

La gestión de riesgos de corrupción, fraude y otras irregularidades en la contratación pública

LARA BAENA GARCÍA
Oficina Antifraude de Cataluña

Fecha de recepción: 21-3-2019
Fecha de aceptación: 22-6-2019

RESUMEN

El marco normativo actual obliga a los órganos de contratación a adoptar medidas para luchar contra la corrupción y el fraude, así como a prevenir, detectar y responder a los conflictos de interés. La detección de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas y la respuesta rápida, cierta, homogénea y proporcional es necesaria y prioritaria para reducir la gravedad de sus consecuencias sobre la calidad y eficiencia en el aprovisionamiento de obras, suministros y servicios de los entes públicos, sobre el acceso de los operadores económicos a las licitaciones públicas e igualdad de trato, así como sobre la libre competencia en los mercados. Cuando todas estas medidas contingentes son eficaces, pueden desanimar la reiteración de estas conductas en las organizaciones; pero resultan insuficientes para reducir de forma significativa la probabilidad de que dichas prácticas se materialicen. Solo si se identifican los factores que motivan, crean oportunidades e incentivos para estas conductas en una organización, y se planifican e implantan acciones dirigidas específicamente a contrarrestar aquellos factores, se puede reducir la probabilidad de que se materialicen este tipo de prácticas y hacer auténtica prevención. El proyecto de la Oficina Antifraude sobre riesgos en la contratación pública tiene, entre sus objetivos, la sistematización de los factores de riesgo institucionales para facilitar a los entes públicos su autoevaluación, punto de partida indispensable para los pla-

nes de prevención. Este artículo sintetiza algunos de los resultados de este proyecto.

Clasificación JEL: G32, M41, M42.

PALABRAS CLAVE

Corrupción, fraude, contratación pública.

ABSTRACT

The current regulatory framework obliges the contracting authorities to adopt measures to combat corruption and fraud, as well as to prevent, detect and respond to conflicts of interest. The detection of irregular, fraudulent or corrupt practices and the rapid, certain, homogeneous and proportional response is necessary and priority to reduce the seriousness of its consequences on the quality and efficiency in the provision of works, supplies and services of public entities, on the access of economic operators to public tenders and equal treatment, as well as to free competition in the markets. When all these contingent measures are effective, they can discourage the repetition of these behaviors in organizations; but they are insufficient to significantly reduce the likelihood that such practices will materialize. Only if you identify the factors that motivate, create opportunities and incentives for these behaviors in an organization, and plan and implement actions specifically aimed at counteracting those factors, you can reduce the likelihood that these practices will materialize and do real prevention.

The Anti-Fraud Office project on risks in public procurement has, among its objectives, the systematization of institutional risk factors to facilitate public authorities their self-evaluation, an indispensable starting point for prevention plans. This article summarizes some of the results of this project.

Classification JEL: G32, M41, M42.

KEY WORDS

Fraud, corruption, public contracts.

1. La gestión integral de los riesgos en la contratación de cada ente público

Cada ente público es único: tiene necesidades específicas de aprovisionamiento, unos recursos y una organización singulares, una dirección que suele cambiar cada mandato o legislatura, una plantilla de personal en constante evolución y, consecuentemente, una política de compra propia. Por lo tanto, parece lógico que «las medidas preventivas adecuadas» tengan que ser necesariamente *ad hoc*; no hay «recetas» universalmente válidas. Por eso, el punto de partida para la planificación de tales medidas en cada entidad adjudicadora es, sin duda, una cuidadosa evaluación de los riesgos de su contratación, tal y como recomendó en 2014 la Comisión Europea a todos los estados miembros en su informe monográfico sobre la lucha contra la corrupción en la Unión.

