



**Riesgos para la integridad
en la contratación pública**
Documentos de trabajo

01

Presentación del proyecto

La Oficina Antifraude de Catalunya es una institución independiente, adscrita al Parlamento de Cataluña, encargada de prevenir e investigar la corrupción, así como de preservar la transparencia y la integridad de las administraciones y del personal al servicio del sector público de Cataluña.

Desde su vertiente preventiva, da apoyo a las instituciones públicas en la consolidación de sus sistemas de integridad, entre otras estudiando, promoviendo e impulsando buenas prácticas que contribuyan a la mejora de la calidad en la prestación del servicio público.

Estos *Documentos de trabajo* se enmarcan en la función preventiva de la Oficina y pretenden facilitar la participación en un proceso de reflexión y trabajo conjuntos, así como promover la integridad en la contratación pública.

Oficina Antifraude de Catalunya | Dirección de Prevención

Autora: Lara Baena García



Reconocimiento – no comercial – sin obra derivada:

no se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas

Proyecto: «Riesgos para la integridad en la contratación pública del sector público de Cataluña»

Coordinación: Anabel Calvo Pozo

Documentos de trabajo núm. 1

9 de marzo de 2018

ISSN 2604-2479

www.antifrau.cat | prevenció@antifrau.cat

Agradecimientos a las personas que han participado en la revisión de esta publicación: Roger Folguera Fondevila, Òscar Roca i Safont, Manel Díaz Espiñeira, Jordi Ribalta Ribera i Jordi Tres Viladomat.





Resumen

El ingente volumen de recursos destinado a la contratación pública, así como las perniciosas repercusiones de la corrupción, el fraude y otras irregularidades sobre la buena gobernanza de un país, han convertido la lucha para fomentar la integridad en la contratación en una de las prioridades de la Unión Europea. En los últimos ocho años, la creciente preocupación por la corrupción se ha advertido en el tono del discurso europeo, que ha evolucionado de la recomendación para que los Estados miembros actuaran de forma decidida en esta materia hasta la fijación de directrices y obligaciones claras que estos debían transponer e implantar en sus ordenamientos. En este sentido, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público ha regulado nuevas obligaciones para los órganos de contratación, ahora responsables de prevenir los riesgos de corrupción, fraude y otras irregularidades en la gestión de la compra pública, y detectar y responder a las prácticas que materializan estos riesgos.

En este contexto, la Oficina Antifraude se dirige a los servidores públicos que impulsan, gestionan o supervisan la contratación de suministros, servicios u obras públicas para presentarles el proyecto «Riesgos para la integridad en la contratación pública». Este es el primero de una serie de *Documentos de trabajo* con el que se inicia la publicación de los resultados preliminares de la fase de diagnóstico de este proyecto. El objetivo es debatir y enriquecer el análisis de la Oficina Antifraude con las aportaciones de las personas que deben contribuir a hacer efectivas las obligaciones de prevención de los órganos de contratación.



Contenido

1. La prevención de los riesgos de corrupción, una prioridad europea	5
2. De la recomendación a la obligación de prevenir riesgos en la contratación	7
3. Presentación del proyecto: fases, intervinientes y resultados.....	10
3.1. Fase 1: estudio i diagnóstico de los riesgos.....	11
3.2. Fase 2: propuestas y herramientas.....	12
4. Próximos <i>Documentos de trabajo</i>	13
Bibliografía	14





En diciembre de 2016, el director de la Oficina Antifraude presentó en el Parlamento de Cataluña las directrices de trabajo de su mandato. Entre las prioridades establecidas entonces, destacaba la elaboración de un informe monográfico que analizase los riesgos en la contratación pública, uno de los ámbitos más vulnerables a los riesgos de corrupción en las instituciones públicas.

De aquel compromiso parlamentario nació el proyecto «Riesgos para la integridad en la contratación pública», impulsado desde la Dirección de Prevención a principios del año 2017.

Desde entonces, se han llevado a cabo las actuaciones de detección y análisis necesarias para elaborar una diagnosis de los riesgos para la integridad en la contratación de los entes públicos de Cataluña. Los resultados preliminares se irán publicando a través de la serie Documentos de trabajo, que se inicia con este primer número destinado a presentar el proyecto.

