

Nº 45
Primer trimestre 2026

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 45

Marzo 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Número 45. Marzo 2026

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y
REDALYC**

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado de Derecho Administrativo en la UDIMA. Abogado-Consultor especialista en contratación pública. Funcionario de carrera en excedencia.

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha(exc)



D. José Enrique Candela Talavero

Funcionario de la Administración Local con
Habilitación de Carácter Nacional

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de
Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La
Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la
Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis
Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en
Tribunal Superior de Justicia de Asturias.



D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local

D. Jordi Gimeno Beviá

Prof. Derecho Procesal de la UNED

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción	11
-------------------------------	----

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR EN LAS RELACIONES Y VISITAS ENTRE HERMANOS: A PROPÓSITO DE LA STS 383/2025	
--	--

D ^a Francisca Ramón Fernández.....	17
---	----

INVESTIGACIONES INTERNAS EN EL SECTOR PÚBLICO

D. Juan José González López	65
-----------------------------------	----

EL ANÁLISIS DEL RIESGO EN LA AUDITORÍA DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

D ^a Hortensia García Pérez....	151
---	-----

LA ÚLTIMA DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES JURISDICCIONALES Y DE RECURSOS CONTRACTUALES EN MATERIA DE ACCIÓN CONCERTADA. EXTREMADURA Y OTRAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS

D. Álvaro Casas Avilés.....	237
-----------------------------	-----



HOMESCHOOLING Y ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA
EN ESPAÑA

D. Ignacio Espíldora de Ancos.....313

ANÁLISIS DE CRITERIOS PARA GARANTIZAR LA
PROTECCIÓN DEL USUARIO EN ESPACIOS DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL

D. Fernando Blanco Silva

D. Rubén Rodríguez Elizalde.....381

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

EL DELITO DE ODIO ANALÓGICO CONTRA REO

D. David Miras Estévez..421

RECENSIÓN

RECENSIÓN DEL LIBRO de los profesores RODRÍGUEZ-
ARANA MUÑOZ, J., y RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO,
Mª C., "LA DIMENSIÓN TEMPORAL EN LOS CONTRATOS
PÚBLICOS (SOBRE LA DURACIÓN Y LA PRÓRROGA EN
LA CONTRATACIÓN PÚBLICA)",

D. José Enrique Candela Talavero.....433

BASES DE PUBLICACIÓN451



EDITORIAL

En el número 45 de la Revista Gabilex se incluyen en la sección nacional seis artículos doctrinales, una reseña de jurisprudencia y una recensión, todos ellos de indudable interés y actualidad, por la relevancia práctica de las materias tratadas y el rigor con el que se abordan.

Abre la sección nacional el trabajo de D^a Francisca Ramón Fernández, "El interés superior del menor en las relaciones y visitas entre hermanos: a propósito de la STS 383/2025", que ofrece un análisis especialmente valioso de la proyección del interés superior del menor en un ámbito tan sensible como es el mantenimiento y protección de los vínculos fraternos, aportando criterios útiles para la interpretación y aplicación judicial y administrativa en contextos de crisis familiar y de protección de menores.

A continuación, D. Juan José González López aborda "Investigaciones internas en el sector público", estudio de extraordinaria utilidad en el contexto actual de fortalecimiento de los sistemas de integridad, en el que se examinan los principales retos de las investigaciones internas desde una perspectiva garantista, con atención a su encaje organizativo, sus fases y los elementos esenciales para asegurar la eficacia y la seguridad jurídica.



Seguidamente, D^a Hortensia García Pérez presenta “El análisis del riesgo en la auditoría de los contratos públicos”, en el que profundiza en la identificación, valoración y tratamiento de riesgos en la contratación pública como eje metodológico para una auditoría más preventiva y orientada a resultados, conectando controles, evidencias y trazabilidad del expediente.

El artículo de D. Álvaro Casas Avilés, “La última doctrina de los tribunales jurisdiccionales y de recursos contractuales en materia de acción concertada. Extremadura y otras normativas autonómicas”, aporta una visión completa y comparada, particularmente oportuna, sobre la evolución doctrinal y los criterios decisorios en una figura que plantea debates intensos sobre su naturaleza, límites y garantías.

En quinto lugar, D. Ignacio Espíldora de Ancos, en “Homeschooling y escolarización obligatoria en España”, examina con detalle las tensiones entre libertad de enseñanza, deber de escolarización y el marco constitucional y legal vigente, ofreciendo claves interpretativas en un debate que sigue concitando atención social y jurídica.

Cierra la sección nacional el trabajo conjunto de D. Fernando Blanco Silva y D. Rubén Rodríguez Elizalde, “Análisis de criterios para garantizar la protección del usuario en espacios de la Administración local”, que sistematiza estándares y propuestas para reforzar la tutela de las personas usuarias en el ámbito local, con una aproximación práctica orientada a mejorar la calidad del servicio público y la confianza ciudadana.



La reseña de jurisprudencia, a cargo de D. David Miras Estévez, titulada "El delito de odio analógico contra reo", aporta un estudio preciso y esclarecedor sobre la delimitación del tipo penal y su tratamiento jurisprudencial.

Finalmente, D. José Enrique Candela Talavero realiza la recensión de la obra de los profesores Rodríguez-Arana Muñoz, J., y Rodríguez Martín-Retortillo, M^a C., "La dimensión temporal en los contratos públicos (sobre la duración y la prórroga en la contratación pública)", destacando los aportes esenciales de un trabajo que resulta especialmente pertinente para uno de los puntos más sensibles de la gestión contractual: la correcta configuración, ejecución y control del tiempo contractual.

Como es habitual, el número se completa con las Bases de publicación, con el objetivo de seguir impulsando la calidad científica y la participación de la comunidad académica y profesional en la Revista Gabilex.

El Consejo de Redacción



REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO DE CASTILLA-LA MANCHA

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



EL ANÁLISIS DEL RIESGO EN LA AUDITORÍA DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

D^a. Hortensia García Pérez

Funcionaria del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Resumen: En este trabajo se propone una metodología de auditoría de la contratación pública basada en un enfoque de riesgo para su aplicación al control financiero permanente. Con tal fin, el estudio parte de una definición específica de riesgo en contratos públicos para ordenar sistemáticamente las principales categorías y los factores que determinarán la probabilidad y la magnitud de su impacto. A continuación, se analizan los riesgos de especial consideración: los derivados del paradigma de la 'contratación pública estratégica', de la salvaguarda del principio de integridad y de la consolidación de la licitación electrónica. Por último, a modo de conclusión, se plantea un conjunto de oportunidades de mejora en el control interno para alcanzar un modelo de gestión de riesgos integral y automatizado.

Palabras clave: auditoría pública, riesgo, contratación pública, integridad, fraude, corrupción, ciberseguridad.

Abstract: This article analyzes the methodology of auditing public procurement based on a risk-based approach from the perspective of permanent financial



control. The study begins with a specific definition of risk in public contracts in order to systematically organize the main risk categories, as well as the risk factors that determine the probability and magnitude of their impact. It then examines risks of particular concern: those arising from the paradigm of strategic public procurement, the safeguarding of the principle of integrity, and the consolidation of electronic processing. Finally, by way of conclusion, a set of opportunities for improvement in internal control is proposed, based on a comprehensive and automated risk management model.

Keywords: public audit, risk, public procurement, integrity, fraud, corruption, cybersecurity.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN; II. EL RIESGO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: 1. La gestión del riesgo en el modelo de control interno actual, 2. El concepto de riesgo: una definición específica para la contratación pública, 3. Categorización de riesgos en la contratación pública, 4. Los factores de riesgo en la planificación de los trabajos de fiscalización, 5. Modelos de planificación de los trabajos de fiscalización; III. RIESGOS DE ESPECIAL CONSIDERACIÓN EN EL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: 1. La contratación pública estratégica, 2. Riesgos de fraude, corrupción y conflicto de interés, 3. La contratación pública electrónica; IV. CONCLUSIONES; V. BIBLIOGRAFÍA.



I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con las doctrinas administrativas de finales del siglo XX, las funciones del sector público tenían por finalidad el logro de los siguientes tres objetivos: asignar eficientemente los recursos, redistribuir equitativamente la renta y contribuir a la estabilidad económica (Musgrave, 1973¹, apud Sánchez Revenga 2016). En el momento actual estos tres objetivos confluyen en la contratación pública ya desde el propio Preámbulo de la LCSP, pues ésta ha de servir a la consecución de la denominada Estrategia Europa 2020 para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos.

Según datos del TCE², la UE asume anualmente en contratación pública un desembolso de 2 billones de euros, lo que supone aproximadamente el 14 % del PIB de los 27 Estados miembros. En España, este coste alcanzó en 2024 el 10,92 % de nuestro PIB según los datos reflejados por la OIREscon en su informe anual de supervisión (módulo I) publicado año 2025. En concreto, se registró un importe total de adjudicaciones (sin impuestos) de 218.715,64 millones de euros de acuerdo con los datos abiertos registrados en las distintas plataformas de contratación a 31 de diciembre de 2024. En el caso de la JCCM, los últimos datos disponibles en el portal de contratación regional reflejan que el número

¹ MUSGRAVE, R.A., *Sistemas Fiscales*, Aguilar, 1973.

² Informe Especial 28/2023 «Contratación pública en la UE – La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021», p. 4.



de contratos adjudicados e inscritos en el Registro de Contratos del Sector Público de Castilla-La Mancha durante 2023 fue de 4182, lo que supone un gasto público total de 1088,32 millones de euros, de los cuales un 72 % corresponde a las distintas Consejerías y sus Organismos Autónomos, un 18,03 % a la Universidad de Castilla-La Mancha y un 9.97 % a Entes, Empresas Públicas y Fundaciones dependientes del Sector Público Regional.

Como puede observarse, por su volumen y coste, la actividad pública contractual constituye una relevante modalidad de gestión económico-financiera. Pero además de esta dimensión presupuestaria como gasto público, la contratación pública implica al mismo tiempo conformar la voluntad de los órganos de contratación a través de un complejo conjunto de actos jurídico-administrativos, a los que ahora deben añadirse los correspondientes a la tramitación electrónica de las licitaciones. Por último, ha de considerarse también su dimensión política por la configuración de la contratación pública como una forma de redistribución equitativa, lo que ha dado lugar a un cambio de paradigma denominado 'contratación pública estratégica o sostenible', que se encuentra plasmado en los objetivos transversales del art. 1 LCSP en materia de inserción social, PYMES, medioambiente, etc. Nos encontramos, por tanto, ante una estructuración poliédrica de la contratación pública con múltiples riesgos interrelacionados que implican constantes retos de control.

A partir de este contexto, se propone una metodología de auditoría basada en un enfoque de riesgo con



incidencia en los principios generales de contratación pública para su aplicación al control financiero permanente (en lo sucesivo, CFP), modalidad de control interna preponderante en la actualidad tras sustituir progresivamente a la tradicional función interventora. Para ello, se ha realizado un estudio práctico de las normas internacionales de auditoría y de la legislación comunitaria y nacional, complementado con aportaciones propias basadas en mi experiencia profesional como jefa de sección de la Intervención Adjunta del SESCOCAM y, anteriormente, como responsable del servicio de contratación del Ayuntamiento de Guadalajara.

El trabajo se estructura en dos capítulos. El primero parte de una definición específica de riesgo en contratación pública para ordenar sistemáticamente las principales categorías e identificar los factores que determinarán la probabilidad y magnitud de su impacto. A continuación, en la segunda parte, se analizan de forma pormenorizada los riesgos de especial consideración en cualquier planificación del CFP: los derivados de la contratación pública estratégica, de la salvaguarda del principio de integridad, y de la consolidación de la licitación electrónica. Por último, a modo de conclusión, se plantea un conjunto de oportunidades de mejora en el control interno para alcanzar un modelo de gestión de riesgos integral y automatizado, que abarque al unísono la contratación pública y las demás modalidades de gasto público.



II. EL RIESGO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. La gestión del riesgo en el modelo del control interno actual

Frente al ejercicio de la función interventora prevista en los arts. 148 y ss. LGP, cuyas actuaciones de control se encuentran tasadas y se circunscriben a un control previo de legalidad, existen otras dos modalidades de control interno: el CFP y la auditoría pública. Ambas se aplican, por el contrario, con posterioridad a la formalización del acto objeto de control, por lo que precisan ser planificadas anualmente mediante las normas internacionales de auditoría adaptadas al sector público³, sistema que se fundamenta en el análisis previo del riesgo conocido como 'enfoque de riesgo'. Ello implica coordinar y dirigir las actividades de control hacia aquellas áreas en las que existe una mayor probabilidad de que se produzcan deficiencias o debilidades; o de que éstas tengan consecuencias especialmente graves sobre la gestión pública, aunque su probabilidad de ocurrencia no sea elevada. En consecuencia, el CFP y la auditoría pública solo van a diferenciarse en cuanto a su

³ Se trata de las llamadas NIAS-ES-SP, aprobadas por la Resolución de 25 de octubre de 2019, de la IGAE, por la que se aprueba la adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría. Constituyen un cuerpo legal de 34 normas con sus respectivas Notas Explicativas, más un Glosario de Términos y un Código de Ética.



frecuencia. Mientras que el primero se lleva a cabo de manera continuada, la auditoría pública se implementa, sin embargo, a través de actuaciones selectivas sobre determinados entes del sector público institucional, principalmente los de naturaleza jurídico-privada. Al margen de este matiz, para la LGP ambos controles suponen la verificación del funcionamiento del sector público en los aspectos legal y económico-financiero para comprobar que éste se ajusta a los principios de eficacia, eficiencia, economía y buena gestión financiera, y, en particular, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero. Por tanto, si tomamos como referencia estas metas de control más los propósitos que contempla la LCSP en su art.1, encontraremos las cuatro dimensiones de la contratación pública en las que aplicar el enfoque de riesgo:

a) *Cumplimiento normativo*. Tiene por función la de «garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores».

b) *Financiera y contable*. Es la dimensión relativa al «objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto».

c) *Operativa*. Alude a la consecución de los principios de eficacia, eficiencia, economía y buena gestión financiera cuando en el citado art. LCSP se exige la «eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre



competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa».

d) *Integridad*. A las tres dimensiones anteriores, hay que sumar ahora una cuarta, relacionada con valores éticos intangibles del Estado de Derecho, como es la gestión pública íntegra, reconocida por primera vez como principio general de la contratación pública en la LCSP.

A estas cuatro dimensiones deben incorporarse elementos de TIC y de IA como consecuencia de la transformación digital. Este es el caso de la Intervención General de la JCCM, que se encuentra inmersa en un proceso de modernización de sus métodos de control basado en la llamada 'datificación'⁴. Este cambio supone el tratamiento masivo y estructurado de los datos contenidos en el expediente electrónico para aplicar, a continuación, las técnicas de auditoria sobre análisis de riesgo. De este modo se automatizan los controles sobre riesgos poco significativos o, incluso, se prescinde de ellos. Así ha sucedido en la nueva regulación de los procesos de fiscalización de los anticipos de caja fija, en la designación del representante de Intervención para la comprobación material de las inversiones, o en la sustitución de los documentos contables por anotaciones contables informáticas y la consiguiente automatización de la toma de razón en contabilidad cuando se trate de expedientes fiscalizados con carácter previo y favorable.