Para asegurar que este trabajo sea sistemático, las metodologías de gestión de riesgos aportan procedimientos y herramientas para identificar los riesgos inherentes a la contratación pública de cada organización, analizarlos y evaluarlos, planificar medidas específicas para los resultados obtenidos, implantarlas y evaluarlas cíclicamente (las medidas que hoy son efectivas pueden dejar de ser adecuadas o suficientes con el paso del tiempo). La figura 1 ilustra este ciclo continuo.



Figura 1. La gestión de los riesgos en la contratación pública.

Cuando las medidas se adoptan sin una identificación, análisis y evaluación de los riesgos sistemáticos, es fácil acabar concentrándose solo en aquello que más suele preocupar: los daños que producen a la institución y a la sociedad. Esto conlleva adoptar solo medidas contingentes –centradas en de-

tecar los riesgos que ya se han materializado (actos irregulares, fraudulentos o corruptos en el aprovisionamiento de obras, suministros y servicios) y tratar sus efectos, para reducir su gravedad– y olvidar o incorporar, solo de forma residual o fragmentaria, las medidas realmente preventivas –aquellas centradas en actuar sobre los factores que crean oportunidades o incentivos para los riesgos, para reducir la probabilidad que se lleguen a materializar.

En este sentido, es sintomático que en el momento de la aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), las instituciones que habían empezado a hacer públicas sus iniciativas de lucha contra la corrupción se estaban centrando, primordialmente, en medidas contingentes: sistemas informáticos de alerta rápida, como el SALER de la Generalitat Valenciana; canales internos/externos de alerta o denuncia, como el Buzón Ético del Ayuntamiento de Barcelona, o la Comisión de Ética en la Contratación Pública de la Generalitat de Cataluña, a pesar de que estas dos últimas tienen también una vertiente de asesoramiento que, cuando se ejerce, pasa a ser preventivo.

No hay duda de la necesidad de cualquier medida orientada a mejorar la eficacia de la detección de irregularidades, fraude i corrupción y hacerla más sistemática. Sin embargo centrarse exclusivamente en este tipo de medidas resulta insuficiente y hace que la gestión de los riesgos no se pueda considerar integral. De hecho, a pesar de que algunos expertos atribuyen un carácter «preventivo» a la mera existencia de estos mecanismos de detección o alerta, es importante introducir dos matices relevantes. A medio o largo plazo, estas medidas pueden llegar a tener un efecto preventivo indirecto si, y solo si, el ente público:

1. consigue un elevado grado de eficacia en la detección de irregularidades y gestiona la información de forma que tanto la organización como los licitadores y contratistas perciben tal eficacia y
2. garantiza que, una vez detectadas, recibirán siempre –independientemente de quien haya incurrido en aquella conducta– una respuesta investigadora y, si procede, sancionadora rápida, homogénea y proporcional.

En estas circunstancias, la percepción de eficacia en la detección así como de diligencia, certeza y proporcionalidad en la sanción pueden desanimar a otras personas predispuestas a incurrir en actos irregulares, fraudulentos o corruptos similares. Además, generan confianza en el sistema de gestión de riesgos institucional.

En definitiva, es imprescindible que los entes públicos gestionen los riesgos en su contratación pública de forma integral, partiendo de un proce-

so de análisis y evaluación que permita diseñar medidas preventivas (plan de prevención) y contingentes (plan de contingencia) que constituirán el plan de integridad en la contratación que habrá que implantar, seguir y evaluar cíclicamente.

En la figura 2 se sintetizan las claves para distinguir la gestión preventiva y contingente de los riesgos y para garantizar la incorporación de ambos tipos de medidas en cualquier plan de integridad en la contratación.