Esta publicación coincide en el tiempo con la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la cual se transponen dos de las tres directivas de la Unión Europea que constituyeron un punto de inflexión en la lucha contra la corrupción en la contratación pública europea.

Por eso, resulta especialmente oportuno enmarcar la presentación del proyecto dentro del proceso de cambio que esta ley concluye: una evolución desde la recomendación hasta la obligación de prevenir la corrupción, el fraude y otras irregularidades en la contratación del sector público.

Este primer número de la serie *Documentos de trabajo* empieza contextualizando el proyecto con la explicación de este cambio de paradigma; pasa luego a concretar algunas de las principales novedades que la Ley 9/2017 supone en materia de prevención de riesgos de corrupción, y acaba con la presentación del alcance del proyecto: las fases, los intervinientes y los resultados, entre los cuales se prevén algunas herramientas para facilitar a los órganos de contratación la autoevaluación de sus riesgos.

1. La prevención de los riesgos de corrupción, una prioridad europea

La preocupación de la Unión Europea por la corrupción en la contratación pública no es una novedad reciente. La constató el Parlamento Europeo en una Resolución de 6 de mayo de 2010, donde afirmaba que «el sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción y que estas conductas ilícitas distorsionan el mercado, provocan un aumento de los precios y de las tarifas abonadas por los consumidores para la adquisición de bienes y servicios, y generan desconfianza respecto a la Unión Europea»¹.

¹ Parlamento Europeo, 2010: punto 27 de la Resolución. Traducción propia. En el sentido de estas distorsiones en forma de incremento de precios y tarifas, Teresa Medina cita los siguientes porcentajes: «Según Strombom (1998), los costes añadidos al contrato pueden llegar a alcanzar el 20% o 25%, pero en algunos casos se elevan hasta el 50% del coste total del contrato (Evenett & Hoekman, 2005).» Medina, 2008: pág. 2. Traducción propia.



Esta preocupación se concretaría en el 2014 en un informe monográfico de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea, en el que, más allá de ratificar la contratación como uno de los sectores más vulnerables, se determinaba que la lucha contra la corrupción tenía que ser una prioridad para los Estados miembros: «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»².

Advertía, asimismo, de que solo en algunos Estados miembros se pedía a los poderes adjudicadores que adoptaran planes de integridad y evaluaran los riesgos de corrupción³.

Este informe acababa con las siguientes conclusiones específicas para prevenir los riesgos de corrupción en la contratación:

1. La **necesidad de un uso sistemático de las evaluaciones de riesgos de corrupción** en la contratación pública.
2. La aplicación de altos estándares de transparencia para la totalidad del ciclo contractual, así como durante la ejecución de los contratos.
3. El refuerzo de los mecanismos de control interno y externo durante todo el ciclo de contratación, así como durante su ejecución.
4. Garantizar una visión de conjunto coherente y concienciar sobre la necesidad y el conocimiento de la prevención y la detección de las prácticas corruptas en todos los niveles de la contratación.
5. Fortalecer los regímenes sancionadores.

El Estado español no figuraba entre aquellos «pocos estados» que ya estaban solicitando a sus poderes adjudicadores la adopción de planes de integridad y la evaluación de riesgos de corrupción.

Era, por consiguiente, uno de los destinatarios de las cinco recomendaciones que la Comisión Europea proponía, con el objetivo de conseguir un uso sistemático de las evaluaciones de riesgos de corrupción en la contratación pública⁴,

1. Desarrollar las evaluaciones de riesgos a nivel de supervisión de la contratación pública, con el apoyo de los organismos de integridad y de lucha contra la corrupción.
2. Garantizar la centralización de los datos sobre las tendencias y las prácticas de corrupción detectadas, incluidos los conflictos de interés y las prácticas de ida y vuelta entre el sector público y el privado. Basar las evaluaciones de riesgos en datos centralizados.
3. Desarrollar, con base en las evaluaciones de riesgos, medidas adaptadas a los sectores especialmente vulnerables y a los tipos más frecuentes de irregularidades encontradas durante o después del ciclo de contratación.
4. Aplicar políticas específicas de lucha contra la corrupción en las administraciones regionales y locales.

