



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN CON ENFOQUE EVALUADOR DEL CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LA SUBCONTRATACIÓN EN LOS CONTRATOS DE OBRAS VINCULADOS AL ÁREA DE GASTO 2 “ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL” DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO, EJERCICIO 2022 Y PRIMER SEMESTRE DE 2023.

El control de la subcontratación en los contratos de obras públicas constituye una medida esencial de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y debe ser implementado y reforzado para alcanzar los objetivos de política legislativa perseguidos por la Ley de Contratos del Sector Público.



[Informe n.º: 1.611](#)

[Aprobado por el Pleno el 27 de febrero de 2025](#)



TRIBUNAL DE CUENTAS

FISCALIZACIÓN CON ENFOQUE EVALUADOR DEL CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LA SUBCONTRATACIÓN EN LOS CONTRATOS DE OBRAS VINCULADOS AL ÁREA DE GASTO 2 "ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL" DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO, EJERCICIO 2022 Y PRIMER SEMESTRE DE 2023.

» ¿POR QUÉ EL TCU HA REALIZADO ESTA FISCALIZACIÓN?



- La fiscalización de la contratación pública es un área de actuación preferente en la planificación estratégica del TCU.
- La importancia de que los órganos de contratación ejerzan las potestades de control de la subcontratación que les otorga la LCSP como medida de apoyo y protección a las PYMES.

» ¿EN QUÉ HA CONSISTIDO LA FISCALIZACIÓN?



- La fiscalización ha sido horizontal, de cumplimiento y operativa con enfoque evaluador.
- Se ha comprobado el grado de ajuste de la subcontratación a los PCAP y a las disposiciones legales.
- Asimismo, se ha verificado el grado de cumplimiento de los objetivos de política legislativa perseguidos por la LCSP.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO: El control llevado a cabo por los órganos de contratación de la subcontratación en los contratos de obras financiados con créditos del Área de gasto 2 "Actuaciones de Protección y Promoción Social" de los PGE.

ÁMBITO SUBJETIVO: Los órganos, organismos autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social.

ÁMBITO TEMPORAL: Los contratos de obras formalizados durante el ejercicio 2022 y primer semestre del 2023, incluyendo los contratos suscritos en el ejercicio 2021 cuya ejecución se ha extendido durante dicho período.



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- Comprobar la adecuación de la regulación de la subcontratación en los PCAP a la LCSP.
- Comprobar el importe y porcentaje de obra subcontratada, evaluar los datos aportados y el control realizado por el órgano de contratación.
- Comprobar el grado de cumplimiento de las obligaciones de información y comunicación por parte de los licitadores y contratistas.
- Verificar el control realizado por el órgano de contratación sobre el correcto desempeño de la subcontratación incluyendo el de las condiciones especiales de ejecución, y, particularmente, del cumplimiento del plazo de pago a los subcontratistas.
- Comprobar el cumplimiento del principio de transparencia.



» CONCLUSIONES

- La regulación de la subcontratación en todos los PCAP examinados es adecuada a la Ley, aunque no todos contemplan las cláusulas de supervisión y control que potestativamente permite incluir la LCSP.
- En el 57,33 % de los contratos examinados ha habido subcontratación con un porcentaje medio del 45,77 % sobre los importes de los contratos, lo que revela la importancia de su peso cuantitativo en los contratos de obras, en contraste con el deficiente control y seguimiento realizado sobre la misma.
- No se cumplieron correctamente por los contratistas las obligaciones de comunicación de información sobre la subcontratación. La mayoría de las ofertas presentadas a la licitación no incluyeron los datos requeridos por la Ley y, con carácter general, no se presentó la preceptiva comunicación sobre la materia tras la adjudicación de los contratos.
- Los órganos de contratación no llevan a cabo un control específico de la ejecución de la subcontratación ni del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución por los subcontratistas.
- No se ha llevado a cabo el control del cumplimiento de los plazos de pago a los subcontratistas, ni en los 4 contratos en los que por su importe era obligatorio, ni en todos los demás contratos en los que se contemplaba en los pliegos como potestativo.
- No se han cumplido las exigencias legales de transparencia sobre la subcontratación al no recoger los anuncios de formalización de los contratos el importe y valor de la subcontratación como exige la LCSP.



