



---

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

---

# 02

**El objeto de la prevención**

Riesgos de irregularidades, fraude y corrupción. Cómo y por qué gestionarlos

La Oficina Antifraude de Cataluña 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 Cataluña | 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»

Coordinación: Anabel Calvo Pozo

*Documentos de trabajo* núm. 2

23 de marzo de 2018

ISSN 2604-2479

[www.antifrau.cat](http://www.antifrau.cat) | [prevenció@antifrau.cat](mailto:prevenció@antifrau.cat)

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





## Resumen

La finalidad de gestionar los riesgos para la integridad en la contratación pública de una institución es garantizar que los fondos públicos, los recursos materiales y personales de aquella organización, así como la autoridad o la capacidad de decisión en los diferentes niveles de gestión de la compra pública se utilizan para las finalidades previstas, sosteniendo y priorizando el interés público sobre los intereses privados.

Gestionar estos riesgos requiere concretarlos —qué tipos de riesgo es necesario gestionar— y hacer algo más que detectarlos cuando se han materializado ya y la institución se encuentra ante un caso de corrupción. Requiere prevenirlos. Y la responsabilidad sobre toda esta gestión de riesgos recae sobre los órganos de contratación.

Esta segunda publicación de la serie *Documentos de trabajo* aclara en qué consiste la gestión de riesgos para la integridad; identifica y define los tres tipos de riesgos para la integridad que es preciso gestionar; distingue prevención y contingencia para asegurar que la planificación resultante sea integral, y recuerda que todos los entes del sector público son vulnerables a este tipo de riesgos. Si no se evalúan, las instituciones desconocen cuál es el grado de vulnerabilidad de su contratación y difícilmente podrán adoptar las medidas preventivas y contingentes que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público les ha encomendado.



## Contingut

1. Introducción a la gestión de los riesgos para la integridad .....	5
1.1. El concepto de integridad .....	6
1.2. El concepto de riesgo .....	6
1.3. Todas las funciones públicas son intrínsecamente vulnerables a estos riesgos.....	6
2. ¿Qué riesgos deben gestionar los órganos de contratación? .....	7
2.1. Interpretación en el marco de la Unión Europea.....	8
2.2. Definición de los tres tipos de riesgo para la integridad.....	12
3. La confusión entre prevención i contingencia .....	13
3.1. Prevención.....	14
3.2. Contingencia .....	15
4. Sin evaluación de riesgos no podemos averiguar nuestro grado de vulnerabilidad.....	16
Bibliografía .....	17







El proyecto «Riesgos para la integridad en la contratación pública» de la Oficina Antifraude opta por aproximarse a la preocupación que toda la sociedad comparte sobre la corrupción por la contratación pública desde una perspectiva diferente: analizando lo que sucede **antes de que el acto de corrupción ocurra**.

Esta aproximación comporta adoptar la perspectiva y la metodología propias de la gestión de riesgos, en lugar de centrarse exclusivamente en el incumplimiento normativo y la actuación para sancionar o tratar de reparar los daños consecuencia de aquel.

Por ello, este segundo número de la serie *Documentos de trabajo* empieza (1) exponiendo, de forma muy breve, en qué consiste gestionar riesgos; (2) sigue concretando qué tipos de riesgo deben gestionar los órganos de contratación de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (LCSP); (3) aclara la habitual confusión entre prevención y contingencia (fundamental para diseñar las medidas de un plan de actuación integral), y acaba (4) argumentando por qué los órganos de contratación no pueden seguir posponiendo la evaluación de sus riesgos.

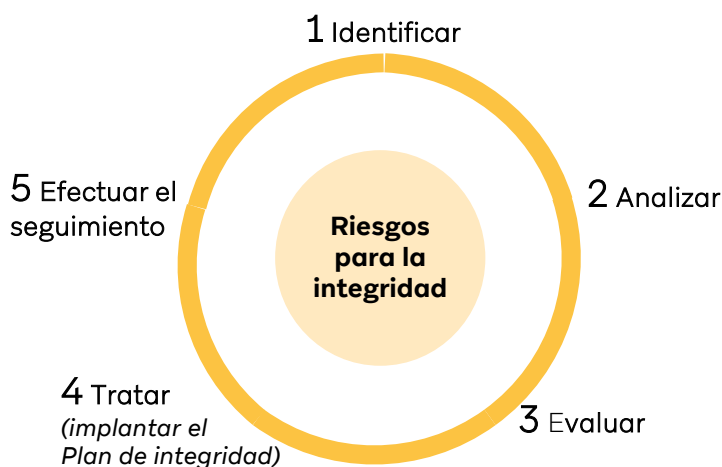
## **1. Introducción a la gestión de los riesgos para la integridad**

---

La Oficina Antifraude engloba los riesgos que hay que gestionar en una institución pública bajo la expresión *riesgos para la integridad*, que enfatiza aquello que los diferentes tipos de riesgo tienen en común: que la integridad de las instituciones peligras.