² Comissió Europea, 2014: pàg. 23.

³ Comissió Europea, 2014: pàg. 32.

⁴ Comissió Europea, 2014: pàg. 38.



5. Desarrollar y difundir directrices comunes para el uso de sistemas de alerta con indicadores. **Ayudar a los poderes adjudicadores** y a los organismos de supervisión **a detectar comportamientos corruptos, favoritismo y conflictos de interés.**

2. De la recomendación a la obligación de prevenir riesgos en la contratación

Entre 2014 y 2017 se aprobaron las normas que articulan este paso de la recomendación a la obligación de prevenir los riesgos para la integridad en la contratación pública: corrupción, fraude o cualquier irregularidad que, a pesar de no producirse con la intención de obtener un beneficio privado ilegítimo, provoque perjuicios a las instituciones públicas o al interés general.

El mismo año 2014 en que la Comisión Europea publicaba el informe monográfico sobre corrupción antes citado, se aprobaba una nueva generación de directivas sobre contratación pública y concesiones, alineadas con esta prioridad de prevención y lucha contra la corrupción. En particular la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública establecía ya varias **obligaciones de los Estados miembros en sentido preventivo**. Más allá de las exigencias de transparencia, los compelia a:

- Velar porque sus poderes adjudicadores adoptasen medidas para prevenir, detectar y resolver los conflictos de interés (art. 24), un tipo de riesgo de corrupción que pone en cuestión la imparcialidad e independencia de quienes emiten juicios técnicos o toman decisiones en nombre de los poderes adjudicadores y que preocupa especialmente al legislador europeo en relación con dos principios rectores de la contratación: la libre competencia y la igualdad de trato de los operadores económicos.
- Aplicar en la contratación pública una definición de conflicto de interés al menos tan amplia como la que el mismo art. 24 especificaba.
- Precisar «mediante disposiciones legales, reglamentarias o administrativas» las condiciones de aplicación de unos motivos de exclusión que contemplaban expresamente no sólo la condena firme por corrupción y fraude sino situaciones como por ejemplo indicios suficientemente plausibles de colusión; conflictos de interés que no se puedan resolver por medios menos restrictivos, o bien el intento de influir de forma indebida en el proceso de toma de decisiones del poder adjudicador, obtener información confidencial que les pudiera otorgar ventaja indebida o proporcionar información engañosa que pudiera tener una influencia importante en decisiones relacionadas con la exclusión, selección o adjudicación (art. 57).
- Presentar a la Comisión, a más tardar el 18 de abril de 2017⁵ y posteriormente cada tres años, un informe donde se recogiera información sobre toda una serie de irregularidades frecuentes entre las que figuraba información no sólo sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude,

⁵ El 21 de noviembre de 2017 se publicó en el BOE la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la cual se aprueban la aplicación informática y el cuestionario electrónico necesarios para la elaboración de este informe.



corrupción y conflictos de interés, sino también sobre otras irregularidades graves en la contratación pública (art. 83.3).

A la espera de la transposición de las directivas antes mencionadas, en marzo de 2017 el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, que preveía, en su art. 159, una serie de medidas de prevención de riesgos para la integridad en la contratación pública de todo el sistema institucional que configura la Generalitat:

- Medidas para prevenir **riesgos para la libre competencia** basadas en nuevas obligaciones de transparencia activa:
 - Para prevenir el abuso o mal uso de procedimientos que limitan la libre competencia (procedimiento de urgencia, prórrogas o modificaciones contractuales), se establecía la obligación de publicar los informes justificativos «de la adecuación de la medida propuesta con relación con la finalidad del contrato» en la Plataforma de Servicios de Contratación Pública y en el Portal de la Transparencia de la Generalidad.
 - Para prevenir el fraccionamiento de contratos, se fijaba la obligación de publicar informe justificativo de la formalización de (i) más de dos contratos menores con idéntico objeto y adjudicatario en un periodo de tiempo inferior a un año o (ii) contratos menores con idéntico objeto y adjudicatario durante tres años consecutivos —en el caso de servicios y suministros superiores a 5.000 € y contratos de obra superiores a 12.000 €, IVA excluido— en la Plataforma de Servicios de Contratación Pública y en el Portal de Transparencia de la Generalidad.
- Medidas para prevenir **riesgos para la imparcialidad y la independencia** de autoridades y empleados públicos del poder adjudicador (o personal de un proveedor de servicios de contratación que actúe en su nombre) basadas en un nuevo circuito de gestión de los conflictos de interés y una nueva obligación de transparencia activa:
 - Para mejorar la gestión institucional de los conflictos de interés, se determinaba la obligación de los órganos de contratación que detectaran la existencia de un conflicto de interés de comunicarlo a la Comisión de Ética en la Contratación Pública de la Generalidad de Cataluña. Ésta, con el informe previo del órgano competente de la Generalidad en materia de contratación, determina la existencia o no de la situación de conflicto de interés.
 - Para prevenir sesgos en la valoración de las ofertas facilitadas, se incrementaban ya entonces medidas de transparencia: se establecía la obligación de publicar íntegramente los informes de valoración de las proposiciones en la Plataforma de Servicios de Contratación Pública de la Generalidad.

Finalmente, con la reciente aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP) por la cual se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014, se imponen **nuevas obligaciones en materia de prevención** y lucha contra la corrupción, el fraude y otras irregularidades a los órganos de contratación.

Del texto de esta nueva LCSP se desprende una mayor conciencia sobre la necesidad de avanzar en la prevención de los riesgos para la integridad en la contratación. La muestra es que el Legislador:

1. Ha introducido el principio de integridad entre los principios que deben regir la actuación de los servidores públicos para asegurar la eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios (art. 1).
2. Ha incrementado las obligaciones de transparencia activa a lo largo del ciclo de vida de los contratos (art. 63), como medida preventiva transversal para los riesgos para la integridad en la contratación pública.
3. Ha establecido la obligación de los órganos de contratación de **adoptar** «las **medidas** adecuadas **para luchar** contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y **prevenir**, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de interés que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores» (art. 64.1).
4. Ha regulado una definición de conflicto de interés bastante amplia para incluir cualquier tipo de conflicto de interés (real, potencial o aparente) en el que se pueda encontrar un servidor público (art. 64.2)⁶.
5. Ha fijado la obligación para cualquier persona o entidad que tenga conocimiento de un posible conflicto de interés de ponerlo en conocimiento de los órganos de contratación (art. 64.2), medida preventiva que facilita la detección de intereses particulares que pueden llegar a sesgar las decisiones públicas a lo largo de todo el procedimiento de contratación⁷.
6. Ha ampliado las prohibiciones de contratar para contemplar explícitamente tipos penales que sancionan actos de corrupción, como por ejemplo la corrupción en los negocios (no sólo en las transacciones internacionales), la prevaricación, la malversación, las negociaciones prohibidas a funcionarios o el blanqueo de capitales, por poner algunos ejemplos (art. 71).
7. Ha regulado por primera vez la práctica de consultar al mercado antes del inicio del expediente de contratación (art. 115) con unas obligaciones mínimas de transparencia y documentación de estas prácticas (informe final de las actuaciones realizadas, motivado, y que deberá formar parte del expediente de contratación con las mismas obligaciones de publicidad activa que los pliegos).
8. Ha creado, como medida preventiva para velar por la buena gobernanza, una institución estatal, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, con:
 - la finalidad de «verificar que se apliquen con la máxima amplitud las obligaciones y buenas prácticas de transparencia, en particular las relativas a los conflictos de interés, y detectar las irregularidades que se produzcan en materia de contratación» (art. 332.5.e) y

⁶ Esta definición, a pesar de ser muy parecida a la del art. 24 de la Directiva 2014/24/UE, se aleja de esta última en cuanto al ámbito subjetivo de aplicación: «Paradójicamente, dicha definición ha excluido a los proveedores de servicios de contratación que actúen en nombre del poder adjudicador, expresamente incluidos en el artículo 24 de la Directiva 2014/24/UE, los cuales no son inmunes a los conflictos de interés y merecen, como mínimo, un artículo específico a tenor de las debilidades identificadas en este tipo de externalizaciones.» Folguera, 2017: pág. 100.