	Plan de prevención	Plan de contingencia
Centrado en	El riesgo	El daño (acto irregular, fraude o corrupción)
Objetivo	Reducir la probabilidad de que los riesgos se materialicen	Reducir la gravedad de los efectos cuando se materialicen
Punto de partida	La identificación de los riesgos inherentes a la contratación	La constatación de que el riesgo cero no existe: el riesgo residual permanece y puede llegar a materializarse
Qué se analiza	Factores que crean oportunidades o incentivos para riesgos (externos o internos)	Efectos de las irregularidades, fraude y corrupción (nulidad o anulabilidad de los actos administrativos, potenciales sanciones, ineficiencia, pérdida de recursos, pérdida de la confianza de los operadores económicos...)
Qué se evalúa	Si hay medidas en marcha para tratar los factores identificados y su grado de eficacia	Si hay medidas en marcha para tratar los efectos identificados y su grado de eficacia
Qué se planifica	Medidas para actuar sobre cada factor de riesgo y reducir las oportunidades o incentivos hasta que el riesgo residual sea aceptable	Medidas para actuar sobre cada efecto y reducir la gravedad de las consecuencias para la integridad de la contratación
Ejemplos	Medidas de transparencia, revisión de procesos y sistemas de trabajo, mejora de la coordinación de unidades administrativas, revisión de políticas de gestión de recursos humanos y de gestión de conflictos de interés, redistribución de recursos, mejora de herramientas de soporte técnico a la contratación, etc.	Medidas de detección (creación de canales de denuncia, sistemas automatizados de alerta...), protocolos para investigar indicios/hechos detectados y dar respuesta (incoación de expedientes de revisión o disciplinarios, traslado de los hechos a fiscalía u otros entes competentes), medidas de comunicación para recuperar la confianza de los operadores económicos, etc.

Figura 2. Plan de integridad en la contratación: medidas preventivas y contingentes.

2. Un proyecto para ayudar a los entes públicos a prevenir los riesgos para la integridad en su contratación

La Oficina Antifraude de Cataluña es una institución adscrita al Parlamento y creada y diseñada para ofrecer, al sistema institucional de Cataluña, apoyo preventivo y contingente en la lucha contra el fraude y la corrupción, así como con el fomento de la integridad pública. En el ámbito contingente, actúa como canal de recepción de denuncias y, en función de los resultados de las actuaciones de análisis e investigación, (a) traslada los hechos a la fiscalía u otras autoridades competentes –Autoridad Catalana de la Competencia, Sindicatura de Cuentas, Síndic de Greuges...–; (b) insta al ente a incoar los procedimientos que considere adecuados –expedientes disciplinarios, de revisión de oficio, etc.–; (c) propone recomendaciones, o (d) archiva el caso. En el ámbito preventivo, tiene entre sus funciones la difusión de conocimiento y herramientas preventivas en los diferentes ámbitos de actuación de las instituciones públicas.

En 2017, para aprovechar el impulso al fomento de la integridad y prevención de riesgos que supuso la aprobación de la LCSP que transpuso las directivas europeas de 2014, la Dirección de Prevención inició el proyecto «Riesgos para la integridad en la contratación pública». Este proyecto nació con un triple objetivo:

- 1. Sensibilizar sobre la necesidad de prevenir.** Se trataba de convenir a los órganos de contratación pública de pasar del paradigma de la reacción, cuando el daño ya está hecho, al de la prevención, actuando para reducir la probabilidad de que determinadas situaciones de riesgo para la integridad se conviertan en actos de corrupción, fraude u otras irregularidades. En este marco, durante el año 2017 y parte del 2018, se impartieron talleres específicos sobre análisis de riesgos en la contratación a partir de los cuales se pudieron documentar buena parte de los factores de riesgo más habituales en la contratación del sector público de Cataluña.
- 2. Ofrecer conocimiento y herramientas a las entidades adjudicadoras.** El segundo paso era ofrecer al sector público conocimientos básicos sobre la gestión de riesgos y, en particular, sobre la gestión preventiva, dado que el análisis de los factores de riesgo acostumbra a ser más complejo que el análisis de los efectos. Los resultados se han ido publicando dentro de la colección *Documentos de trabajo*, que se empezó a difundir en marzo de 2018, coincidiendo con la entrada en vigor de la LCSP, y accesible a través de la web de la Oficina Antifraude para cualquier persona interesada en la materia. El

primer documento presentaba el proyecto y junto con el segundo incidían también en el objetivo de sensibilización. Los seis restantes entran de pleno en el objetivo de ofrecer conocimientos y herramientas para la gestión preventiva de los riesgos en la contratación. Asimismo, se han empezado a publicar herramientas para facilitar la identificación, el análisis y la valoración de los riesgos y la posterior planificación de actuaciones preventivas y contingentes.

