

Santiago A. Martín Nájera

Director de Fiscalización del Consejo de Cuentas de Castilla y León

Zonas oscuras de la transparencia

RESUMEN/ABSTRACT:

La información y la transparencia se han convertido en un mantra de la actuación de las administraciones públicas, y también del poder legislativo. La calidad de la información se ha unido doctrinalmente al diseño institucional y ha sido ligada al crecimiento económico de los países. Desde ese punto de vista se ha presentado la nueva Ley de Contratos del Sector Público. En el presente documento se establecen unos requisitos a cumplir por la información para llegar a la transparencia, y se hace un estudio de las principales herramientas de la Ley. Además se evalúa hasta qué punto las previsiones de la Ley son aplicables en la realidad y qué puntos de conflicto pueden existir con otras informaciones que se deben aportar. Finalmente se valora la posición de las ICEX de acuerdo con las consecuencias de la nueva regulación que se ha estudiado y se trazan unas notas acerca de por dónde puede ir la fiscalización.

Information and transparency have become a mantra of the performance of public administrations, and also of the legislative branch. The quality of the information has been doctrinally linked to the institutional design and has been linked to the economic growth of the countries. From this point of view, the new Law on Public Sector Contracts has been presented. This document establishes some requirements to be met by the information to arrive at transparency, and a study is made of the main tools of the Law. In addition, it is assessed to what extent the provisions of the Law are applicable in reality and what points of conflict may exist with other information that must be provided. Finally, the position of the ICEX is valued and some notes are drawn about where the audit process should go.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

DISEÑO INSTITUCIONAL, CONTRATOS. INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA, ICEX
INSTITUTIONAL DESIGN, CONTRACTS INFORMATION, TRANSPARENCY, ICEX



Desde que Daron Acemoglu y James A. Robinson publicaron “*Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*”¹, el papel de las instituciones en la economía ha ganado relevancia notable y se ha convertido en uno de los temas más tratados en el debate político.

Hablar genéricamente de “instituciones”, sin embargo, es excesivamente amplio, así que es necesario definir qué se entiende por este término. Las instituciones formales puede ser: las leyes, las entidades públicas de ámbito privado como partidos políticos, sindicatos, tribunales de cuentas o agencias independientes y también el diseño institucional, que es la arquitectura del Estado, es decir, el diseño estructural de las instituciones que conforman el sector público y sus funciones y relaciones interdepartamentales.

Los caminos para conseguir un “círculo virtuoso” de crecimiento serían, por ejemplo, la existencia de limitaciones constitucionales a los dirigentes. Otro ejemplo es el dilema control-transparencia, en el que esta última ha demostrado ser mucho más efectiva que la primera, ya que control implica barreras y elevados costes de transacción. Así, las instituciones formales pecan de exceso de controles y niveles muy bajos de transparencia².

Es en este contexto donde adquiere plena relevancia la existencia de la transparencia en las instituciones. Sin instituciones transparentes no es posible el control efectivo por parte de los ciudadanos y de los dirigentes políticos y económicos.

De acuerdo con el artículo “Instituciones, crecimiento económico y transparencia”³, de Félix González Ruiz,

la transparencia supone, en primer lugar, una posibilidad efectiva de control de las decisiones administrativas por parte de los ciudadanos mediante el establecimiento de reglas claras, imposición de su cumplimiento y una división de poderes que lo garantice.

En segundo término que los textos normativos sean comprensibles. Las normas deben desarrollarse para ser cumplidas y, por tanto, deben ser claras, accesibles al ciudadano y respaldadas por la mayoría, en beneficio de una mejor gobernanza del Estado.

En tercer lugar, los procedimientos en la toma de decisiones deben ser abiertos y públicos. Debe existir publicidad en la toma de decisiones para que los derechos constitucionales queden salvaguardados.

En cuarto lugar, los poderes públicos políticos y económicos deben generar información de calidad de sus actos, y que los ciudadanos tengan acceso a la información de los actos administrativos del Estado.

En quinto lugar, debe existir información actualizada.

En sexto término, deben existir registros de acceso libre para los ciudadanos que den fiabilidad a las informaciones relevantes del gobierno y particulares.