⁷ En este sentido, el dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2016/C013/11) con el que este organismo quería contribuir al informe de la Comisión sobre lucha contra la corrupción previsto para 2016, recomendaba (1.4.1) «La Comisión Europea tendría que garantizar que existen canales adecuados para desvelar casos de corrupción en los procedimientos de contratación pública en la esfera nacional y local [...]».



- la obligación de publicar anualmente un informe de supervisión de la contratación pública que incluya «información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y otras irregularidades graves en la contratación» (art. 332.8.c).
9. Ha regulado, también como herramienta de buena gobernanza, un instrumento jurídico vinculante denominado Estrategia Nacional de Contratación Pública, con un horizonte temporal de cuatro años, encargado de:
- «la elaboración de manuales de buenas prácticas o guías que establezcan recomendaciones para aplicar en los procedimientos de contratación, que permitan preventivamente evitar la posible realización de malas prácticas» (art. 334.1.d).
 - Establecer medidas para «combatir la corrupción y las irregularidades en la aplicación de la legislación sobre contratación pública» (art. 334.2.a).

Dar cumplimiento eficaz y sistemático a las nuevas obligaciones de prevención de la corrupción y otros riesgos para la integridad en la contratación pública expuestas, requiere que los entes públicos evalúen sus riesgos y diseñen, implanten y revisen, de forma periódica, planes de prevención de riesgos para la integridad en su contratación; tarea que empieza con una buena evaluación de los riesgos para la contratación pública de cada ente en particular.

Aun así, las experiencias internacionales han demostrado que este no es un ejercicio fácil y que estos planes resultan efectivos si se desarrollan e implantan con unos estándares mínimos de calidad⁸. De ahí que el proyecto iniciado durante el 2017 por la Oficina Antifraude de Cataluña, con el objetivo de estudiar los riesgos para la integridad en la contratación pública y formular propuestas y recomendaciones, prevea entre sus resultados la publicación de herramientas que faciliten estas tareas.

3. Presentación del proyecto: fases, intervinientes y resultados

El proyecto «Riesgos para la integridad en la contratación pública» consta de dos grandes fases. La primera consiste en el estudio de los riesgos que deberían gestionar los órganos de contratación y finalizará con la publicación de un informe de diagnóstico de los riesgos en la contratación del sector público de Cataluña. La segunda fase parte del análisis publicado para recoger y debatir las mejores medidas para responder a los factores internos y externos que ocasionan los riesgos identificados. Esta finalizará con propuestas a los poderes públicos

⁸ El informe publicado en el 2015 por la Autoridad Nacional Anticorrupción de Italia, que evaluaba los primeros planes trienales de prevención de la corrupción (PTPC 2015-2017) diseñados por las administraciones públicas italianas, a pesar de hacer una valoración decepcionante de la calidad afirmaba: «El escaso nivel cualitativo de los PTPC no tendría que llevar a la conclusión simple que esta herramienta para prevenir la corrupción sea poco efectiva. Al contrario, los resultados del análisis parecen sugerir que, al aumentar los esfuerzos a todos los niveles y responsabilizar a los diferentes actores en la implementación, en términos de definición y sobre todo aplicación de medidas de prevención, estas herramientas pueden ser utilizadas correctamente y producir, con el tiempo, los resultados esperados.» (pág. 10). Traducción propia.



competentes y herramientas para mejorar la gestión de estos riesgos por parte de las instituciones.

3.1. Fase 1: estudio i diagnosis de los riesgos

Los **objetivos** de esta fase son:

1. Identificar los grandes riesgos que las instituciones públicas pueden encontrarse en sus procesos de compra pública, a partir de la detección de las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas a través de las cuales estos riesgos se suelen o pueden materializar.
2. Analizar los factores internos a las instituciones que generan, potencian o perpetúan los riesgos identificados. Las medidas preventivas que la nueva LCSP encomienda a los órganos de contratación deberían partir de estos factores de riesgo institucionales.
3. Revisar otros factores que no dependen de los órganos de contratación (factores externos) pero que generan o potencian aquellos riesgos. Estos factores externos son múltiples, a menudo sistémicos y complejos. Por eso, dentro del alcance de este proyecto sólo se abordan algunos que tienen consecuencias inmediatas e incuestionables sobre los principales riesgos identificados.

