

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales cometidos de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), creada por 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), es, sin duda, la elaboración del *“informe anual que recogerá las conclusiones derivadas de toda la actividad de supervisión realizada por las administraciones competentes.”* El actual es el quinto Informe Anual de Supervisión (IAS) elaborado y publicado por esta Oficina, en cumplimiento del artículo 332.9 de la LCSP y conforme a lo requerido por el artículo 83 de la [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.](#)

Como en los anteriores, hemos aplicado el máximo rigor tanto en la metodología seguida como en el análisis efectuado, con el fin de extraer unas conclusiones sólidas. Con ello buscamos hacer de este informe un referente en la materia, de tal modo que sirva de base para propuestas de mejora en la contratación pública. En este informe se aúnan nuevamente los resultados de las actuaciones propias de supervisión realizadas por esta Oficina, y la puesta en común de las conclusiones de los órganos de supervisión, consultivos y de control externo e interno en materia de contratación pública en nuestro país, lo que permite profundizar en la situación real de la contratación que realiza nuestro Sector Público Administración haciendo patente sus debilidades, pero también, sus fortalezas y oportunidades de mejora.

El objeto de investigación, análisis y elaboración en este informe ha sido el señalado en el artículo 332.9 de la LCSP, pero procurando además ampliar la perspectiva incluyendo extremos adicionales, y todo ello sin olvidar la realidad social y económica a la que se enfrenta la actividad contractual durante el periodo analizado con desafíos como es la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y los fondos NextGeneration de la Unión Europea (UE) o las distintas crisis energéticas y de precios en la que estamos inmersos.

En cuanto a su forma, las materias supervisadas y analizadas se organizan nuevamente en “Módulos”, con el objetivo de hacer más accesible, ágil y comprensible su contenido y resultados, contando individualmente cada módulo con su propia entidad y contenido, pero formando todos ellos, a su vez, parte de una estructura conjunta que permite un conocimiento integral de la realidad de la contratación pública en España.

Por otro lado, y como sucedió en ejercicios anteriores, se ha optado por abordar de manera independiente la Contratación Estratégica por medio de un Informe Especial de Supervisión (IES).

Los Módulos que componen este trabajo han sido progresivamente aprobados por el Pleno de la OIReScon en las fechas siguientes:

- Módulo I “*Las cifras de la contratación pública en 2022*”, aprobado por el pleno celebrado el 27 de julio de 2023.
- Módulo II “*La inseguridad jurídica en la contratación pública. La actividad consultiva*”, aprobado por el pleno celebrado el 16 de junio de 2023.
- Módulo III “*Las prácticas colusorias en materia de contratación pública*” aprobado por el pleno celebrado el 16 de junio de 2023.
- Módulo IV “*La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública*” aprobado por el pleno celebrado 28 de junio de 2023.
- Módulo V “*La supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública*”, aprobado por el pleno celebrado el 27 de julio de 2023.
- Módulo VI “*La publicidad de los Encargos a Medios Propios*” aprobado por el pleno celebrado el 13 de septiembre de 2023.
- Módulo VII “*La fase preparatoria del contrato*” aprobado por el pleno celebrado el 11 de octubre de 2023.
- Módulo VIII “*La fase de licitación del contrato*” aprobado por el pleno celebrado el 17 de noviembre de 2023.
- Módulo IX “*La ejecución del contrato. Las modificaciones contractuales y la subcontratación*” aprobado por el pleno celebrado el 27 de noviembre de 2023.
- Módulo X “*Los órganos de control de la contratación pública*” aprobado por el pleno celebrado el 21 de diciembre de 2023.
- Módulo XI “*Profesionalización*” aprobado por el pleno celebrado el 15 de diciembre de 2023.

Finalmente, con arreglo a artículo 332.1 y 9 de la LCSP, el IAS 2023 en su conjunto ha sido aprobado por el pleno celebrado el 21 de diciembre de 2023.

ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA

El contenido del informe anual de supervisión se ha elaborado conforme a lo establecido en el artículo 332.9 y 8 de la LCSP.

