



Co-funded by  
the European Union



Government  
Transparency  
Institute



Oficina Antifrau  
de Catalunya



COL·LEGI DE PROFESSIONALS  
DE LA CIÈNCIA POLÍTICA I DE  
LA SOCIOLOGIA DE CATALUNYA



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA

ALBANIAN INSTITUTE  
of SCIENCE



AGENȚIA NAȚIONALĂ PENTRU  
ACHIZIȚIÎI PUBLICE



sar

when ideas do work



# Módulo 4.4

## Proyectos climáticos y ambientales en la contratación pública

Detección de corrupción: cambios contractuales injustificados y aumento del alcance en los análisis documentales



iMonitor  
select • monitor • report

# Introducción al módulo 4.4

## Plantilla de informe iMonitor

*Módulo de informes Monithon para la supervisión de los contratos públicos*



### MONITUTOR - CONTRATOS

La supervisión de un contrato público forma parte de la **supervisión cívica** que permite asegurar que los recursos asignados a su comunidad llegan, de manera efectiva, a las personas que deberían beneficiarse de esos recursos.

Los contratos públicos son una pieza clave de cómo los recursos públicos se transforman en **bienes, servicios o infraestructuras reales que afectan directamente a la vida de la ciudadanía**. Definen las condiciones por las que los proveedores seleccionados, es decir, las empresas contratadas para proporcionarlos, deben entregar estos bienes, servicios u obras cuándo y dónde sean necesarios.

Al mismo tiempo, la contratación pública es una parte de la administración pública muy vulnerable a las **ineficiencias y a la pérdida de recursos por motivos de corrupción y fraude**, y esto puede ocurrir de muchas formas diferentes. Por ejemplo, idealmente los proveedores se seleccionan mediante concurso para permitir a la administración pública adjudicar contratos con las mejores condiciones coste-beneficio. Sin embargo, a menudo los contratos se adjudican de forma que permite que algunas personas obtengan beneficios de forma indebida. Éste puede ser el caso si el proceso de selección se hace deliberadamente menos competitivo para beneficiar a un proveedor determinado, quizás a una empresa vinculada al funcionariado público implicado en el proceso de selección. Un proveedor también puede obtener el contrato a un coste superior que excede de lo necesario o justificable. En algunos casos, se observan problemas durante la implementación del contrato: el proveedor no cumple las condiciones establecidas por el contrato y los que deberían beneficiarse de los bienes, servicios u obras contratados los reciben en menor cantidad o calidad inferior, o en los casos más graves pueden llegar a no recibirlas.

Monithon también permite supervisar la implementación de las políticas públicas.

## Paso 1 - Análisis documental Sección B:

### Modificación del contrato

### Esquema de corrupción: modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance



Co-funded by  
the European Union

# Modificación del contrato

Paso 1 - Análisis documental - Sección B: Información del contrato



Fuente: Pixabay



***¿Qué se puede cambiar  
en un contrato?***

- Fecha límite de finalización (o fecha límite para completar una etapa)*
- Empresa proveedora (contratista)*
- Alcance de la orden y forma de ejecución*
- Remuneración y forma de pago de la remuneración*



Co-funded by  
the European Union

# Modificación del contrato

Paso 1 - Análisis documental - Sección B: Información del contrato



Fuente: Pixabay

- Debe cumplir con las reglas del contrato original y la legislación de contratación nacional/UE.
- La publicación del aviso de modificación es obligatoria
- Razones típicas: eventos inesperados, retrasos en el proyecto, trabajo adicional o corrección de errores.
- Riesgo: falta de transparencia → costes inflados, mal uso de fondos públicos