⁴ CASTELLANOS GARIJO, M., «Desafíos del control interno ante la transformación digital» en AAVV, *La perspectiva presupuestaria de la contratación pública* (coord. GARCÍA MOLINERO, A.), Wolters Kluwer, 2020, pp.316-354.



Por tanto, con el desarrollo del expediente electrónico, la mayoría de las comprobaciones que constituyen el contenido actual de la fiscalización de los contratos públicos pasarán a ser realizadas de manera automatizada como controles de sistemas informáticos. Este avance permitirá al órgano interventor centrarse solo en aquellos riesgos y controles que requieran la aplicación de su juicio profesional. Como veremos más adelante para los contratos públicos derivados de los fondos del MRR, una de las obligaciones impuestas por la Comisión a los Estados perceptores es la creación de bases de datos informatizadas que permitan la detección automatizada de indicadores de riesgos de fraude, corrupción y conflicto de interés (CoFFEE y Minerva en el caso español).

2. El concepto de riesgo: una definición específica para la contratación pública

Como punto de partida y de común aceptación, la Real Academia Española define riesgo como contingencia o proximidad de un daño, y opone, como su antónimo, el término seguridad. En el ámbito de la auditoría, las Normas Internacionales para la Práctica Profesional de Auditoría Interna del *Institute of Internal Auditors*, IIA (2017) describen el riesgo como «la incertidumbre que ocurra un acontecimiento que podría tener un impacto en el logro de los objetivos. El riesgo se mide en términos de impacto y probabilidad». En sentido similar, la UNE-ISO 31000 Gestión del Riesgo (2018), señala que el riesgo «es el efecto de la incertidumbre en la consecución de objetivos». En el ámbito del sector público nacional, la NIA-ES-SP 1200 emplea el tecnicismo 'riesgo inherente' como «susceptibilidad de una afirmación sobre un tipo de transacción, saldo contable u otra revelación de información a una



incorrección que pudiera ser material, ya sea individualmente o de forma agregada con otras incorrecciones, antes de tener en cuenta los posibles controles correspondientes».

Esta última acepción es la que inspira la única definición de riesgo que encontramos en nuestra normativa general básica y que se plasma en el art.31 RCIL de la siguiente forma: «El concepto de riesgo debe ser entendido como la posibilidad de que se produzcan hechos o circunstancias en la gestión sometida a control susceptibles de generar incumplimientos de la normativa aplicable, falta de fiabilidad de la información financiera, inadecuada protección de los activos o falta de eficacia y eficiencia en la gestión». El precepto añade, a continuación, que «una vez identificados los riesgos será necesario asignar prioridades para seleccionar las actuaciones a realizar. De esta manera, se realizará una evaluación para estimar la importancia del riesgo, utilizando tanto criterios cuantitativos como cualitativos, y se atenderá a la conveniencia de seleccionar controles con regularidad y rotación, evitando tanto repetir controles en actividades económico-financieras calificadas sin riesgo como que se generen debilidades precisamente por la ausencia reiterada de control». Por último, se obliga a la planificación: «Identificados y evaluados los riesgos, el órgano interventor elaborará el Plan Anual concretando las actuaciones a realizar e identificando el alcance objetivo, subjetivo y temporal de cada una de ellas».

De las anteriores definiciones podemos obtener algunos elementos comunes que se presentan, además, de



manera concatenada en el tiempo hasta configurar un ciclo:

a) *Objetivo*. Es el resultado marcado por una organización para cuya consecución ha de gestionar recursos económicos y humanos. Se encuentra estrechamente ligado a las políticas que establecen los órganos de gobierno y, además, para el caso de las AAPP, a los principios generales del derecho y valores democráticos que han de inspirar su actuación. En definitiva, el objetivo es la génesis de toda organización y su consecución, la legitimación de su subsistencia.

b) *Acontecimiento*. Se trata del evento o acción que, de suceder, afectaría negativamente al logro de un objetivo. En un símil con la definición de condición del derecho civil, constituye el hecho futuro e incierto del cual depende el nacimiento de un riesgo. Es decir, alude al componente accidental y permite establecer distintas tipologías en función de su fuente de origen. En el ámbito de la contratación pública, un claro ejemplo sería el conflicto de interés.

c) *Impacto*. Se refiere a las consecuencias del acontecimiento para el caso de que ocurra. En el ámbito de las AAPP, sometidas al principio de vinculación positiva, sería todo incumplimiento normativo susceptible de generar un menoscabo en los recursos públicos que se emplean para alcanzar los objetivos, su gestión ineficaz o ineficiente, e incluso un daño intangible como es el reputacional, pero sumamente relevante por afectar a los principios y valores de la organización. Por tanto, podemos encontrarnos con impactos tanto cuantitativos como cualitativos. Además, en función del ámbito afectado por el impacto,



existen riesgos económicos, de legalidad, operacionales...

d) *Probabilidad*. Es la incertidumbre sobre el acontecimiento. La posibilidad de que se materialice el riesgo y con qué grado de impacto.

e) *Control*. Se trata del proceso de gestión de los riesgos que son connaturales a los objetivos. Necesariamente ha de implicar una identificación de la fuente de origen, la evaluación del impacto y de la probabilidad del acontecimiento, y, como respuesta a ellos, el diseño de mecanismos que los minimicen hasta alcanzar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos de la organización. La gestión de riesgos requiere un control planificado en el que, como indicaba el citado art.31 RCIL, los esfuerzos de la organización se centren en mitigar los identificados con mayor impacto y probabilidad.

En la LCSP el término riesgo se emplea hasta en 61 ocasiones frente a las 28 del derogado TRLCSP. Esta circunstancia es consecuencia principal de la transposición de las directivas de contratación pública de 'cuarta generación' del año 2014⁵, pues incluyen casi el doble de referencias que las directivas anteriores del año 2004⁶. No obstante, es necesario precisar que la creciente preocupación del legislador nacional por el

⁵ Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/2 UE.

⁶ Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2004/17/CE y 2004/18/CE.



riesgo obedece también a la normativa de otras instituciones internacionales, tal y como indica el primer párrafo del Preámbulo de la LCSP con referencia expresa a la OCDE⁷. Según esta organización, la gestión del riesgo es uno de los principios que ha de regir en la contratación pública a lo largo de todo su ciclo. Para ello es necesaria la implicación tanto del poder adjudicador como del contratista. En concreto, a través de su Comité de Gobernanza Pública, se ha impulsado la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública⁸ con el objetivo de promover una gestión activa de los riesgos que suponga su evaluación completa: naturaleza, causas, consecuencias y formas de atenuación. Para alcanzar esta meta, los Adherentes han de elaborar herramientas que permitan identificar y gestionar las amenazas concretas a su sistema de contratación pública. Además, esta Recomendación les obliga a fomentar la transparencia mediante la publicación de sus estrategias de gestión de riesgos (p.

⁷ «La legislación de contratos públicos, de marcado carácter nacional, encuentra, no obstante, el fundamento de muchas de sus instituciones más allá de nuestras fronteras, en concreto, dentro de la actividad normativa de instituciones de carácter internacional, como es el caso de la OCDE, de UNCITRAL –en el ámbito de la ONU–, o, especialmente, de la Unión Europea. La exigencia de la adaptación de nuestro derecho nacional a esta normativa ha dado lugar, en los últimos treinta años, a la mayor parte de las reformas que se han ido haciendo en los textos legales españoles».

⁸ Puede consultarse su versión en español en la web del Congreso de los Diputados:
https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_12/spl_1/pdfs/27.pdf (fecha de la última consulta: 29/09/2025).



ej., sistemas de señales de alerta o programas de denuncia de irregularidades), y a concienciar sobre ellas a sus empleados públicos y a cualquier otra persona implicada.

Sin embargo, a pesar de las referencias expresas a la normativa de la OCDE para motivar los cambios que introduce la LCSP, el planteamiento que el legislador nacional aplica al regular el riesgo en contratación pública no es el sistémico que sí veíamos, por el contrario, en el anteriormente citado art. 31 RICIL. Este precepto inspira todo un novedoso modelo de control interno para los órganos de intervención locales que se asimila a la gestión de riesgo en el ámbito de la auditoría privada a través del Marco Internacional de referencia para la práctica del Control Interno Integrado (el conocido como 'modelo COSO'). Siendo más precisos, ni si quiera existiría un planteamiento. La LCSP, en lugar de contemplar el riesgo como un elemento que permea todas las etapas del expediente de contratación, alude a él de manera dispersa en su articulado por referencia a distintas categorías según su fuente de origen o ámbito de impacto: riesgos profesionales y laborales, de exclusión social, financieros... Pero, fundamentalmente, hace referencia a dos conceptos jurídicos, exclusivos del derecho de contratación pública, como son el tradicional principio de riesgo y ventura, y el novedoso riesgo operacional y de demanda. Se trata de dos aforismos contrapuestos que motivan la distinción entre los contratos de servicio y las concesiones de servicio, y que también se emplean para preservar su equilibrio financiero. Por otro lado, en el caso de las contrataciones derivadas de la aplicación de los fondos MRR, sí existe una estrategia de gestión del riesgo. Sin embargo, no



emana de la LCSP, sino del marco general de gestión de estas ayudas europeas previsto en el Real Decreto-ley 36/2020⁹, cuya metodología, además de identificarse con el citado sistema COSO, avanza en la implementación del llamado 'modelo de tres líneas de defensa' de la IIA¹⁰.

Como podemos comprobar, aunque nuestra legislación de contratación pública tiene muy presente la existencia de riesgos, no aporta una definición específica para este ámbito del derecho administrativo tan relevante a efectos de gasto público. Por ello, es necesario proponer un concepto propio a partir del cual sistematizar su naturaleza y origen, los momentos dentro del ciclo de tramitación y de ejecución del contrato en los que se

⁹ 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.

¹⁰ De acuerdo con este planteamiento, en la primera línea encontramos a los servicios responsables de contratación. A continuación, los órganos de intervención, junto con las asesorías jurídicas, se sitúan en la segunda línea cuando ejerzan el control a través de la función interventora previa a la adopción del acto administrativo. En el caso del ejercicio del CFP o la auditoría pública, las Intervenciones pasan a ubicarse en la tercera línea. Finalmente, toda la actuación de las tres líneas de defensa se supervisa en última instancia por los ICEX y por las novedosas oficinas antifraude. Este documento puede consultarse en su versión en español en: <https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated-spanish.pdf> (fecha de la última consulta: 29/09/2025).



pueden presentar, el modo en que van a impactar sobre los intereses y necesidades públicas que se pretenden satisfacer, y, por último, configurar una metodología de control eficaz que los mitigue. Al respecto, siguiendo el anterior esquema sobre los elementos comunes que presentan algunas acepciones empleadas internacionalmente, el riesgo en la contratación pública se definiría como: la probabilidad de que, en el procedimiento de adjudicación de un contrato o en su posterior ejecución, el órgano de contratación y sus distintas unidades de apoyo adopten decisiones, en determinados contextos del operador económico que transgredan los principios generales de la contratación pública, y que los órganos de control interno del poder adjudicador al que pertenece el órgano de contratación no hayan sido capaces de prevenir, detectar y corregir antes de que se materialicen.

De esta definición, hay que precisar que el origen del riesgo en un contrato público puede proceder de ambas partes incluyendo su entorno. En el caso del órgano de contratación, junto a él encontramos también a los miembros de las mesas, al comité de expertos en la valoración de los criterios subjetivos de las ofertas, así como la relevante figura del responsable del contrato, quien asume dirigir la ejecución de la prestación para garantizar que los intereses públicos queden satisfechos. Para la otra parte, se ha empleado un término más amplio que el de contratista: operador económico. Se define en el art. 2 de la Directiva 2014/24/UE como «una persona física o jurídica, una entidad pública, o una agrupación de tales personas o entidades, incluidas las agrupaciones temporales de empresas, que ofrezca en el mercado la ejecución de obras o una obra, el



suministro de productos o la prestación de servicios». De este modo podemos abarcar a los oferentes de la prestación según se trate de licitadores, candidatos, adjudicatario, contratista, subcontratista...

En cuanto al acontecimiento futuro e incierto que generará el riesgo en un contrato público, este puede materializarse en decisiones tangibles como un acto administrativo (p. ej., una modificación contractual no prevista en los pliegos) o consistir simplemente en una situación fáctica del empresario que tenga implicaciones para la tramitación del expediente (p. ej., el proveedor único por razones técnicas o de exclusividad, su participación mediante UTE, la acreditación de la solvencia por medios externos de otro empresario, la relación personal del propietario real con un funcionario que genere un conflicto de intereses aparente...), así como producirse en cualquiera de las fases del procedimiento desde su esbozo inicial en el correspondiente plan de contratación¹¹ hasta la finalización de su ejecución por resolución o cumplimiento. No obstante, la necesidad de este intento para proporcionar una definición específica de riesgo en contratación pública no es otra que la de enfatizar que el incumplimiento de los objetivos que ocasionará el advenimiento de un riesgo recaerá siempre, con mayor o menor intensidad, sobre los principios generales que se recogen en el art. 1 LCSP, y que han de utilizarse como parámetro para determinar la materialidad del

¹¹ Como novedad frente al TRLCSP, el arts. 28.4 LCSP exige programar toda la actividad de contratación pública y dar a conocer anticipadamente los contratos que se proyectan en un determinado año.



incumplimiento y el resultado favorable o desfavorable de los informes de fiscalización.

Por lo que respecta a la relevancia de los principios generales, la LCSP incorpora por fin el cambio de perspectiva que desde hace años se había impuesto por las directivas europeas para garantizar el libre mercado entre los países miembros y que, sin embargo, la legislación nacional se resistió a asumir plenamente hasta la derogación del TRLCSP. Tradicionalmente, por influencia francesa, la contratación pública española pivotaba sobre las amplias prerrogativas administrativas que derivaban de la configuración del contrato público como un negocio jurídico propio del ámbito administrativo, distinto de los contratos privados sujetos a las normas comunes del derecho civil y mercantil, siendo ésta última la concepción predominante en Europa. Ello explica que el troncal art. 1 LCSP defina ahora su objeto y finalidad por referencia expresa a la salvaguarda de la competencia y la utilización eficiente de los recursos públicos a través los principios generales de libertad de acceso; publicidad y transparencia; no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; así como el novedoso principio de integridad. Además, hay que precisar que estos principios deben interpretarse y aplicarse en concordancia con la Estrategia Europa 2020, vigente en el momento de la aprobación de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE). Esta política comunitaria ha impulsado un cambio de paradigma, la contratación pública estratégica, que promueve la utilización eficiente de los fondos públicos entendiendo por eficiencia la consecución de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. A dicha estrategia, hay que sumar los seis



pilares del art. 3 del Reglamento (UE) 2021/241 por el que se crea el fondo MRR, también relacionados con los objetivos sociales y medioambientales ya previstos en el art. 1 LCSP.

Como inciso final para recalcar la importancia de los principios generales de la contratación pública a efectos de fiscalización y de determinación de la materialidad, es necesario advertir que su prevalencia sobre los tradicionales fines institucionales de los contratos administrativos está plenamente respaldada por la jurisprudencia y la doctrina. En este sentido, la resolución TACRC 147/2015, de 13 de febrero, enfatiza que «en el ámbito de la contratación pública juega una doble consideración, la defensa del interés público por un lado y el respeto a los principios derivados del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por otro, constituyendo ambos las bases de la regulación en la materia. La evolución de la consideración de uno y otros en la regulación e interpretación de las normas que rigen esta materia ha llevado a desplazar la preponderancia que merecía antes el interés público hacia una mayor consideración de los principios de libre concurrencia, no discriminación, transparencia y proporcionalidad que las normas de contratación pública consideren actualmente como valores principales».