La OCDE define la **gestión de los riesgos para la integridad** como «una arquitectura y un conjunto coordinado de actividades y métodos para identificar, analizar, evaluar, tratar y hacer el seguimiento de los potenciales riesgos relacionados con la corrupción y el fraude, con el objetivo de conseguir una garantía razonable que la integridad de las instituciones públicas ha sido preservada»<sup>1</sup>. Este proceso se ilustra gráficamente en el cuadro 1.

**Cuadro 1. La gestión de riesgos para la integridad**



---

<sup>1</sup> OCDE, 2013: pág. 107.



De tal definición se desprende que la finalidad de la gestión de riesgos es velar por la integridad institucional.

### 1.1. El concepto de integridad

El concepto de integridad aplicado a los asuntos públicos en general alude a «la alineación consistente y la adherencia a unos valores éticos compartidos, principios y normas para sostener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público»<sup>2</sup>.

La aplicación de esta noción general en la contratación pública lleva a la OCDE a definir integridad como «el uso de fondos, recursos, bienes y autoridad, según las finalidades oficiales establecidas, y utilizados de acuerdo con el interés público»<sup>3</sup>.

Por consiguiente, la finalidad de la gestión de los riesgos para la integridad en la contratación pública de una institución es garantizar que los recursos de aquella organización y la autoridad o capacidad de decisión se utilizan para la «consecución y realización de los fines institucionales»<sup>4</sup>, sosteniendo y priorizando el interés público sobre los intereses privados.

### 1.2. El concepto de riesgo

En el lenguaje coloquial, se suele asimilar riesgo a peligro. Sin embargo, técnicamente, un riesgo es **una probabilidad de que se produzca un daño, una lesión, una pérdida, una responsabilidad o cualquier otro efecto nocivo** para una institución pública o para el interés general, debido a vulnerabilidades que pueden ser internas o externas a aquella organización<sup>5</sup>.

Por consiguiente, un riesgo no es un peligro sino una probabilidad de peligro. Y este matiz es importante porque toda la gestión de riesgos gira en torno a la idea de que si la probabilidad es significativa (riesgo inherente) hay que planificar actuaciones para reducirla (riesgo residual), tal como se explica más adelante.

Y en el sector público, la probabilidad de los riesgos para la integridad de las instituciones es significativa en todas las funciones públicas.

### 1.3. Todas las funciones públicas son intrínsecamente vulnerables a estos riesgos

Todos los entes públicos están dotados de recursos (materiales y económicos) y de personas con diferentes niveles de autoridad o capacidad de decisión, organizados para facilitar el cumplimiento de las finalidades para las cuales tales entes han sido creados. Y donde haya acceso a recursos públicos y capacidad de decisión existirá la posibilidad de que alguien los utilice para finalidades diferentes de las previstas y priorice el interés privado en lugar del público (premisa

---

<sup>2</sup> Punto I de la *Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública* de la OCDE, de 26 de enero de 2017 – C(2017)5, a partir de la propuesta del Comité de Gobernanza Pública.

<sup>3</sup> OCDE: 2008: pág. 9.

<sup>4</sup> Artículo 28.1 de la LCSP.

<sup>5</sup> Algunas metodologías de gestión de riesgos, como por ejemplo la del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), contemplan los riesgos de corrupción dentro de la visión más amplia de todos los riesgos operativos de una organización. Por este motivo definen riesgo en relación a la consecución de sus objetivos: «Riesgo se define como la posibilidad de que un acontecimiento suceda y afecte adversamente a la consecución de los objetivos» (COSO, 2013: pág. 3. Traducción propia).



sintetizada en el cuadro 2). Por tanto, todos los entes públicos son intrínsecamente vulnerables a los riesgos para la integridad.

## Cuadro 2. La premisa clave de la gestión de los riesgos para la integridad



Este razonamiento lleva a adoptar el punto de vista y la metodología propios de la gestión de riesgos para tratar de ofrecer una **garantía razonable** de integridad en las funciones públicas.

Las instituciones públicas debemos asumir que tal posibilidad existe, igual que en su día interiorizamos la existencia de riesgos laborales en cualquier centro de trabajo o de riesgos viarios allí donde hay tránsito de vehículos.

Es evidente que esta vulnerabilidad no existe solamente en la contratación sino en cualquier otra función que un ente público lleve a cabo: otorgar licencias o permisos; gestionar patrimonio público; conceder becas, ayudas, subvenciones o premios; gestionar el propio presupuesto; seleccionar personal; llevar a cabo inspecciones, etc.

La novedad en la contratación pública estriba en que esta premisa ya se ha asumido formalmente: desde el 9 de marzo de 2018, con la entrada en vigor de la LCSP, por la cual se transponen las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero, **todos los entes públicos tienen la obligación de gestionar los riesgos de corrupción y otros riesgos para la integridad en su contratación pública.**

Los responsables de asegurar una correcta gestión de estos riesgos, una gestión que proporcione a la sociedad una garantía razonable de integridad en la compra pública, son los órganos de contratación.

