoras y no meros “tanteos” del mercado en términos puramente económicos.

Por ello se considera recomendable la realización de actuaciones de formación específicas acerca de las CPM, con el fin de difundir su objeto, procedimiento, contenido y finalidad

7. Módulo VIII “la fase de licitación del contrato”:

Con relación a **la solvencia y clasificación**, se recomienda continuar en la línea de mejorar la cumplimentación de los Pliegos, recogiendo la obligación de reflejar la posibilidad de clasificación como alternativa a la solvencia exigida para la admisión al procedimiento. Asimismo, se sugiere continuar en la línea de

⁷ Artículo 36.1 del [Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.](#)

promover la adaptación a las características del contrato, evitando las fórmulas residuales legales y la utilización de pliegos estandarizados y rígidos.

Respecto a **los criterios de adjudicación**, sería recomendable reforzar la justificación de la forma de valoración de los mismos. De este modo debe encontrarse el equilibrio, adecuación y armonía necesaria entre los criterios calculados mediante la aplicación de fórmulas, como aquellos susceptibles de un juicio de valor, siempre teniendo presente la naturaleza del objeto de la prestación.

En cuanto a **la estructura de costes**, debe reiterarse la recomendación realizada por la OIReScon en IAS anteriores, en el sentido de que los órganos de contratación deben estudiar y evaluar 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 todos los parámetros económicos de los contratos, principalmente el PBL y VEC, referidos a precios de mercado, sin limitarse a su mera alusión formal, utilizando las mejores prácticas en la definición de la estructura de costes para cada licitación. Para ello, se propone fomentar una formación a los gestores en tal sentido.

En todo caso, se sugiere incorporar siempre al expediente de contratación una justificación económica que sea objeto de publicación, en aras de una mayor transparencia.

Por otra parte, sería conveniente abordar el desarrollo reglamentario de la LCSP que se encuentra pendiente, en el que se incluya la definición de la estructura de costes económicos que resulte adecuada a cada tipología de contrato para ser utilizada por los órganos de contratación en el momento de elaborar los pliegos.

En relación con **las prohibiciones para contratar**, se sugiere la adopción de un protocolo que permita identificar la causa del acuerdo que motivo la prohibición, con el fin de obtener información al respecto y minimizar el futuro riesgo. En cuanto a **ROLECE y los registros de ámbito autonómico**, se considera necesaria la inclusión de la información sobre prohibiciones para contratar a nivel autonómico, así como la puesta al día de la misma. Del mismo modo, es deseable la incorporación del enlace actualizado a ROLECE, a efectos de posibilitar la consulta de prohibiciones inscritas en el mismo, en las páginas de las Comunidades que no cuentan con esta posibilidad.

8. Módulo IX “La fase de ejecución del contrato”:

La fase de ejecución de los contratos es aquella en la que debe verificarse el correcto cumplimiento del objeto prestacional contratado, por lo que resulta de vital importancia contar con una adecuada información sobre su seguimiento y control, si bien son escasas las cuestiones que durante dicha fase se someten a publicidad y se dan a conocer a los ciudadanos.

La fase de ejecución del contrato es sobre la que existe menos obligaciones de publicidad en la LCSP y sobre la que hay menos información publicada.

En cuanto a **las modificaciones contractuales**, sería conveniente que todas las plataformas de contratación del conjunto del sector público estuvieran adecuadamente configuradas para permitir reflejar el detalle de la información y justificación de la modificación contractual (en formato abierto y reutilizable), punto esencial para el seguimiento y evaluación del contrato y comprobar la oportunidad y legalidad de la propia modificación.

Se insiste, por tanto, en que resulta esencial que la información de las modificaciones esté completa y disponible, ya no solo para el ciudadano desde un punto de vista de la transparencia exigida por la norma sino, sobre todo, para los órganos contratantes, los operadores económicos del sector, potenciales licitadores o adjudicatarios de estos contratos, y para el control y la supervisión en la contratación pública.