3. Categorización de riesgos

En cuanto a su tipología, es tradicional la sistematización cronológica en función de las sucesivas etapas del proceso de contratación, las cuales discurren en paralelo a los correspondientes momentos de fiscalización y contabilización del gasto público previstos en el art. 73 LGP para la función interventora:



a) Fiscalización previa de la autorización y disposición del gasto en las etapas de preparación, licitación, adjudicación y formalización del contrato; seguidas de la emisión de los documentos contables RC de retención de crédito, A y D de aprobación y compromiso del gasto, o sus distintas acumulaciones¹².

b) A continuación, en la fase de ejecución del contrato y de acuerdo con la regla del 'servicio hecho'¹³, el órgano interventor procederá a la comprobación material de la inversión (obras y suministros), o a verificar el cumplimiento a satisfacción de la Administración (servicios). Si el resultado es favorable, intervendrá la

¹² El art. 116.3 LCSP dispone al respecto que en el expediente de contratación: «Deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o, en el caso de entidades del sector público estatal con presupuesto estimativo, documento equivalente que acredite la existencia de financiación, y la fiscalización previa de la intervención, en su caso, en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria».

¹³ Conforme a los apartados 1 y 2 del art. 21 LGP: «1. Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, de sentencia judicial firme o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas. 2. Si dichas obligaciones tienen por causa prestaciones o servicios, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación». En un sentido similar, el art. 102.1 LCSP establece que «Los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado».



orden de pago y el pago material, y se emitirán los documentos contables OK y P respectivamente.

Como podemos observar, esta clasificación se corresponde con uno de los tres tipos de auditoría pública (v. § II.1), la de cumplimiento normativo contemplada el art. 164 LGP. Dado que la fiscalización e intervención previas son comprobaciones de legalidad sobre todos los documentos que obligatoriamente han de constar en el expediente administrativo según determina el art. 148 LGP, el cumplimiento normativo es la forma clásica de enfocar la gestión del riesgo en contratación pública: cada irregularidad se traduce en un riesgo que hay que controlar. No obstante, cada vez es más frecuente la realización de auditorías operativas enfocadas en la evaluación de resultados, y de auditorías sobre los sistemas TIC, pues, precisamente, la contratación pública estratégica y el principio de integridad persiguen objetivos muy concretos cuya consecución exige respetar en todas estas etapas las pautas básicas de tramitación establecidas en el art.1 LCSP. Por otro lado, debemos contemplar también la regulación específica que se prevé en el art. 22 del Reglamento (UE) 2021/241 para los contratos tramitados con fondos MRR, puesto que esta norma exige, de manera más clara que la LCSP y las directivas de contratación, una gestión por hitos y objetivos y el correspondiente control de su grado de cumplimiento. No obstante, en ambos marcos jurídicos, la utilización de medios electrónicos se configura como la herramienta de control principal. En consecuencia, a los típicos riesgos de incumplimiento normativo han de sumarse ahora los específicos de una Administración pública electrónica.



No obstante, esta identificación de áreas de riesgo por etapas de tramitación sigue siendo aún relevante, pues, como hemos indicado, es la base de los controles de legalidad y se puede encontrar en la vigente «Guía Marco para Control Financiero Permanente de la Contratación Pública», elaborada por la Oficina Nacional de Auditoría de la IGAE. También se utiliza por el TCu para estructurar sus trabajos e informes de fiscalización¹⁴. En el caso de los OCEX, se observa claramente en la disposición del reciente «Análisis de riesgos en la contratación pública de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (2019-2023)», publicado por la Cámara de Comptos de Navarra en noviembre de 2024. En el caso del manual de «Metodología para la administración de riesgos» del Consello de Contas de Galicia, elaborado como herramienta de ayuda para la prevención de la corrupción en las entidades públicas, se adjunta un catálogo específico de riesgos para la contratación pública que se agrupan, igualmente, por fases del procedimiento, de modo que cada riesgo se identifica con un determinado incumplimiento normativo para el que se propone una medida de prevención. Estos esquemas encuentran su marco común en la GPF-OCEX 4320 «Guía sobre la importancia relativa en las

¹⁴ Vid. Informe de fiscalización n.º 1555 de la contratación de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2021, o el más reciente Informe de Fiscalización n.º 1587 de la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social, ejercicio 2022.



fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad»¹⁵. Esta clasificación cronológica de los principales riesgos de incumplimiento no es exclusiva del ámbito de la contratación pública, pues se emplea también para otros ámbitos relevantes del control interno sobre el gasto público, como son las subvenciones y los gastos de personal. Sin embargo, a mi juicio, como profesional del ámbito de la Intervención y, por tanto, usuaria de dichas guías, este criterio presenta los siguientes inconvenientes en su aplicación práctica:

a) La división de las etapas del expediente contractual y, en consecuencia, de su correlativa área de riesgo, está descompensada. La LCSP se centra principalmente en regular las fases preparación, licitación, adjudicación y formalización, que abarcan la mayoría de los preceptos de los Libros I y II, con la salvedad de la Sección 3.ª del Libro II, dedicada a regular con carácter general los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos (arts. 188 a 217). Ello determina, por tanto, que la fiscalización tienda a focalizarse en los incumplimientos previos a la formalización del contrato. Las preguntas binarias (sí cumple o no cumple) que plantean estos catálogos, por su carácter estándar y por tanto estático, no pueden comprender los riesgos particulares que se plantean en la ejecución de la prestación pues éstos no derivan del incumplimiento de

¹⁵ En concreto, en su Anexo I «Guía de incumplimientos significativos en materia de contratación», pp. 11 a 13. Puede descargarse en el siguiente enlace: [https://asocex.es/wp-content/uploads/2022/01/GPF-OCEX-4320 Guia Importancia relativa L6016.pdf](https://asocex.es/wp-content/uploads/2022/01/GPF-OCEX-4320_Guia_Importancia_relativa_L6016.pdf) (fecha de la última consulta: 29/09/2025). Esta guía también contiene otros anexos similares para subvenciones y gastos de personal.



la LCSP, sino de la infracción de un marco jurídico intrínseco en los pliegos -fundamentalmente su PPT-, denominado *lex contractus*¹⁶, cuya verificación determina el control presupuestario y contable a través de la citada regla del servicio hecho.

b) Al centrarse en la legalidad de los expedientes, propician que se pueda generar un solapamiento de los órganos interventores con los servicios jurídicos de asesoramiento al órgano de contratación. En el caso concreto de las EE. LL, el apartado 2º de la DA 3ª indica que, además del informe de fiscalización del Interventor, también será preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos. Por tanto, es necesario que el control del órgano de Intervención aporte un valor añadido verificando aspectos distintos a los ya comprobados por los servicios jurídicos.

c) Dificultan, a mi juicio, la planificación y rotación de los controles. Ello sucede, especialmente, cuando se opta por sustituir la función interventora en régimen general por la de requisitos básicos, complementándola con un CFP posterior. Estos listados pueden resultar tan extensos y exhaustivos como incumplimientos quieran

¹⁶ Art. 139.1 LCSP: «Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna».



verificarse siguiendo la LCSP artículo por artículo. Por el contrario, un diseño eficaz de los controles requiere que éstos se dirijan a las áreas con mayor riesgo identificado, para lo cual es necesario tomar en consideración no cualquier incumplimiento de la legalidad, sino solo aquellos cuyo impacto y probabilidad sean relevantes en consideración a la materialidad que venimos planteando: incumplimiento significativo por afectar negativamente a los principios generales del art. 1 LCSP (con especial atención a los derivados de la implementación de la licitación electrónica) o por obstaculizar la consecución de los objetivos sociales y medioambientales que exige la contratación pública estratégica.

En el caso de la función interventora, el alcance y el objeto de la fiscalización ya están determinados por el legislador como veíamos al inicio de este epígrafe al analizar el art. 73 LGP. Además, se trata de un control circunscrito al cumplimiento de la legalidad, por lo que la clasificación tradicional y la respuesta binaria pueden facilitar al Interventor la verificación del expediente. Sin embargo, en el CFP, es el Interventor y no el legislador quien, con base en un análisis previo de riesgos (cuáles son los significativos para la entidad controlada), determina en su plan anual qué comprobaciones son prioritarias. Además, el CFP implica un plus de control sobre la función interventora, pues, junto con la legalidad, se ha de verificar que la gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y, en particular, al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio según determina el art. 157 LGP.

Por tanto, partiendo de nuestra definición específica de riesgo en contratación pública y de los principios



generales que se verán afectados, se propone la siguiente clasificación:

a) *Riesgos de legitimidad*. Se trata de un riesgo de mayor amplitud que el de mera legalidad, por estar este último centrado solo en la competencia y los requisitos de tramitación de los actos jurídicos que conforman la voluntad del órgano de contratación. Si, como indicábamos al advertir del solapamiento del informe de fiscalización con el de los servicios jurídicos, existe una necesidad de que las comprobaciones del órgano de intervención aporten un valor añadido, la legitimidad aludiría al enjuiciamiento, desde el punto de vista del principio de buena gestión financiera, de la razonabilidad del ejercicio de las potestades discrecionales y prerrogativas que la LCSP otorga al órgano de contratación para configurar el contrato y orientar su cumplimiento a la satisfacción de los intereses públicos. En consecuencia, este riesgo afecta a la decisión de gasto público y a su justa asignación conforme al art. 1.1 LCSP cuando exige la «eficiente utilización de los fondos destinados realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa». Asimismo, el art. 28.1 LCSP determina que «no podrán celebrarse otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales», y el art. 133.2 LCSP impide que la contratación sea «concebida con la intención de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, ni de restringir artificialmente la competencia, bien



favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios». Por tanto, nos encontramos ante un riesgo que se manifiesta en la ausencia o deficiente motivación de las decisiones del órgano de contratación con repercusión en el gasto público, y puede acaecer tanto en la fase de preparación (p. ej., justificación de la necesidad de contratación, insuficiencia de medios, elección de un determinado tipo de procedimiento, tramitación urgente...) como en la de ejecución (p. ej., modificados no previstos en los pliegos). De acuerdo con la doctrina del TCu¹⁷, se trata de una deficiencia muy grave por cuanto la inversión de fondos públicos solo puede justificarse por la existencia de una auténtica, efectiva y concreta necesidad de interés público motivadora de la tramitación de cada expediente y su configuración.

b) *Riesgos de eficiencia*. La eficiencia es un principio que se integra en el de buena gestión financiera y que, de acuerdo con art. 33 del Reglamento Financiero de la UE¹⁸, se refiere a la óptima relación entre los medios empleados, las actividades acometidas y la consecución de los objetivos. Para alcanzar la eficiencia en los contratos públicos, la LCSP contempla dos instrumentos. Por un lado, su art. 28.4 exige la planificación de la contratación pública en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales. Por otro, los arts. 218 y ss.

¹⁷ Para el caso específico de la JCCM pueden consultarse las deficiencias y recomendaciones del TCu en el Informe de fiscalización de la contratación de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2021 (informe n.º 1551).

¹⁸ Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018.



configuran tres sistemas de racionalización y ordenación de las adjudicaciones para alcanzar economías de escala (acuerdos marcos, sistemas dinámicos de adquisición y las centrales de contratación). Un ejemplo claro de riesgo de eficiencia lo encontramos en la contratación menor, modalidad de compra directa a la que se acude erróneamente para satisfacer necesidades recurrentes que, por el contrario, deberían atenderse tras un procedimiento de adjudicación previamente programado que garantizara la selección de la mejor oferta en concurrencia competitiva. Como vemos, ambos instrumentos conectan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de control del gasto previstos en el art. 1.1 LCSP. Además, en el caso de la planificación de la contratación, existe conexión con la consecución de los fines previstos en el presupuesto por programas. En cuanto al grado de cumplimiento y a los resultados obtenidos, estas metas deberán ser objeto de evaluación y de publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente. En el caso de los contratos derivados de los fondos MRR, éstos se desembolsan en función del grado de avance de determinados hitos y objetivos, por lo que se trata de un área de riesgo clave¹⁹.

¹⁹ A tal efecto, la IGAE cuenta con una «Guía del sistema de seguimiento y acreditación del cumplimiento de hitos y objetivos en el ámbito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»:

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/Documents/GUIA%20SIST.%20SEGUIM.%20HyO%20MRR%20DEF.pdf>

(fecha de la última consulta: 30/09/2025).



c) *Riesgos de sostenibilidad financiera*. Al igual que en el caso anterior, esta amenaza se encuentra relacionada con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto. Sin embargo, su dimensión no es macroeconómica ya que solo afecta a la estructura de costes de los contratos. De acuerdo con el art. 103.3 LCSP, el órgano de contratación ha de procurar que el precio que perciba a cambio el contratista, bien de la propia Administración o de los ciudadanos, sea adecuado para el efectivo cumplimiento de la prestación. A fin de mitigarlo, es necesario un correcto cálculo, conforme a precios del mercado, de los costes directos e indirectos del PBL y de los desgloses del VE según prevén los arts. 101 y 102 LCSP respectivamente; así como la adecuada justificación de las ofertas anormalmente bajas. Este riesgo se presenta especialmente en el ámbito de la viabilidad económica de las concesiones y en la determinación del régimen de revisión de precios.

d) *Riesgos de calidad*. Se manifiestan en tres ámbitos. El primero, referido a la contratación pública estratégica (v. § III.1), se concreta en la no obtención de la oferta económicamente más ventajosa mediante la incorporación transversal y preceptiva de criterios sociales y medioambientales que exige el art.1.3 LCSP (p. ej., división en lotes para fomentar el acceso a PYMES, adjudicación a la mejor oferta en términos de calidad-precio, condiciones especiales de ejecución, contratos reservados...). El segundo ámbito se encuentra relacionado con la justificación de la externalización de los servicios públicos mediante una concesión o un contrato de servicios del art. 312 LCSP que conlleven prestaciones directas a favor de la



ciudadanía²⁰. En tercer y último lugar, la calidad implica verificar la correcta ejecución del contrato y el abono al contratista conforme a la regla del servicio hecho. Si, como hemos indicado para el riesgo de sostenibilidad financiera, el precio ha de ser adecuado para el efectivo cumplimiento de la prestación, esta efectividad se encuentra relacionada con la calidad, pues solo la ejecución «de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración» que impone el art. 210.1 LCSP permitirá el válido reconocimiento de la obligación de pago. Esta verificación requiere examinar la adecuada especificación de los requisitos técnicos a través del PPT, su seguimiento por responsable del contrato, el establecimiento y exigencia de penalidades para la corrección de los incumplimientos detectados, y, en el caso específico de los contratos de obra y suministro, de la comprobación material de la inversión.

e) *Riesgos de información y publicidad*. Van a afectar a buena parte de principios generales, pues son riesgos inmanentes a la consecución de los principios de publicidad y transparencia, los cuales, a su vez, resultan indispensables para alcanzar los de libertad de acceso a las licitaciones y de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores. La obtención de la mejor oferta y, por tanto, la optimización de los recursos públicos,

²⁰ Una de las actuaciones de control de la Intervención Adjunta del SESCOG programadas para el año 2025 es la evaluación de las derivaciones a la sanidad privada. Todos los planes de auditoría de la Intervención General de la JCCM pueden consultarse en: [Portal de la Intervención General de Castilla-La Mancha](#).



requieren la mayor concurrencia posible entre los operadores económicos. Para ello, éstos han de tener libre acceso a las licitaciones y un conocimiento prácticamente íntegro del contenido del expediente de contratación²¹, lo que garantizará su participación en condiciones de igualdad y la adecuada interposición del recurso especial en materia de contratación. A tal fin, se impone al órgano de contratación el cumplimiento de concretas obligaciones de publicidad activa que se prevén tanto en la LCSP, fundamentalmente en su art. 63 al regular el perfil de contratante, como en el art. 8.1 a) LTAIBG. Su verificación puede formar parte de controles horizontales (v. § II.5) relacionados con la implantación de la Administración electrónica por tratarse de riesgos comunes a todos los niveles de la organización, por ejemplo, en cuanto al cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad.

f) *Riesgos de fraude, corrupción y conflicto de interés.* Afectan a los principios de transparencia e integridad del art. 1.1 LCSP y también a los de buen gobierno del art. 26.2 LTAIBG. A diferencia de los anteriores, se presentan tanto por parte de la Administración como por

²¹ El principio de publicidad y transparencia encuentra su límite en el deber de confidencialidad del art. 133 LCSP. Ya en el art.21 de la Directiva 2014/24/UE se aludía a la confidencialidad de las ofertas a fin de preservar los legítimos intereses empresariales de los operadores económicos de manera que, pese a las obligaciones de publicidad y al derecho de acceso a la información, no pudieran divulgarse datos relativos, por ejemplo, a secretos técnicos y comerciales. También encontramos otra limitación en el art. 154.7 LCSP relativo a contratos declarados secretos o reservados, o cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales.



el contratista. En el epígrafe III.2 de este trabajo detallaremos su análisis y especial incidencia en los fondos MRR.