## **2. ¿Qué riesgos deben gestionar los órganos de contratación?**

El artículo 64.1 de la LCSP, en su primer epígrafe, establece: «Los órganos de contratación deberán 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 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».

Esta redacción (reproducción casi literal del art. 35 de la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión<sup>6</sup>) plantea algunos problemas terminológicos para identificar claramente los riesgos para la integridad en la contratación pública que hay que gestionar.

De entrada, identifica el fraude, el favoritismo y la corrupción, expresiones procedentes de las directivas europeas que no tienen una correspondencia automática en nuestro ordenamiento jurídico.

Luego introduce los conflictos de interés, término que plantea menos problemas interpretativos precisamente porque el artículo 64.2. de la LCSP especifica su definición. Pero, como se argumenta seguidamente, los conflictos de interés —y, más concretamente, las deficiencias en su gestión— son en realidad un factor del riesgo de prácticas corruptas. Sin embargo, la conciencia del fuerte impacto de este factor sobre el riesgo de corrupción ha llevado al legislador a regular específicamente la obligación de prevenir los conflictos de interés, detectarlos y resolverlos.

Finalmente, a lo largo de la LCSP se mencionan, en diversas ocasiones, otras prácticas empleando términos como *irregularidades* o *incumplimientos*, con respecto a los cuales se articulan medidas de gestión de riesgos<sup>7</sup>. Nuevamente, sin embargo, estas expresiones son más propias del lenguaje propio de la gestión pública que del estrictamente jurídico.

La mayoría de estos términos tienen una definición o interpretación clara en el contexto normativo e institucional de la Unión Europea. Partamos, pues, de estas definiciones para concretar los tipos de riesgos que es preciso gestionar.

## 2.1. Interpretación en el marco de la Unión Europea

### Irregularidad

En el contexto de la regulación de la Unión Europea, *irregularidad* es un concepto amplio que comprende infracciones normativas, por acción u omisión, que tienen como efecto un perjuicio para el presupuesto de la Unión<sup>8</sup>. La Comisión Europea enfatiza la amplitud de este concepto señalando que abarca todas las irregularidades «sean intencionadas o no»<sup>9</sup>.

### Fraude

El Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades

---

<sup>6</sup> «Los Estados miembros exigirán a los poderes adjudicadores y a las entidades adjudicadoras que tomen 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 que puedan surgir en los procedimientos de adjudicación de concesiones a fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia del procedimiento de adjudicación y la igualdad de trato de todos los candidatos y licitadores.»

<sup>7</sup> Véanse por ejemplo los art. 332.6.e, 332.8.c o 335.2.a.

<sup>8</sup> El art. 1.2. del Reglamento (CE, Euratom) núm. 2988/95 define irregularidad como: «toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido».

<sup>9</sup> Comisión Europea, 2014: pág. 8.





Europeas define, en su artículo 1, fraude que afecta a los intereses financieros, en materia de gasto, como cualquier acción u omisión intencionada, relativa:

- a la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos procedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta;
- al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o
- al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio.

Por consiguiente, y en palabras de la Comisión Europea, «el elemento de engaño intencionado es el que diferencia el fraude del término más general de irregularidad»<sup>10</sup>.

## Corrupción

En su política anticorrupción, la Unión Europea distingue la noción de corrupción propia del derecho penal y necesariamente más estricta, de una noción más amplia utilizada en la vertiente preventiva <sup>11</sup>. En este segundo sentido, la Unión Europea utiliza la definición del Programa Global de Naciones Unidas contra la Corrupción y define corrupción como «el abuso de poder para obtener beneficios de carácter privado», en la cual queda incluido tanto el poder desde la toma de posesión de un cargo o puesto de trabajo público (corrupción pública) como desde el poder en el sector privado (corrupción privada)<sup>12</sup>.

La Oficina Antifraude de Catalunya, a los efectos de su función preventiva, define corrupción pública como el abuso de la posición o cargo público en beneficio privado<sup>13</sup>.

En definitiva, las diversas definiciones de corrupción empleadas en foros internacionales coinciden en que el elemento identificador de estas prácticas es la intención de obtener un beneficio privado ilegítimo. De ahí su distinción respecto del concepto de fraude: el fraude requiere tan sólo un perjuicio intencionado en los fondos procedentes del presupuesto general de la Unión Europea, mientras que la corrupción añade, además, el requisito de un beneficio privado.

## Favoritismo

La noción de favoritismo es una traducción del término *favoritism* utilizado en la bibliografía en lengua inglesa para englobar todo tipo de prácticas de parcialidad o trato de favor ilegítimo por parte de un servidor público hacia determinadas personas o grupos. Comprende prácticas como:

---

<sup>10</sup> Comisión Europea, 2009: pág. 6.