En cuanto a **la subcontratación**, teniendo en cuenta que la calidad de la información sobre la subcontratación de los últimos cinco años no solo no mejora, sino que disminuye, se reitera la recomendación relativa a la especificación expresa, en los anuncios que correspondan, sobre la existencia o no de la subcontratación y el porcentaje máximo, en su caso.

Sería oportuno reflexionar sobre la conveniencia de una modificación legislativa que incluya la subcontratación como un dato de obligada publicidad

Se recomienda que se adopten medidas o protocolos dirigidos a incluir el justificante de pago del adjudicatario a los subcontratistas y suministradores en los expedientes de contratación de servicios (dado que ya se especifica que en los expedientes de obras se incorporará en las certificaciones de obras) cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.000.000 euros y en los que se haya subcontratado al menos el 30% del objeto de contrato.

Se recomienda nuevamente a los órganos de contratación que, en aquellos contratos sujetos a las obligaciones de comprobación de pagos (artículo 217.2 de la LCSP), se regule en los PCAP, de manera expresa y adaptada al objeto de contrato, tanto las posibles penalidades como el posible pago directo al subcontratista o suministrador.

9. Módulo X “Los órganos de control en materia de contratación pública”:

Como consecuencia de las conclusiones extraídas del análisis de la información de los **recursos especiales en materia de contratación** comunicados, se recomienda al órgano de contratación prestar especial interés y atención a la motivación de la resolución de adjudicación, la redacción y definición de los criterios de adjudicación en los pliegos, la justificación y desglose del PBL o del VEC en los términos establecidos en el artículo 100 de la LCSP, la justificación de las “exclusiones” de los licitadores, la justificación y comprobación de la solvencia exigida en los pliegos y la justificación de las ofertas incursas en supuesta anormalidad.

Ante el considerable porcentaje de recursos desestimados por extemporaneidad de la interposición, no susceptibilidad de recurso del acto impugnado o desaparición sobrevenida del objeto de recurso, debe recordarse que, con el fin de evitar la temeridad o la mala fe en la interposición del recurso y como elemento desincentivador, la LCSP dispone de herramientas tales como la posibilidad de imposición de multas. De igual modo, se invita a la difusión de la doctrina de los tribunales administrativos que al respecto ya se encuentra consolidada con el fin de evitar o reducir la sobrecarga de estos.

Asimismo, sería deseable que las resoluciones de los recursos en materia de contratación fueran de fácil acceso en su totalidad, en un formato abierto y reutilizable e incorporadas al expediente de contratación electrónico al que pertenezcan. En este sentido una opción pudiera ser incluir en PLACSP, o en la plataforma de contratación autonómica correspondiente, los principales datos del recurso especial en materia de contratación (entendiendo como principales, al menos, el objeto de recurso, la identidad del recurrente, el sentido del recurso y la fecha de resolución) así como el enlace de la resolución en la web del tribunal administrativo competente.

Respecto a **la función interventora**, siguen existiendo limitaciones importantes que dificultan la realización de un análisis global. Estas limitaciones suelen referirse, bien a que no todos los contratos se tramitan internamente por el gestor de forma electrónica, incluyendo su fiscalización e intervención, bien a la imposibilidad de explotar los datos requeridos, fundamentalmente, los motivos del reparo.

Consecuencia de lo anterior, se recomienda a los órganos de control interno, valorar la oportunidad, por un lado, de incorporar la totalidad de expedientes al sistema de tramitación electrónica de que dispongan, y, por otro lado, efectuar los desarrollos en éste de tal manera que permitan obtener información global sobre los motivos del reparo. Así se podrían identificar cuáles son los puntos débiles en la tramitación de los expedientes por parte de las entidades controladas, sirviendo de herramienta para analizar los riesgos concretos en la contratación para el gestor y adoptar, en consecuencia, medidas que permitan mitigar los mismos.