3. Elaborar un diagnóstico y presentar propuestas a los poderes públicos con competencias en materia de contratación pública (poderes reguladores y ejecutivos de todos los niveles), así como recomendaciones a los gestores públicos para prevenir, detectar y reaccionar mejor ante los riesgos de corrupción, fraude u otras irregularidades en la contratación pública, es el hito último del proyecto.

En las páginas siguientes, se hace una síntesis de una parte de los resultados ya publicados de este proyecto, la que constituye el núcleo fundamental para poder planificar medidas preventivas en la contratación pública de un ente público: la identificación de los riesgos inherentes a la función de aprovisionamiento y una visión general de la amplia variedad de factores internos y externos que incrementan la probabilidad de que estos riesgos se materialicen.

3. Riesgos inherentes a la contratación pública

A partir del análisis de la bibliografía sobre riesgos en la contratación pública en España, de la revisión de una selección de actuaciones de investigación de la Oficina Antifraude en materia de contratación, de la organización de diecisiete talleres sobre riesgos en la contratación pública (en los que participaron más de quinientos servidores públicos) así como de reuniones de trabajo con expertos en contratación, se identificaron **doce grandes áreas de riesgos**, comunes a cualquier ente público que contrate obras, suministros o servicios. Veamos los riesgos más habituales o más graves en cada una de ellas.

Áreas de riesgo y riesgos en la preparación de contratos

Los riesgos de la fase de preparación de contratos –que comprende reuniones, trabajos, trámites y decisiones desde que se determina la necesidad de contratar una prestación hasta que se aprueban los pliegos y otra docu-

mentación que se publica con el anuncio de licitación– configuran cuatro grandes áreas de riesgos.

1. Impulsar y preparar contratos innecesarios o perjudiciales, área que incluye los riesgos de:
 - No detectar conflictos de interés de los servidores públicos que participan en la detección de la necesidad y en la decisión de si es necesario contratar y cuál es la forma más idónea de hacerlo.
 - No detectar ofertas de sobornos, demandas de comisiones u otros beneficios ilegítimos a cambio de influir en la definición de la necesidad o en la preparación de la contratación.
 - Diseñar la contratación de obras, suministros o servicios innecesarios, sobredimensionados, de imposible ejecución o perjudiciales para la institución pública o para el interés general.
2. Preparar contratos que limiten indebidamente la concurrencia o la libre competencia:
 - No detectar conflictos de interés de los servidores públicos que participan directa o indirectamente en la preparación de la contratación.
 - No detectar ofertas de sobornos, demandas de comisiones u otros beneficios ilegítimos a cambio de influir en la preparación de la contratación.
 - Elegir procedimientos que limiten la concurrencia injustificadamente.
 - Preparar pliegos que proporcionen un margen de discrecionalidad innecesario a la mesa de contratación a la hora de valorar las ofertas, en perjuicio de la precisión que requieren los licitadores para preparar ofertas ajustadas a lo que realmente se valorará.
 - Diseñar pliegos que favorezcan o perjudiquen a determinados operadores económicos conocidos, vulnerando los principios de no discriminación, igualdad de trato, concurrencia y de salvaguardia de la libre competencia, mediante la elección de determinados elementos de los pliegos.
 - Diseñar pliegos que faciliten comportamientos colusorios.
 - Preparar pliegos que faciliten que el contratista se convierta *de facto* en un «poder adjudicador» a través de la subcontratación.
3. Filtrar información privilegiada:
 - No detectar conflictos de interés de servidores públicos que tienen acceso a información sobre la contratación que se prepara y que todavía no se ha hecho pública.
 - No detectar ofertas de sobornos, demandas de comisiones u otros beneficios ilegítimos a cambio de información privilegiada.