4. Los factores de riesgo en la planificación de los trabajos de fiscalización

Un factor de riesgo es cualquier elemento, circunstancia o influencia que crea estímulos u oportunidades para que alguno de los riesgos analizados en el epígrafe anterior se materialice. Con ellos se elaborará la 'matriz de riesgos'²² para seleccionar los controles del plan anual de CPF. Su análisis es un elemento clave en cualquier planificación y ejecución de los trabajos de fiscalización, pues la utilidad y calidad de nuestro informe vendrá determinada por la capacidad para representar fielmente

²² Tras identificar los riesgos de una entidad, se clasificarán individualmente como bajo/leve, medio/grave o alto/muy grave. Para ello, se evaluará su probabilidad y magnitud de impacto en función de los factores de riesgo que cada amenaza presente. Esta valoración se representa gráficamente en la matriz de riesgos, que permite visualizar rápidamente los riesgos clasificados como muy graves, sobre los que se priorizarán los controles del órgano de intervención. Según indica el art. 31 RCIL: «Una vez identificados los riesgos será necesario asignar prioridades para seleccionar las actuaciones a realizar. De esta manera, se realizará una evaluación para estimar la importancia del riesgo, utilizando tanto criterios cuantitativos como cualitativos, y se atenderá a la conveniencia de seleccionar controles con regularidad y rotación, evitando tanto repetir controles en actividades económico-financieras calificadas sin riesgo como que se generen debilidades precisamente por la ausencia reiterada de control».



una evaluación de la verdadera actividad contractual desarrollada por el ente auditado.

De acuerdo con la GPF-OCEX 1315-R, los factores de riesgo influyen en la probabilidad de que exista una incorrección o en la magnitud de la posible incorrección si ésta llegara a existir. Dado que el sometimiento de la Administración a la legalidad es un presupuesto básico del Estado de derecho -a diferencia de lo que sucede con los particulares, cuya vinculación a la ley es negativa-, la incorrección, por tanto, se equipararía en una primera aproximación a una infracción normativa en cuya producción los factores de riesgo intervendrían como un elemento catalizador. No obstante, los órganos de intervención han de tener en cuenta la reciente sentencia del TJUE, de 8 de junio de 2023, recaída en el asunto C 545/21, que interpreta el concepto de irregularidad previsto en el art. 2.7 del Reglamento (CE) 1083/2006²³ y aprecia su existencia hasta en «comportamientos que puedan calificarse de “actos de corrupción” llevados a cabo en el contexto de un procedimiento de adjudicación de un contrato público que tenga por objeto la realización de obras

²³ Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999. Su art. 2 establece que «a efectos del presente Reglamento, los siguientes términos se definen según figura a continuación: “irregularidad”: toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una actuación u omisión de un agente económico y que tenga, o que pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión Europea al cargarle un gasto injustificado».



cofinanciadas por un fondo estructural de la Unión [...] incluso cuando no se haya demostrado que tales comportamientos tuvieran una incidencia real en el procedimiento de selección del licitador y no se haya constatado ningún perjuicio efectivo en el presupuesto de la Unión». En consecuencia, la irregularidad ya no solo se circunscribe a una infracción en el sentido de un incumplimiento normativo consumado por acción u omisión, sino que alcanza ahora toda potencialidad o apariencia de incumplimiento.

Por ello, para determinar los factores de riesgo en la contratación pública debemos partir de una perspectiva más amplia ya que, hasta ahora, la LCSP únicamente consideraba la eventualidad de una infracción en su art. 64.2 para apreciar un conflicto de interés en -se añade el subrayado-: «cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación».

Siguiendo la metodología de las normas internacionales de auditoría²⁴, como ejemplos estandarizados de factores de riesgo se indican la complejidad, la subjetividad, el cambio, la incertidumbre y la

²⁴ Además de la citada GPF-OCEX 1315-R, también hay que tener en cuenta, aunque se aplique solo a la auditoría privada, la importantísima NIA-ES 315-R, ya que es la piedra angular del enfoque de riesgo.



susceptibilidad de incorrección debida a sesgo de la dirección u otros factores de riesgo de fraude. El punto de partida para identificarlos es el conocimiento de la entidad que fiscalizaremos: de su entorno (incluido el control interno) y del marco normativo aplicable. Comenzaremos nuestro análisis por este último al ser el de mayor utilidad para identificar los factores de riesgo específicos en contratación pública.

De acuerdo con su art. 3, la LCSP se aplica con distinta intensidad según se trate de Administraciones públicas, PANAPs u otras entidades del sector público que no sean poderes adjudicadores. Asimismo, debemos tener en cuenta los contratos y negocios jurídicos excluidos de la LCSP conforme a sus arts. 4 y ss., más las especialidades de los financiados con los fondos MRR, cuyas notas distintivas se van desgranando en cada epígrafe este trabajo. La complejidad de la normativa aplicable constituye, por tanto, el primero de los factores de riesgo que tendremos que considerar en nuestra matriz. Afectará sobre todo a la probabilidad y magnitud de los riesgos de legitimidad, publicidad e información. Su origen es externo al ente auditado y viene determinado no solo por la propia extensión de la LCSP que ha ampliado sustancialmente las directivas europeas. Las irregularidades pueden derivar también de la normativa autonómica que haya desarrollado la LCSP, de otros ámbitos del derecho administrativo que inciden en la tramitación del expediente (p. ej., normativa presupuestaria, transparencia y buen gobierno, Administración electrónica...), más toda la legislación sectorial que configure las características técnicas de la prestación según el PPT. Junto con esta dispersión normativa, la LCSP sufre constantes cambios que



generan una gran inseguridad jurídica ²⁵, a cuya mitigación tampoco contribuye la multitud de juntas consultivas y tribunales administrativos especiales. Tan importante es la consideración de este factor de riesgo que, según la tabla incluida en la GPF-OCEX 4320 para la clasificación de los incumplimientos en función de su importancia relativa, los debidos a una interpretación controvertida de la norma que pudieran afectar a los principios generales del art.1 LCSP se categorizarán como significativos o graves y el informe de fiscalización resultará favorable con salvedades.

En cuanto al conocimiento de la entidad y su entorno, esta etapa es menos dificultosa para los órganos de intervención, pues son parte integrante de acuerdo con el ya citado modelo tres líneas de defensa de la IIA (v. § II.2). Ello también les facilitará la evaluación del sistema de control interno de los servicios de contratación y del seguimiento por responsable del contrato durante la ejecución de la prestación (primera línea de defensa). En este momento, procede la identificación de los factores de riesgo internos de carácter institucional y de los estados financieros. Los primeros, son aquéllos derivados de la estructura y funcionamiento organizativos de la entidad, y del denominado en auditoría privada *tone at the top*. Esta expresión hace referencia al liderazgo ético que ejerce la alta dirección, que también podemos predicar para el caso del operador económico. En términos de derecho

²⁵ A fecha de elaboración de este trabajo, según el BOE han sido publicadas 30 modificaciones del texto inicial, 12 de ellas producidas tan solo en el año 2020 con ocasión del COVID-19.



público, se identifica con los valores que proclama el paradigma político del 'buen gobierno' o 'buena gobernanza' y que con carácter básico encontramos en la LTAIBG. La falta de un liderazgo ético efectivo deriva en una organización cuyos profesionales son menos propensos a prevenir, detectar y corregir irregularidades. Además de un sistema de control interno deficiente, existirá una gran propensión a los riesgos de fraude, corrupción y conflicto de interés que analizaremos en el epígrafe III.2 de este trabajo. En el segundo caso, la coyuntura presupuestaria y contable de la entidad repercutirá en los riesgos de eficacia, calidad y sostenibilidad financiera de los contratos: presupuestos prorrogados, ingresos sobrevalorados para equilibrar los gastos, remanente de tesorería negativo, incumplimiento del periodo medio de pago a proveedores, obligaciones contraídas sin la existencia de crédito suficiente y adecuado...

Por último, deben considerarse los factores de riesgo de carácter coyuntural, derivados fundamentalmente del contexto político, social y económico, y que pueden motivar actuaciones específicas de fiscalización. Un ejemplo lo encontramos en los factores de riesgo derivados de la pandemia por COVID-19²⁶. Además de los normativos generados por la multitud de modificaciones que sufrió el Real Decreto-ley 11/2020²⁷,

²⁶ Informe de fiscalización del TCu de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio (n.º 1488).

²⁷ Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Insistiendo



la declaración de estado de alarma propició la proliferación de contratos de emergencia fuera de los supuestos habilitantes previstos en la citada norma. Este procedimiento extraordinario de adjudicación directa permite a los órganos de contratación omitir prácticamente la totalidad de la tramitación y sus correspondientes controles, e incluso contempla la formalización verbal. En el caso de la guerra contra Ucrania, la alta inflación incrementó el riesgo de sostenibilidad financiera de los contratos. Como paliativo, el Real Decreto-Ley 6/2022 ²⁸ modificó en algunos aspectos el Real Decreto-ley 3/2022²⁹ para

en la dispersión normativa e inseguridad jurídica como factores de riesgo específicos, hay que precisar que, además de las 12 modificaciones que ya sufrió la LCSP durante el año 2020 con motivo de la pandemia, este relevante Decreto-Ley lo hizo, a su vez, en otras 13 ocasiones. Hasta el momento, suma un total de 32 revisiones.

²⁸ Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

²⁹ Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos de obras



ampliar los supuestos en los que se admitiría la revisión excepcional de precios regulada en los arts. 103 y ss. LCSP.

5. Modelos de planificación de los trabajos de fiscalización

Para la selección de las actuaciones de control, además de la identificación de los riesgos más graves que afectan a la entidad conforme a los epígrafes anteriores, es necesario tener en consideración los objetivos que se pretendan conseguir, las prioridades establecidas para cada ejercicio y los medios disponibles, dado que al ser estos limitados no podrán abarcarse todos los riesgos. Además, la selección deberá asegurar la regularidad y rotación de los controles, de manera que no se generen debilidades por la ausencia reiterada de control sobre determinadas áreas. La definición de los objetivos y prioridades supone elaborar, con carácter previo a la aprobación del plan anual de CFP, una estrategia de control que puede comprender al mismo tiempo las actuaciones selectivas de auditoría pública (v. § II.1). Siendo más precisos, en aplicación de la NIA-ES-SP 1300, relativa a la auditoría de los estados financieros, la planificación debe desarrollarse en dos etapas. La primera consistente en el establecimiento de una estrategia global y la segunda, en un plan que la desarrolle: «el auditor establecerá una estrategia global de auditoría que determine el alcance, el momento de realización, y que guíe el desarrollo del plan de auditoría». A continuación, a través del plan se especifica la naturaleza, momento de realización y la extensión de los procedimientos de auditoría que permitirán obtener las evidencias sobre las que se



fundamenten las conclusiones del informe de fiscalización.

En consideración a la propagación en la entidad de cada una de las categorías generales de riesgo analizadas en el epígrafe II.3, se pueden implementar dos modelos de planificación del CFP para el área de contratación:

a) Planificación de controles específicos como consecuencia de riesgos focalizados en determinados servicios o unidades. Este modelo de planificación es la adecuada para aquéllas AAPP territoriales con entes públicos institucionales a los que no resulta de aplicación plena la LCSP, especialmente en el caso de adjudicación de contratos por las entidades del sector público que no tengan la condición de poderes adjudicadores. De acuerdo con el art. 321 LCSP, estas entidades se limitarán a la aplicación de unas instrucciones en las que regulen los procedimientos de contratación con la condición genérica de que éstas garanticen la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, así como que los contratos se adjudiquen a quienes presenten la mejor oferta.

b) Planificación de controles horizontales con base en los riesgos percibidos de forma general en toda la organización. Este es el caso de la contratación menor (riesgo endémico en cualquier entidad)³⁰; o de los

³⁰ alguna de las pruebas que conviene realizar siempre al fiscalizar la contratación menor son las de tipo analítico, por ejemplo: comparar la ratio que ésta representa frente a la totalidad de la contratación mayor del ente auditado, y calcular tanto la acumulación de contratos menores en un



riesgos de fraude, corrupción y conflicto de interés, pues su principal factor de riesgo -la falta de ética- desciende desde la alta dirección penetrando en toda la organización. Por otro lado, puede suceder que determinados riesgos de contratación pública formen parte de otro macro riesgo, como ocurre con los riesgos de publicidad y transparencia que, por su soporte electrónico, deban incluirse en controles relativos a la gobernanza de TI³¹; o en el caso de los que afecten a los objetivos generales del presupuesto por programas, ya que para su consecución pueden emplearse además de contratos como otras formas de gasto público, por ejemplo, subvenciones.

III. RIESGOS DE ESPECIAL CONSIDERACIÓN EN EL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. La contratación pública estratégica

La vigente LCSP transpone al ordenamiento jurídico español las directivas de cuarta generación en contratación pública, que se enmarcan en la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible

mismo empresario como la recurrencia para un mismo objeto. De este modo se obtienen los datos necesarios para poder evaluar la conveniencia de sustituirlos por alguno de los sistemas de contratación centralizada, preferentemente por los acuerdos marcos. Para mayor detalle, puede consultarse el control horizontal de la contratación menor del SESCO en el plan de auditoría del año 2024 disponible en: [Portal de la Intervención General de Castilla-La Mancha](#).