¿Hasta qué punto la nueva Ley de contratos del Sector Público ayuda a la efectiva existencia de transparencia y, en consecuencia, a la mejora de la calidad institucional de la administración pública española? ¿Cuál puede ser el papel de las ICEX en esa información y de qué forma podemos usarla en la labor de control que desempeñamos?

En términos cuantitativos, la contratación pública en los países desarrollados excede del 15% del Producto Inte-

¹ Acemoglu y Robinson (2012).

² thinknomicsglobal.com/fracasan-los-paises-reformas-lograr-unas-instituciones-inclusivas-transparentes/

³ González (2012) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3795427>

rior Bruto (PIB), situándose en el caso español en aproximadamente el 18,52% del PIB. Es decir, alrededor de 194.000 millones de euros anuales o más de 4.100 euros anuales per cápita. Según la OCDE, el peso de la contratación pública se situaría entre un 13 y un 20% del PIB a nivel mundial.

Además de su mera importancia cuantitativa, la contratación tiene una importancia real en la lucha contra el fraude. En la Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de abril de 2014, sobre el Informe Anual 2012 acerca de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude⁴ se detalla que el Parlamento “*Acoge con satisfacción la publicación, a raíz de la solicitud del Parlamento, del estudio de la Comisión sobre la identificación y reducción de la corrupción en la contratación pública en la UE, que desarrolla una metodología para medir los costes de la corrupción en la contratación pública en relación con los fondos de la UE; señala que los costes directos globales de la corrupción en la contratación pública en 2010 se estiman en entre 1.400 y 2.200 millones de euros para los cinco sectores estudiados en ocho Estados miembros; subraya el hecho de que el estudio recomendaba, entre otras cosas, una mayor transparencia en la contratación pública, una mejora de la auditoría y de los mecanismos de evaluación, el desarrollo de un sistema de recopilación central de datos de contratación pública, una actualización de la base de datos Tenders Electronic Daily (TED)...;*”

LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

En este entorno nace la Ley de Contratos de Sector Público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, 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.

La nueva regulación de contratos del sector público es muy amplia y el presente análisis se va a centrar en la publicidad, que no deja de ser el instrumento para lograr transparencia. A estos efectos, entendemos por publicidad cualquier medio que la ley ponga a disposición de terceros para conocer tanto la contratación celebrada como la que se prevea realizar, de forma que facilite la participación de interesados en convertirse en licitadores y el análisis de los contratos realizados con la finalidad de encontrar indicios de fraude o prácticas colusorias.

De acuerdo con Gimeno Feliu, con la nueva LCSP se introduce más transparencia en los procedimientos⁵, por ejemplo con la exigencia de justificación y motivación de su necesidad y del procedimiento elegido. Pero este análisis de la LCSP quedaría cojo si no se recuerda la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁶, según la cual los referidos conceptos deben ser los ejes fundamentales de toda acción política.

Vamos a analizar con detalle las nuevas fuentes de publicidad.

LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD INCLUIDAS EN LA LEY DE TRANSPARENCIA

De acuerdo con esta Ley, en materia de contratos se debe poner a disposición de los ciudadanos, como mínimo, la información relativa a 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, con la limitación de los menores de 5.000€ pagados por anticipo de caja fija⁷.

Sin embargo, en cuanto a la aplicación de la Ley de transparencia, existe un riesgo: que tras la publicación de la ley todo siga igual. Como dijo el profesor Valero Torrijos en las jornadas “De la Transparencia al Open Data⁸”, realizadas en Murcia en diciembre de 2013, las consecuencias jurídicas de su incumplimiento son prácticamente inexistentes. Quien decide qué se publica o no se publica no suele ser un funcionario, sino un órgano administrativo, o su titular, que está excluido del ámbito de aplicación subjetivo de la potestad disciplinaria de la administración. El problema es que sin sanciones la aplicación de la ley no será efectiva.