- Avanzar información a determinados operadores económicos antes de que se haya hecho pública, como mínimo, a los medios legalmente previstos.
 - Proporcionar información que no se prevé incluir en los pliegos pero que puede condicionar la concurrencia o que puede contribuir a que el receptor prepare una oferta mejor.
4. Adjudicar directamente a un operador al margen del procedimiento de contratación:
- No detectar conflictos de interés que pueden originar presiones para adjudicar *de facto*.
 - No detectar ofertas de sobornos, demandas de comisiones u otros beneficios ilegítimos a cambio de adjudicaciones *de facto*.
 - Evitar la incoación de un nuevo expediente de contratación aprovechando un contrato ya formalizado.
 - Falsear la tramitación de un procedimiento de contratación.
 - Sustituir irregularmente la tramitación de un expediente de contratación por otras fórmulas de colaboración no competitivas (convenios, encargos a «medios propios» que no reúnen los requisitos para serlo, etc.).

Áreas de riesgo y riesgos en la licitación de contratos

En la fase de licitación, que comprende desde la publicación del anuncio de licitación hasta la formalización del contrato con el adjudicatario, se identificaron cuatro grandes áreas de riesgos más.

5. No evitar prácticas anticompetitivas (tanto externas como internas):
- No detectar los conflictos de interés de los servidores públicos que (a) responden a las solicitudes de información o aclaraciones durante el plazo de presentación de las ofertas, (b) custodian las proposiciones recibidas o, (c) conocen el contenido de las negociaciones con cada candidato o licitador en procedimientos con negociación.
 - No detectar ofertas de soborno, demandas de comisiones u otros beneficios ilegítimos a cambio de información privilegiada durante la fase de licitación.
 - Crear déficits o asimetrías en la información facilitada a los operadores económicos.
 - No detectar prácticas colusorias o no responder de forma adecuada.
 - No velar por la confidencialidad de las proposiciones hasta su apertura pública.

- Falsar la negociación en aquellos procedimientos que la contemplen antes de la presentación de las ofertas definitivas.
6. Admitir o excluir empresas licitadoras de forma sesgada:
- No detectar los conflictos de interés de las personas que participan en la decisión de admitir o excluir una oferta del procedimiento de licitación (o bien tienen ascendencia jerárquica o funcional sobre las anteriores).
 - No detectar ofertas de sobornos, demandas de comisiones u otros beneficios ilegítimos a cambio de influir en la decisión de admitir o excluir una oferta del procedimiento.
 - Aplicar irregularmente criterios de selección de forma que se favorezca o perjudique a determinados candidatos o licitadores.
 - Rechazar ofertas incursas en presunción de anormalidad sin evaluación o motivación suficientes.
7. Valorar ofertas de forma sesgada:
- No detectar conflictos de interés de las personas que participan en la valoración de las ofertas (riesgo de parcialidad) o bien tienen ascendencia jerárquica o funcional sobre las anteriores (riesgo de dependencia).
 - No detectar ofertas de sobornos, demandas de comisiones u otros beneficios ilegítimos a cambio de favorecer o perjudicar a un licitador durante la valoración de las ofertas.
 - Aplicar irregularmente el procedimiento para valorar las ofertas o los criterios de adjudicación y sus reglas de valoración, de forma que se favorezca o perjudique a determinados candidatos o licitadores.
 - Emitir juicios de valor sin las garantías de objetividad e imparcialidad mínimas establecidas (motivación suficiente y razonada de las valoraciones y, en los casos previstos, emitida por un comité de expertos adecuadamente constituido).
 - Modificar *de facto* los criterios de adjudicación o las reglas para valorarlos, configurando unas reglas diferentes de las inicialmente proporcionadas a los licitadores para preparar las ofertas.
8. Resolver la adjudicación o formalizar los contratos irregularmente:
- No detectar los conflictos de interés de la persona titular del órgano de contratación, las personas que participan en la resolución de los recursos al acuerdo de adjudicación o en la formalización del contrato.
 - No detectar ofertas de sobornos, demandas de comisiones u otros beneficios ilegítimos para la persona que constituye el órgano de contratación, las personas que participan en la resolución de los recursos al acuerdo de adjudicación o en la formalización del contrato.