Las **actuaciones** llevadas a cabo hasta el momento para lograr estos objetivos han sido:

- **Revisión de las denuncias** recibidas por la Oficina Antifraude en materia de contratación pública.
- **Revisión de la bibliografía especializada** en riesgos para la integridad en la contratación pública: literatura científica; publicaciones de otros entes públicos con competencias de orientación, supervisión o control relacionadas, directa o indirectamente, con la contratación pública; publicaciones de organismos internacionales especializados en la prevención y la lucha contra la corrupción como por ejemplo la OCDE, Transparencia Internacional o la Comisión Europea, así como artículos publicados por expertos en contratación en blogs y páginas web.
- **Talleres de análisis de riesgos con gestores públicos** que participan en procedimientos de contratación. Entre noviembre de 2016 y febrero de 2018 se han organizado 11 talleres con 347 empleados públicos de varias instituciones públicas de Cataluña que impulsan contratos, elaboran o supervisan los pliegos, participan en mesas de contratación, realizan valoraciones técnicas para las mesas, supervisan la ejecución de los contratos y gestionan las incidencias que surgen.
- **Talleres de análisis de riesgos con políticos en ejercicio de cargos públicos.** Se organizaron dos talleres a los que asistieron 50 personas que estaban ejerciendo cargos públicos en el año 2017, buena parte de ellos cargos electos en plenos municipales.
- **Reuniones con expertos de contratación pública en mercados específicos.** Durante el 2017 se organizaron 12 reuniones con ocho personas expertas en contratar en mercados con características o factores de riesgo particulares: el de obra pública, el de servicios de tecnologías de la información y la comunicación y el de suministros de equipamientos sanitarios.

Los **resultados preliminares** de este análisis se completarán con otros puntos de



vista, en particular el de otros servidores públicos con funciones de control sobre la contratación pública: interventores de la Generalidad, secretarios e interventores de entes locales, auditores de la Sindicatura de Cuentas o técnicos de la Autoridad Catalana de la Competencia. Con estos colectivos se organizarán *focus groups* donde se debatirán los resultados preliminares publicados a través de los *Documentos de trabajo*.

Se recogerán, asimismo, los comentarios y aportaciones a propósito de la lectura de los *Documentos de trabajo*, recibidos por correo electrónico a través del buzón de Prevención de la Oficina Antifraude.

El análisis definitivo quedará recogido en el **informe de diagnóstico de los principales riesgos en la contratación pública de Cataluña** que se publicará y presentará en una jornada dirigida a todo el sector público. Esta fase se resume en el cuadro 1.

Cuadro 1. Fase de diagnóstico



3.2. Fase 2: propuestas y herramientas

Esta diagnosis será la base a partir de la cual la Oficina Antifraude lleve a cabo una identificación y evaluación de las posibles medidas para responder a los factores de riesgo identificados y, en ejercicio de su potestad indicativa, formule:

- **Propuestas** a los poderes públicos de medidas, de naturaleza normativa o ejecutiva, que faciliten la prevención de estos riesgos.
- **Recomendaciones** a los órganos de contratación para mejorar en la identificación y la gestión de los riesgos de irregularidades, fraude y corrupción en su contratación.
- **Herramientas** de apoyo a los órganos de contratación en el ejercicio de sus responsabilidades preventivas:
 - Pautas para identificar los riesgos más habituales y evaluar la probabilidad y la gravedad de estos riesgos en cada institución, con el objetivo que puedan

priorizar la tarea preventiva (dado que los riesgos acostumbran a ser múltiples mientras que los recursos de las instituciones públicas son limitados).