³¹ GPF-OCEX 5331 «Gobernanza corporativa, gobernanza de las TI y su auditoría», pp. 5-6.



e integrador, y a las que hay que añadir la Directiva 2014/55/UE relativa a la facturación electrónica. Como ha destacado el profesor GIMENO FELIÚ³², estas normas tienen por finalidad un modelo armonizado y transparente de gestión de los fondos públicos que ayude a consolidar las específicas políticas públicas inherentes a nuestro modelo social y económico, y a favorecer la reactivación económica y empresarial. La contratación pública se concibe a partir de ahora no como un mero gasto público, sino como un elemento estratégico para alcanzar intereses comunes: la protección del medio ambiente, una mayor eficiencia energética y en el uso de los recursos, la lucha contra el cambio climático, la promoción de la innovación, el empleo y la integración social, así como la prestación de servicios sociales de alta calidad en las mejores condiciones posibles.

La transposición de este ideario a la normativa nacional se efectúa a través de la LCSP como uno de sus objetivos generales en tanto que su art.1.3 contempla de forma imperativa la «incorporación de manera transversal y preceptiva de criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación

³² «La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad», GIMENO FELIÚ, J.M.; GALLEGO CÓRCOLES, I.; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. y MORENO MOLINA, J.A. (2015), *Las nuevas directivas de contratación pública* (Dir. GIMENO FELIÚ, J.M.), Aranzadi, Cizur Menor, pp. 36 y ss.



contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social». Su aplicación horizontal a toda la LCSP va a determinar su relevancia a efectos del análisis de riesgo y categorización de los incumplimientos en el ámbito de la fiscalización, así como a la determinación del objeto y alcance de los procedimientos de auditoría, pues su observancia abarca la totalidad del ciclo de contratación desde la preparación del expediente (p. ej., división en lotes para facilitar el acceso a PYMES, criterios de adjudicación relacionados con la calidad y determinadas condiciones de solvencia sobre gestión medioambiental) hasta su prestación mediante las condiciones especiales de ejecución, principalmente, y también a través de la exigencia de determinadas cláusulas obligatorias del PCAP relativas al cumplimiento de la normativa laboral y pago a subcontratistas, cuya inobservancia dará lugar a la imposición de penalidades o la resolución del contrato según su gravedad. Estos objetivos estratégicos han dado lugar, incluso, a la reserva de contratos o lotes a favor de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción (DA 4º LCSP).

En cuanto a la manera de implementación por los órganos de contratación, resultan muy ilustrativos los cuatro Informes Especiales de Supervisión (en lo sucesivo, IES) que la ORIEscon dedicó a la contratación pública estratégica en los años 2020, 2021, 2022 y 2023, elaborados al amparo del art. 332.7.c) de la LCSP, y cuyos resultados se reseñan en su reciente publicación «Propuestas para el proceso de evaluación de las directivas de contratación pública», dirigida a la



Comisión Europea tras el anuncio del periodo público de opiniones y evaluación de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/2 UE ³³. Sobre una muestra de expedientes para cada uno de los cuatro IES realizados, el empleo de requisitos de carácter social, medioambiental o relacionados con la innovación como condiciones de admisión no ha pasado de un 26 % en los diferentes años y CPV analizados. En el caso de su uso como criterios de adjudicación, encontramos un máximo de 57% de expedientes de la muestra que los aplican, si bien los porcentajes más habituales se sitúan en el entorno del 30%. Finalmente, el mejor indicador se alcanza cuando se emplean como condición especial de ejecución, supuesto en el que, salvo una excepción de un 76%, los porcentajes se sitúan en el intervalo del 85 % - 95.6 %. El resumen sería el siguiente:

Cuadro 1. Porcentaje de utilización de los criterios estratégicos en la fase de preparación.

	IES 22 contratación 2020	IES 23 (1º) contratación 2021		IES 23 (2º) contratación 2022		IES 24 contratación 2023
	Serv y Sum Informáticos	Serv Limpieza	Sum Vestuario	Serv Formación	Sum Inst. Música	Serv y Sum Informáticos
CONDICIONES DE ADMISIÓN	9,50%	26%	14%	3%	6%	11%
CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN	17,50%	57%	20%	29%	32%	30%
CE EJECUCIÓN	86%	96%	85%	76%	88%	90%
Nº Contratos examinados	1.878	3.717		1.322		3.240
	10.157					

³³ Dichos informes y propuestas se encuentran disponibles en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/HomeOirescon.aspx> (fecha de la última consulta: 30/09/2025).



Fuente: Propuestas para el proceso de evaluación de las directivas de contratación pública, OIREscon 2025 p.10

Como podemos comprobar, y así se advertía ya por la propia la OIREscon en su «Mapa de riesgos de la contratación pública» del año 2024, existe un excesivo peso de los criterios de adjudicación basados en el precio que impide la introducción de los relativos a la contratación estratégica. Igualmente, esta publicación destaca, en relación con otro de sus principios vertebradores como es la mejora del acceso de las PYMES, que ni la estructura de costes, ni la configuración de los criterios de adjudicación llegan a ser determinantes para su impulso, ya sea como licitadoras o como adjudicatarias.

A mi juicio, para explicar estos obstáculos en su implementación, resulta muy ilustrativa la expresión sobre la confusión entre valor y precio que se atribuye a Francisco de Quevedo³⁴, pues se parte erróneamente de una perspectiva meramente economicista de la contratación pública que la concibe como un gasto que siempre ha de ser el mínimo³⁵. Tampoco estos objetivos deben interpretarse como una determinada corriente

³⁴ «Solo el necio confunde valor y precio». De forma similar Antonio Machado decía que «Todo necio confunde valor y precio».

³⁵ Se trata del principio presupuestario económico del 'gasto público mínimo' aducido por los autores clásicos, fundamentalmente Adam Smith en su obra *Principios sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, y que considera al Estado como una organización ineficaz para crear riqueza, de modo que el gasto público, como mal necesario, ha de ser reducido a la menor cuantía posible.



ideológica. Por el contrario, la razón de ser de este paradigma es incorporar la contratación pública como otra herramienta de inversión dentro de las políticas de crecimiento económico. Asimismo, para alcanzar una asignación eficiente de los recursos públicos, tan importante es reducir los costes o perseguir la corrupción, como evitar despilfarros por contrataciones que no satisfacen adecuadamente las necesidades de los ciudadanos. Es decir, se debe medir también la eficiencia en términos de calidad y de equidad social, cuestión de especial relevancia en el caso, por ejemplo, de sanidad o educación. Ello implica, tanto para los órganos de control internos como los externos, incorporar auditorías operativas (v. § II.1) a sus planes de fiscalización al objeto de: evaluar la adecuación de los sistemas y procedimientos de gestión a las metas que deben alcanzarse, analizar las causas de desviación y, en su caso, indicar propuestas de mejora (fiscalización de sistemas y procedimientos); o bien, evaluar la racionalidad económico-financiera de los recursos empleados (fiscalización de los principios de economía, eficacia y eficiencia). Si pensamos en el caso de la auditoría de un contrato reservado a una empresa de inserción, la clásica fiscalización de cumplimiento normativo y de la correlativa ejecución presupuestaria nada aportaría más allá de una mera revisión formal y vacía de la LCSP. En este sentido, es conveniente recordar que, para los órganos de control, la verificación de los objetivos de las políticas públicas no resulta novedosa, por cuanto España, del conjunto de técnicas presupuestarias, ha optado, desde el inicio de su etapa democrática, por un sistema presupuestario planificado por programas que tiene su fundamento en la asignación



de recursos públicos para la consecución de unas determinadas finalidades que los gobiernos priorizan sobre otras³⁶. Igualmente, la auditoría del PRTR consiste en buena parte en hitos y objetivos.

Al respecto, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, en su informe de auditoría operativa sobre las actuaciones en materia medioambiental llevadas a cabo en los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes³⁷, recomienda utilizar «los instrumentos de la programación presupuestaria para efectuar un correcto seguimiento y control presupuestario de los gastos realizados», así como diseñar «objetivos e indicadores presupuestarios para el seguimiento de los resultados de los gastos ejecutados». Por tanto, la fiscalización de los objetivos estratégicos de contratación pública va a presentar deficiencias muy similares a las que de forma endémica se muestran en la ejecución del presupuesto por programas, sobre todo, las relacionadas con su indefinición y la ausencia de indicadores de rendimiento, riesgos que también ha puesto de relieve recientemente el TCE sobre los fondos MRR³⁸.

³⁶ SÁNCHEZ REVENGA, J., «La institución presupuestaria española: evolución reciente y modernización», *Crónica Presupuestaria*, n.º 4/2016, Instituto de Estudios Fiscales, pp.7-53.

³⁷ Puede descargarse una versión en castellano en el siguiente enlace:
https://www.sindicom.gva.es/public/Attachment/2020/4/informe_ao_medioambiental-09-final_castellano_signed.pdf
(fecha de la última consulta 30/09/2025).

³⁸ Informe Especial 13/2024: La absorción de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.



En cuanto a la planificación del CFP, es conveniente realizar un control horizontal (v. § II.5) aplicando técnicas propias de la auditoría operativa cuando el ente cuente con una política o plan de implementación de la contratación pública estratégica, por ejemplo: el «Plan de Contratación Pública Ecológica» de la AGE, o, en el caso de entidades más pequeñas, la Instrucción 1/2018 del Ayuntamiento de Valladolid para impulsar la contratación socialmente eficiente. Para el diseño de este tipo de controles, podemos tomar como referencia la metodología desarrollada por el grupo de «Expertos Técnicos del Programa de Contratación Pública Sostenible» en el seno de la ONU para medir el cumplimiento de los ODS³⁹. Sin embargo, lo habitual es la ausencia de planes de contratación estratégica. En consecuencia, en la mayoría de los entes, los objetivos de aplicación transversal del art.1.3 LCSP deben verificarse mediante el diseño de unas pruebas específicas que han de ejecutarse dentro de los controles generales del CFP sobre el área de contratación. Para ello, siguiendo la metodología que se propone en este trabajo, el primer paso será identificar los riesgos (v. § II.3).

A efectos prácticos, las amenazas que van a presentarse en primer lugar son las relacionados con la legitimidad por no fundamentarse adecuadamente, en la

³⁹ CEPA GONZÁLEZ, V., «Consideraciones sobre la planificación de una fiscalización con criterios y enfoque de evaluación de la contratación pública bajo criterios de sostenibilidad», *Revista Española de Control Externo*, vol. XXVI, nº.76, 2024, p.83.



preparación del expediente, una vinculación clara entre los objetivos estratégicos y la finalidad del contrato. También encontraremos riesgos de calidad debidos a un deficiente diseño técnico de la prestación o a una ausencia de seguimiento en la fase de ejecución; así como riesgos de sostenibilidad financiera provocados por un incorrecto cálculo de los costes salariales. Pero, fundamentalmente, van a presentarse riesgos de eficiencia en la consecución de esas metas, pues, para medir el resultado de cualquier gasto público, el art. 33 del Reglamento Financiero de la UE exige el diseño previo de objetivos «específicos, medibles, alcanzables, realistas y delimitados en el tiempo», así como el de indicadores de rendimiento «pertinentes, reconocidos, fiables, sencillos y sólidos». Como indicó el matemático Lord Kelvin, «Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre».

Estas exigencias van a determinar también que el principal factor de riesgo (v. § II. 4) que debemos considerar sean los relacionados con liderazgo ético que ejerzan los más altos niveles administrativos del ente auditado en cuanto a su adherencia a los valores que representa este nuevo paradigma: si los órganos de gobierno o de dirección ni si quiera han mostrado iniciativa, no ya por aprobar un instrumento tan complejo como un plan, sino por armonizar la aplicación del art.1.3 LCSP mediante unas cláusulas tipo en todos sus pliegos, será previsible un comportamiento errático por parte de los órganos de contratación que dependan de ellos.

A modo de ejemplo, en consideración a los riesgos y factores anteriores, se proponen las siguientes las



pruebas específicas que se pueden incluir en cualquier CFP sobre el área de contratación:

a) En primer lugar, se comprobará la existencia de un plan anual de contratación pública. En caso afirmativo, se verificará si contempla objetivos estratégicos y si éstos se vinculan a la consecución de otros más generales establecidos a nivel de programa presupuestario o en la ejecución del PRTR. En el momento de aprobación del expediente, el informe de necesidad del art. 28 LCSP deberá recoger dichos objetivos y los indicadores de rendimiento que permitan cuantificar la ejecución con el nivel de calidad e impacto social proyectado. Su redacción deberá ser acorde con el citado art. 33 del Reglamento Financiero de la UE.

b) En la revisión del PCAP, se verificará que contempla criterios de adjudicación relacionados con la calidad y condiciones especiales de ejecución, que ambos guardan relación con las motivaciones del informe de necesidad y que no suponen una restricción injustificada a la libre competencia. En cuanto a la fórmula para la valoración del precio, se comprobará que no altera la preponderancia de la calidad.

c) Sobre los contratos formalizados, se calculará el porcentaje tanto de concurrencia de PYMES como de los contratos que les han sido adjudicados para determinar la eficacia de la división en lotes u otros requisitos destinados a fomentar su participación (por ejemplo, correcto cálculo del PBL y VE).

d) Por último, se verificará el seguimiento de la ejecución del contrato por su responsable, especialmente, en cuanto a si se han detectado deficiencias y se ha tenido



que recurrir a la imposición de penalidades, en cuya redacción se evitarán cláusulas tipo y se contemplarán incumplimientos relacionados con los objetivos estratégicos.

En conclusión, según indica el profesor GIMENO FELIÚ⁴⁰, el éxito de la contratación pública estratégica radica en concebir el contrato público como un instrumento para articular, de forma inteligente y proactiva, las nuevas políticas públicas. En este nuevo contexto, la fiscalización tradicional, como mera declaración de legalidad, resulta por si misma insuficiente. Los órganos de intervención deben, por tanto, evolucionar al mismo ritmo que la gobernanza pública. Por ello, a pesar de las conclusiones de la OIREscon, es necesario continuar apostando por una gestión del gasto público enfocada en resultados y por la correspondiente evaluación del rendimiento. Aunque en muchos casos no resulte idóneo llevar a cabo una auditoría operativa o su complejidad nos disuada de ello, siempre cabe la posibilidad, mucho más sencilla, de diseñar estas pruebas específicas dentro de los controles generales del CFP sobre el área de contratación. En definitiva, no existen razones, sino falta de iniciativa, para no superar determinadas inercias en los órganos de intervención.

⁴⁰ «Hacia una nueva contratación pública en clave geoestratégica: la brújula de la competitividad en Europa al servicio de las políticas públicas», publicado en: <https://www.obcp.es/opiniones/hacia-una-nueva-contratacion-publica-en-clave-geoestrategica-la-brujula-de-la> (fecha de la última consulta: 30/09/2025).



2. Los riesgos de fraude, corrupción y conflicto de intereses

Con el concepto integridad, de acuerdo con la OCDE⁴¹, se alude a un valor ético consistente en priorizar el interés público sobre los intereses privados. En el ámbito comunitario, la preocupación de la UE por su salvaguarda en la contratación pública tiene su primer reflejo normativo en la aprobación de la Directiva 2014/24/UE. En ese mismo año, se publicaba también un informe monográfico de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en el que se enfatizaba lo siguiente: «Dado que el nivel de riesgo de corrupción en el proceso de contratación pública es bastante alto, las garantías contra la corrupción y el fraude en la contratación pública constituyen una prioridad para los Estados miembros y para las instituciones de la Unión Europea»⁴².