Un análisis de algunos de los portales de transparencia muestra problemas prácticos de los datos expuestos, aun cumpliendo la letra de la Ley. Así, la información que obra en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León incluye sólo los contratos de más de dos millones de euros y no permite, por ejemplo, la exportación masiva de datos para su explotación, no contiene un código de referencia único para cada expediente, lo que dificulta el uso de esa información, no permite filtrar las búsquedas más que por unos datos básicos y exi-

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IP0338&from=ES>

⁵ <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.317/releategoria.208/relemenu.3/chk.d2b802da721758ceee2d2c222c7dc305>

⁶ <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>

⁷ <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/23e65f92-e30e-45ed-8cf1-49cc0e9c77dd/MenoresTransparencia.pdf?MOD=AJPERES> Un análisis de las secuencias de esta nota lo tenemos en <http://www.obcp.es/index.php/mod.noticias/mem.detalle/id.704/relemenu.2/chk.b5a475a22fdb9d137df06983f1b343b>

⁸ <https://politicacomunicada.com/nota-especial-7-opiniones-sobre-la-ley-de-transparencia-espanola/>

ge entrar en cada expediente individual para comprobar el importe de las adjudicaciones, con la excepción de los contratos de la Gerencia Regional de Salud, que se encuentran en otro portal⁹.

EL PERFIL DEL CONTRATANTE. ART. 63 LCSP.

En el centro de la sistemática de la publicidad en el procedimiento de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público está el perfil del contratante, como elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos. La forma de acceso al perfil de contratante será libre y deberá hacerse constar en los pliegos y documentos equivalentes, así como en los anuncios de licitación en todos los casos.

Toda la información se publicará en formatos abiertos y reutilizables, y permanecerá accesible al público durante un periodo de tiempo no inferior a 5 años. Deberá publicarse al menos la siguiente información:

- La memoria justificativa del contrato, incluyendo el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas o documentos equivalentes, así como el documento de aprobación del expediente.
- El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido. Se supone que la referencia de la

Ley a esta información implica que aparezca de forma separada, por ejemplo, en la relación de contratos después de una búsqueda o en el encabezamiento de los documentos del expediente que deben ser incorporados en el perfil, puesto que toda ella se debe encontrar en el pliego de cláusulas administrativas particulares, que también se publica.

- Los anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, los anuncios de modificación y su justificación, los anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos de proyectos, con las excepciones establecidas en las normas de los negociados sin publicidad.
- Los medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato y los enlaces a esas publicaciones.
- El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación correspondiente, el informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad y la resolución de adjudicación del contrato.
- Decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento del procedimiento de adjudica-



⁹ Fecha de consulta 28 de marzo 2018. <https://contratacion.jcyl.es/web/jcyl/ContratacionAdministrativa/es/PlantillaBuscadorContenidos/1284340545283/LicitacionMenores/1284554443867/?p0=true&tituloc=si&p1=&p3=Cualquiera&p5=Cualquiera¶metros%5B7%5D=0¶metros%5B8%5D=0¶metros%5B9%5D=0¶metros%5B10%5D=0&acceptar=Buscar>
[https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla100/1284485259833/ / /](https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla100/1284485259833/)

ción, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos.

No es necesario entrar en este análisis en un detalle más prolijo del contenido del perfil del contratante a los efectos de esta exposición. Baste con señalar que en todo caso el sistema informático que soporte el perfil de contratante deberá contar con un dispositivo que permita acreditar fehacientemente el momento de inicio de la difusión pública de la información que se incluya en el mismo, es decir, de un sello de fecha.

Sin perjuicio de otros análisis complementarios que se realicen en base a la información que se solicita en la Ley de Contratos del Sector Público, podemos señalar algunos aspectos que pueden ser problemáticos en el perfil del contratante, sobre todo por la experiencia en la aplicación de la Ley de transparencia:

1. No se detalla qué se entiende por formatos abiertos y reutilizables, siendo esta una de las cuestiones fundamentales en la informática actual. Falta, al menos, una referencia o remisión normativa¹⁰.
2. Pese a que la ley ha sido calificada como reglamentista, por la cantidad de detalles que constan en su regulación, se echa en falta que en un aspecto tan fundamental como es el perfil, no se haga un diseño (tal vez en un anexo) de la presentación de los datos de los contratos, los criterios de búsqueda o la sistemática de archivo. Tampoco se hace referencia a la posibilidad de exportar la información, lo cual permitiría su uso más efectivo como sistema de comparación, información y, finalmente, control.
3. A diferencia del Registro de contratos, no se contempla la existencia de un código identificador único para cada contrato.
4. Existe un solapamiento con los datos que han de constar en el portal de transparencia de acuerdo con la Ley 19/2013, sin que se intuya el motivo de esta duplicidad.

EL REGISTRO DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. ART 346 LCSP.