- Adjudicar injustificadamente el contrato a un licitador que no ha presentado la oferta económicamente más ventajosa.
- No adjudicar o suscribir el contrato o desistir del procedimiento de forma injustificada.
- Tramitar o resolver irregularmente los recursos administrativos al acuerdo de adjudicación.
- Formalizar el contrato irregularmente.

Áreas de riesgos y riesgos en la ejecución de contratos

Finalmente, en la fase de ejecución, tradicionalmente la menos atendida o supervisada de las tres –que comprende desde que se empieza a ofrecer la prestación hasta que se extingue el contrato y, consecuentemente, se exigen todas las responsabilidades que precise el contrato en función del cumplimiento de la prestación–, se ubican las últimas cuatro grandes áreas de riesgos.

9. Obtener una prestación diferente a la contratada:
 - No detectar conflictos de interés de las personas que participan en la supervisión de la ejecución o bien tienen ascendencia jerárquica o funcional sobre las anteriores.
 - No detectar ofertas de sobornos, demandas de comisiones u otros beneficios ilegítimos a cambio de no supervisar adecuadamente la ejecución.
 - No detectar incumplimientos en la ejecución de la prestación o de todas las condiciones de ejecución pactadas, incluyendo las relativas a la subcontratación.
 - Reconocer como ejecutado o librado (mediante certificación o cualquier otra fórmula equivalente de conformidad) algo que no se corresponde con la realidad.
 - Aceptar incrementos de precios irregulares o injustificados.
 - No resolver las deficiencias detectadas durante la ejecución del contrato.
10. Modificar injustificadamente el contrato:
 - No detectar conflictos de interés de las personas que participan en la propuesta o preparación de cualquier modificación contractual o bien tienen ascendencia jerárquica o funcional sobre las anteriores.
 - No detectar ofertas de sobornos, demandas de comisiones u otros beneficios ilegítimos para modificar injustificadamente el contrato.

- Aprobar modificaciones que afecten al contenido esencial del contrato: que alteren el objeto o importe global; que cambien el equilibrio del contrato en beneficio del contratista; que introduzcan condiciones que habrían permitido la selección de candidatos diferentes o la selección de un adjudicatario diferente en fase de licitación...
 - Aceptar modificaciones *de facto* del objeto del contrato o las condiciones de ejecución.
 - Aprobar o no detectar, según el caso, la sustitución injustificada o irregular del adjudicatario o del ejecutor (si se subcontrata) del contrato.
 - Aprobar prórrogas innecesarias o injustificables del contrato.
 - Aprobar contratos complementarios injustificados o irregulares.
11. Autorizar pagos injustificados o irregulares:
- No detectar conflictos de interés de las personas que participan en la autorización de los pagos o bien tienen ascendencia jerárquica o funcional sobre las anteriores.
 - No detectar ofertas de sobornos, demandas de comisiones u otros beneficios ilegítimos a cambio de pagos irregulares o injustificados.
 - Avanzar pagos antes de que el contratista tenga el derecho.
 - Autorizar pagos irregulares o fraudulentos.
12. No exigir responsabilidades por incumplimientos:
- No detectar conflictos de interés de las personas responsables de proponer o incoar los procedimientos adecuados de exigencia de responsabilidad o bien de las que tienen ascendencia jerárquica o funcional sobre las primeras.
 - No detectar ofertas de sobornos, demandas de comisiones u otros beneficios ilegítimos a cambio de no exigir responsabilidades por incumplimientos contractuales.
 - No exigir las responsabilidades legalmente previstas a los adjudicatarios por incumplimientos de la normativa de contratación o de los pliegos contractuales.
 - No exigir responsabilidades a los servidores públicos que incurrir en prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas o facilitan su materialización.