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

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

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

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

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

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

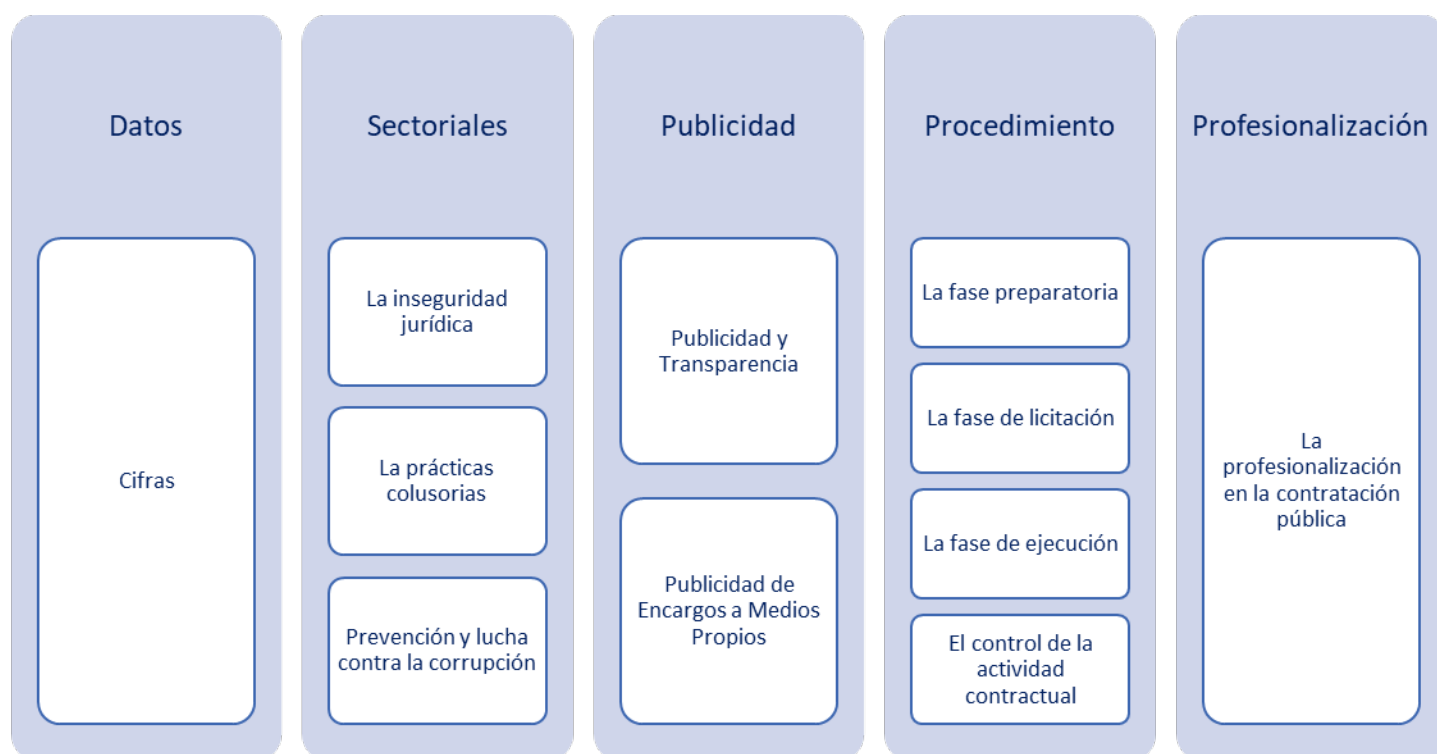
1. Estructura.

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

- I. Las cifras de la contratación pública en 2022.
- II. La inseguridad jurídica en la contratación pública. La actividad consultiva.
- III. Las prácticas colusorias en materia de contratación pública.
- IV. La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública.