» RECOMENDACIONES

- ✓ Los PCAP deberían incluir las cláusulas potestativas de control que permite la ley, especialmente el control del cumplimiento de los plazos de pago a subcontratistas.
- ✓ Deberían establecerse los controles internos necesarios dirigidos a realizar un seguimiento efectivo de la subcontratación que permita mejorar la exactitud e integridad de la información relativa a su realización y a su cuantificación, así como al cumplimiento de las obligaciones de comunicación de la información sobre subcontratación.
- ✓ Deberían implementarse medidas para efectuar el control del cumplimiento de los plazos de pago a subcontratistas.
- ✓ Deberían recabarse los datos de la subcontratación siempre que sea procedente y publicarlos en el anuncio de formalización de los contratos.



■ Introducción

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

La fiscalización de los contratos celebrados por las entidades del sector público constituye una de las áreas de actuación preferente en la planificación estratégica del Tribunal de Cuentas, toda vez que la contratación es una de las principales áreas de gestión de la actividad económico-financiera del sector público.

En este informe se recoge el análisis de la subcontratación realizada en los contratos de obras financiados con créditos del Área de gasto 2 “Actuaciones de Protección y Promoción Social” de los Presupuestos Generales del Estado, incidiendo en la importancia de que los órganos de contratación ejerzan las potestades de **control de la subcontratación** que les otorga la LCSP que han sido introducidas, en su mayor parte, como **medida de apoyo y protección a las PYMES**. Por esta razón, la presente fiscalización, junto a la comprobación de los aspectos de cumplimiento de la legalidad propios de una fiscalización de contratos, ha tenido un enfoque evaluador, con el fin de constatar el grado de **cumplimiento de los objetivos de política legislativa** perseguidos de forma explícita, a este respecto, por la LCSP.

¿En qué ha consistido la fiscalización?

Se han analizado 232 expedientes de contratación formalizados en 2022 y primer semestre de 2023, o en ejercicios anteriores cuya ejecución se ha extendido durante dicho período, por importe de 135.416.906,19 euros (IVA, excluido), celebrados por los órganos, organismos autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (MCSS) que han financiado sus contratos de obras con cargo a créditos del Área 2 de gasto “Actuaciones de Protección y Promoción Social” de los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

La fiscalización ha sido de carácter horizontal, de cumplimiento, y operativa con enfoque evaluador y se ha llevado a cabo:

- a) Para comprobar que la subcontratación se ha adecuado a lo previsto en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos (PCAP) y a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante el período fiscalizado. Para ello se han analizado todos los PCAP y la información requerida a los órganos de contratación específicamente sobre esta materia.
- b) Para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de política legislativa perseguidos por la LCSP. En este caso se ha solicitado y examinado documentación e información específica sobre las comprobaciones realizadas por los órganos de contratación en relación con el cumplimiento de los plazos de pago por los contratistas a los subcontratistas, así como sobre las obligaciones de comunicación y transparencia en lo relativo a la subcontratación.

