

XIV SEMINARIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Panticosa (Huesca)

27, 28 y 29 de junio de 2023

**Cinco años de la LCSP de 2017:
balance y prospectiva**

**Contratación y fiscalización:
de lo formal a lo funcional**

Hacia un nuevo modelo de control de la
contratación pública

Alfonso Peña

Cámara de Cuentas de Aragón

RESUMEN



RESUMEN

La contratación pública movilizó en 2021 en España casi 140 000 millones de euros (el 11,49% del PIB y el 22,71% del gasto público consolidado)

UE ha pedido a España que refuerce su sistema de contratación pública y **establezca mecanismos de control y supervisión eficaces**, con el objetivo de gastar mejor el dinero de los contribuyentes y **obtener el mejor valor añadido en términos de rentabilidad e impacto ambiental, económico o social**

El Plan español de Transformación, Recuperación y Resiliencia contempla medidas y recursos para la modernización del sistema de contratación pública

Las instituciones españolas de auditoría deben sumarse a este proceso de modernización y establecer una **estrategia de auditoría coherente con los distintos tipos de contratos** que fiscalizan

Además de verificar el cumplimiento de la normativa que regula los contratos públicos, hay que incorporar otras técnicas de auditoría de tipo operativo, de costes y de evaluación de la actividad contractual para que



LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA



La contratación pública en España (2021)

139 000 millones de euros: 11,49% del PIB /22,71% del gasto público consolidado

El mayor gasto después de **pensiones** (163 297 millones de euros) y más que lo que invertimos en ese año (contratos públicos incluidos) en **sanidad** (81 600 millones de euros) o **educación** (55 000 millones de euros)

El volumen de las **licitaciones por importe: económico** (PBL sin incluir impuestos)

98 855 millones de euros (31,94% Estado, **36,57% CCAA**, 31,49% EELL)

El volumen **por número de licitaciones:**

162 086 expedientes de contratación
(21,21% Estado, 30,23% CCAA, **48,56% EELL**)



¿Estamos mejor hoy que hace cinco años?

**No existe una política pública de compras
integral, planificada, estratégica...**

¿Nueva cultura con viejos actores?

Algunos problemas por resolver

Falta de planificación, origen de toda la serie de catastróficas desdichas de nuestra contratación

¿Por qué que no auditamos el proceso de planificación?



Falta de competencias profesionales para la nueva contratación:

**En el departamento de compras
en la dirección financiera
y en el aparato de control**

Inadecuada supervisión y control

DEBERÍAMOS REVISAR:

-QUÉ HACEMOS Y NO SIRVE PARA NADA

**-Y QUÉ NO HACEMOS Y SERÍA URGENTE EMPEZAR A HACER:
AUDITORÍA DE COSTES, DE RESULTADOS, DEL VALOR, DATOS....**

¿Por dónde pueden ir las soluciones?

RECOMENDACIONES DE LA UE PARA MODERNIZAR LA CONTRATACIÓN

La UE ha pedido a España **reformas** para mejorar el marco de la contratación pública

- “tomar medidas para **fortalecer** los marcos presupuestarios y de **contratación pública** en todos los niveles de gobierno” (2019 European semester: Country specific recommendation-CSR)
- “**reforzar el marco de contratación pública** para respaldar la recuperación de forma eficiente” (CSR 2020)

Esto también afecta al **sistema de control**

COMPONENTE C11 DEL PTRR
'MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS'
(inversión total estimada de 4315 millones de euros)

C11.R4 'ESTRATEGIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA'

para la profesionalización de los agentes intervinientes en la contratación,
mejorar el acceso a la PYMES, reforzar la eficiencia, la transparencia, la seguridad jurídica y la supervisión y el control (**Ver art.334 LCSP. 9 meses**)

CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA (eProcurement)
desarrollo de herramientas para digitalizar la tramitación de los expedientes de contratación, así como de **herramientas basadas en Big Data e Inteligencia Artificial** que faciliten la elaboración de los