En el ámbito autonómico y local, en relación con los resultados obtenidos en el control previo, puesto que la fase que es objeto de reparo en mayor medida ha sido la autorización del gasto y su compromiso, se recomienda realizar un seguimiento de la fase de preparación de los contratos, con el fin de detectar las debilidades concretas y formular recomendaciones que permitan garantizar el cumplimiento de la normativa vigente. En cuanto al control posterior, se recomienda adoptar las medidas oportunas que reduzcan las prácticas irregulares consistentes en fraccionamientos, concatenación y celebración de los mismos contratos con carácter repetitivo y que suelen darse, con carácter general, en el marco de la contratación menor.

Por último, en relación con las conclusiones derivadas del análisis de los informes del Tribunal de Cuentas y OCEX, en el marco de la gestión contractual del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, debe reforzarse la fase de preparación de los expedientes de contratación, identificando con precisión la necesidad a satisfacer y el objeto del contrato con el que se va a satisfacer aquella, evaluando el período temporal en el que dicha necesidad va a existir, evitando así el encadenamiento de contratos con idéntico objeto, realizando un correcto y detallado presupuesto de licitación, elaborando unos estudios previos preceptivos sólidos de tal forma que todo ello contribuya a una adecuada planificación, así como la determinación del procedimiento de adjudicación más adecuado en función del objeto del contrato.

La fase de preparación del contrato, aquella en la se diseña la prestación, define el objeto y concreta la necesidad a satisfacer de la Administración, sigue siendo un área de riesgo detectada por todos los órganos de control interno y externo.

Por otro lado, debe igualmente reforzarse el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, tramitándose la misma en los plazos y con el contenido establecidos en la normativa, y en las distintas plataformas de contratación o en el perfil del contratante para favorecer la transparencia y el acceso público a la información de los contratos. Se debe poner especial hincapié en la publicidad de los contratos menores de acuerdo con el artículo 63.4 de la LCSP.

Además, se recomienda extrapolar de manera generalizada, en aras de una mayor transparencia y lucha contra el fraude, la inclusión en los pliegos de la declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI), que se exige en los procedimientos que ejecutan el PRTR.

10. Módulo XI. “La profesionalización en la contratación pública”.

En lo que respecta a la profesionalización en la contratación pública y ante la evidente desproporción entre la vertiente formativa y la vertiente referida a las

carrera administrativa y condiciones laborales, se recomienda sopesar la singularización de los puestos en las unidades de contratación, considerando su relevancia y responsabilidad en la ejecución presupuestaria, los riesgos que entraña y la complejidad de la materia.

La profesionalización en la contratación pública implica garantizar la existencia de personal con experiencia, capacitado y motivado.

Por otro lado, el carácter transversal de la contratación pública y su compleja regulación hace que cada vez sea más necesaria la formación en la materia para cualquier empleado público, y no solo para el personal destinado en las unidades de contratación.

En este sentido, se sugiere atender al [“Marco europeo de competencias para los profesionales de la contratación pública”, ProcurcompEU](#), para el diseño de programas o cursos en contratación, en especial la formación especializada y avanzada⁸. Además, en este punto debe recordarse el compromiso que supone la ENCP en materia de profesionalización.

Igualmente, se recomiendan otras medidas o actuaciones respecto a la formación en la contratación pública, como el establecimiento de sistemas de control y evaluación de calidad de la formación impartida, colaborar con otras administraciones con el fin de difundir buenas prácticas y la experiencia y casos de uso existentes o la consideración de las unidades de contratación como destino de prácticas de los funcionarios de nuevo ingreso en periodo de formación.

En definitiva, sería necesaria, por lo tanto, una apuesta decidida de todas las administraciones en desarrollar una **estrategia de profesionalización** que implique tanto el aspecto formativo como el profesional.

⁸ En este sentido no puede dejar de mencionarse la iniciativa lanzada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): la aprobación de un [“Marco de Competencias para la contratación del sector público español”](#), con el fin de establecer un marco referencial, común a todo el sector público español, que contribuya a que las organizaciones puedan responder a sus retos en esta materia, clave en la gestión pública, así como de sus personas. La fase de consulta pública del citado documento finalizó el 1 de diciembre de 2023 no habiéndose aprobado a fecha de cierre de este informe, un documento final.