■ Principales resultados y conclusiones

1. En relación con la regulación de la subcontratación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares

- ✓ En todos los pliegos analizados la regulación de la subcontratación se adecua a las disposiciones establecidas en la LCSP. La Ley no establece un límite máximo a la subcontratación, es más, prohíbe que se establezcan limitaciones que restrinjan la competencia. Sin perjuicio de ello resulta evidente que cuanto más elevado sea el nivel de subcontratación permitido más necesario es llevar a cabo un adecuado control y supervisión de la subcontratación por parte del órgano de contratación. En la mayoría de los pliegos examinados no se fija un porcentaje máximo de subcontratación, y en los que sí se establecen limitaciones estas oscilan entre el 20 % y el 90 %.
- ✓ La LCSP contempla mecanismos de control de la subcontratación que, para ser exigibles, han de estar contemplados en los PCAP: la indicación en la oferta de la parte del contrato que los contratistas tengan la intención de subcontratar, la previsión de la imposición de penalidades o resolución del contrato por infracción en materia de subcontratación y el control del estricto cumplimiento de los pagos en plazo a los subcontratistas, en los contratos con umbrales cuantitativos inferiores a los establecidos en el artículo 217.2 de la LCSP. La inclusión en los PCAP de estas previsiones, configuradas en la ley como potestativas, se considera una buena práctica que coadyuva al cumplimiento de los objetivos de política legislativa perseguidos por la LCSP.

.....

2. En relación con la comprobación del importe y porcentaje de obra subcontratada, su control por el órgano de contratación y evaluación de las cifras aportadas

- ✓ Tras el análisis de la información requerida sobre el porcentaje de obra subcontratada y su importe debe señalarse que las cifras obtenidas y reflejadas en el informe son reveladoras de la importancia de la subcontratación en los contratos de obras públicas, lo que contrasta con el deficiente control y seguimiento realizado sobre la misma por parte de los órganos de contratación. Así, de los 232 expedientes fiscalizados se ha constatado que se ha producido subcontratación en 133 (57,33 %), si bien solamente se han ofrecido cifras concretas en 108. De los 99 expedientes restantes, se ha remitido certificación por parte del órgano de contratación de no haber llevado a cabo subcontratación en 32 y en 67 expedientes no se han aportado respuestas concluyentes al respecto. En este contexto, este Tribunal ha obtenido, como dato estimado y de mínimos, que el porcentaje medio de subcontratación realizada ha sido de, al menos, el 45,77 % de los importes totales licitados o adjudicados.

.....

6. En relación con el cumplimiento del principio de transparencia en la subcontratación

- ✓ En los expedientes de contratación fiscalizados en los que se produjo subcontratación, en el anuncio de formalización de los contratos, no consta como debiera, para cada adjudicación, la información relativa al valor y proporción de los contratos que estaba previsto subcontratar con terceros. Así, solamente en un expediente se cumple la obligación de publicidad descrita si bien, en otros cinco, dicha información se puede obtener de manera indirecta ya que consta en los documentos de formalización de los contratos accesibles a través del anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

7. En relación con la evaluación efectuada sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de política legislativa perseguidos por la LCSP

- ✓ La LCSP ha introducido distintas medidas de política legislativa, algunas obligatorias, otras potestativas, de apoyo a las PYMES como subcontratistas en la obra pública. Los pliegos de los contratos establecen en su mayoría previsiones tendentes al cumplimiento de estas medidas. Sin embargo, en contraste con este cumplimiento formal, en la práctica no se ha hecho, con carácter general, un seguimiento real de la subcontratación y, en concreto, del control de los pagos en plazo a los subcontratistas, que no se ha llevado a cabo por los órganos de contratación ni siquiera cuando este control era preceptivo, a pesar de que este constituye el objetivo principal de las medidas contempladas en la LCSP, según lo expone de forma explícita, el preámbulo de la propia ley.

.....

■ Valoración Global

La subcontratación es una forma de organización productiva que facilita la participación de las PYMES en la actividad de la construcción y que cuenta con una importante tradición en este sector de la economía. La relación en los contratos públicos entre contratista y subcontratista se rige por el derecho privado, si bien, dado el frecuente desequilibrio entre las partes de esta relación contractual, la LCSP ha introducido una importante medida de política legislativa de apoyo a las PYMES, como es el control por parte del órgano de contratación del estricto cumplimiento de los plazos de pago a los subcontratistas. En la presente fiscalización se ha comprobado que esta medida no se ha llevado a cabo por los órganos de contratación, ni siquiera cuando el control del cumplimiento de los pagos era preceptivo.