En el caso español, la LCSP, al transponer esta directiva, incorporó por primera vez la integridad con el rango de principio general, cuya función elemental consiste en catalizar la aplicación de los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y libre concurrencia. Por ello, de manera categórica, su art. 64.1 obliga a los órganos de contratación «a tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses»; y,

⁴¹ Punto I de la Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública de la OCDE, de 26/01/2017.

⁴² COM/2014/038, p.23.



correlativamente, el art. 71 LCSP amplía las prohibiciones de contratar para contemplar ahora los delitos de prevaricación, malversación, blanqueo de capitales... Asimismo, como instrumentos de buena gobernanza, a través de la LCSP se crean la OIReScon y la Estrategia Nacional de Contratación Pública.

No obstante, el impulso definitivo para la implantación de medidas activas se produce con ocasión de la protección de los intereses financieros de la UE en los fondos MRR. Éste, a diferencia de los fondos estructurales, se basa en el modelo de financiación no vinculada a los costes. Ello determina que la principal condición para que los Estados miembros reciban los pagos del MRR sea el cumplimiento satisfactorio de los hitos u objetivos preestablecidos en su PRTR. Este instrumento, además, debe incluir una explicación de los planes, sistemas o medidas concretas que cada país establezca para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, pues en caso de que la Comisión -a través de las auditorias de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros- detecte irregularidades graves no corregidas por el Estado miembro, aplicará la deducción correspondiente. En España, la clave de bóveda de este sistema interno es el 'plan antifraude', basado en el análisis previo de los riesgos de cada entidad y que debe aprobarse en toda entidad decisora y ejecutora del PRTR. Su marco normativo se contempla en las OM HFP/1030/2021, HFP/1031/2021 y, principalmente, en la OM HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistémico del riesgo de conflicto de intereses en los procedimientos que ejecuten el PRTR. Para facilitar la aplicación de estos reglamentos, es necesario hacer mención a dos documentos técnicos aprobados por la Sección de Prevención de la Corrupción del Consejo de



Contas de Galicia: las guías de «Metodología para la administración de riesgos» y la «Estrategia en materia de prevención de la corrupción».

Sin embargo, a pesar de la relevancia del plan antifraude, la eficacia de su implantación ha estado muy condicionada por la brevedad del plazo de aprobación⁴³. Esta circunstancia ha dado lugar, sobre todo en el caso de las EELL de pequeña dimensión, a un contenido estándar por la contratación de redactores externos, y, en consecuencia, alejado de un planteamiento realista de los riesgos específicos de cada organización. Las medias correctoras presentan por ello un diseño deficiente, y, además, se ha desaprovechado la oportunidad de ampliar la gestión de riesgos más allá del PRTR hasta alcanzar una estrategia integral de riesgos para cada entidad.

Centrándonos en las implicaciones del principio de integridad en el ámbito del control interno, el auditor ha de prestar especial cuidado ante la existencia de posibles indicadores o indicios de fraude de acuerdo con las normas internacionales de auditoría⁴⁴. Los incumplimientos relativos a este principio, por su materialidad cualitativa (daños reputacionales), darán lugar siempre a la emisión de un informe de fiscalización

⁴³ Según el art.6.5 de la de la OM HFP/1030/2021, debe aprobarse en un plazo inferior a 90 días desde la entrada en vigor de esta norma o, en su caso, desde que se tenga conocimiento de la participación en la ejecución del PRTR.

⁴⁴ NIA-ES 240, NIA-ES-SP 1250, ISSAI 1240, GPF-OCEX 1240.



desfavorable con independencia del daño económico efectivamente causado. Asimismo, se impone al auditor un deber de sigilo cualificado durante la ejecución de los trabajos; y, en los casos más graves en los que se considere que pueden existir indicios de responsabilidades contables o penales, la obligación de comunicarlos a la Fiscalía del TCu.

Por fraude en contratación pública, a efectos prácticos, el auditor debe entender toda irregularidad cometida intencionalmente por acción u omisión, mediante un engaño o falseamiento, con la finalidad de desviar fondos públicos para satisfacer intereses distintos a aquéllos para los que la contratación fue concebida, o la mera apariencia o potencialidad de que ésta se produzca. Por tanto, el elemento clave es la existencia de un ánimo defraudatorio ya que, de probarse, se apreciará fraude incluso en una irregularidad potencial sin perjuicio efectivo a los presupuestos públicos (v. § II.4). Para distinguir el fraude de la corrupción⁴⁵, sin circunscribirla estrictamente a un tipo penal y poder abarcar la parte preventiva del ciclo de gestión de riesgos, ésta tendrá lugar cuando el fraude implique abuso de poder en beneficio privado ilegítimo.

Desde la perspectiva de la protección de los intereses financieros de la UE en el marco de los fondos MRR, el fraude requiere tan solo un perjuicio intencionado en los fondos procedentes del presupuesto general de la UE, mientras que la corrupción añade, además, el requisito de un beneficio privado. De este modo, para la Comisión,

⁴⁵ «Riesgos para la integridad en la contratación pública» de la Oficina Antifraude de Cataluña, Documento de trabajo nº.2, p.9.



en todo acto de fraude hay una irregularidad y, en el caso de corrupción, un fraude y una irregularidad. Junto con el conflicto de interés y la doble financiación, el fraude y la corrupción constituyen las irregularidades graves que dan lugar a correcciones en la percepción de los fondos MRR.

Por último, el conflicto de interés vendría a ser una modalidad de irregularidad que, en contratación pública y de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE⁴⁶, implica el riesgo de favoritismo hacia una determinada oferta en contra del principio de igualdad de trato y de una competencia sana y efectiva necesaria para optimizar los recursos públicos. Según la CNMC⁴⁷, los sobrecostes ocasionados por la falta de concurrencia suponen 40 mill. de euros anuales.

En cuanto a su detección, desde la creación de la OLAF en el año 1999 se emplea el sistema llamado 'banderas rojas'. No obstante, su utilización no ha proliferado hasta los últimos años como consecuencia de la aprobación de los mencionados planes antifraude del PRTR y la creación en la AGE de la aplicación Minerva para el análisis automatizado del conflicto de interés⁴⁸.

⁴⁶ Sentencia de 12 de marzo de 2015, asunto C-538/13 (EU:C:2015:166).

⁴⁷ Según consta en: <https://blog.cnmc.es/2017/01/18/la-cnmc-intensifica-sus-esfuerzos-en-la-persecucion-de-las-irregularidades-en-los-concursos-publicos/> (fecha de la última consulta: 30/09/2025).

⁴⁸ Esta aplicación se utiliza un código de banderas verde, roja y negra para determinar la intensidad del indicio de riesgo por



Concretamente, como ejemplo, la citada OM HFP/1030/2021 contempla en uno de sus anexos⁴⁹ un test de autoevaluación del riesgo en el que se pregunta, entre otras cuestiones, si: «¿Se han definido indicadores de fraude o señales de alerta (banderas rojas) y se han comunicado al personal en posición de detectarlos?». Efectivamente, una bandera roja es un aviso indiciario sobre el que se debe prestar una especial atención para descartar o confirmar esa potencial irregularidad.

Existen numerosos catálogos de banderas rojas, casi tantos como AAPP Su contenido, a su vez, puede ser tan extenso como exhaustivamente quiera verificarse, artículo por artículo, cada fase del expediente. Sin embargo, al igual que se advertía al exponer la tradicional clasificación de las áreas de riesgo (v. § II.3), su puesta en práctica, por la dispersión y complejidad normativa de la LCSP, puede resultar contraproducente y dificultar las labores de detección. Para ello, resulta más sencillo que el auditor también utilice como brújula los principios generales, especialmente, el de libre competencia, pues la obtención de la mejor oferta es el fin último de la LCSP y su distorsión, la del fraude⁵⁰.

conflicto de interés. De acuerdo con la OM HFP/55/2023, su análisis debe efectuarse de manera obligatoria y con carácter previo a la valoración de las ofertas o solicitudes de participación en cada procedimiento que se ejecute en el marco del PRTR.

⁴⁹ ANEXO II.B.5, «Test conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción», pregunta n.º 9.

⁵⁰ En puridad, la protección frente a los abusos es un objetivo histórico que han perseguido sucesivamente todas nuestras leyes de contratación. Así, por ejemplo, ya en tiempos de



También pueden ponernos sobre su pista, las estadísticas elaboradas por la OIREsCon a partir de los registros de la Red Estatal de Oficinas y Agencias Antifraude⁵¹ nos indican los siguientes motivos de denuncia:

Cuadro 2. Tipologías de denuncias de fraude en contratación pública ordenadas por frecuencia.

Bravo Murillo, podía leerse en la exposición de motivos de la ley del año 1852 que las subastas públicas estaban sujetas a «la confabulación de los licitadores o en la introducción de un tercero en la licitación, con el fin de obligar a los demás a concederle una prima para evitar sus pujas», Gaceta de Madrid n.º 6460: [file:///C:/Users/hhgp01/Downloads/GMD-1852-6460%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hhgp01/Downloads/GMD-1852-6460%20(1).pdf) (fecha de la última consulta: 01/10/2025). Sobre este tema es recomendable la lectura de un interesantísimo artículo de COLÁS TENA, J., «Itinerario de la contratación pública: de Cádiz a nuestros días (parte I)», recopilatorio de las medidas antifraude en contratación administrativa española y que puede descargarse en: https://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1109902&nl=1 (fecha de la última consulta: 01/10/2025).

⁵¹ Esta red se compone de cuatro oficinas antifraude a nivel autonómico (Cataluña, Valencia, Navarra y Andalucía) y dos a nivel local (Ayuntamientos de Madrid y Barcelona), a las que hay que sumar el SNCA-PIF, dependiente de la IGAE, en su condición de agencia antifraude del MRR y del PRTR, y el Consello de Contas de Galicia, único OCEX con competencias en materia de prevención de la corrupción.



Causa	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Irregularidad (Adj. contrato)	20	39	54	66	72	251
Prácticas corruptas	28	26	38	32	43	167
Ejecución de contrato	37	23	20	28	40	148
Fraccionamiento (Adj. contrato)	10	28	22	30	20	110
Ausencia de contrato	9	9	7	9	15	49
Vulneración de normativa	2	1	4	11	11	29
Irregularidad en el Pliego	2	3	2	2	10	19
Sobrecoste	2	2	4	5	6	19
Práctica colusoria	3		2		2	7
No contrato	2		1	4		7
Subcontratación	2				1	3
Sin definir	1				1	2
Total	118	131	154	187	221	811

Fuente: Módulo IV del Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública del año 2024 de la OIREscon, p.37

Según mi experiencia profesional, y sin afán de exhaustividad, las maneras más habituales de pervertir la competencia son las siguientes:

a) *Adjudicaciones directas sin causa justificada.* Se orquestan mediante los contratos menores y los procedimientos negociados sin publicidad (en lo sucesivo, PNSP). La sentencia de la AN del 'caso Gürtel' (n.º 20/2018) menciona hasta en 40 ocasiones la palabra negociado y en otras 85 los contratos menores. Recordemos también la sublevación de muchos poderes adjudicadores contra el texto inicial del art. 118 LCSP por el que se impedía contratar en un año con un mismo empresario, y que motivó su reforma para volver a la anterior redacción del TRLCSP. Se alegaba perversamente la imposibilidad para encontrar múltiples proveedores en los municipios más pequeños. También fue significativa, al inicio de la entrada en vigor de la LCSP, la adjudicación por contrato menor de las mismas prestaciones, pero ajustadas a las cuantías



sensiblemente inferiores del art. 118 LCSP (p. ej., un servicio que se adjudicaba conforme al TRLCSP por 17.999 €, pasó a hacerlo por 14.999 € con la LCSP). Para remediar estas prácticas, la ORIEscon publicó la Instrucción 1/2019, por la que se exigía la petición previa de, al menos, tres presupuestos o la motivación expresa de las causas que impedían su solicitud. De este modo, los contratos menores debían quedar reducidos a supuestos extraordinarios, pues toda la contratación debía planificarse anualmente por contrato mayor en virtud del art. 28 LCSP. Sin embargo, prácticamente la totalidad de CCAA y sus respectivas EELL declararon no aplicable dicha instrucción por falta de competencia de la ORIEscon más allá de la AGE. En el caso del PNSP⁵², este suele emplear para aquellas prestaciones de valor superior al contrato menor sin respetar las causas tasadas de habilitación del art. 168 LCSP, principalmente por una ficticia exclusividad técnica que, además, no requieren de la mesa de contratación para su tramitación salvo en los casos de imperiosa urgencia.

b) *Fraccionamiento ilícito del objeto*. Se trata de otra de las manifestaciones del fraude en la contratación menor cuando no resulta tan verosímil la simulación del PNSP o cuando impera total sensación de impunidad (v. § II.4). El objeto del contrato se divide artificialmente en tantas prestaciones como presupuestos puedan presentarse por cuantía inferior al art. 118 LCSP: a menor

⁵² GARCÍA PÉREZ, H., «El procedimiento negociado sin publicidad y sus efectos sobre el principio de competencia», *Contratación Administrativa Práctica*, LA LEY, n.º 196, marzo-abril, 2025.



concurrancia, mayores posibilidades de manipular la adjudicación, una de ellas, mediante las ofertas simuladas que explicaremos a continuación. Aun cuando en el fraccionamiento ficticio no exista un interés de enriquecimiento personal, para la jurisprudencia constituye un fraude de ley que está siendo penalizado como una modalidad *sui generis* del delito de prevaricación ⁵³.

c) *Ofertas simuladas*. Puede ocurrir no solo en relación con la petición de un mínimo de tres ofertas en los contratos menores o en el PNSP, también en cualquier procedimiento en concurrancia competitiva, especialmente, en los divididos en lotes. En la mayoría de las ocasiones se produce por connivencia entre la Administración y el empresario previamente elegido por ésta. En el primer caso, junto con la oferta real y única, se presentan otras dos simuladas por empresas comparsa del primero. El segundo supuesto alude a prácticas *antitrust*, en las que las empresas de un sector se reparten las adjudicaciones falseando las ofertas, o no licitando a determinados contratos o lotes (habitual en los acuerdos marco por la preselección de las empresas). Como ejemplo, la CNMC ha multado recientemente con 203,6 millones de euros a 6 de las principales constructoras de nuestro país por alterar durante más de 25 años la adjudicación de

⁵³ GUDÍN RODRÍGUEZ, A.E. «El delito de prevaricación cometido mediante el fraccionamiento de la contratación administrativa», Diario LA LEY, n.º 10328, Sección Doctrina, 14 de Julio de 2023.



infraestructuras⁵⁴. Dada la complejidad de estas tramas, su detección por los controles internos de las AAPP es prácticamente imposible, por lo que será determinante el adecuado funcionamiento del canal de denuncias contemplado en la Ley 2/2023, de 20 de febrero. reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

d) *El falso proveedor*. Tiene especial incidencia en los fondos MRR, cuyo principal foco de riesgo lo constituye la identificación del llamado 'perceptor final' de los fondos según ha indicado el TCE a la Comisión en su informe especial n.º 13/2023, fundamentalmente, en el caso de que las inversiones se ejecuten a través de subcontratas creadas por el contratista principal o algún miembro del poder adjudicador con la intención de desviar fondos. Para ello, no solo se inflan los precios o se merman las calidades, incluso la prestación ni siquiera llega a ejecutarse o se emplean medios ya disponibles en la Administración. El falso proveedor es también habitual en subvenciones y para atajarlo es fundamental la adecuada comprobación material de la inversión por el Interventor con carácter previo al reconocimiento de la obligación o, en el caso de que ésta no sea posible⁵⁵, contar con inventarios actualizados.