- Mapas de los factores causales de cada riesgo que faciliten a cada institución evaluar cuál de estos factores se producen en su organización e identificar con más precisión el tipo de medida preventiva que tienen que diseñar.
- Orientaciones para elegir, diseñar e implantar las medidas preventivas que cada organización necesita, así como para efectuar un correcto seguimiento durante su implantación.

Esta fase se resume en el cuadro 2.

Cuadro 2. Fase de propuestas y herramientas



4. Próximos Documentos de trabajo

Formular propuestas y recomendaciones eficaces y factibles requiere una diagnosis de riesgos rigurosa, precisa y completa. Por este motivo, la Oficina Antifraude se dirige a los servidores públicos implicados de forma directa o indirecta en la contratación pública para compartir y debatir sus conclusiones preliminares. Los comentarios y aportaciones recibidos contribuirán a completarla, precisarla y mejorarla.

A través de esta serie de *Documentos de trabajo*, se irán presentando los resultados obtenidos en la fase de diagnosis respecto a:

- la concreción sobre cuál debe ser el objeto de prevención, a raíz de la aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (*Documentos de trabajo* núm. 2);
- el inventario de los grandes riesgos identificados, con los listados de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas detectadas hasta el momento para cada riesgo (*Documentos de trabajo* núm. 3);

- la naturaleza multifactorial de estos riesgos, la tipología de factores de riesgo desarrollada durante el análisis llevado a cabo y la necesaria correlación entre estos factores y las medidas preventivas que tienen que adoptar los órganos de contratación (Documentos de trabajo núm. 4);
- el análisis de los factores institucionales que generan las oportunidades de riesgo dentro de las instituciones: personales, organizativos y procedimentales (*Documentos de trabajo núm. 5, 6 y 7*), y
- el análisis de los factores institucionales que potencian aquellos riesgos o que contribuyen a perpetuarlos una vez se producen prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas en una institución (*Documentos de trabajo núm. 8*).

Los factores sistémicos, generadores o potenciadores de estos riesgos, serán objeto de análisis monográficos elaborados por personas expertas de otras instituciones públicas que han acordado colaborar con la Oficina Antifraude de Cataluña en este proyecto; un proyecto que, en último término, quiere contribuir a una evolución hacia una contratación pública más íntegra y eficiente, que garantice la libertad de acceso a las licitaciones públicas, la igualdad de trato a los licitadores y la libre competencia.



Bibliografía

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (2015) Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017. <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/annacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/Anac.RappAttuazionePianiPrevenzioneCorruzionePA.dic2015.pdf>

COMISIÓN EUROPEA (2017a) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa*. Estrasburgo, 3 de octubre de 2017 [COM(2017) 572 final].

COMISIÓN EUROPEA (2017b) *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2017 de España*. Bruselas, 22 de mayo de 2017 [COM(2017) 508 final].

COMISIÓN EUROPEA (2014) *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea*. Bruselas, 3 de febrero de 2014 [COM(2014) 38].

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2016) *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: «Combatir la corrupción en la Unión Europea: afrontar las preocupaciones de las empresas y la sociedad civil», dictamen de iniciativa (2016/C 013/11)*.

FOLGUERA FONDEVILA, R. (2017) «La fiscalización de los conflictos de interés», *Auditoría Pública*, núm. 70, pàg. 97-103.

MEDINA ARNÁIZ, T. (2008) *The exclusion of tenderers in public procurement as an anti-corruption mean*.



http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusio_n.pdf

OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUNYA (2017) *Informe de seguiment dels treballs de la Comissió d'estudi de les mesures de lluita contra la corrupció per a la regeneració democràtica (CEMCORD). Propostes i recomanacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya*. Barcelona: Oficina Antifrau de Catalunya.

PARLAMENTO DE CATALUÑA (2017) «Informe de la Comissió d'Estudi de les Mesures de Lluita contra la Corrupció per a la Regeneració Democràtica. Informe i conclusions de la Comissió». *Diario Oficial del Parlamento de Cataluña*, XI legislatura, cuarto periodo, núm. 374, viernes 31 de marzo de 2017.

PARLAMENTO EUROPEO (2010) *Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2010, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude*. Informe anual 2008. [2009/2167(INI)].