Tampoco se han cumplido las mínimas exigencias en materia de transparencia en relación con la subcontratación, cuya relevancia se aprecia, entre otros aspectos, en la necesaria publicidad como medio para facilitar la labor de los órganos de supervisión y control de la contratación pública, así como por la importancia de dar visibilidad a la subcontratación que se lleva a cabo y el consiguiente control que se debe realizar sobre la correcta ejecución de la misma.

En definitiva, este informe de fiscalización ha puesto de manifiesto que existe un gran margen de mejora en la labor de control y supervisión que deben realizar los órganos de contratación con respecto a la subcontratación. En particular, supondría un gran avance en la consecución del objetivo de apoyo a las PYMES, la adopción de las medidas necesarias dirigidas a la mejora del control efectivo del cumplimiento de los plazos de pago a los subcontratistas y la publicación de los datos sobre la subcontratación, en aras de lograr la máxima transparencia en este ámbito, en un contexto de mayor y más estrecho seguimiento de la subcontratación.

■ Principales recomendaciones

Dirigidas a los órganos de contratación que han financiado sus contratos de obras con cargo a créditos del Área 2 de gasto “Actuaciones de Protección y Promoción Social” de los Presupuestos Generales del Estado

Recomendaciones
relativas a la regulación
de la subcontratación
en los pliegos de
cláusulas
administrativas
particulares.

1. Valorar la posibilidad de incluir, con carácter general, en los pliegos todas las cuestiones relativas al control y supervisión de la subcontratación que permite la Ley y, en particular, las siguientes:
 - ✓ La obligación de indicar en la oferta presentada por los licitadores la intención y, en su caso, la información sobre la previsión de subcontratación.
 - ✓ La inclusión, en los casos en los que es potestativo, de la posibilidad de que el órgano de contratación solicite información sobre las condiciones relacionadas con el plazo de pago a subcontratistas para poder llevar a cabo su control efectivo.

Recomendaciones
relativas a la
supervisión del
correcto desempeño
de la subcontratación

2. Los órganos de contratación deberían establecer los controles internos necesarios dirigidos a:
 - ✓ Realizar un seguimiento efectivo de la subcontratación que permita mejorar la exactitud e integridad de la información relativa a su realización y a su cuantificación.
 - ✓ Verificar, en su caso, el cumplimiento de los extremos relativos a la subcontratación que deben incluirse en las ofertas por las empresas licitadoras.
 - ✓ Promover que las empresas contratistas cumplan con la obligación de remitir la preceptiva información sobre la subcontratación que se va a llevar a cabo y que debe conocer el órgano de contratación.
 - ✓ Llevar a cabo un control específico del cumplimiento de la subcontratación incluyendo el de las condiciones especiales de ejecución por parte de los subcontratistas.

Recomendación
relativa al control del
cumplimiento de los
plazos de pago a los
subcontratistas

3. Deberían adoptarse las medidas precisas que garanticen el control y la supervisión del cumplimiento de los pagos en plazo a los subcontratistas por parte de las empresas adjudicatarias, incluso, si así se ha previsto en los pliegos, en los casos en los que este tiene carácter potestativo, teniendo en cuenta que esta posibilidad se configura en la Ley de Contratos del Sector Público como una medida específicamente articulada en beneficio y apoyo de las PYMES.

Recomendación
relativa al
cumplimiento del
principio de
transparencia en la
subcontratación

4. Deberían solicitarse los datos de la subcontratación siempre que sea procedente y publicarlos en el anuncio de formalización.

Recomendación
derivada de la
evaluación efectuada
sobre el grado de
cumplimiento de los
objetivos de política
legislativa perseguidos
por la LCSP

5. Para alcanzar los fines de política legislativa perseguidos por la LCSP, los órganos de contratación, además de cumplir con los preceptos de carácter obligatorio, deberían utilizar y aplicar las medidas de carácter potestativo que la ley pone a su disposición para llevar a cabo un control efectivo de la subcontratación y en particular, de los pagos en plazo a los subcontratistas.