Otro aspecto cenital en la publicidad de la contratación es el Registro de Contratos del Sector Público, desarrollado en el artículo 346 de la Ley de Contratos del Sector Público.

El Registro está a cargo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que lo mantendrá, y en él se inscribirán los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas Administraciones Públicas y demás entidades del sector público sujetas a esta Ley. El Registro tiene una larga tradición en España, estando desarrollado por la Orden EHA/1077/2005, de 31 de marzo¹¹, que ha establecido los formatos y especificaciones de los medios informáticos y telemáticos que se utilizarán para la remisión de los datos de los contratos adjudicados con posterioridad al 1 de enero de 2005.

El objeto de la regulación es constituir al Registro de Contratos del Sector Público como el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España. La información sobre la contratación pública deberá estar sistematizada siguiendo formatos y estándares abiertos adoptados a nivel internacional.

Los poderes adjudicadores comunicarán al Registro de Contratos del Sector Público, para su inscripción, los datos básicos de los contratos por ellos adjudicados, entre los que figurará la identidad del adjudicatario, el importe de adjudicación de los mismos, junto con el desglose correspondiente del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Igualmente comunicarán, en su caso, las modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o de precio, importe final y extinción de aquellos.

Para evitar duplicidades, en los casos de Administraciones Públicas que dispongan de Registros de Contratos análogos en su ámbito de competencias, la comunicación de datos requeridos podrá ser sustituida por comunicaciones entre los respectivos Registros de Contratos.

Al objeto de garantizar la identificación única y precisa de cada contrato, las Administraciones y entidades comunicantes asignarán a cada uno de ellos un código identificador, que será único en su ámbito de competencias.

Para explotar la información que genera el registro de contratos, la ley establece que el Gobierno elevará anualmente a las Cortes Generales un informe sobre la contratación pública en España, a partir de los datos y análisis proporcionados por el Registro de Contratos del Sector Público, informe que se remitirá a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, tras su elevación por el Gobierno a las Cortes Generales.

Dentro del mismo marco de análisis se pueden sacar algunas conclusiones sucintas:

1. No se establece ningún sistema para el seguimiento o sanción de la falta de aportación de

¹⁰ Es al menos llamativo que la referencia normativa básica, como es el esquema nacional de interoperabilidad utilice otro término “estándares abiertos” para referirse, al menos en teoría, a los mismos requisitos, en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1331>

¹¹ http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Contratacion/O%20EHA%201077_2005.pdf

documentación a este Registro. Y no es una cuestión baladí. A modo de ejemplo el Consejo de Cuentas de Castilla y León viene realizando un análisis sistemático de la correspondencia entre la información que consta en el registro y la información constatada en la auditoría y así, en el informe de contratación de 2015 se concluyó que la contratación no comunicada por la Administración de la Comunidad al Registro Público de Contratos de Castilla y León representó el 11,92% del importe de la contratación total adjudicada determinada en el informe, excluyendo la menor.

2. No se establece una relación clara entre la información que se debe incluir en el perfil del contratante, el portal de transparencia de las Administraciones Públicas, y el registro de contratos de forma que se pueda comparar los datos de los contratos en los diferentes registros, para lo cual se necesita una numeración única, que debe estar generada de forma común por todas las Administraciones. La lógica apunta a que la identificación única que regula el artículo 346.7 LCSP para el Registro de Contratos se instaurará con carácter general, pero de momento es sólo la lógica.

LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. ART 347 LCSP.

El objetivo de la plataforma de contratación del sector público es loable, en tanto en cuanto pretende que todos los perfiles de contratante de los órganos de contratación de todas las entidades del sector público estatal se alojen de manera obligatoria en la Plataforma de Contratación del Sector Público, gestionándose y difundándose exclusivamente a través de la misma. En las páginas web institucionales de estos órganos se incluirá un enlace a su perfil de contratante situado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

La Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda y Función Pública pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una plataforma electrónica que permita la difusión a través de Internet de sus perfiles de contratante, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos. Esta plataforma única es posible que amortigüe alguno de los efectos de falta de homogeneización de la información que habíamos detectado en la regulación del perfil del contratante.