<sup>11</sup> Comisión Europea, 2003: pág. 7.

<sup>12</sup> Comisión Europea, 2003: pág. 6.

<sup>13</sup> Esta definición — muy parecida a la utilizada por la Unión Europea, así como otras instituciones internacionales de lucha contra la corrupción — tiene la virtud de ser «[...]una definición lo suficientemente amplia como para poder incluir en ella la “corrupción ilegal”, aquella que supone una violación de las leyes vigentes en un país, pero también la “corrupción legal”, aquella en la que, si bien las leyes no son formalmente quebrantadas, su espíritu sí que lo es y los ciudadanos lo perciben como tal.». Lapuente, 2016: pág. 16.

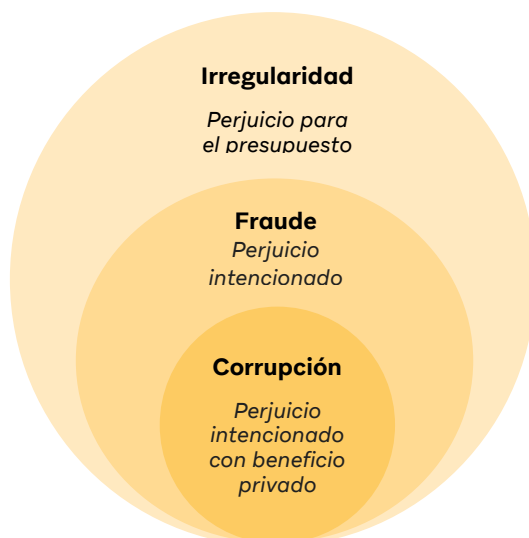


- el nepotismo o parcialidad a favor de familiares;
- el amiguismo (*cronyism*) o prácticas que favorecen a las amistades, o
- el clientelismo o trato de favor a personas o grupos que han aportado donaciones o apoyo electoral de algún tipo al partido político gobernante o afín al servidor público que incurre en tal práctica.

Cualquiera de estas prácticas de favoritismo constituye un tipo concreto de abuso de la posición pública en beneficio privado. Por ello, **incluimos el favoritismo dentro del concepto de corrupción** pública.

La diferencia entre estos tres conceptos de irregularidad, fraude y corrupción (incluyendo el favoritismo dentro de este último) se sintetiza en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Riesgos para la integridad desde la perspectiva de la Unión Europea**



### Conflictos de interés

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública establece, en el art. 24: «El concepto de conflicto de interés comprenderá al menos cualquier situación en la cual los miembros del personal del poder adjudicador, o de un proveedor de servicios de contratación que actúe en nombre del poder adjudicador, que participen en lo desarrollo del procedimiento de contratación o puedan influir en el resultado del mencionado procedimiento tengan, directa o indirectamente, un interés financiero, económico o personal que podría parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de contratación».

Esta definición tiene dos diferencias destacables con respecto a la recogida en el art. 64.2 de la LCSP, diferencias especialmente relevantes desde el punto de vista de la gestión de riesgos: la concreción del sujeto de estas situaciones de conflicto y la expresión del momento en que se pueden producir.

La obligación de gestionar cualquier situación de conflicto de interés se aplica, de acuerdo con esta directiva:

- **a todas las personas implicadas en el procedimiento**; no solamente al personal al servicio del órgano de contratación, sino también al personal de un proveedor de servicios de contratación cuando haya uno que actúe en nombre del poder adjudicador (este último no especificado a la LCSP) y

- **a lo largo de todo el procedimiento de contratación;** por lo tanto, no interpretando el término licitación de la LCSP como una de las fases del procedimiento sino como sinónimo de éste, pues no se entendería dejar de gestionar estas situaciones en las fases de impulso y preparación o ejecución del contrato.

De esta definición de conflicto de interés (muy parecida a la utilizada por la Oficina Antifraude <sup>14</sup>) hay que destacar además aquellos elementos que diferencian la noción de conflicto de interés de cualquier acto de corrupción. Un conflicto de interés es:

- una **situación** sobrevenida en el cono-texto de un procedimiento de contratación, que se produce porque
- un **miembro del personal** del órgano de contratación (o de un proveedor de servicios de contratación que actúa en su nombre):
  - participa directamente o puede influir en el resultado del procedimiento y
  - tiene un interés particular financiero, económico o personal que pone en riesgo su imparcialidad e independencia porque podría llegar a influir en la decisión (actual o potencial) o parecer que influye (aparente)
- pero **no se ha producido todavía decisión alguna;** no ha habido ningún sesgo en el juicio profesional debido al interés existente, de forma que no se ha producido todavía ningún acto de abuso de la posición pública en beneficio privado.

Por lo tanto, el conflicto de interés no es un acto de corrupción.

El cuadro 4 resume las diferencias entre estos dos conceptos comparando los principales elementos definitorios de cada uno.