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

Estructura del IAS de la Contratación Pública



Fuente elaboración propia OIReScon

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente informe integra los módulos antes citados, a los que se añaden un epígrafe inicial dedicado a la Introducción y Metodología y se concluye con un apartado destinado a recoger las Conclusiones y Recomendaciones. Asimismo, se agregan los correspondientes Anexos.

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

institucional solicitada y recibida, como se esbozará en el siguiente epígrafe de este mismo apartado.

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

2. Metodología.

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

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

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

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

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

- C. La información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción y conflicto de interés (Módulo IV).

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

- D. Metodología en la actuación directa de supervisión de la contratación realizada por la OIReScon (Módulos V, VI, VII, VIII y IX).

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

En este sentido se realizan las siguientes precisiones:

1) Datos abiertos.

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

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

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

No obstante, en materia de contratación pública, dados los volúmenes de licitaciones que se publican, así como el carácter dinámico de la información y la interrelación existente entre algunos de los procedimientos, entendemos que una transparencia efectiva del conjunto de los procedimientos de contratación no es posible sin que los datos abiertos mencionados se puedan obtener masivamente y de forma que se facilite su carga, tratamiento y procesado conjunto. Adicionalmente, sería deseable que estuvieran respaldados por documentación clara, completa y en línea.

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

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

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

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

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

- Los que comienzan por los dígitos 80 – Servicios de enseñanza y formación.
- Los que comienzan por 37 - Instrumentos musicales, artículos deportivos, juegos, juguetes, artículos de artesanía, materiales artísticos y accesorios.

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

Los citados CPV se han seleccionado sobre la base de dos criterios. Por un lado, debían ser CPV que tuvieran cierta presencia en todos los niveles territoriales (estatal, autonómico y local) de las administraciones incluidas en la supervisión y, por otro lado, el volumen de contratos a analizar debía ser asumible por el equipo de la Oficina y suficientemente representativo dentro de tal limitación¹.

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

Debe insistirse en que, al tratarse de una técnica de muestreo que opta por los contratos sujetos a regulación armonizada de los CPV ya señalados anteriormente, las conclusiones y los resultados obtenidos tiene una muy alta significación, pero siempre entendida dentro de su campo y metodología de análisis.

Por otro lado, en el caso del Módulo IX “La fase de ejecución del contrato. Las modificaciones contractuales y la subcontratación”, se han seleccionado para el análisis relativo a las modificaciones contractuales los anuncios de modificación contractual publicados del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2022 de los contratos de obras sujetos a regulación armonizada.

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

3) Supervisión de la publicidad de los Encargos a Medios Propios (Módulo VI)

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

E. Consolidación y conclusiones de las actuaciones de las administraciones competentes. Las conclusiones de los órganos de control interno y externo. (Módulo X)

Una de las mayores contribuciones de los informes de supervisión de la OIReScon y que resulta de mayor valor para la Comisión Europea es la

¹ En este informe se han supervisado 1.322 contratos de las CPV indicadas.

unificación y consolidación de las conclusiones alcanzadas por los diferentes órganos de control en la contratación pública.

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

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

- Por un lado, se ha partido del análisis de informes publicados. Así, se han analizado los informes emitidos en contratación pública de los órganos de control externo, poniendo la información en común, cruzando y cotejando sus datos y extrayendo las conclusiones para consolidarlas y uniformarlas.
- El anterior sistema se ha utilizado con el Tribunal de Cuentas (TCU) y los OCEX, al igual que con la información remitida por la IGAE, quien ha enviado su información conforme a lo dispuesto en el artículo 332.11 de la LCSP.
- Por otro lado, se han remitido varios formularios y solicitudes de información, con el fin de recibir información estructurada, susceptible de explotación y comparación, para poder realizar una agregación de los datos recibidos y extraer conclusiones globales.

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

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

F. Supervisión del Módulo XI “La Profesionalización”.

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

Adicionalmente, con el fin de obtener información sobre la existencia, en su caso, de una carrera administrativa en materia de contratación pública, se ha solicitado información a las unidades responsables de la función pública de ámbito estatal y autonómico.