Las comunidades autónomas pueden optar entre establecer servicios de información similares, o alojar sus

perfiles del contratante directamente en la Plataforma de Contratación del Sector Público, quedando pendiente a la firma de los convenios entre las diferentes Administraciones la definición de la posición concreta de esas Administraciones en la gestión de la plataforma.

En cualquier caso, e independientemente de la opción elegida por las comunidades autónomas, estas deberán publicar, bien directamente o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información en el caso de que contaran con sus propios servicios de información, la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Los órganos de contratación de las Administraciones locales, así como los de sus entidades vinculadas o dependientes podrán optar, bien por alojar la publicación de sus perfiles de contratante en el servicio de información que a tal efecto estableciera la Comunidad Autónoma de su ámbito territorial, o bien por alojarlos en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Como en el caso del perfil del contratante, la plataforma deberá contar con un sistema de sellado de tiempo que permita acreditar fehacientemente el inicio de la difusión pública de la información que se incluya en la misma. Igualmente, la información se publicará en estándares abiertos y reutilizables.

A diferencia de la regulación del registro público de contratos, en la plataforma de contratación sí que se contempla un órgano con competencias para vigilar el cumplimiento de las obligaciones. Así, el Comité de Cooperación en Materia de Contratación Pública, creado en el seno de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, tiene como una de sus funciones el supervisar el funcionamiento de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

No aparece desarrollado un esquema homogéneo de presentación de la información o un sistema de búsqueda de contratos o de exportación de la información, siendo estos aspectos susceptibles de un futuro desarrollo reglamentario.

INFORMES DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA Y DE LA OFICINA INDEPENDIENTE DE SUPERVISIÓN Y COORDINACIÓN. ARTS. 328 Y 332 TRLCSP.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, órgano específico de regulación y consulta en materia de contratación del sector público estatal, elaborará y remitirá a la Comisión Europea cada tres años un informe referido a todos los poderes adjudicadores estatales, autonómicos y locales que, respecto de la licitación pública y ejecución de los contratos de obras, su-



ministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios que estén sujetos a regulación armonizada. Su contenido es importante al tener que incluir, al menos, la siguiente información:

- Información sobre el nivel de participación de las pymes en la contratación pública, aspecto que no deja de ser contradictorio con el hecho de que el informe se refiera a los contratos sujetos a regulación armonizada, precisamente los de mayor cuantía y a los que las pymes menos acuden.
- Un informe estadístico sobre los contratos públicos de obras, suministros y servicios no sujetos a regulación armonizada.
- Información sobre cuáles son los órganos encargados de dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en virtud del derecho de la Unión Europea en materia de la contratación pública.
- Información sobre las iniciativas adoptadas para proporcionar orientación o ayuda gratuita en la aplicación de la normativa de la Unión Europea en materia de contratación pública o para dar respuesta a las dificultades que plantee su aplicación, así como para planificar y llevar a cabo procedimientos de contratación.
- Además, el informe recogerá la información contenida en el informe de supervisión que remita la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación¹², que incluirá una relación de los principales incumplimientos detectados por los órganos, instituciones y poderes con competencia supervisora o jurisdiccional en materia de contratación pública;

información sobre las fuentes más frecuentes de aplicación incorrecta de la legislación de contratación pública o de inseguridad jurídica; e 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.

Además, la Oficina elaborará un informe anual que recogerá las conclusiones derivadas de toda la actividad de supervisión realizada por las administraciones competentes. El informe incluirá una relación expresiva de los principales incumplimientos constatados y de los órganos responsables de los mismos. Dicho informe será remitido por la Oficina de Supervisión a la Comisión Europea, a través de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

Hasta ahora tenemos tres informes, con un contenido parcialmente coincidente, que nacen de la información de dos unidades administrativas, dirigidos a tres sujetos diferentes. A estos informes habrá que sumar el informe del Gobierno al que hemos hecho referencia al tratar el registro de contratos.

Podrán existir otras autoridades de supervisión, designadas por las administraciones competentes en sus respectivos ámbitos territoriales, y la Oficina, que consolidará toda la información, pondrá a disposición del público el resultado del proceso de supervisión, que se publicará en las correspondientes plataformas de contratación.

Como un nuevo destinatario de los informes, aparece la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Rela-

¹² Órgano encargado de velar por la correcta aplicación de la legislación, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades de la contratación pública, adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

ciones con el Tribunal de Cuentas, que a través de una ponencia de carácter permanente recibirá de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación la más amplia información para hacer posible el control y la vigilancia de la contratación pública y la participación en las iniciativas de mejora normativa que se adopten en esta materia.