Co-funded by  
the European Union





#### Modificaciones del contrato: ¿Se ha modificado o prorrogado el contrato?

Las modificaciones del contrato alteran los términos y condiciones iniciales del contrato y pueden implicar ajustes al alcance del proyecto, presupuesto, plazos y otros elementos cruciales. Tienen que cumplir las condiciones de modificación establecidas en el contrato original, así como los límites establecidos en la legislación de contratación pública aplicable (a nivel nacional y comunitario). También es necesaria la publicación de un anuncio de modificación del contrato. En España, La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transpone al ordenamiento jurídico las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que regula la modificación de los contratos públicos y de acuerdo con las disposiciones de los artículos 203 a 207, los contratos públicos solo se pueden modificar: a) Por razones de interés público, b) durante la ejecución del contrato tanto si se ha previsto en el Pliego de Cláusulas Administrativas (art. 204), como si no se ha previsto (art.205).

- Modificación prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas. En estos casos el contrato podrá modificarse hasta el 20% del precio inicial siempre que se indique de forma clara precisa e inequívoca. La cláusula debe especificar: El alcance, el límite y la naturaleza del cambio, así como las condiciones y el procedimiento a seguir para proceder a la modificación del contrato público siempre y cuando no se modifique la naturaleza global del contrato.
- Modificación no prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas. Únicamente podrán ser modificados los contratos administrativos, cuando se cumpla alguno de los siguientes supuestos: a) cuando no se pueda realizar un cambio de proveedor por motivos económicos o técnicos o que el cambio suponga inconvenientes para el órgano contratante o un aumento de costes sustancial , b) La modificación no puede ser superior, sola o conjuntamente, con otras modificaciones, al 50% del precio inicial del contrato (IVA excluido), c) cuando la modificación responde a una situación sobrevenida que no se ha podido prever y que no altere la naturaleza global del contrato .

Estas modificaciones se realizan normalmente para adaptarse a situaciones inesperadas, necesidades cambiantes del proyecto o para corregir errores u omisiones en el contrato original. Pueden utilizarse, por ejemplo, para alargar la duración del contrato más allá de la fecha de finalización establecida inicialmente por motivos como retrasos del proyecto, requisitos de trabajo adicionales o la necesidad de tiempo adicional para completar el proyecto, o también para ajustar el valor del contrato dentro de los límites legalmente definidos.

Las modificaciones del contrato pueden ser vulnerables a prácticas corruptas si carecen de transparencia y supervisión adecuada. Pueden aprovecharse para manipular las condiciones del contrato e incrementar los costes, dando lugar a la apropiación indebida de fondos públicos. Por tanto, es importante realizar un seguimiento detallado de estos aspectos del contrato porque pueden afectar de manera significativa al uso de los fondos públicos y al resultado global del proyecto, y es fundamental garantizar que estos cambios estén justificados, dentro de los límites legales y de acuerdo con el interés público.

También es importante señalar que estas modificaciones no deben alterar los requisitos medioambientales establecidos en la autorización de desarrollo o en la decisión ambiental (en caso de que se haya emitido dicha decisión), especialmente cuando el proyecto haya

# Plantilla de informe

## - Modificación del contrato

Comprobación útil:  
¿Cuántas modificaciones se debieron a circunstancias imprevisibles o a obras adicionales necesarias?



# Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance



Paso 1 - Análisis documental- Sección B: Información del contrato



Fuente: Pixabay

## Estudio de caso: Contratos de gestión de residuos

- Contratos prorrogados repetidamente sin licitación
- El alcance se amplió más allá de los términos originales
- Justificados como necesidades de “emergencia”
- Las empresas con conexiones políticas se beneficiaron



Co-funded by  
the European Union

# Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance

Paso 1 - Análisis documental- Sección B: Información del contrato



Fuente: Pixabay

## Estudio de caso: Contratos de gestión de residuos

### Detectar señales de alerta

- Prórrogas frecuentes de contratos sin competencia
- Cambios repentinos de alcance etiquetados como “urgentes”
- Las mismas empresas ganan repetidamente
- Los costos aumentan más rápido que los servicios prestados