⁵⁴ Nota de prensa de la CNMV disponible en: <https://www.cnmv.es/prensa/sancionador-obra-civil-20220707> (fecha de la última consulta: 01/10/2025).

⁵⁵ Cada AAPP establece un importe mínimo de la inversión para proceder a su comprobación material. Aunque sean variables,



e) *La mesa testafarro*. Conformar la voluntad del órgano de contratación hasta la formalización del contrato es quizá el procedimiento administrativo más pautado de todo el derecho público. Su clave de bóveda es la mesa de contratación, que cuenta como vocales natos con un representante de la Asesoría Jurídica y otro de la Intervención. A través de la participación de estos funcionarios altamente capacitados, se pretende preservar tanto el rigor jurídico del expediente como controlar la posible arbitrariedad de la adjudicación. Por ello, los procedimientos de adjudicación que prescinden de su asistencia (básicamente el contrato menor y el PNSP) son las gateras favoritas de los corruptos. Sin embargo, tantos formalismos se van añadiendo en las sucesivas y abultadísimas leyes de contratación para taparlas, como caminos infinitos hacia el fraude se siguen abriendo. Continuando con esta tendencia, la mesa de contratación se regula en el extenso art. 326 LCSP -con las especialidades previstas en su DA. 2º para las EELL- más las partes aún aplicables del RGLCAP y del RLCSP, que vienen a configurar un cuerpo jurídico en sí mismo, no solo ineficiente por su incapacidad para paralizar, por ejemplo, la adjudicación fraudulenta de las obras millonarias del túnel de Belate, sino también por contribuir a su consumación⁵⁶. Para pervertir la mesa

debe advertirse que los contratos menores siempre van a quedar exentos.

⁵⁶ Este escándalo político se analiza al detalle por el presidente de la Cámara de Comptos de Navarra en su comparecencia ante el parlamento de esta comunidad autónoma. Puede consultarse un resumen de su intervención en: <https://www.diariodenavarra.es/noticias/navarra/2025/07/26/irregularidades-deficiencias-detecto-camara-comptos->



basta con un sencillo truco aritmético: engrosar su composición. De este modo, el órgano de contratación (cargo que ostenta un representante político) designa como vocales -entre ellos al presidente, que cuenta con voto de calidad- a funcionarios afines o a subordinados sumisos hasta alcanzar la mayoría de votos y arrinconar a los que no puede influenciar, especialmente, a los miembros natos, cuyo control queda reducido a expresar su disconformidad mediante un voto particular⁵⁷.

Para finalizar el epígrafe, es necesario advertir sobre la evolución futura de estos riesgos crónicos de fraude una vez que se apruebe la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la corrupción⁵⁸, que pretende proporcionar una respuesta estratégica mediante una armonización de los distintos tipos penales de corrupción. Asimismo, España debe dar respuesta inmediata a las categóricas conclusiones de la Comisión en su durísimo Informe

adjudicacion-obras-belate-655300-300.html (fecha de la última consulta: 01/10/2025).

⁵⁷ En el citado caso del túnel de Belate, estos vocales, además del voto particular, denunciaron ante su oficina autonómica antifraude. Por ello, no debemos dejar de insistir en la necesidad de que las AAPP cuenten con sus propios canales de denuncia.

⁵⁸ Puede descargarse una versión en español en el siguiente enlace:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52023PC0234> (fecha de la última consulta: 01/10/2025).



sobre el Estado de Derecho en 2025 (Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, apartado II Marco de lucha contra la corrupción)⁵⁹, pues, como así nos advertía la Comisión, el Gobierno solo contaba con un borrador del recientemente aprobado Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción para el periodo 2025-2027⁶⁰ en el momento de elaboración de dicho informe. Esta estrategia, todavía pendiente de desarrollo mediante ley orgánica⁶¹, se estructura en cinco ejes y quince medidas que, sin embargo, apenas plantean novedades relevantes, pues muchas de ellas ya se encuentran en funcionamiento como la Oficina de Recuperación de Activos (ORGA) o el uso de la IA a través de la PLACSP para la detección de prácticas fraudulentas y que pasamos a analizar en el siguiente epígrafe.

⁵⁹ Informe publicado el 08/07/2025 a través de la dirección: https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en (fecha de la última consulta: 01/10/2025).

⁶⁰ Disponible en la web oficial de la Moncloa en el enlace siguiente: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2025/090725-plan-estatal-lucha-contra-corrupcion.pdf> (fecha de la última consulta: 01/10/2025).

⁶¹ En concreto, el Anteproyecto de Ley Orgánica de Implementación del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción fue sometido a consulta previa el 10 de septiembre de 2025: <https://www.hacienda.gob.es/SGT/NormativaDoctrina/Proyectos/09092025-APLO-lucha-contra-corrupcion.pdf> (fecha de la última consulta: 01/10/2025).



3. La contratación pública electrónica

En este último apartado, se exponen los riesgos, y sus correlativos controles, derivados de la consolidación de la contratación pública electrónica en España por mandato de la vigente LCSP en cumplimiento de las directivas europeas. A pesar de que este proceso de digitalización obligatorio no se traspuso de manera expresa como un nuevo principio general u objetivo transversal en el art.1 LCSP como en el caso de la contratación estratégica y de la integridad anteriormente estudiados, sí que mantiene, no obstante, una estrecha vinculación con este precepto, pues se configura como la herramienta clave para proyectar la aplicación todos principios generales hacia la obtención de la oferta más ventajosa en términos de calidad y precio. En consecuencia, por cuanto que la tramitación electrónica va a repercutir siempre con mayor o menor intensidad sobre el núcleo del art. 1 LCSP, ésta ha de ser considerada en cualquier planificación de auditoría como un riesgo específico de contratación pública (v. § II.2). Su probabilidad y magnitud se utilizarán como parámetros para determinar la materialidad de la vulneración del principio general afectado, y el resultado favorable o desfavorable de los informes de fiscalización.

Como hemos indicado, la contratación pública electrónica tiene un origen comunitario. La Comisión Europea, mediante su Comunicación de 26 de septiembre de 2003⁶², dirigida al Consejo, al Parlamento

⁶² «El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa» [SEC (2003) 1038].



Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, definió la Administración electrónica dentro del eGovernment como la utilización por las Administraciones públicas de las llamadas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Su empleo se relacionaba con futuros cambios en la organización, procedimientos y capacidades de los funcionarios que reducirían las cargas burocráticas de la ciudadanía con la finalidad de mejorar la calidad y accesibilidad a los servicios públicos, así como reforzar los procesos democráticos a través de la transparencia y la rendición de cuentas. Precisamente, la consecución del mercado único motivó la implantación progresiva de la licitación electrónica, la introducción del vocabulario común de contratos públicos y la imposición de unos umbrales para la adjudicación de determinados contratos públicos (los contratos SARA). Con este propósito, la transposición de la Directiva 2004/18/CE introdujo el envío por medios electrónicos de información relativa a licitaciones, la creación del perfil del contratante por parte de las diferentes AAPP, la configuración de la PLACSP y, finalmente, algunas prácticas concretas y muy limitadas de subasta electrónica y, en menor medida, de sistemas dinámicos de adquisición. Posteriormente, la Directiva 2014/24/UE adoptó un enfoque más exigente al establecer que las TIC pasaran a ser el medio ordinario de comunicación y de intercambio de información entre los órganos de contratación y los licitadores. No obstante, la evolución de la implantación de la licitación electrónica en España parte de una tímida aplicación voluntaria, principalmente, por las Administraciones públicas con



mayores recursos en TIC⁶³, y tiene su punto de inflexión en su imposición obligatoria mediante la aprobación de la vigente LCSP, que ya en su Preámbulo establece una «decidida apuesta a favor de la licitación electrónica». A pesar de la contundente declaración de intenciones del legislador, fueron numerosas las ocasiones en las que los órganos de contratación acudieron a las excepciones de la DA. 15ª LCSP para eludir esta obligación. Sin embargo, su actuación fue reprobada por los Tribunales administrativos de contratación y la nulidad de pleno derecho de los pliegos en estos casos fue unánime⁶⁴. Igualmente, hay que destacar la importancia del Expediente 2/18 de la JCCPE, que impidió excepcionar a las personas físicas de la presentación de ofertas electrónicas. A pesar de las resistencias iniciales, según datos de la OIREscon el porcentaje de licitación electrónica en España ya alcanzaba el 77,24 % en el año

⁶³ La licitación íntegramente electrónica se desarrolla en un primer momento, el País Vasco, seguido después por otras como Cataluña o Aragón, comunidades en las que al mismo tiempo se prestaba asistencia TIC a sus EELL. Sobre el desarrollo de las distintas plataformas puede consultarse el OBSERVATORIO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: «*Las plataformas de contratación electrónicas como estrategia: el papel de las CCAA*» <https://www.obcp.es/opiniones/las-plataformas-de-contratacion-electronicas-como-estrategia-el-papel-de-las-ccaa> (fecha de la última consulta: 01/10/2025).

⁶⁴ *Vid.* Resoluciones TACRC 632/2018, de 29 de junio; 808/2018, de 14 de septiembre; 861/2018, de 1 de octubre; 869/2018, de 1 de octubre; 1023/2018, de 12 de noviembre y 1077/2018, de 23 de noviembre.



2022. Para lograr una aplicación plena, la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 establece, como Objetivo E, la generalización del uso de la contratación electrónica en todas las fases del procedimiento, así como la creación una Estrategia Común de Datos en la Contratación.

Centrándonos en el análisis de riesgos de la legislación vigente, la fiscalización ha de verificar con carácter prioritario, por sus implicaciones respecto del principio de libre concurrencia, el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa impuestas al órgano de contratación en virtud del art. 63 LCSP, quien deberá difundir a través de su perfil de contratante prácticamente la totalidad de las actuaciones preparatorias del expediente y su licitación. Una vez formalizado el contrato y ya en fase de ejecución, solo será obligatoria -como novedad de la LCSP y a efectos de la posibilidad de interposición de un recurso especial- la publicación de las modificaciones tramitadas al amparo de los arts. 204 y ss. LCSP. La publicación obligatoria de los documentos indicados en el citado art. 63 se configura como mínimo, pues se podrán difundir, además, cualquier otra información referente a la actividad contractual de los órganos de contratación. En este sentido, el art. 138 LCSP enfatiza la centralidad del perfil de contratante como instrumento canalizador de la publicidad contractual al exigir, con carácter general, que los órganos de contratación ofrezcan acceso a los pliegos y demás documentación complementaria por medios electrónicos por medio de éste. Este acceso será libre, directo, completo y gratuito; y, solo por razones excepcionales y en los casos expresamente previstos en dicho precepto, se llevará a cabo por medios no electrónicos (p. ej., circunstancias técnicas, razones de confidencialidad o motivos de seguridad en el caso de



concesiones de obras). El perfil de contratante se alojará en las páginas web institucionales indicadas en los anuncios de licitación. Para dar cumplimiento a esta obligación, el art. 347 LCSP prevé que la Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda y Función Pública ponga a disposición de todos los órganos de contratación del sector público la PLACSP (anteriormente denominada PLACE y circunscrita a esta Administración), que también les prestará otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos. No obstante, las CCAA pueden establecer servicios de información similares a la PLACSP en los que deberán alojar sus perfiles de contratante de manera obligatoria, si bien, deberán publicar en la plataforma estatal la convocatoria de todas sus licitaciones y sus resultados. Cuando no optaran por su creación, éstos se alojarán directamente en la PLACSP mediante convenio. En el caso de la JCCM, existe un portal dedicado a la contratación⁶⁵, pero la mayor parte de sus contenidos son puramente informativos sin posibilidad de sustanciar trámites, por lo que el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa del art.63 LCSP se efectúa a través de la PLACSP. En cuanto a la licitación electrónica, su tramitación es mixta, pues una vez recibidos y abiertos los archivos que contienen las ofertas a través del servidor estatal, el expediente se tramita hasta su formalización mediante

⁶⁵ <https://contratacion.castillalamancha.es/> , en este portal se facilita el acceso al perfil de contratante de la JCCM que se aloja en la PLACSP. También se publican los planes anuales de contratación en cumplimiento del art. 28.4 LCSP e información complementaria de utilidad para los licitadores.



el programa interno PICOS. Estas previsiones se contemplan en el Decreto 28/2018, de 15 de mayo, por el que se regula la contratación electrónica en el sector público regional, y que además estipuló el traslado al ROLECE de los asientos que integran el Registro Oficial de Licitadores de CLM.

Además de las anteriores comprobaciones, para poder acreditar el completo cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en materia de contratación, debe advertirse que las actuaciones de control no han de circunscribirse únicamente a los mencionados arts. 63 y 347 LCSP, pues el art. 8.1 a) LTAIBG también contiene sus propias exigencias al respecto. Además, en el caso específico de la JCCM, han de sumarse las obligaciones previstas en el art.16 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

Otra área de riesgo en materia de licitación electrónica, la constituye el cumplimiento del régimen de notificaciones y comunicaciones regulado en las disposiciones adicionales décima, decimoquinta, decimosexta y decimoséptima. El riesgo se centra, especialmente, en relación con el cómputo de plazos y la presentación extemporánea de ofertas o de documentación requerida por la mesa de contratación para continuar en la licitación o para emitir una propuesta de adjudicación. En síntesis, los plazos que deben contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario, los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el



interesado. Como regla general, salvo que el licitador sea capaz de demostrar algún fallo informático de la plataforma que no le sea imputable, la mesa de contratación no podrá admitir ofertas o documentación requerida que sean presentadas fuera de la PLACSP. Para ello, es imprescindible acreditar en el expediente, además del fallo informático ajeno, el cumplimiento del principio del secreto de las proposiciones (p. ej., que se presente en registro un sobre físico cerrado), de tal manera que al mismo tiempo que las ofertas electrónicas se abran a través de la PLACSP, la mesa incorpore seguidamente los datos de la oferta presentada fuera de plataforma. En cualquier caso, si el fallo tuviera origen en un ciberincidente, los plazos podrán ser ampliados por aplicación supletoria del art. 32.5 LPAC⁶⁶.