Para formular los informes a los que hemos hecho referencia, los órganos de control interno de la administración, tanto a nivel estatal como autonómico, remitirán anualmente a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión un informe global, que se hará público dentro del mes siguiente a su recepción, con los resultados más significativos de su actividad de control en la contratación pública. Este informe no deja de ser un toque de realidad, puesto que de todos esos organismos que van a realizar informes de la contratación del sector público, es el único que ha participado de forma activa en la gestión de esos expedientes, y por ello puede aportar algo relacionado con la realidad de la contratación.

Sin perjuicio de esta aportación positiva, surgen de manera inmediata dos cuestiones que no son menores: en primer lugar, la organización propia de cada comunidad autónoma puede hacer que el grueso de la contratación no esté residenciado en la administración general, sino derivado a otras personificaciones administrativas públicas o privadas. En segundo lugar, dentro de esa capacidad de auto organización, la intensidad o forma de control puede variar ostensiblemente, de forma que los análisis contenidos en esos informes que se aporten pueden no ser comparables, lo que resta fiabilidad a este informe.

INFORMACIÓN A REMITIR A LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO. ART. 335 LCSP.

Dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, para el ejercicio de la función fiscalizadora, deberá remitirse al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la comunidad autónoma una copia certificada del documento en el que se hubiere formalizado aquel, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que el precio de adjudicación del contrato o en el caso de acuerdos marco, el valor estimado, exceda de 600.000 euros, tratándose de obras, concesiones de obras, concesiones de servicios y acuerdos marco; de 450.000 euros, tratándose de suministros; y de 150.000 euros, tratándose de servicios y de contratos administrativos especiales. Asimismo, se remitirá la copia certificada y el extracto del expediente relativo a los contratos basados en un acuerdo marco y

a los contratos específicos celebrados en el marco de un sistema dinámico de adquisición, siempre que el precio de adjudicación del contrato exceda en función de su naturaleza de las cuantías señaladas.

Además, se remitirá una relación del resto de contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, donde se consignará la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y su cuantía. Dichas relaciones se ordenarán por adjudicatario. Esta remisión podrá realizarse directamente por vía electrónica por la Plataforma de Contratación donde tenga ubicado su perfil del contratante el correspondiente órgano de contratación.

Las diferentes instituciones de control externo han desarrollado instrucciones o acuerdos en los que detallan el contenido tanto de la relación anual como del extracto del expediente de contratación que han de remitir¹³. Las principales conclusiones del detalle de la información son las siguientes:

1. Por parte de las instituciones de control externo se solicita mucha menos información de detalle en los contratos para su fiscalización que la que debe estar en el perfil del contratante. Eso sí cada ICEX pueda solicitar documentación complementaria en el curso de su función fiscalizadora¹⁴. En todo caso, resulta poco operativo que los mismos documentos deban ser enviados, con otra plataforma y otros requisitos de firma, a las instituciones de control externo. Y tampoco coinciden las fechas de carga o envío de la documentación.
2. No sólo es el extracto del expediente lo que está duplicado, sino que la relación certificada de contratos está superada ya por la información pública que el registro de contratos debe proveer. La situación expuesta podría ser fácilmente reversible si, en el marco de una adecuada colaboración entre las administraciones públicas, se hace uso de la previsión contemplada en el misma LCSP, según la cual "El Registro de Contratos del Sector Público facilitará de modo telemático el acceso a sus datos a los órganos de las Administraciones Públicas que los precisen..."

Resumen de la situación de la información en la Ley de Contratos del Sector Público.