#### Cuadro 4. Diferencia entre conflicto de interés y corrupción

	Conflicto de interés	Corrupción
¿Qué es?	Situación en la que debe tomarse una decisión pública (o se podría tener que tomar en el futuro)	Una acción u omisión voluntaria
¿Por qué se produce?	Hay un interés particular legítimo real o aparente	Para obtener un beneficio particular ilegítimo
¿Qué resultado comporta?	Una tendencia o riesgo de parcialidad o sesgo en el juicio profesional	Una decisión parcial, sesgada del deber en aquella posición o cargo público

Si todas las situaciones de conflicto de interés (reales, potenciales y aparentes) se identifican y tratan de forma adecuada, se reduce la probabilidad de que se produzcan actos de corrupción. Esta relación causal pone de manifiesto otra precisión importante desde el punto de vista de la gestión de riesgos: la deficiente gestión de los conflictos de interés es un factor generador del riesgo de

<sup>14</sup> La Oficina Antifraude de Cataluña ya estableció, en su informe de 2016, que una persona se encuentra en una situación de conflicto de interés cuando tiene que ejercer su juicio o discernimiento profesional para —o en nombre de— otra persona que legítimamente confía en su juicio, y tiene un interés particular que podría interferir en el ejercicio adecuado de su responsabilidad profesional. Oficina Antifraude de Catalunya, 2016: pág. 29.



corrupción<sup>15</sup>, como se explicará con más precisión en próximos *Documentos de trabajo*.

## 2.2. Definición de los tres tipos de riesgo para la integridad

Tras estas aclaraciones conceptuales previas, los riesgos para la integridad que deben ser objeto de gestión por parte de los órganos de contratación se resumen en tres: el riesgo de irregularidades, el riesgo de fraude y el riesgo de corrupción.

### Riesgo de irregularidad

Un riesgo de irregularidad es la **probabilidad** de que se produzca cualquier **práctica negligente**, por acción u omisión, contraria a la norma legal o reglamentaria que tenga como efecto:

- un **perjuicio en el presupuesto** de la organización licitadora —por ejemplo, aceptar, por desconocimiento de las cláusulas de un contrato, una factura en la cual se carga como coste adicional una prestación que, según el contrato, está comprendida ya dentro del coste del servicio principal y, por lo tanto, no facturable adicionalmente— o bien
- una **vulneración de los principios rectores de la contratación pública** —por ejemplo, fragmentar el objeto contractual con el fin de tramitar mediante contrato menor la continuidad de una prestación de servicios o suministros porque no se inició a tiempo la preparación y licitación del nuevo contrato sería una práctica negligente contraria a la norma legal que vulneraría los principios de concurrencia e igualdad de trato, aunque no supusiera un perjuicio presupuestario—.

### Riesgo de fraude

En nuestro ordenamiento jurídico, la noción de fraude (fiscal, comercial, etc.) tiene siempre dos notas comunes: la intencionalidad y el artificio para defraudar o engañar.

Desde esta perspectiva, riesgo de fraude es la probabilidad de que se produzca cualquier acción u omisión intencionada, contraria a la norma legal o reglamentaria, que tenga como efecto un perjuicio presupuestario para la organización licitadora. Un ejemplo sería la probabilidad de que en una institución se impulsen contratos innecesarios con el único objetivo de agotar el presupuesto antes del cierre del ejercicio anual.

### Riesgo de corrupción

Riesgo de corrupción es la probabilidad de que un servidor público —cargo electo, de designación política o empleado público— abuse de su posición institucional en beneficio privado extra-posicional. Este beneficio puede ser:

- directo (para el servidor público) o indirecto (para cualquier persona, física o jurídica, relacionada con aquel);

---

<sup>15</sup> En el *Documentos de trabajo* núm. 5 se presentan los principales factores de riesgo personales entre los cuales se profundiza en este: la deficiente gestión de los conflictos de interés. El órgano de contratación suele ser también el máximo responsable de recursos humanos en las organizaciones públicas y está, por lo tanto, en una situación inmejorable para promover una gestión integral de las situaciones de conflictos de interés.



- presente (beneficio conseguido ahora) o futuro (promesa o expectativa de beneficio),
- pecuniario o de cualquier otra naturaleza: una promoción profesional, información privilegiada, etc.

En consecuencia, encajan dentro del riesgo de corrupción la probabilidad de que se produzca cualquiera de las prácticas de favoritismo explicadas anteriormente (nepotismo, amiguismo o clientelismo). El ejemplo más clásico sería el riesgo de fraccionar el objeto del contrato para tramitarlo como varios menores y adjudicarlo directamente a la empresa de un familiar.