HACIA LA MODERNIZACIÓN DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN

MARCO DE REFERENCIA DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ESPAÑOL

Condicionantes para auditar la contratación pública

El peso de la **regulación**

La **complejidad** y heterogeneidad del mercado de la **contratación pública**

El riesgo de **irregularidades** en los procedimientos de contratación debidas a **fraude o corrupción**



Sobre el peso de la regulación

Informe especial TCE 10/2015)
que buena parte de los **errores** en la gestión de la
contratación en Europa se deben al gran **volumen de
legislación, a la dificultad de aplicarla y a la falta de
conocimientos** de los profesionales para llevar a cabo los
procedimientos de contratación pública.

Aunque un cierto nivel de complejidad es inherente a cualquier
sistema de contratación pública, el nivel de complejidad del
actual marco legal es un problema para la correcta gestión de

NOTAS QUE CARACTERIZAN AL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ESPAÑOL

La contratación pública, un mercado complejo y heterogéneo

**El sistema de contratación pública da respuesta a
necesidades muy distintas**

**El marco legislativo es muy distinto según el tipo de
contrato y la estructuración
de los contratos también**

NOTAS QUE CARACTERIZAN AL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ESPAÑOL

La contratación pública, un mercado complejo y heterogéneo

No es lo mismo contratar infraestructuras que servicios “a las personas” en el ámbito de los servicios sociales, la educación o la sanidad

Tampoco que una universidad adquiera bienes y servicios para cubrir sus necesidades del servicio público que para cumplir el objeto de un contrato de investigación que le ha adjudicado una empresa como si fuera un operador privado

Estas diferencias justifican que en estos últimos casos la regulación permita soluciones que en otros casos estarían

NOTAS QUE CARACTERIZAN AL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ESPAÑOL

La contratación pública, un mercado complejo y heterogéneo

Desde un **enfoque de riesgos**, los auditores tenemos que tener en cuenta que hay diferencias significativas entre los contratos públicos, que condicionan el enfoque de nuestros trabajos:

Hay más riesgos de errores de diseño en un contrato de concesión de obra pública
que en un contrato de obra convencional

O en un **contrato de servicios sanitarios** en el que la retribución al contratista se articula en función de resultados en la salud (**pago por resultados o compra de valor**)
que en una **compra convencional**

NOTAS QUE CARACTERIZAN AL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ESPAÑOL

La contratación pública, un sistema de riesgos

Finalmente, en nuestro enfoque de auditoría hay que considerar que **un número no residual de las irregularidades** e incorrecciones en el ámbito de la contratación pública **son debidas a comportamientos fraudulentos**

Como señalaba OIRESCON en su informe de supervisión de 2020 *‘la contratación es un ámbito expuesto a las prácticas de corrupción. En consecuencia, es necesario **establecer mecanismos de control eficaces** para evitar posibles irregularidades y el grave perjuicio que representa el fraude para el erario público’*

¿Los hemos establecido?

NOTAS QUE CARACTERIZAN AL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ESPAÑOL

Y dos tazas más:

- la fragmentación
- la falta de rendición de cuentas sobre contratos ¿para cuándo las sanciones?
- el excesivo número de contratos ¿cómo se auditan? ¿todos? ¿muestras? ¿contratación pública abierta/datos abiertos? ¿herramientas de inteligencia artificial?
- el enfoque de auditoría ¿solo cumplimiento de la legalidad? ¿tratamiento en la auditoría de cuentas de los incumplimientos de la legalidad? ¿auditorías de resultados/operativas? ¿Auditorías de costes? ¿Cómo



PROPUESTAS CONCRETAS PARA MODERNIZAR NUESTROS INFORMES

APLICAR REGLAS DE MATERIALIDAD DE LOS ERRORES EN LAS
AUDITORÍAS DE CUMPLIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

LA GPF-OCEX 4320: IMPORTANCIA RELATIVA EN LAS FISCALIZACIONES DE CUMPLIMIENTO

Guía práctica de fiscalización de los OCEX

GPF-OCEX 4320: Guía sobre la importancia relativa en las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad

Referencia: ISSAI-ES 400 y GPF-OCEX 4001

*Documento elaborado por la Comisión Técnica de los OCEX y
aprobado por la Conferencia de Presidentes de la ASOCEX el 17 de mayo de 2016*

I.	Introducción	1
II.	Importancia relativa en el cumplimiento de la legalidad	3
III.	Tipos de incumplimientos según su importancia relativa y efecto en los informes de fiscalización	6
IV.	Fiscalización de la contratación	10
V.	Fiscalización de las subvenciones	12
VI.	Fiscalización de la gestión de personal	16
VII.	Fraude y abuso	20

Anexo I Guía de incumplimientos significativos en materia de contratación

Anexo II Guía de incumplimientos significativos en materia de subvenciones

Anexo III Guía de incumplimientos significativos en materia de personal



**CLASIFICACIÓN DE LOS INCUMPLIMIENTOS
DE LAS NORMAS DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA SEGÚN SU IMPORTANCIA
RELATIVA**





Graves: Incumplimientos que son causa de nulidad / incumplimientos significativos de carácter generalizado o sistemático / incumplimientos a consecuencia de los cuales el contrato no se adjudicó a la mejor oferta



Significativos: Incumplimientos que afectan a los principios generales de la contratación, aislados y no generalizados



Leves: Incumplimientos menos graves y de carácter formal, que no inciden en los principios legales aplicables.



Según la norma técnica GPF-OCEX 4320 para la clasificación de los incumplimientos el auditor debe tener en cuenta diversos factores para calificar un error de cumplimiento normativo como grave o significativo

Entre otros:

- La materialidad cuantitativa del incumplimiento
- El rango de la norma vulnerada
- El grado de extensión del incumplimiento
- La claridad de la situación (evitar como parámetro de control las interpretaciones controvertidas de las normas)

¿Qué es el juicio profesional del auditor?

La aplicación de su capacitación, conocimiento y experiencia dentro del contexto otorgado por las normas de auditoría, de modo que pueda tomar decisiones fundamentadas sobre el procedimiento apropiado a seguir dadas las circunstancias de la auditoría

- Aplicación en todo el proceso de auditoría: Planificación, ejecución de la auditoría y redacción del informe
- Aplicación del principio de proporcionalidad



LA GPF-OCEX 4320: IMPORTANCIA RELATIVA EN LAS FISCALIZACIONES DE CUMPLIMIENTO

Los efectos de la clasificación de los errores en la opinión del informe son:



Graves: La opinión será negativa (desfavorable) /y los incumplimientos se mencionarán en el apartado de Fundamento de la opinión del informe



Significativos: La opinión será positiva (favorable) con salvedades / y los incumplimientos se señalarán en el apartado de Fundamento de la opinión del informe



Leves: No afectarán a la opinión, que será positiva (favorable sin salvedades/ Los incumplimientos se pueden poner en un anexo/carta



PROPUESTAS CONCRETAS PARA MODERNIZAR NUESTROS INFORMES

AUDITORIA OPERATIVA DE LA CONTRATACIÓN, AUDITORÍA DE
COSTES Y AUDITORÍA DE RESULTADOS DE LA CONTRATACIÓN
PÚBLICA

Este tipo de informes son los de mayor impacto

-Informes especiales del TCE

**-Informes de infraestructuras Navarra, Galicia,
Aragón**



CÁMARA DE CUENTAS
DE ARAGÓN

CONCLUSIONES FINALES

Cálculo sobrecoste por anualidad => 5,17 millones de euros

Coste de construcción => 24 % superior => 2,72 millones de euros

Coste financiero => similar al coste del endeudamiento de la CA

Coste de explotación => 23 % superior => 2,45 millones de euros.

Matización => esta fórmula aparentemente más cara puede estar justificada por otros factores no considerados en el alcance de la auditoría

MUCHAS
GRACIAS

apenna@camaracuentasaragon.es