De acuerdo con los datos puestos de manifiesto hasta ahora se puede resumir la situación actual en los siguientes cuadros:

¹³ <http://www.consejodecuentas.es/c-client/cm/consejocuentas/images?idMmedia=55949>

¹⁴ http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13165 y <http://www.boe.es/boe/dias/2015/12/30/pdfs/BOE-A-2015-14288.pdf>

Información a remitir: Límites

ÁMBITO/ NORMATIVA	LÍMITES CUANTITATIVOS/CUALITATIVOS
ARTÍCULO 63 LCSP. PERFIL DEL CONTRATANTE	NO CONTRATOS <5.000 € POR ANTICIPO CAJA FIJA
PLATAFORMA CONTRATACIÓN ART. 347 LCSP	NO CONTRATOS <5.000 € POR ANTICIPO CAJA FIJA
DESARROLLO ART. 335 LCSP. OCEX-TCU RELACIÓN CERTIFICADA	NO CONTRATOS <5.000 € POR ANTICIPO CAJA FIJA
DESARROLLO ART. 335 LCSP. OCEX-TCU EXTRACTO DEL EXPEDIENTE	600.000 € OBRAS/ 450.000 € SUMINISTROS/ 150.000 € SERVICIOS
LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA	NO CONTRATOS <5.000 € POR ANTICIPO CAJA FIJA
ARTÍCULO 346 LCSP. REGISTRO PÚBLICO DE CONTRATOS	NO CONTRATOS <5.000 € POR ANTICIPO CAJA FIJA

Fuente: Ley Contratos Sector Público. Elaboración propia

Informes a emitir en materia de contratación del sector público

ÁMBITO/ NORMATIVA	EMISOR/OBJETO/DESTINATARIO
ART. 346 LCSP.	El Gobierno elevará anualmente a las Cortes Generales un informe sobre la contratación pública en España, a partir de los datos y análisis proporcionados por el Registro de Contratos del Sector Público, informe que se remitirá a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, tras su elevación por el Gobierno a las Cortes Generales.
ART. 328 LCSP.	La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado elaborará y remitirá a la Comisión Europea cada tres años un informe referido a todos los poderes adjudicadores estatales, autonómicos y locales que, respecto de la licitación pública y ejecución de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios que estén sujetos a regulación armonizada.
ART. 332.8 LCSP.	La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación elaborará un informe anual que recogerá las conclusiones derivadas de toda la actividad de supervisión realizada por las administraciones competentes. Contendrá una relación expresiva de los principales incumplimientos constatados y de los órganos responsables de los mismos. Dicho informe será remitido a la Comisión Europea , a través de la Junta Consultiva de la Contratación Pública del Estado.
ART. 332.9 LCSP.	Los órganos de control interno de la administración, tanto a nivel estatal como autonómico, remitirán anualmente a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión un informe global, que se hará público dentro del mes siguiente a su recepción, con los resultados más significativos de su actividad de control en la contratación pública.

Fuente: Ley Contratos Sector Público. Elaboración propia

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, y con la certeza de que sólo se ha realizado un análisis superficial del texto de la Ley, ¿podemos deducir que la LCSP ayudará a crear ese círculo virtuoso de crecimiento y a mejorar la información y la transparencia en los términos definidos inicialmente? Breves conclusiones:

1. Parece evidente que la cantidad y variedad de la información que despliega la nueva Ley de Contratos del Sector Público no cumple de forma directa los requisitos para promover y facilitar el conocimiento y difusión de la contratación del sector público en pro de la mayor transparencia. Merece la pena recordar que tener datos no es lo mismo que tener información. La información debe cumplir los requisitos de normativa claras, no duplicidad en varios registros y ser fácilmente comparable.
2. La contratación menor pagada a través de anticipo de caja fija se convierte en un área de riesgo, sin perjuicio del análisis cuantitativo detallado que permita valorar su importancia real. Lo mismo se puede decir de la verificación del sello de fecha, así como del contenido del perfil del contratante.
3. La consolidación de las diferentes fuentes de información acerca de la contratación se convierte en un objetivo de las ICEX para conseguir definir el universo de la contratación del sector público a fiscalizar.
4. La existencia de múltiples informes de control debe ayudar a definir áreas de riesgo en la contratación, sin perjuicio del análisis propio de las ICEX en cada caso.

Estamos en un área en constante desarrollo y cambio. Los futuros desarrollos reglamentarios, así como su

implantación práctica, marcarán si efectivamente, como se ha juzgado por la doctrina, esta Ley aporta información real de la contratación o si simplemente trae datos, difícilmente comparables y contrastables. Será entonces cuando podremos evaluar si la transparencia es tal o es simplemente opacidad.

BIBLIOGRAFÍA

Daron Acemoglu y James A. Robinson. (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*

González Ruiz, F. (2012): Instituciones, crecimiento económico y transparencia.