Todos los riesgos listados son inherentes a la contratación pública. En la publicación *Identificación de riesgos. 12 áreas de riesgos de irregularidades, fraude o corrupción que hay que evaluar* (Oficina Antifraude, 2018c) se explican con más detalle y se ofrecen numerosos ejemplos de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas en las que se pueden llegar a materializar.

Pero la probabilidad de que estos riesgos se materialicen en una organización depende de cómo se estén gestionando. Para conocer el grado de vulnerabilidad, cada entidad adjudicadora debería identificar sus riesgos más probables o graves y, a partir de estos, analizar qué factores los hacen posibles.

4. Una sistematización de los factores de riesgo en la contratación

Un factor de riesgo es cualquier elemento, circunstancia o influencia que crea estímulos o oportunidades para que un riesgo se materialice en un ente público. Para facilitar la tarea de análisis de sus factores de riesgo a las entidades adjudicadoras, la Oficina Antifraude ha trabajado para identificar, sistematizar y divulgar los factores de riesgo más habituales, clasificándolos por tipologías, listándolos y explicándolos exhaustivamente, hasta dibujar un gran mapa de factores.

Una explicación detallada requeriría varios artículos (ver Oficina Antifraude, 2018e y las tres publicaciones siguientes), pero en la figura 3 se ofrece un resumen esquemático que permite al lector hacerse una idea de la diversidad de factores que proporcionan oportunidades o incentivos para los riesgos en la contratación pública.



Figura 3. Clasificación de los factores de riesgo en la contratación pública.

La capacidad de los entes públicos de actuar sobre los factores de riesgo externos (en particular los sistémicos) es, en el mejor de los casos, limitada. De aquí, que el proyecto «Riesgos para la integridad en la contratación pública» tenga previsto, entre sus resultados finales, un informe dirigido a los diferentes poderes públicos con capacidades de regulación y supervisión relacionadas directa o indirectamente con la contratación que propondrá medidas para abordar los principales factores sistémicos de los riesgos en la contratación.

En cambio, en el caso de los factores institucionales, es decir, aquellos que dependen del diseño y funcionamiento de cada entidad adjudicadora, el margen de actuación preventiva es mucho más elevado, sobre todo porque la persona titular del órgano de contratación acostumbra a ser también la máxima responsable de la organización, sus recursos humanos, presupuesto, etc. Merece la pena, por lo tanto, empezar a trabajar para llegar a diseñar e implantar planes de prevención.

5. Conclusiones

Sin identificación, análisis y evaluación de riesgos de irregularidades, fraude y corrupción, los entes del sector público desconocen el grado de vulnerabilidad de su contratación. Asimismo, la adopción de medidas por simple copia o imitación de otras entidades adjudicadoras, sin el análisis adecuado de los factores que hacen probables sus riesgos (gestión preventiva), pero también de los efectos de los mismos (gestión contingente), puede conducirlos, en el mejor de los casos, a implantar medidas que no sean las más adecuadas por incompletas, ineficaces o, simplemente, innecesarias en la situación presente.

Por eso, para poder dar un cumplimiento adecuado a las obligaciones que la LCSP impone a los órganos de contratación en materia de lucha contra la corrupción y otros riesgos para la integridad, las entidades adjudicadoras del sector de público de Cataluña necesitan empezar a gestionar los riesgos en su contratación pública de forma sistemática: identificándolos cuidadosamente; analizando tanto los factores como los efectos; evaluando la existencia y, si procede, la eficacia de medidas para tratarlos, y planificando e implantando medidas tanto preventivas como contingentes, adecuadas a las características particulares de cada organización.