El cuadro 5 resume las diferencias entre los tres tipos de riesgos para la integridad

**Cuadro 5. Resumen de los tres tipos de riesgos per a la integridad en la contratación pública que los órganos de contratación deben gestionar**

	Riesgo de irregularidad	Riesgo de fraude	Riesgo de corrupción
¿Qué es?	Probabilidad de acción u omisión voluntaria, contraria a la norma legal o reglamentaria		
¿Por qué se produce?	Práctica negligente	Práctica intencionada	Práctica intencionada a cambio de un beneficio particular ilegítimo
¿Qué resultado comporta?	Perjudica el presupuesto de la organización o vulnera los principios rectores de la contratación		

### 3. La confusión entre prevención i contingencia

Toda buena gestión de riesgos requiere una **metodología** que permita hacer un análisis, evaluación y planificación de actuaciones sistemática y completa (véase el cuadro 6).

Es preciso emplear algún método de trabajo que garantice tanto el diseño de actuaciones encaminadas a evitar, en la medida de lo posible, que los riesgos identificados se materialicen (**planificación preventiva**), como a establecer los mecanismos para detectar, lo antes posible, los riesgos que ya se han materializado y responder evitando que se agraven las con-secuencias (**planificación contingente**).

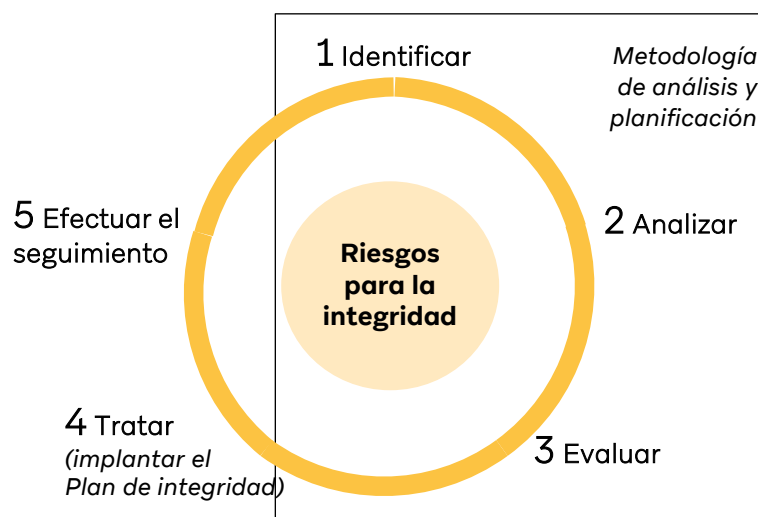
Ambas planificaciones integran el plan de gestión de riesgos para la integridad o plan de integridad.

La confusión entre prevención y contingencia puede conducir a un análisis o una planificación de actuaciones incompleta, por eso la mayoría de modelos de gestión de riesgos utilizan algún sistema de trabajo que garantice la gestión integral.

En este segundo *Documentos de trabajo* solamente destacamos a grandes rasgos las diferencia entre ambas en cuanto a enfoque, objetivo y tareas que hay que llevar a cabo.



**Cuadro 6. Uso de metodologías de análisis y planificación en la gestión de riesgos**



### 3.1. Prevención

La prevención **gira entorno a la noción de riesgo** para la integridad institucional. En el caso concreto de los órganos de contratación, la prevención se centra en el riesgo de que se produzcan prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas en los procedimientos de contratación de los entes públicos.

El objetivo de la prevención es **reducir la probabilidad de que los riesgos se materialicen** y, para conseguirlo, la mayoría de metodologías de análisis de riesgos establecen una secuencia de tareas bastante similar:

1. Identificar —y priorizar, si procede<sup>16</sup>— los riesgos que deben gestionarse (riesgos inherentes). Un ejemplo sería el riesgo de que se impulsen contratos innecesarios en una institución.
2. Analizar y evaluar los factores (internos y externos a la institución) que originan estos riesgos. Siguiendo con el ejemplo anterior, sería necesario identificar y evaluar, en dicha organización, los factores generadores de este riesgo: factores personales (por ejemplo, una deficiente gestión de los conflictos de interés que imposibilite detectar<sup>17</sup> los intereses de las personas que impulsan el contrato o influyen en él), factores organizativos (como las presiones para agotar el presupuesto) o factores procedimentales (por ejemplo, la deficiente justificación de la necesidad de contratar). Esta evaluación debe tener en cuenta otros factores internos potenciadores del riesgo (por ejemplo, el historial de no detección de contratos innecesarios) o perpetuadores dentro de la institución (por ejemplo, una cultura organizativa justificadora de estas prácticas).

<sup>16</sup> No todas las metodologías de gestión de riesgos contemplan esta priorización. Sin embargo, el listado de riesgos potenciales es larguísimo y los recursos de los entes públicos —económicos, personales y de tiempo— son limitados. Dado que el objetivo de gestionar los riesgos en la contratación es ofrecer una garantía razonable de la integridad de los procedimientos, en próximas publicaciones se explica una metodología para priorizar aquellos riesgos que se valoren como más probables y más graves en cada organización.