Co-funded by  
the European Union

# Comienza la misión del análisis documental



Fuente: Pixabay

# Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance

Paso 1 - Análisis documental- Sección B: Información del contrato



*¿Cómo supervisar?*

*Herramienta útil – documento – requisito según la Ley Pública Polaca*

*Ley de Contrataciones*



*El órgano de contratación elaborará un informe sobre la ejecución del contrato en el que evaluará dicha ejecución si:*

- 1) *se ha gastado un importe al menos un 10% superior al valor del precio de la adjudicación;*
- 2) *se han impuesto al operador económico sanciones contractuales de al menos el 10% del valor del precio de la adjudicación;*



Co-funded by  
the European Union

# Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance



Paso 1 Análisis documental- Sección B: Información del contrato

## *Cómo supervisar*

### *Herramienta útil – documento – requisito según la Ley de Contratación Pública de Polonia*

3) se hayan producido retrasos en la ejecución del contrato que excedan al menos:

a) 90 días, en el caso de contratos de obras de valor igual o superior a PLN,

equivalente al importe de las obras, 20.000.000 EUR y de los suministros o servicios,

10.000.000 euros,

b) 30 días, en el caso de contratos con un valor inferior al equivalente en PLN del importe

para obras , 20.000.000 EUR y para suministros o servicios, 10.000.000 EUR;

4) El órgano de contratación o el operador económico haya desistido total o parcialmente del contrato o lo haya rescindido total o parcialmente.



# Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance



Paso 1 - Análisis documental- Sección B: Información del contrato



## Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance

*Cómo supervisar*

*Herramienta útil – documentos – según la ley italiana*

[( Decreto Legislativo n. 209 de 31 de diciembre de 2024, que contiene disposiciones complementarias y correctivas al Decreto Legislativo n. 36/2023 (nuevo Código de Contratación Pública)] – Allegato II.14

**Obligación de publicar la modificación del contrato** (de acuerdo con el artículo 28 Transparencia de los contratos públicos Decreto n° 36 de 31 de marzo de 2023, Código de Contrataciones Públicas modificado por el citado Decreto n° 209).

**Base de datos nacional de contratos públicos (Banca dati nazionale dei contratti pubblici)** a través de las plataformas digitales a que se refiere el artículo 25 del Decreto n.º 36 de 31 de marzo de 2023, Código de Contratación Pública.



# Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance

Paso 1 - Análisis documental- Sección B: Información del contrato



iMonitor

## Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance

*Cómo supervisar*

### Requisitos del Derecho de la UE



Modificación de los contratos durante su vigencia (artículo 72 apartados 1b) y 1c) de la Directiva 2014/24/UE y artículo 89 apartados 1b) y 1c) de la Directiva 2014/25/UE)

- ✓ para obras, servicios o suministros adicionales del contratista original que se hayan vuelto necesarios y que no se incluyeron en la contratación inicial;
- ✓ la necesidad de modificación haya sido provocada por circunstancias que un órgano de contratación diligente no podía prever.



Co-funded by  
the European Union

# Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance

Paso 1 - Análisis documental- Sección B: Información del contrato



## Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance

*Cómo supervisar*

**Requisitos del Derecho de la UE**

**Modificación de los contratos durante su vigencia ( artículo 72 apartados 1b) y 1c) de la Directiva 2014/24/UE y artículo 89 apartados 1b) y 1c) de la Directiva 2014/25/UE)**

Los poderes adjudicadores que hayan modificado un contrato en los casos establecidos en las letras b) y c) del presente apartado **publicarán un anuncio a tal efecto en el Diario Oficial de la Unión Europea.**

Los órganos de contratación que hayan modificado un contrato en los casos establecidos en las letras b) y c) del presente apartado **publicarán un anuncio a tal efecto en el Diario Oficial de la Unión Europea.**



# Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance



Paso 1 - Análisis documental- Sección B: Información del contrato



## **BANDERAS ROJAS (que deben detectarse mediante el análisis documental)**

- Las llamadas "cláusulas de revisión" no se encuentran en un contrato o solo hay una referencia general a la posibilidad de modificación (por ejemplo, debido a trabajos o circunstancias adicionales)
- La obligación de describir la modificación en forma de cláusulas contractuales claras, precisas e inequívocas significa que es necesario especificar con detalle las reglas para modificar el contrato, en lugar de limitarse a referencias generales a la posibilidad de modificación/ *véanse también los asuntos del TJUE: C-454/06 Pressetext, C-496/99 Succhi di Frutta, C-441/22 y C-443/22 Obshtina Razgrad.*
- El análisis de los avisos de modificación de contratos indica que el valor de los cambios (obras) a menudo supera el 15% del importe neto del contrato.



# Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance



Paso 1 - Análisis documental- Sección B: Información del contrato

## **BANDERAS ROJAS (que deben detectarse mediante análisis documental)**

- *El análisis de los avisos de modificación de contratos indica que el valor de los cambios (servicios) a menudo supera el 10% del importe neto del contrato.*
- *El análisis de los avisos de modificación de contratos muestra que, en comparación con los contratos anteriores adjudicados por el mismo órgano de contratación, ha aumentado el número de avisos de modificación por circunstancias imprevistas.*
- *El análisis de los avisos de modificación de contratos muestra que, en comparación con los contratos anteriores adjudicados por el mismo órgano de contratación, ha aumentado el número de avisos de modificación por obras/servicios adicionales.*





# Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance



Paso 1 - Análisis documental- Sección B: Información del contrato



Ejemplo de caso de estudio- - POLONIA / **para ver una bandera roja**

Del 1 de enero de 2018 al 28 de febrero de 2021, **se publicaron 3.393 avisos de este tipo (avisos de modificación de contratos)** para contratos ejecutados en Polonia, mientras que del 1 de marzo de 2021 al 31 de mayo de 2024, **se publicaron 17.990 avisos**.

Este fuerte aumento del número de modificaciones contractuales plantea interrogantes sobre la correcta interpretación del concepto de "circunstancias imprevisibles".

Fuente: A. Wenerski: "Zmiany umów w sprawie zamówień publicznych w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 7 grudnia 2023" - <https://researchportal.amu.edu.pl/info/article/UAM7c04a76b59074a1eb9e1544e23e70e05/>



Co-funded by  
the European Union

# Modificaciones contractuales injustificadas / ampliación del alcance



Paso 1 - Análisis documental- Sección B: Información del contrato

Ejemplo de caso de estudio- BULGARIA / **para ver una bandera roja**

Durante el plazo de ejecución se emitieron seis avisos de suspensión de las obras, cinco de ellos por condiciones climáticas adversas y uno por necesidad de revisión del proyecto de inversión.

**¿Constituyen las condiciones meteorológicas ordinarias, que no constituyen “circunstancias imprevisibles” en el sentido del fundamento 109 de la Directiva 2014/24, y una prohibición legal, anunciada antes de la adjudicación del contrato, de realizar obras de construcción durante un determinado período, una justificación objetiva para el incumplimiento de la ejecución del contrato dentro del plazo establecido?**

**Las condiciones meteorológicas ordinarias** (...) no pueden considerarse circunstancias que un órgano de contratación diligente no podía prever (...).





Co-funded by  
the European Union



Government  
Transparency  
Institute



Oficina Antifrau  
de Catalunya



Colpis

COL·LEGI DE PROFIS  
DE LA CIÈNCIA POLÍTICA  
I LA SOCIOLOGIA DE



monitoring  
marathon



ANAC



AGENȚIA NAȚIONALĂ PE  
ACHIZIȚIÎI PUBLICE

**¡Gracias por su  
participación!**

**Ojalá que estos  
conocimientos sobre las  
señales de alerta contra la  
corrupción fortalezcan la  
supervisión de la  
contratación pública  
relacionada con el clima y  
el medio ambiente.**



**iMonitor**  
select • monitor • report