Referencias bibliográficas

- COMISIÓN EUROPEA (2014a) «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]. <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_es.pdf>.
- COMISIÓN EUROPEA (2014b) «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.
- EUROPEAN PARTNERS AGAINST CORRUPTION (2017) «Integrity Risk Management for Anti-Corruption Authorities and Police Oversight Bodies. Guideline». <https://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations/doc_view/169-integrity-risk-management-guideline>.
- FAZEKAS, M. y KOCSIS, G. (2015) *Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data*. ERCAS documento de trabajo n.º 46. Berlín: European Research Center for Anti-Corruption and State-Building.
- FAZEKAS, M.; TÓTH, I. J. y KING, L. P. (2013) *Corruption manual for beginners - «Corruption techniques» in public procurement with examples from Hungary*. IEHAS documentos de debate n.º MT-DP – 2013/39. Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Budapest.
- FERRANDO GAMIR, A. (2015) *Mapping high-level corruption risks in Spanish public procurement*. Corruption Research Center Budapest, Budapest.
- GIMENO FELIÚ, J. M. (2016) «La corrupción en la contratación pública. Propuestas para rearmar un modelo desde la perspectiva de la integridad». En: Villoria Mendieta, M., GIMENO FELIÚ, J. M. y TEJEDOR BIELSA, J. (dir.) *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Atelier, Barcelona, pp. 247-300.
- ISO (2019) *ISO31000:2009. Risk management – Principles and guidelines*.
- OCDE (2010) «Roundtable on Collusion and Corruption in Public Procurement. Global Forum on Competition. Directorate For Financial and Enterprise Affairs Competition Committee» (DAF/COMP/GF (2010) 6).
- OCDE (2008) *Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist*. OECD Publishing, París.
- OCDE (2007) *Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-Measures*. OECD Publishing, París.

- OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA (2018a) «Riscos per a la integritat en la contractació pública: presentació del projecte». *Documents de treball*, núm. 1. <https://www.antifrau.cat/images/web/docs/prevencio/DT01_presentacioprojecte.pdf>.
- OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA (2018b). «L'objecte de la prevenció. Els riscos d'irregularitats, frau i corrupció: com i per què gestionar-los». *Documents de treball*, núm. 2. <https://www.antifrau.cat/images/web/docs/prevencio/DT02_objecteprevencio.pdf>.
- OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA (2018c) «Identificació de riscos. 12 àrees de riscos d'irregularitats, frau o corrupció que cal avaluar». *Documents de treball*, núm. 3. <https://www.antifrau.cat/images/web/docs/prevencio/DT03_identificatoriscos.pdf>.
- OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA (2018d) «L'anàlisi dels riscos. Factors i efectes dels riscos i mapes per facilitar-ne l'anàlisi». *Documents de treball*, núm. 4. <https://www.antifrau.cat/images/web/docs/prevencio/DT04_factorsderisc.pdf>.
- OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA (2018e) «El factor humà. Motivacions per transgredir i els factors de risc personals». *Documents de treball*, núm. 5. <https://www.antifrau.cat/images/web/docs/prevencio/DT05_elfactorhumana.pdf>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2015) *Guía para la gestión del riesgo de corrupción*. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá. <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1461159134_5808c334fdf5c054b27c28ada33880f8.pdf>.
- PWC y ECORYS (2013) «Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU». Estudio preparado por la Comisión Europea con el soporte de la Universidad de Utrecht. <https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf>.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK (2013) «Diagnosing Bribery Risk. Guidance for the Conduct of Effective Bribery Risk Assessment». <<http://www.transparency.org.uk/publications/diagnosing-bribery-risk/#.Wq-zKejOWUk>>.
- UNODC (2013) *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances. Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption*. Publishing and Library Section, United Nations Office at Vienna, Vienna.