<sup>17</sup> Por ejemplo, incumplimientos de la obligación de presentar las declaraciones de intereses de cada tipo de servidor público; no comprobación de la veracidad y completación de las declaraciones presentadas; no utilización de la información contenida en las declaraciones para ordenar la abstención (art. 23.3 Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público); carece de herramientas de declaración de intereses para los empleados públicos que participan en decisiones relevantes de la contratación, etc.

Asimismo, es preciso identificar los factores externos que impactan en este riesgo (por ejemplo, en determinados mercados prácticas de oferta sobornos, comisiones ilegales u ofertas de futura ocupación en el sector privado).

3. Planificar actuaciones (medidas preventivas) para tratar aquellos factores de riesgo sobre los cuales hay margen de actuación, de forma que se reduzca la probabilidad de que el riesgo se materialice (riesgo residual)<sup>18</sup>.

Esta última tarea se plasma en el **plan de prevención** que contempla las medidas preventivas que aquella organización en concreto necesita, así como una asignación de los recursos necesarios para implantarlas y el tipo de seguimiento que requerirán.

No obstante, el riesgo cero no existe. Las medidas preventivas buscan reducir la probabilidad de los riesgos hasta niveles tolerables (de aquí el nombre de riesgo residual cuando los factores de riesgo han sido tratados). Además, no todos los factores de riesgo pueden ser tratados por las instituciones (hay factores externos o sistémicos sobre los cuales no tienen capacidad de actuar) o no se puede hacer eficazmente a un coste asumible.

Por eso una gestión de riesgos integral asume la posibilidad que, aun habiéndose puesto en marcha todas las acciones preventivas —posibles y factibles— para reducir la probabilidad de los riesgos identificados, alguno de estos riesgos se materialice en una práctica irregular, fraudulenta o corrupta y ocasione los daños, lesiones, pérdidas, responsabilidades, sanciones o cualquier otra consecuencia perniciosa que se pretendía evitar.

Por este motivo, una gestión integral de los riesgos analiza y planifica también la contingencia.

### 3.2. Contingencia

La contingencia **se articula en torno a la noción de daño** para la integridad institucional; se centra en la materialización del riesgo y sus consecuencias. En el caso concreto de los órganos de contratación, la contingencia debe girar en torno a las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas.

El objetivo de la gestión contingente es **reducir la gravedad de las consecuencias** de estas prácticas. Para conseguirlo se llevan a cabo las tareas siguientes:

1. Analizar y evaluar las consecuencias directas e indirectas de la materialización de los riesgos priorizados.
2. Evaluar la eficacia de las medidas contingentes existentes para:
  - Detectar lo antes posible que los riesgos se han convertido ya en prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas. Algunos mecanismos de detección funcionan cuando ya hay, como mínimo, indicios de práctica irregular: canales de denuncia internos o externos, buzones de quejas ciudadanas, unidades de

---

<sup>18</sup> Algunas de las medidas preventivas más transversales a los riesgos para la integridad en la contratación se han ido incorporando progresivamente a la normativa de contratación en forma de obligaciones: publicidad activa para reducir la probabilidad de decisiones sesgadas o favoritismos; establecimiento de incompatibilidades para autoridades y empleados públicos; obligación de abstenerse o la regulación de algunos tipos de prohibiciones de contratar para evitar la influencia de los intereses personales en las decisiones o actuaciones relacionadas con la compra pública, etc.



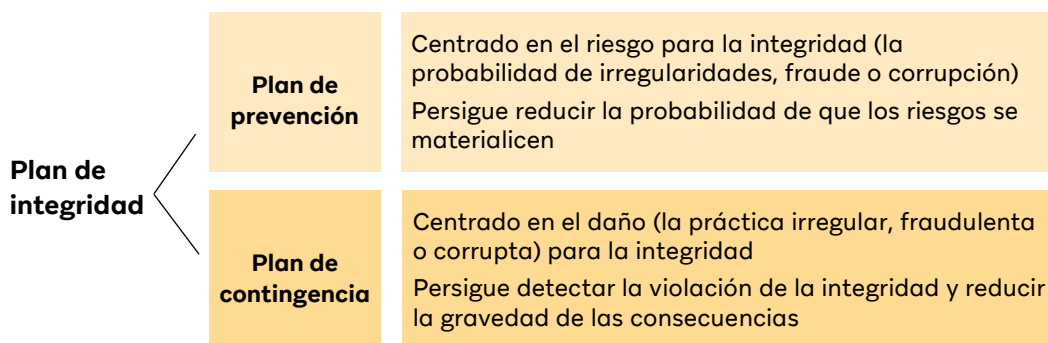
inspección de servicios o de control interno, o auditorías o controles periódicos o aleatorios. Otros mecanismos de detección más temprana incluyen desde la tradicional supervisión jerárquica de los equipos de trabajo hasta los sistemas de alertas basados en inteligencia artificial actualmente en pleno desarrollo<sup>19</sup>. Cuando estos mecanismos funcionan de forma eficaz, tienen también un efecto preventivo, en la medida en que la percepción de eficacia de la detección desincentiva las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas.