Para concluir el análisis de estos riesgos de especial consideración en toda planificación de un CFP, es necesario reflexionar sobre su futuro inmediato. Si en un primer momento las plataformas de contratación tenían como finalidad ser un medio ágil de transmisión de información para la tramitación del expediente, la utilidad de los datos recogidos en cada perfil de contratante en virtud del art. 63 LCSP tiene especial trascendencia en el diseño de los procedimientos de control al proporcionar nuevas herramientas de análisis

⁶⁶ «Cuando como consecuencia de un ciberincidente se hayan visto gravemente afectados los servicios y sistemas utilizados para la tramitación de los procedimientos y el ejercicio de los derechos de los interesados que prevé la normativa vigente, la Administración podrá acordar la ampliación general de plazos de los procedimientos administrativos».



y tratamiento de datos para la detección prácticas irregulares. Al respecto, desde el verano del 2021 la PLACSP dispone del programa OpenPLACSP, accesible para su descarga en su propia web en el menú 'Datos abiertos' y con el que se facilita la transformación de los ficheros de datos abiertos en una hoja de cálculo, de modo que cualquier interesado pueda adquirir datos masivos de todas las licitaciones publicadas. Sobre su utilidad para la obtención de evidencias, resultan interesantes dos trabajos⁶⁷ realizados por expertos informáticos sobre el rastreo de metadatos de la documentación presentada en las licitaciones comprendidas en los años 2015-2021 (autor, empresa y fecha de creación) con la finalidad de contrastar la identidad de la organización que aparece en los metadatos del PPT con la razón social del adjudicatario y, en su caso, el grupo empresarial al que pertenece. En el supuesto de existir una vinculación que no se correspondiera con la tramitación de una consulta preliminar del mercado o un procedimiento en el que la LCSP sí permite la negociación de los términos del contrato (negociado, diálogo competitivo y asociación para la innovación), nos encontraríamos ante un indicio de manipulación de una licitación⁶⁸.

⁶⁷ GARCÍA RODRÍGUEZ, J. M., «Tecnologías digitales para el control de la contratación pública», Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, 79 (2022), p.96. También pueden consultarse en la noticia <https://elpais.com/economia/2021-12-10/los-pliegos-de-tres-concursos-publicos-incluan-al-ganador-en-los-metadatos-antes-de-adjudicarse.html>. (fecha de la última consulta: 01/10/2025).

⁶⁸ En este sentido el art. 70 LCSP exige al órgano de contratación la adopción de medidas adecuadas para



También con la misma finalidad y aplicando algoritmos de IA sobre la información publicada en las plataformas de contratación, la Unidad de Inteligencia Económica de la CNMC ha creado el sistema denominado BRAVA (*Big Rigging Algorithm for Vigilance in Antitrust*)⁶⁹, herramienta novedosa a nivel mundial capaz de clasificar las ofertas presentadas por los licitadores como potencialmente colusorias o competitivas. Por tanto, los órganos de control deberán esforzarse en los próximos años por incorporar a sus fiscalizaciones este tipo de análisis *big data*, dada su eficacia para detectar corruptelas que pueden permanecer ocultas en sus tradicionales pruebas de auditoría y técnicas de muestreo. No obstante, a mi juicio, el principal avance en la automatización del control de la contratación pública será la aplicación de técnicas de PLN para identificar patrones inusuales y señalar posibles áreas de riesgo. Al destacar datos de interés para el control (VE, PBL, aplicación presupuestaria, número de anualidades...) se sustituye el punteo manual en papel por un análisis preliminar de riesgos a partir del cual

garantizar que la participación en la licitación de las empresas que hubieran participado previamente en la elaboración de las especificaciones técnicas o de los documentos preparatorios del contrato o hubieran asesorado al órgano de contratación durante la preparación del procedimiento de contratación, no falsee la competencia.

⁶⁹ Para mayor información puede consultarse la publicación de la noticia por la propia CNMC en su blog: <https://blog.cnmc.es/2024/04/11/premio-a-brava-cnmc-contra-el-fraude-en-contratacion-publica/> (fecha de la última consulta: 01/10/2025).



enfocar la revisión. Ello facilitará, por ejemplo, detectar un fraccionamiento ilícito en contratos menores.

En cualquier caso hemos de tener presente que la vigente LCSP ha nacido tecnológicamente desfasada o, cuanto menos, al margen de estas tecnologías emergentes, como consecuencia de su tardía transposición y también por la atomización del sector público en múltiples órganos de contratación con distinto nivel de madurez digital, pero con similar reticencia a cambios. Por ello, con vistas a la aprobación de las nuevas directrices de contratación pública que ya se encuentran en fase de tramitación, es necesario incorporar en la propia estructura normativa el llamado 'control por diseño'⁷⁰. Esta metodología de auditoría digital, basada en un flujo constante de datos estandarizados entre sistemas informáticos interoperables, se engarza en el propio procedimiento administrativo del órgano gestor como un eslabón más de la tramitación y no como un elemento accesorio, ajeno a su responsabilidad. A medida que vayan concluyendo las distintas fases del expediente, estos sistemas informáticos, irán reportando a los órganos de intervención, de manera automatizada, la correspondiente evidencia en tiempo real que, igualmente, podrá ser procesada robóticamente con la finalidad de eliminar controles repetitivos que no requieran el juicio profesional del auditor. Para alcanzar este nivel de eficiencia, además de una revisión meramente legal en cuanto a la actualización de los

⁷⁰ CORDERO VALDAVIDA, M., «Control por diseño en la gestión de los fondos europeos», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 100/ (3-2020), Instituto de Estudios Financieros, pp. 137-158.



procedimientos de contratación, será necesario reconsiderar también cómo el uso de estas tecnologías de IA, ya plenamente integradas en el sector privado, pueden guiar una modificación de las estructuras organizativas y la asignación de roles en el sector público hacia una efectiva reducción de cargas burocráticas⁷¹. Aunque en estos momentos no podemos citar ejemplos generalizados de su implementación en el ámbito de la contratación pública, la IA sí está siendo utilizada en otros ámbitos administrativos, como es el caso de la Junta de Andalucía, que ha conseguido agilizar los expedientes de determinadas subvenciones con un equivalente al tiempo de trabajo de 150 empleados públicos⁷². Esta CCAA también ha presentado una iniciativa reciente: el robot AISCON, destinado a asistir en un futuro a las mesas de contratación para la toma de decisiones a través del análisis de datos contenidos en el DEUC presentado por cada licitador⁷³.

⁷¹ MARTÍN DELGADO, I., «Innovación tecnológica e innovación administrativa en la contratación pública, *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, Iustel, 2020, pp.38-41.

⁷² Para mayor información, la nota de prensa oficial se encuentra disponible en:

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/consejo/sesion/detalle/487186.html> (fecha de la última consulta: 02/10/2025).

⁷³ Sobre el funcionamiento concreto de esta aplicación, puede consultarse la entrevista al director general de contratación de la Consejería de Hacienda de la Junta de Andalucía publicada



Para los órganos de intervención, esta transformación presenta a la par tantas oportunidades de mejora como de riesgos, pues no solo ha favorecido la aparición de las herramientas de detección anteriormente descritas. La IA implica un nuevo ámbito de control en sí misma, pues está cambiando la manera en que nuestra sociedad opera y, fundamentalmente, toma decisiones. En consecuencia, junto a al tradicional examen de irregularidades procedimentales o presupuestarias, ahora deben sumarse revisiones sobre algoritmos, por ejemplo y muy especialmente, los que en contratación pública podrían determinar la necesidad de contratar ⁷⁴. Sin embargo, este será el reto del futuro inmediato, pues aún no existen normas internacionales de auditoría al respecto y tampoco los OCEX cuentan con manuales de fiscalización específicos.

IV. CONCLUSIONES

La contratación pública en España adolece de un elevado riesgo intrínseco derivado principalmente de una excesiva regulación: normativa comunitaria, transposiciones nacionales y CCAA que la amplían, legislación sectorial..., y cuyo desarrollo alcanza el nivel de instrucciones y notas internas. Sus expedientes están constituidos por la concatenación de actos jurídicos, económico-presupuestarios y documentos contables

en la Revista de Contratación Administrativa Práctica, LA LEY, n.º 199, septiembre-octubre, 2025.

⁷⁴ MIRANZO DÍAZ, J., «Inteligencia artificial y contratación Pública», *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, Iustel, 2020, pp. 122-128.



cuyas principales especialidades y riesgos en el ámbito del CFP se han expuesto a lo largo de este estudio. Ello, a su vez, supone una multiplicidad de controles para los órganos de cualquier intervención, dotados de escasos recursos materiales y humanos. Por tanto, su reto principal es afrontar su optimización mediante nuevos modelos de fiscalización que, por un lado, se planteen desde un enfoque de riesgo de auditoría para evitar controles repetitivos o sobre áreas sin riesgo y, por otro, se automaticen en todo lo posible a través de un sistema de administración electrónica basada en una ingeniería de datos y no en la mera conversión del papel en un formato digital. Esta senda de modificaciones ya está en marcha dentro de la Intervención General de la JCCM, fundamentalmente en cuanto al control económico-presupuestarios del gasto público.

Pero la renovación de los métodos de control también debe ir acompañada de una ampliación del alcance de las fiscalizaciones que supere el tradicional control de legalidad y regularidad sobre actos puramente técnico-administrativos, tanto por las nuevas amenazas que se plantean en un entorno altamente informatizado, como por la necesidad de verificar parámetros de eficacia y eficiencia en la gestión del gasto público que implica la contratación estratégica, así como la exigencia de responsabilidades por el incumplimiento del principio de buena gestión financiera. El nuevo paradigma que plantean los principios generales del art. 1 LCSP, cuya finalidad básica es alcanzar un desarrollo sostenible, requiere incorporar comprobaciones propias del ámbito de la auditoría operativa sobre el grado de cumplimiento de los programas presupuestarios y de los hitos y objetivos en el empleo de los fondos comunitarios. Es



decir, controlar si la gestión desarrollada a través de la contratación pública ha permitido proporcional al usuario la mejor relación calidad-precio y, al mismo tiempo y para toda la sociedad, la consecución de los objetivos sociales y medioambientales que se tutelan desde la UE. Por parte de los OCEX ya se están llevando a cabo auditorías operativas que tienen mayor impacto que las de legalidad y aportan valor para mejorar los complejos procesos de compras públicas. Al respecto, y como se ha analizado en este trabajo, la tramitación de los fondos MRR ya ha conllevado reformas en relación con la comprobación de hitos y objetivos, así como sobre la gestión de riesgos de fraude, corrupción y conflicto de interés. Su aplicación práctica está siendo altamente positiva de acuerdo con las recomendaciones contenidas en la Estrategia Nacional de Contratación 2023-2026, en la que se destaca la efectividad de las medidas antifraude en el ámbito del PRTR y se conmina a las CCAA, a partir de las planificaciones de auditoría europeas, a elaborar sus propios mapas de riesgos y una estrategia de control holística adaptada a sus particularidades organizativas. Se quiere avanzar hacia un nuevo modelo de control interno que permita no solo identificar los incumplimientos normativos y su influencia sobre la gestión de los contratos, sino también detectar y fortalecer los flancos más débiles de la organización y de sus recursos. Por tanto, no son necesarios más controles, sino que éstos sean más eficaces y alcancen una gestión integral del riesgo.

Por último, no podemos concluir una reflexión sobre las propuestas de mejora del estado actual del control interno en materia de contratación pública sin reivindicar la figura de los funcionarios de las distintas Intervenciones, pues más allá de la iniciativa política, el elemento catalizador de cualquiera de las reformas



planteadas requiere de empleados públicos dotados de un perfil técnico altamente especializado en múltiples disciplinas. Esta circunstancia trae a colación cuestiones como la aplicación de los criterios de mérito y capacidad en su designación y promoción, y la necesidad de un plan de formación continua. Pero, sobre todo, plantea el respeto a su figura mediante un estatus jurídico que efectivamente permita dotarle de independencia funcional y de discrecionalidad técnica fundamentada en su juicio profesional; y que, al mismo tiempo, garantice la integridad de su actuación a través del sometimiento a un código ético; requisitos que suelen difuminarse en nuestro devenir diario. La dificultad del ejercicio del control interno, a la que se suman los retos que plantea la transformación digital y la lucha contra la corrupción, no debe desalentar a este personal, pues como ya el año 2009 reconocía la popular Sentencia de la Sala de Justicia del TCu n.º 21, en relación con los desagradados en el ejercicio de las funciones de control, «puede afirmarse que, como regla general, la actividad de los interventores [...] no suele ser tarea fácil ni agradable, pues su propia función radica en fiscalizar los gastos incurridos, y el ejercicio correcto de su trabajo puede dar lugar a situaciones de malestar y teórico enfrentamiento con los ordenadores de pagos en lo que respecta a la corrección y adecuación de aquéllos». Sin embargo, continúa el TCu, **«es aquí donde radica la dificultad y, al mismo tiempo, la grandeza de la función interventora, amparada en cualquier caso por las leyes»**.

V. BIBLIOGRAFÍA



CANALES GIL, A., HUERTA BARAJAS, J.A., CANALES MENÉS, P. y HUERTA MÉRIDA, C. (Coords.), *Aclaraciones a la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público: enfoque científico-práctico*, Boletín Oficial del Estado, 2020.

CASTELLANOS GARIJO, M., «Desafíos del control interno ante la transformación digital» en AAVV, *La perspectiva presupuestaria de la contratación pública* (coord. GARCÍA MOLINERO, A.), Wolters Kluwer, 2020, pp.316-354.

CEPA GONZÁLEZ, V., «Consideraciones sobre la planificación de una fiscalización con criterios y enfoque de evaluación de la contratación pública bajo criterios de sostenibilidad», *Revista Española de Control Externo*, vol. XXVI, nº.76, 2024, p.83.

COLÁS TENA, J., «Itinerario de la contratación pública: de Cádiz a nuestros días (parte I)», *Diario de Derecho Municipal, Estudios y comentarios*, Editorial Iustel, 2013.

CORDERO VALDAVIDA, M., «Control por diseño en la gestión de los fondos europeos», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 100/ (3-2020), Instituto de Estudios Financieros, pp. 137-158.

HUERTA BARAJAS, J.A. y CASTEJÓN GONZÁLEZ, J., *Guía para el control y auditoría de los procesos de contratación pública*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2023.

GARCÍA PÉREZ, H., «El procedimiento negociado sin publicidad y sus efectos sobre el principio de competencia», *Contratación Administrativa Práctica*, LA LEY, n.º 196, marzo-abril, 2025.



GARCÍA RODRÍGUEZ, J. M., «Tecnologías digitales para el control de la contratación pública», *Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 79 (2022), p.96.

GIMENO FELIÚ, J.M. (Dir.); *Las nuevas directivas de contratación pública*, Aranzadi, 2015.

GUDÍN RODRÍGUEZ, A.E. «El delito de prevaricación cometido mediante el fraccionamiento de la contratación administrativa», *Diario LA LEY*, n.º 10328, Sección Doctrina, 14 de Julio de 2023.

MARTÍN DELGADO, I. (Dir.), *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, Iustel, 2020.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. y BOCOS REDONDO, P. (Coords.), *Contratación del Sector Público Local*, Wolters Kluwer, 2018.

MIRANZO DÍAZ, J., «Inteligencia artificial y contratación Pública», *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, Iustel, 2020, pp. 122-128.

MUSGRAVE, R.A., *Sistemas Fiscales*, Aguilar, 1973.

SÁNCHEZ REVENGA, J., «La institución presupuestaria española: evolución reciente y modernización», *Crónica Presupuestaria*, n.º 4/2016, Instituto de Estudios Fiscales, pp.7-53.

Gabilex

Nº 45

Marzo 2026



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Castilla-La Mancha