- Responder para reducir la gravedad de las consecuencias. Los mecanismos de respuesta a los indicios detectados o a las alertas recibidas consisten en (a) unidades y procesos de análisis e investigación; (b) mecanismos de reconducción, sanción o traslado a las autoridades competentes en función de los resultados, así como (c) mecanismos de revisión y mejora de los procesos organizativos y, si es preciso, (d) revisión del plan de prevención.

3. Planificar las actuaciones necesarias (medidas contingentes) para asegurar que los mecanismos de detección y respuesta sean más eficaces.

Esta última tarea se plasma en el **plan de contingencia** que, junto al plan de prevención, conforma el plan de gestión de riesgos para la integridad (cuadro 7).

**Cuadro 7. Plan de integridad: prevención más contingencia**



#### 4. Sin evaluación de riesgos no podemos averiguar nuestro grado de vulnerabilidad

La fase de diagnóstico del proyecto «Riesgos para la integridad en la contratación pública» persigue, entre otros fines, facilitar a las instituciones públicas los dos primeros pasos de la gestión de riesgos para a la integridad en su contratación pública: la identificación de riesgos y el análisis de sus factores causales. Con la documentación e instrumentos que se irán publicando, cada órgano de contratación debería evaluar sus riesgos y planificar las actuaciones preventivas necesarias a partir de los factores de riesgo valorados como más relevantes.

Si las instituciones públicas no evalúan los riesgos para la integridad de su contratación, no pueden conocer su grado de vulnerabilidad y difícilmente podrán

<sup>19</sup> Algunos ejemplos conocidos son el programa Arachne de la Unión Europea, el proyecto Digiwhist financiado también con fondos euro-peos, el proyecto TenderMonitor de Transparency International-Georgia o el proyecto RedFlags.eu en Hungría.





adoptar las medidas preventivas y contingentes que el legislador está pidiendo a los órganos de contratación (art. 64.1. LCSP). Por este motivo, la Oficina Antifraude considera inaplazable el inicio de estos procesos de evaluación.

En la próxima publicación de la serie *Documentos de trabajo* se ofrecen orientaciones metodológicas para empezar a trabajar en esta dirección.



## Bibliografía

---

BIVONA, E. & SCINICARIELLO, M. (2013) *La corruzione. Analisi e gestione del rischio di fallimento etico*. Formez PA. Accessible a [http://focus.formez.it/sites/all/files/volume\\_3.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/volume_3.pdf).

COMISIÓN EUROPEA (2014) *Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude. Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Orientaciones para los Estados miembros y las autoridades responsables de los programas*. (EGESIF\_14-0021-00 16/06/2014).

COMISIÓN EUROPEA (2009) *Nota informativa sobre indicadores de fraude para el FEDER, el FSE y el FC*. CO-COF 09/0003/00 de 18.2.2009.

COMISIÓN EUROPEA (2003) *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo. Una política global de la UE contra la corrupción*. Bruselas, 28.5.2003. COM (2003) 317 FINAL.

COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) (2015) *La gestión de riesgos corporativos. Resumen ejecutivo*. Accesible en [www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Spanish.pdf](http://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Spanish.pdf)

COSO (2013) *Internal control – Integrated Framework. May 2013*. Accessible a [https://na.theiia.org/standards-guidance/topics/Documents/Executive\\_Summary.pdf](https://na.theiia.org/standards-guidance/topics/Documents/Executive_Summary.pdf).

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (2009) *ISO 31000:2009. Risk management – Principles and guidelines*.

LAPUENTE, V. (coord.) (2016) *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el Gobierno*. Madrid: Alianza Editorial.

LORENZONI, L. (2017) «Risk-based approaches towards corruption prevention», a Cerrillo, A. & Ponce, J. (ed.) *Preventing Corruption and Promoting good Government and Public Integrity*. Brussel-les: Bruylant, pàg. 101-110.

OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUNYA (2016) *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*. Col·lecció Testimonis Parlamentaris, núm. 39. Barcelona: Parlament de Catalunya.

OCDE (2017) *Recommendation of the Council on Public Integrity, 26 de gener de 2017 – C(2017)7*. Accessible a <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/353>

OCDE (2013) «Chapter 7. Integrity Risk Management», *Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*. OECD Public Governance Reviews. París: OCDE, pàg. 105-149.

OCDE (2009) *La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z*. Madrid: INAP.



OCDE (2008) *Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist*. Paris: OECD Publishing.

OCDE (2005) *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*. Paris: OECD Publishing.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK (2013) *Diagnosing Bribery Risk. Guidance for the Conduct of Effective Bribery Risk Assessment*. Accessible a

<http://www.transparency.org.uk/publications/diagnosing-bribery-risk/#.Wq-zKejOWUk>.

